



**HAL**  
open science

# Les transitions constitutionnelles démocratisantes : analyse comparative à partir de l'expérience du Bénin

Magalie Besse

► **To cite this version:**

Magalie Besse. Les transitions constitutionnelles démocratisantes : analyse comparative à partir de l'expérience du Bénin. Droit. Université Clermont Auvergne [2017-2020], 2017. Français. NNT : 2017CLFAD013 . tel-02293984

**HAL Id: tel-02293984**

**<https://theses.hal.science/tel-02293984>**

Submitted on 23 Sep 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.







Université Clermont Auvergne

**École doctorale de sciences économiques, juridiques, politiques et de gestion  
ED 245**

Ecole de droit

*Centre Michel de l'Hospital EA 4232*

# **Les transitions constitutionnelles démocratisantes**

*Analyse comparative à partir de l'expérience du Bénin*

Thèse en vue de l'obtention du grade de Docteur en droit public

Soutenue le 22 septembre 2017

## **Magalie BESSE**

**Directeur de recherche**

**Jean-Pierre MASSIAS**, Professeur de droit public à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour

**Membres du jury**

**Marie-Anne COHENDET**, Professeure de droit public à l'Université Paris 1

**Lauréline FONTAINE**, Professeure de droit public à l'Université Paris 3

**Fabrice HOURQUEBIE**, Professeur de droit public à l'Université de Bordeaux, rapporteur

**Xavier PHILIPPE**, Professeur de droit public à l'Université Aix-Marseille, rapporteur



# Les transitions constitutionnelles démocratisantes

## *Analyse comparative à partir de l'expérience du Bénin*

**Résumé.** L'analyse logique et systémique de la transition constitutionnelle permet de comprendre la réussite de la démocratisation au Bénin. La transition constitutionnelle fut en effet l'instrument de sa transition démocratique, dont elle est également le révélateur.

La Conférence nationale fut l'organe central de cette transition constitutionnelle, ce qui généra un processus constituant inclusif et consensuel. Ces deux principes directeurs ont favorisé l'adoption d'une Constitution équilibrée et légitime en intégrant la diversité sociale au processus constituant. Plus encore, ils ont pacifié les relations politiques et incité les acteurs à respecter les règles établies, en les contraignant à coopérer. Pour y parvenir, la rationalisation de la transition fut essentielle. Elle s'est fondée sur des organes adaptés et sur la constitutionnalisation du processus, qui a agi comme un cliquet anti-retour. Ce constitutionnalisme émergent dut cependant cohabiter avec le pragmatisme, car une rationalisation effective impliquait d'adapter ses instruments au contexte spécifique de la transition.

L'inclusion et le consensus, combinés à la cooptation des acteurs et à un constitutionnalisme pragmatique, ont ainsi permis l'adoption d'une Constitution facilitant la consolidation démocratique. Cette réussite révèle que ce droit constitutionnel de transition spécifique est plus démocratisant que le recours au droit constitutionnel démocratique. L'analyse comparative démontre que ce constat n'est pas propre au Bénin. Elle confirme également que la mise en œuvre d'un processus inclusif et consensuel dépend certes des choix des acteurs, mais est aussi conditionnée par leurs rapports de force.

**Mots-clés.** Transition démocratique – Transition constitutionnelle – Droit constitutionnel de transition – Inclusion – Consensus – Négociation – Conférence nationale souveraine – Bénin

# Democratizing constitutional Transitions

## *Comparative Analysis based on the experience of Benin*

**Abstract.** The logical and systemic analysis of the constitutional transition allows to understand the success of democratization in Benin. The constitutional transition was indeed the instrument of its democratic transition, as much as it reveals it.

The National Conference was the central organ of this constitutional transition, which generated an inclusive and consensual constituent process. These two guiding principles favored the adoption of a well-balanced and legitimate Constitution by integrating social diversity into the constituent process. Moreover, they pacified political relations and fostered actors to respect the established rules, by forcing them to cooperate. To achieve this, the rationalization of the transition was essential. It relied on appropriated organs and on constitutionnalization of the process, which acted as an anti-return pawl. This emergent constitutionalism had however to cohabit with pragmatism, since an effective rationalization implied to adapt its instruments to the specific context of the transition.

Inclusion and consensus, combined with co-optation of actors and a pragmatic constitutionalism, allowed the adoption of a Constitution facilitating democratic consolidation. This success reveals that this specific transitional constitutional Law is more democratizing than the recourse to democratic constitutional Law. The comparative analysis demonstrates that this finding is not specific to Benin. It also confirms that the implementation of an inclusive and consensual process certainly depends on the choices made by the actors but is also conditional on their balance of power.

**Keywords.** Democratic transition – Constitutional transition – Transitional constitutional Law – Inclusion – Consensus – Negotiation – Sovereign National Conference – Benin



*À mes parents et mes grands-mères,*

*En mémoire de Laurent, Lucien et Marcel,*





## Remerciements

*Je tiens à remercier, en tout premier lieu, le Professeur Jean-Pierre Massias, qui m'a fait l'honneur de diriger mes recherches. Cette thèse est née du goût, qu'il m'a transmis, pour l'analyse des transitions constitutionnelles. Sa présence vigilante, ses conseils et ses encouragements m'ont permis de la mener à son terme. Qu'il trouve ici le témoignage de ma reconnaissance pour sa générosité et sa confiance.*

*Je tiens également à remercier les Professeurs Marie-Anne Cohendet, Lauréline Fontaine, Fabrice Hourquebie et Xavier Philippe, qui ont accepté de siéger dans mon jury, ainsi que le Professeur Slobodan Milacic et Madame Françoise Sironi, pour leurs conseils qui m'ont accompagnée dans la dernière ligne droite. Merci aussi à Madame Nathalie Bernard-Maugiron, qui m'a communiqué de précieuses informations concernant la transition constitutionnelle égyptienne et à Madame le Doyen Christine Bertrand, pour sa disponibilité, notamment durant mes années d'enseignement au sein de la Faculté de droit de Clermont-Ferrand.*

*Ce travail n'aurait pas été possible sans le soutien financier de l'Université Clermont Auvergne. Il ne l'aurait pas non plus été sans la Fondation Varenne et l'Institut Universitaire Varenne, qui m'apportent beaucoup professionnellement et humainement. J'ai aujourd'hui une pensée particulière pour le Président Daniel Pouzadoux et toutes les personnes que j'y côtoie, envers lesquels j'ai une profonde gratitude.*

*Au cours de mon doctorat, j'ai eu l'opportunité de faire de nombreux voyages. Tous mes remerciements vont donc enfin aux universitaires, membres d'ONG et acteurs, qui, rencontrés en France, au Burundi, en Géorgie, en Centrafrique, au Mali, au Pays basque, en Palestine, en, au Rwanda ou ailleurs, m'ont tant appris au travers de leurs expertises et témoignages.*

*Merci à mes parents, toujours présents et en toutes occasions des exemples de courage, de détermination, de gentillesse et d'optimisme. Merci à mes grands-mères, qui, chacune à leur façon, m'ont beaucoup gâtée et appris. Merci aux Robert and co (petits et grands), véritable famille de cœur.*

*Merci à Julie Jailler, l'indispensable complice des bons et des mauvais jours.*

*Merci à BCCB, ainsi qu'aux amis et aux doctorants, dont la présence et la patience furent si importantes durant ce long parcours.*

*Merci enfin à Pierre Charlat et Hervé Bringer, dont l'aide fut (comme toujours) irremplaçable dans la finalisation de cette thèse.*

*Merci à vous, qui avez permis l'essentiel : faire de cette thèse, une aventure inoubliable !*



# Sommaire

	Liste des principaux sigles .....	3
	<b>Introduction générale</b> .....	9
<b>PARTIE 1</b>	<b>L'intégration de la diversité sociale dans le processus constituant</b> .....	103
<b>TITRE 1</b>	<b>Un processus constituant inclusif</b> .....	109
Chapitre 1	Un organe constituant inclusif.....	115
Chapitre 2	Les effets induits par l'inclusion .....	189
<b>TITRE 2</b>	<b>Un processus constituant consensuel</b> .....	263
Chapitre 1	Un organe constituant consensuel.....	269
Chapitre 2	Les effets induits par le consensus .....	345
<b>PARTIE 2</b>	<b>La rationalisation de la transformation sociale par le processus constituant</b> .....	433
<b>TITRE 1</b>	<b>La résurgence du constitutionnalisme</b> .....	439
Chapitre 1	La rationalisation organique .....	445
Chapitre 2	La constitutionnalisation du processus .....	515
<b>TITRE 2</b>	<b>Le pragmatisme constitutionnel</b> .....	587
Chapitre 1	La souplesse du droit constitutionnel de transition.....	593
Chapitre 2	L'adaptation du droit constitutionnel de transition .....	667
	<b>Conclusion générale</b> .....	741
	<b>Bibliographie</b> .....	755
	<b>Index géographique</b> .....	795
	Table des tableaux et figures .....	801
	Table des matières.....	805



# Liste des principaux sigles utilisés

## *Sigles des revues*

RDP	<i>Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger</i>
RFDC	<i>Revue française de droit constitutionnel</i>

## *Autres sigles*

ANC	African National Congress (Afrique du Sud)
ANC	Assemblée nationale constituante (Tunisie)
ANR	Assemblée nationale révolutionnaire, assemblée législative du régime kérékiste (Bénin)
AP	Alliance populaire (Espagne)
AZAPO	Azanian People's Organisation (Afrique du Sud)
CENA	Commission électorale nationale autonome
CNPCN	Commission nationale préparatoire de la Conférence nationale (Niger)
CNS	Conférence nationale souveraine
CNT	Conseil national de transition (Burkina Faso)
COD	Collectif de l'opposition démocratique, regroupant le FOD et des associations dont la plupart appartenaient au FAR, opposition (Togo)
CODESA	Convention for a Democratic South Africa
CPR	Congrès pour la République, parti de Moncef Marzouki (Tunisie)
CSC	Confédération syndicale congolaise (Congo-Brazzaville)
CSR	Conseil supérieur de la République, nom donné par la Conférence nationale du Congo à l'organe législatif de transition
CST	Conseil supérieur de la transition, nom donné par la Conférence nationale du Tchad à l'organe législatif de transition
CSFA	Conseil supérieur des forces armées (Egypte)
FAR	Front des associations pour le renouveau, opposition (Togo)
FOD	Front de l'opposition démocratique, plate-forme succédant au FAR (Togo)

HCR	Haut Conseil de la République, nom donné par les Conférences nationales du Bénin, du Togo, du Niger et du Zaïre à l'organe législatif de transition
ISROR	Instance supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition politique (Tunisie)
MLC	Mouvement pour la Libération du Congo, groupe armé agissant en RDC fondé par Jean-Pierre Bemba
MNSD	Mouvement national pour la société du développement, parti unique avant la Conférence nationale (Niger)
MPNP	Multi-Party Negotiating Process (Afrique du Sud)
MPR	Mouvement populaire de la révolution, parti unique du Président Mobutu (Zaïre)
MPS	Mouvement patriotique du salut, parti politique d'Idriss Déby (Tchad)
PAC	Pan Africanist Congress (Afrique du Sud)
PAS	Plan d'ajustement structurel
PCB	Parti communiste bulgare
PCD	Parti communiste du Dahomey, devenu en 1993 Parti communiste du Bénin
PCE	Parti communiste espagnol
PCT	Parti congolais du travail, de tendance marxiste-léniniste fondé en 1969 par Marien Ngouabi, parti unique durant la République populaire du Congo
PDSC	Parti démocrate et social-chrétien, créé par Joseph Ileo et André Bo-Boloko Lokonga (Zaïre/RDC)
PLJ	Parti Liberté et Justice, parti des Frères musulmans (Egypte)
PND	Parti national démocratique, créé en 1978 par le Président Anouar el-Sadate, devenu parti hégémonique sous le régime d'Hosni Moubarak (Egypte)
PNV	Parti nationaliste basque (Espagne)
POUP	Parti ouvrier unifié de Pologne
PRPB	Parti de la révolution populaire du Bénin, parti unique du régime kérékiste
PSOE	Parti socialiste ouvrier espagnol
RB	Renaissance du Bénin, parti du Président béninois Nicéphore Soglo
RCD	Rassemblement constitutionnel démocratique, parti hégémonique fondé par Ben Ali en 1988 (Tunisie)
RCD	Rassemblement congolais pour la Démocratie, groupe armé agissant en RDC
RDC	République démocratique du Congo
RPT	Rassemblement du Peuple togolais, parti unique du Président Eyadéma
UCD	Union du centre démocratique, coalition formée par Adolfo Suarez (Espagne)
UDPS	Union pour la Démocratie et le progrès social, parti de tendance socialiste, notamment créé par Marcel Lihau et Etienne Tshisekedi (Zaïre/RDC)
UGTT	Union générale tunisienne du travail

UFD	Union des forces démocratiques (Bulgarie)
UFERI	Union des fédéralistes et des républicains indépendants, parti créé par Nguz a Karl i Bond (Zaïre/RDC)
UNSTB	Union nationale des syndicats des travailleurs du Bénin
USN	Union des scolaires nigériens
USTN	Union des syndicats des travailleurs nigériens





*« Quelle que puisse être la diversité de nos sensibilités et perspectives, nous demeurons tous ici – du moins nous le croyons – unis par une seule détermination : celle de construire notre commune patrie. Chacun devra sortir un peu de lui-même pour concéder à l'autre. Chacun devra réduire toute dilation subjective de son moi afin que l'intérêt collectif l'emporte. Chacun devra s'abstenir de penser que seules ses idées demeurent, que son projet de société est l'élément déterminant et exclusif de notre salut commun. Aussi, voudrions-nous croire qu'en venant dans cette salle, chacun a dû raccrocher au vestiaire, tout sentiment d'exclusivité, d'animosité ou de rancœur de même que tout esprit d'intolérance ».*

M<sup>e</sup> Robert DOSSOU, Allocution d'ouverture de la Conférence nationale du Bénin

*« C'est auprès de ces camarades que j'ai appris, dans la lutte, le sens du courage. Je n'ai cessé de voir des hommes et des femmes risquer et donner leur vie pour une idée. J'ai vu des hommes supporter des brutalités et des tortures sans craquer, en montrant une résistance et une force qui défient l'imagination. J'ai appris que le courage n'est pas l'absence de peur, mais la capacité de la vaincre. Moi aussi, j'ai ressenti la peur plus que je ne peux m'en souvenir, mais je l'ai dissimulée derrière le masque de l'audace ».*

Nelson MANDELA, *Un long chemin vers la liberté*

*« Pendant l'état de guerre, tout était clair. Nous et eux, le bien et le mal, la grève et les charges de la police, le choix entre l'ange et le diable. L'ange persécuté, le diable exerçant le pouvoir. Aujourd'hui, le pouvoir est exercé par l'ange et il faut vivre sans diable. Comment vivre sans le diable du communisme ? Pour nous tous, les gens de la clandestinité, il est difficile de vivre sans diable ».*

Adam MICHNIK, *La deuxième révolution*

*« Ouvre les yeux, Tyrone ! Réveille-toi ! Ce n'est pas une bataille que nous venons de perdre, c'est la guerre. La guerre de notre père. C'est fini, petit soldat ! Fini, tu entends ! Nous sommes des milliers d'encerclés par des milliards de sourds. Il faut renoncer, Tyrone. Sauver ce qui nous reste, ta vie, nos vies. J'ai envie de voir Aine dans une robe qui ne lui fasse pas honte. Tu comprends ça, Tyrone ? Je veux des rires, des visages neufs, des rues sans soldats. Je ne veux plus de ce que nous sommes, petit frère. L'Irlande m'a épuisé. Elle m'a trop demandé, l'Irlande. Elle a trop exigé de moi. J'en ai marre de notre drapeau, de nos héros, de nos martyrs. Je ne veux plus m'éreinter à en être digne. Je renonce, Tyrone. Et je sais que tu renonceras aussi. Un jour quand tu auras la blessure de trop. Je vais respirer, tu entends ? Vivre comme un passant dans la rue. Un n'importe qui. Un héros d'aujourd'hui. Celui qui rapporte sa paye à la maison le samedi et communie le dimanche tête haute ».*

Sorj CHALANDON, *Retour à Killybegs*



# **Introduction générale**



La transition démocratique béninoise s'inscrit dans la vague des démocratisations des années 1990, dont elle fut l'une des premières. Elle fait suite à un régime marxiste-léniniste mis en place suite à un coup d'Etat militaire et dirigé par Mathieu Kérékou à partir de 1972. Elle résulte d'une contestation croissante notamment consécutive d'une profonde crise économique, ayant mis fin aux réseaux de redistribution qui pérennisaient jusque-là le régime.

Au Bénin, la transition démocratique a réussi en permettant une consolidation démocratique satisfaisante. Vingt-six ans après son adoption, la Constitution post-transitionnelle a en effet été appliquée et a contribué à l'appropriation des nouvelles règles démocratiques. Outre la mise en place des institutions, plusieurs alternances politiques ont ainsi pu se produire pacifiquement, dans le respect du pluralisme et des normes constitutionnelles régissant l'accès au pouvoir. La séparation des pouvoirs, ainsi que les droits et libertés inclus dans la nouvelle Constitution, ont également été concrétisés. Une Cour constitutionnelle, tout particulièrement active, veille enfin à l'effectivité de l'Etat de droit.

Cette réussite est atypique dans la mesure où de nombreuses tentatives de démocratisation échouent à court ou moyen terme, tout particulièrement en Afrique subsaharienne. Elle n'est en outre pas immédiatement intelligible.

En premier lieu, la transition béninoise présente des caractéristiques n'expliquant pas *a priori* son succès. Elle fut d'abord initiée par le Président Kérékou lui-même, qui, confronté aux pressions exercées par l'opposition, décida de réunir une Conférence nationale des Forces vives de la Nation. Ces dernières furent désignées par un Comité préparatoire qu'il forma et intégrèrent ainsi des représentants de l'opposition, mais aussi des représentants du pouvoir et des délégués de la société civile ou de catégories socio-professionnelles. Même lorsqu'elle eut proclamé sa souveraineté, la Conférence nationale ne cessa ensuite jamais ni de cohabiter et de négocier avec le Président, ni de décider par

consensus. Enfin, après avoir fixé les linéaments de la future Constitution, elle clôtura ses travaux par la mise en place d'institutions provisoires destinées à achever la rédaction du texte constitutionnel et dont elle désigna elle-même les membres en maintenant Mathieu Kérékou à ses fonctions. La transition démocratique béninoise a donc réussi sans s'être articulée autour de principes considérés comme démocratiques : l'éviction des bourreaux, l'élection au suffrage universel direct et le fait majoritaire.

Cette réussite est en second lieu d'autant plus déconcertante que la formule de la Conférence nationale souveraine échoua dans les cinq autres pays dans lesquels elle fut reprise soit parce que la transition n'aboutit pas (Zaïre), soit parce qu'elle ne permit aucune alternance politique (Togo et Tchad), soit en raison de l'échec de la consolidation (Congo et Niger).

L'« exception béninoise » mérite donc d'être analysée, non seulement pour expliquer sa singularité, mais aussi pour tenter de comprendre – plus globalement – les facteurs favorisant la réussite des processus de démocratisation. Cette question est fondamentale au-delà même de son intérêt scientifique, car une transition démocratique est toujours un moment crucial pour l'avenir des individus et d'un peuple. Elle représente en effet l'opportunité d'accéder à la Démocratie et donc d'une transformation radicale de la vie politique, économique, sociale et culturelle au sein d'un Etat. Une transition démocratique suscite donc partout une immense espérance. Pour beaucoup, elle est une chance d'accéder – enfin – à la liberté, au respect de leur dignité et de leurs droits, au pouvoir de décider et à une vie meilleure. Pour les victimes, elle est également le signe de la déliquescence d'un régime honni. Elle est enfin le symbole d'une première victoire pour ses opposants, qui résistent, souvent depuis des années, en dépit de la peur, des contraintes de la clandestinité et parfois de l'exil et des risques de représailles, d'emprisonnement et de torture. Cet espoir et ces attentes sont pourtant trop fréquemment déçus, car la transition ne garantit jamais ni la Démocratie, ni même la fin définitive de l'autoritarisme.

La transition démocratique est une phase décisive de tout processus de démocratisation, car elle est le temps de la redéfinition des règles du jeu. Mesurer ses facteurs de réussite est donc essentiel pour comprendre les échecs récurrents des tentatives de démocratisation, mais aussi pour tenter d'y remédier en accompagnant celles et ceux, qui – durant leur déroulement – sont confrontés à des choix cruciaux. Leurs implications à court, moyen et long termes sur l'établissement de la Démocratie ou la résurgence de l'autoritarisme sont en effet bien souvent difficiles à mesurer *a priori*. La réussite de la transition démocratique béninoise illustre ainsi tout particulièrement l'efficacité contre-intuitive de certains mécanismes et donc la nécessité de mesurer leurs effets *in concreto*. Elle est aussi une source potentielle d'enseignements.

Pour l'analyser, la transition constitutionnelle est un prisme pertinent. Sans épuiser à elle seule la transition démocratique, elle en est un pan majeur et décisif, car elle est un vecteur spécifique du changement. Interdépendante de la transition politique, elle permet également de l'appréhender en révélant les stratégies et les intentions des acteurs (**Section 1**).

Expliquer et comprendre la transition démocratique béninoise par le truchement de sa transition constitutionnelle nécessite néanmoins une méthode particulière. Cette dernière doit permettre d'étudier, d'une part, un droit constitutionnel affecté par le contexte de la transition et, d'autre part, ses interactions avec le système constitué par la société en transition. Une analyse systémique et logique appuyée sur la sociologie du droit constitutionnel sera donc utilisée (**Section 2**).

Elle est destinée à vérifier l'hypothèse selon laquelle le droit constitutionnel de transition mis en œuvre au Bénin a contribué – de par ses caractéristiques – à la réussite de la transition démocratique en favorisant la cohérence des transitions constitutionnelle et politique et notamment en modulant les comportements et les stratégies des acteurs. Etablie suite à l'étude de la consolidation démocratique béninoise, cette hypothèse nécessitera également une mise en perspective comparative, afin de contrôler la véracité et la généralité des conclusions tirées de l'analyse de la transition constitutionnelle du Bénin. Si elle s'avère, il apparaîtra alors qu'une transition démocratisante n'est pas nécessairement la plus démocratique, car l'inclusion, le consensus et le constitutionnalisme spécifique du droit constitutionnel de transition béninois ne correspondent pas aux standards du droit constitutionnel démocratique (**Section 3**).

## **SECTION 1. LA TRANSITION CONSTITUTIONNELLE, PRISME D'ANALYSE PERTINENT DES PROCESSUS DE DÉMOCRATISATION**

Les progrès de la transitologie ont démontré l'importance de la transition démocratique dans le processus de démocratisation. Moment incertain de renouvellement des règles du jeu, elle en est en effet le fondement (§ 1). Cette redéfinition a consacré la transition constitutionnelle comme l'un de ses principaux volets, toutefois très interdépendant de la transition politique (§ 2). En raison de ce positionnement spécifique, l'analyse de la transition constitutionnelle collabore à expliquer et comprendre la transition démocratique, car elle en est à la fois un instrument et un révélateur. Il est donc pertinent d'y recourir pour rechercher les facteurs du succès de la démocratisation au Bénin.

### **§ 1. La « transition démocratique », une phase incertaine de redéfinition des règles du jeu**

L'étude des transitions démocratiques a significativement évolué au fil de leurs déroulements successifs (**A**) et a notamment permis de les définir plus précisément (**B**).



## A. Une approche nouvelle des transitions démocratiques

Chaque nouvelle vague de transitions démocratiques a remis en cause les enseignements tirés de l'analyse de la précédente. Ces bouleversements ont permis de mieux saisir la chronologie et les enjeux des processus de démocratisation. Leur succession et leur fréquence conduisent d'ailleurs à repenser le concept même de « vague » initié par Samuel Huntington.

Au début des années 1990, cet auteur a défini une vague de démocratisation comme une période au cours de laquelle les transitions d'un régime non démocratique à un régime démocratique sont significativement plus nombreuses que les transitions inverses<sup>1</sup>. Il en dénombra alors trois<sup>2</sup>, dont la dernière aurait commencé en 1974 au Sud de l'Europe, avant de s'étendre à l'Amérique latine, puis à l'Asie et enfin – dans les années 1990 – à l'Europe de l'Est et l'Afrique subsaharienne<sup>3</sup>. La transition démocratique au Bénin s'inscrit donc dans cette troisième vague, même si ce pays – comme de nombreux pays africains – participa également à la deuxième vague, dont le déroulement s'inscrit dans le double contexte de la fin de la Seconde Guerre mondiale et de la décolonisation.

Le concept initié par Samuel Huntington a le mérite de rendre compte de deux réalités observables : certaines périodes sont marquées par des transitions démocratiques quasi simultanées, qui tendent à se propager au travers de tous les continents, d'une part, et ce mouvement est réversible, d'autre part. La troisième vague de transitions en est d'ailleurs l'une des plus parfaites illustrations, mais elle en trahit également les limites. Le concept de « vague » ne permet en effet pas de saisir les mouvements internes à chaque période.

A y regarder de plus près, la période post-1974 s'apparente notamment davantage à un océan composé de plusieurs vagues, qu'à une vague unique en raison de trois facteurs. Le premier tient à la discontinuité des transitions démocratiques, qui se produisent davantage par « paquet », que dans un flux constant. Le deuxième facteur est leur hétérogénéité, car il existe des différences très sensibles de contextes et de méthodes entre les différents temps de la troisième vague, mais également entre les processus d'un même « paquet » de transitions. Le dernier réside enfin dans l'échec de nombreuses transitions démocratiques engagées, qui conduisirent – sur une période brève de quelques mois ou années – non à l'instauration d'une Démocratie, mais à un maintien ou un renouvellement de l'autoritarisme ou à une succession de transitions et de crises dans un même pays.

1 « A wave of democratization is a group of transitions from nondemocratic to democratic regimes that occur within a specified period of time and that significantly outnumber transitions in the opposite direction during that period of time », in Samuel HUNTINGTON, *The third wave – Democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, 1991, p. 15.

2 Samuel Huntington établit trois vagues de démocratisation d'inégales durées : 1828-1926, 1943-1962 et 1974-?, in Samuel HUNTINGTON, *The third wave – Democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, 1991, p. 16.

3 Samuel HUNTINGTON, *The third wave – Democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, 1991, p. 21-26.

Prendre en compte ces mouvements internes est donc décisif pour saisir les transitions démocratiques et, plus globalement, les processus de démocratisation. Ce furent d'ailleurs les mouvements internes à la troisième vague qui permirent l'essor de la transitologie née à ses prémices. L'année 1989 marqua notamment un net tournant en raison de la différenciation des processus et fit ainsi considérablement évoluer leur appréhension par les chercheurs. Asseyant l'essor de la transitologie, les transitions menées en Europe de l'Est et en Afrique subsaharienne à partir de cette date mirent notamment définitivement fin aux approches structuralistes et développementalistes qui prévalaient jusque-là.

Ces approches étaient principalement centrées sur la recherche des causes des transitions démocratiques au travers de macro-variables. Elles donnèrent lieu à diverses théories axées autour du développement économique, de la culture religieuse ou encore de la présence de certaines structures sociales. Comme le souligne Richard Banégas, elles contribuèrent ainsi « à l'intelligence des conditions d'émergence, de consolidation et de stabilité des régimes pluralistes »<sup>4</sup>. Dès 1978, Linz et Stepan en démontrèrent toutefois les carences en constatant que les préconditions structurelles économiques et sociales jugées requises pour la démocratisation n'avaient pas empêché l'effondrement de démocraties installées en Europe ou en Amérique latine<sup>5</sup>. Les théories développementalistes furent ensuite marginalisées par la multiplication des transitions démocratiques, car elles n'expliquaient pas leurs formes et leurs fortunes diverses et s'avéraient incapables de les prévoir. L'effondrement du bloc soviétique ou même plus récemment les printemps arabes survinrent ainsi, par exemple, à un rythme ou sur des terrains sur lesquels la démocratisation n'était pas attendue.

La transitologie naquit et se consolida donc durant la troisième vague. Elle se déploya principalement en science politique, par exemple au travers des ouvrages d'O'Donnell et Schmitter<sup>6</sup> et de Linz et Stepan<sup>7</sup>. Elle consiste principalement à étudier les transitions démocratiques en tant que processus au lieu d'analyser leurs préconditions. Elle se caractérise également par un très net retour au politique, c'est-à-dire par la prévalence attachée aux variables politiques et au comportement des acteurs<sup>8</sup>.

Cette nouvelle transitologie présente elle aussi des faiblesses. Elle peut par exemple conduire à surévaluer l'autonomie, la rationalité et la stratégie des acteurs. Elle a ainsi

4 Richard BANEGAS, « Les transitions démocratiques : mobilisations collectives et fluidité politique », *Cultures & Conflits*, n° 12, 1993, <http://conflits.revues.org/435>, § 3.

5 Sur leur ouvrage *Breakdown of Democratic Regimes* (The Johns Hopkins University Press, 1978), voir Guy HERMET, « Juan J. Linz, Alfred Stepan, Problems of Democratic Transition and Consolidation », *Revue française de science politique*, 1997/2, p. 255.

6 Guillermo O'DONNELL et Philippe C. SCHMITTER, *Transitions from Authoritarian Rule – Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, The Johns Hopkins University Press, 1986, 81 pages.

7 Juan J. LINZ et Alfred STEPAN, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, 1996, 479 pages.

8 Voir notamment Guy HERMET, « Juan J. Linz, Alfred Stepan, Problems of Democratic Transition and Consolidation », *Revue française de science politique*, 1997/2, p. 254-257 et Richard BANEGAS, « Les transitions démocratiques : mobilisations collectives et fluidité politique », *Cultures & Conflits*, n° 12, 1993, <http://conflits.revues.org/435>, § 4.

généralisé l'élaboration de modèles théoriquement intéressants<sup>9</sup>, mais parfois prédictifs. Ils ne résistent alors pas à l'épreuve des faits en raison de la complexité du déroulement des transitions. Michel Dobry a notamment insisté sur les risques de « *l'illusion héroïque* », c'est-à-dire de la surévaluation de la rationalité des acteurs, dans l'appréhension des crises politiques<sup>10</sup>. La transitologie tend également à occulter les paramètres non politiques, tels que l'économie morale des transitions. Ces insuffisances ont d'ailleurs donné lieu à des remises en cause et des évolutions<sup>11</sup>. Toutefois, la transitologie a indéniablement rendu possible une meilleure appréhension des transitions démocratiques. La microanalyse et l'intégration de l'incertitude ont notamment permis de périodiser les processus de démocratisation et de saisir leurs dynamiques singulières ainsi que l'influence de leur déroulement sur le résultat obtenu.

Les transitions démocratiques ont ainsi été redéfinies, ce qui a parfois remis en cause le choix de cette expression pour les désigner. Communément utilisée, cette dernière présente cependant l'avantage d'être symboliquement forte et immédiatement intelligible. Son usage est donc utile à la condition de préciser son sens.

## B. *La redéfinition des transitions démocratiques*

La signification de l'expression « transition démocratique » doit être clarifiée, car elle est une source d'ambiguïtés, qui empêchent d'appréhender sa véritable nature, ainsi que son rôle dans le processus de démocratisation.

Le qualificatif « démocratique » tend en premier lieu à confondre la nature du processus, sa finalité affichée et réelle et le résultat obtenu. Or, la transition doit être comprise comme un simple intervalle entre un régime politique et un autre<sup>12</sup>. L'étude des transitions dites démocratiques aboutit en effet à deux constats très nets : elles ne se caractérisent pas nécessairement par le recours à des méthodes démocratiques et elles ne conduisent pas nécessairement à une Démocratie. Cette dernière affirmation est capitale, car une transition démocratique peut aboutir *in fine* à des résultats disparates : régime démocratique, démocratie partielle, situation instable provoquant une nouvelle crise, maintien du régime initial ou encore mise en place d'un nouveau régime autoritaire. De même, comme l'a souligné Slobodan Milacic, si l'amorce de la transition démocratique génère

9 Voir, notamment, Josep P. COLOMER, *Strategic Transitions – Game Theory and Democratization*, The Johns Hopkins University Press, 2000, 163 pages.

10 Michel DOBRY, *Sociologie des crises politiques*, Presses de Sciences po, 3<sup>e</sup> édition revue et augmentée, 2009, p. 75-93.

11 Voir par exemple Michel DOBRY, « Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependence* », *Revue française de science politique*, août-octobre 2000, vol. 50, n° 4-5, p. 585-614.

12 « *The « transition » is the interval between one political regime and another* » : Guillermo O'DONNELL et Philippe C. SCHMITTER, *Transitions from Authoritarian Rule – Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 6.

une libéralisation, le processus n'est pas déjà démocratique<sup>13</sup>. Les conditions minimales de l'existence d'un système démocratique, qu'il s'agisse du système de valeurs ou de la technologie politique, ne sont en effet pas encore mises en place ou ne fonctionnent pas en autonomie relative. L'expression « transition démocratique » ne préjuge donc ni des moyens utilisés, ni de l'état démocratique lors de son déroulement, ni même du résultat obtenu à son issue. Le qualificatif démocratique se borne en fait à décrire l'objectif assigné au processus : la transition destinée à mettre en place un régime démocratique demeure un état intermédiaire ouvrant la voie des possibles mais dont l'aboutissement est incertain.

L'expression « transition démocratique » ne préjuge pas non plus complètement de l'état initial la précédant. Si elle exclut la préexistence immédiate d'un régime démocratique, elle peut en réalité faire suite à des régimes politiques différents. Si leur classification précise est également l'objet de débats doctrinaux, les dictatures, qui sont des régimes autoritaires, doivent être à cet égard distinguées des régimes totalitaires. Ces deux types de régimes se fondent en effet sur des logiques différentes et ne conduisent pas au même degré de contrainte et de domination sur les individus.

Les dictatures présentent trois caractéristiques fondamentales<sup>14</sup> : elles sont installées et se maintiennent par la force (exercée par l'armée, des milices ou des organisations politico-policières) ; elles privent les citoyens des garanties de leurs libertés ; elles sont illégitimes même si leur légitimité peut être admise à titre provisoire ou dans le but d'accomplir une transformation sociale radicale. Il existe cependant différents types de dictatures. Elles peuvent notamment être personnelles ou fondées sur l'armée ou un parti unique, d'une part, et réactionnaires, conservatrices ou révolutionnaires, d'autre part. Leur degré d'institutionnalisation est également très variable d'un régime à l'autre.

Les régimes totalitaires présentent des caractéristiques différentes. S'il n'existe pas d'unanimité quant à la définition du totalitarisme, ni même quant à sa pertinence, son homogénéité ou les situations qu'il recouvre, son émergence repose en effet sur le constat de l'existence de régimes excédant l'autoritarisme. Loin de se contenter de rejeter toute forme d'opposition, ces régimes exigent une adhésion et une soumission totales : la domination et son appareil sont tels que le pouvoir et la société se confondent, que l'idéologie devient obligatoire, la réalité elle-même devant s'y plier, et qu'une véritable terreur règne<sup>15</sup>. Ils génèrent donc tout particulièrement une culture spécifique et s'appuient sur elle.

Johann Chapoutot précise ainsi concernant le nazisme que « *pour pouvoir agir, malgré des siècles d'aliénation, malgré les phases de dénaturation, il fallait opérer, sur le*

13 Slobodan MILACIC, « A l'Est, l'Etat de droit pour induire la démocratie ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1992, n° 4, p. 27.

14 Maurice DUVERGER, « Dictature », *Encyclopædia Universalis*, <http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/dictature/>.

15 André ENEGREN, « Totalitarisme », in Philippe RAYNAUD et Stéphane RIALS, *Dictionnaire de philosophie politique*, PUF, « Quadrige », 2003, p. 817-820.

*corps et l'âme du peuple allemand, une révolution culturelle, au sens prérévolutionnaire du terme : il faut revenir à l'origine, à ce qu'était l'homme germanique, son mode de vie et son attitude instinctuelle à l'égard des êtres et des choses, afin qu'il soit sauvé. (...) Ce retour à l'origine permet de refonder la norme juridique, celle qui régit l'ordre interne, mais aussi l'ordre international et, enfin, ce qui assure l'avenir de la race, la procréation. Au-delà de la norme juridique, enfin, c'est toute la moralité qui se trouve refondée au moyen de catégories qui permettent l'action, la domination et l'extermination »<sup>16</sup>.*

Dictatures et régimes totalitaires se différencient donc par leur intensité, les premières demeurant bien plus fréquentes que les seconds<sup>17</sup>. Tous peuvent en revanche être suivis d'une transition démocratique, qu'ils se soient ou non accompagnés d'un conflit armé interne. Si l'état initial n'est pas neutre sur le déroulement des transitions démocratiques, il n'affecte cependant pas le sens de cette expression.

Le qualificatif « démocratique » est enfin trompeur quant à la temporalité de la transition. Il laisse en effet supposer que la transition pourrait suffire à elle seule à atteindre le résultat attendu, ce qui était d'ailleurs son sens initial. La transitologie a cependant conduit au séquençage de la démocratisation et donc à la redéfinition de la transition démocratique au sens strict. Cette évolution s'est appuyée sur une perception spécifique du changement de régime politique<sup>18</sup>. Si théories de la modernisation et transitologie s'accordent à reconnaître les deux volets constitutifs d'un régime politique (des règles distinctives et une régulation effective des comportements par ces règles), elles perçoivent en effet le changement de régime selon des logiques chronologiques inverses. Reposant sur la force normative de la socialisation, les théories de la modernisation interprètent le changement des règles comme consécutif de l'évolution du comportement des acteurs. Au contraire, la transitologie renverse la perspective en se basant sur la force socialisante des normes et fait donc du changement de règles non la fin, mais le premier temps du processus.

Ce renversement a conduit à redéfinir la « transition », au sens strict, comme le processus à travers lequel émergent les nouvelles règles du jeu et à repenser la chronologie de la démocratisation. Il s'est fondé sur la constat que « *l'émergence de nouveaux arrangements politiques ne suffit pas à déclarer clos le processus de changement de régime. Ce processus reste « virtuel » jusqu'à ce que les règles autour desquelles un accord limité s'est constitué ne deviennent l'unique référent des comportements politiques* »<sup>19</sup>. La fin de la « transition » n'achève donc pas la démocratisation, mais marque le début d'une nouvelle étape au cours de laquelle l'enjeu est l'institutionnalisation des nouvelles règles

16 Johann CHAPOUTOT, *La révolution culturelle nazie*, Editions Gallimard, « Bibliothèque des histoires », 2017, p. 14-15.

17 Il n'existe pas aujourd'hui une liste consensuelle des régimes totalitaires. Le nazisme et le stalinisme demeurent les plus fréquemment cités. Hannah Arendt estime par exemple que ne sont totalitaires que le stalinisme à partir de 1930 et le nazisme à partir de 1939.

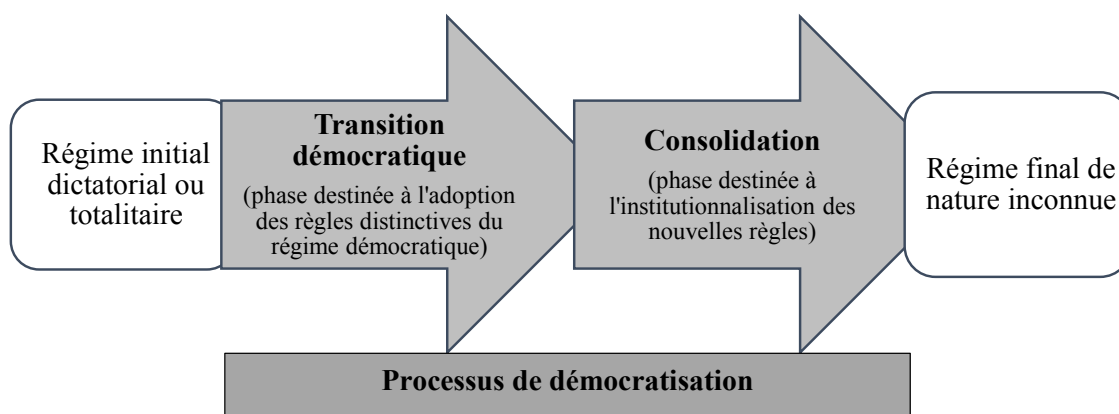
18 Nicolas GUILHOT et Philippe C. SCHMITTER, « De la transition à la consolidation – Une lecture rétrospective des *democratization studies* », *Revue française de science politique*, 2000, n<sup>os</sup> 4-5, p. 616-620.

19 Nicolas GUILHOT et Philippe C. SCHMITTER, « De la transition à la consolidation – Une lecture rétrospective des *democratization studies* », *Revue française de science politique*, 2000, n<sup>os</sup> 4-5, p. 616-620.

adoptées. L'identification de cette seconde phase, dite de consolidation, a conduit au développement de recherches spécifiques. Les *Democratization Studies*, composées de la transitologie et de la consolidologie, ont ainsi émergé à l'occasion de la troisième vague.

La limite de cette périodisation du changement de régime est d'occulter la dynamique circulaire des interactions entre les acteurs et les institutions, qui opère en réalité au cours des deux phases. Elle présente en revanche l'avantage de rendre compte d'une réalité des processus de démocratisation : l'adoption des règles distinctives d'un régime démocratique marque la fin d'une première étape, mais ne garantit pas à elle seule la mise en place d'un régime effectivement démocratique. Encore faut-il en effet que ces règles soient mises en œuvre réellement et durablement par les acteurs. Cette seconde étape, tout aussi cruciale pour la réussite et l'évaluation de la démocratisation, est largement conditionnée par la première en raison des règles façonnées, mais aussi du renouvellement des pratiques générées ou non par leur mode de production.

Au sens strict, la transition démocratique ne désigne donc que la première phase du processus de démocratisation, celle de la mutation, même si l'expression est parfois employée, dans le langage courant, pour désigner le processus dans son ensemble en incluant la consolidation. La chronologie des processus de démocratisation est représentée dans le schéma ci-dessous.



**FIGURE 1. Transition démocratique et processus de démocratisation**

L'ambiguïté du terme « transition » doit enfin elle-même être levée. Une transition démocratique est certes un processus, car elle est une période destinée au passage d'un état (l'autoritarisme ou le totalitarisme) à un autre (la démocratie). Elle est cependant toujours une révolution, non au sens d'un mouvement circulaire, mais au contraire d'un mouvement dont le point d'entrée et le point de sortie sont supposés radicalement différer. La disparité matérielle, structurelle et culturelle entre l'état initial et l'état d'arrivée escompté est en effet telle que la transformation est de toute façon brutale, même réalisée

en quelques mois, car elle revient à accomplir une mutation que d'autres pays ont réalisé en plusieurs décennies, voire siècles.

Le défi est en outre de plus en plus complexe à relever, car les transitions démocratiques sont étalonnées sur la notion de Démocratie, qui est en permanente évolution. Ainsi, plus cette dernière s'enrichit et plus les réformes à engager et l'évaluation de leurs réussites deviennent exigeantes. Comme la Démocratie est elle-même politique, mais aussi économique, sociale et culturelle, les transitions démocratiques deviennent donc de plus en plus pluridimensionnelles.

Bien qu'elle soit tardive et demeure minoritaire, leur analyse par le prisme de la transition constitutionnelle est pourtant pertinente. Son intérêt a paradoxalement été conforté par le développement de la transitologie en science politique. En se concentrant sur l'émergence des nouvelles règles du jeu, d'une part, et leur mode de production, d'autre part, elle a en effet confirmé que l'incidence de la transition constitutionnelle est spécifique et non limitée au seul pan juridique de toute transition démocratique.

## § 2. L'interdépendance des transitions démocratique, politique et constitutionnelle

Le systématisme et la forte symbolique de la transition constitutionnelle génèrent parfois sa confusion avec la transition démocratique. Elle n'en est pourtant qu'un pan et diffère de la transition politique (A). Ces deux processus interagissent toutefois étroitement et conditionnent la transition démocratique, ce qui explique que la transition constitutionnelle en soit tout autant le moteur que le reflet (B).

### A. *La transition constitutionnelle, un volet de la transition démocratique distinct de la transition politique*

La transition démocratique s'accompagne aujourd'hui inévitablement d'une transition constitutionnelle, c'est-à-dire d'un processus tendant à remplacer la Constitution dictatoriale ou totalitaire par une Constitution démocratique *via* une ou plusieurs révisions et/ou l'adoption d'un nouveau texte constitutionnel. Elle ne suffit pourtant pas à elle seule à définir de nouvelles règles du jeu démocratique.

La transition démocratique excède d'abord la transition constitutionnelle dans son objet en raison de l'acception moderne de la Démocratie. Cette dernière est en effet désormais conçue au travers de différentes facettes : elle n'est plus exclusivement politique, mais comprend aussi un volet économique, social et culturel. La perception de la Démocratie politique a ensuite elle-même évolué, le « *gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple* » se double désormais de la protection de la ou des minorités contre « *la dictature de la majorité* ». L'élection des gouvernants n'est ainsi plus le seul

critère opérant. Matériellement, la Démocratie est notamment devenue inséparable de la protection des droits et libertés dont le contenu a prospéré au travers de leurs différentes générations. D'un point de vue procédural, le respect de l'Etat de droit est enfin devenu un critère incontournable des régimes démocratiques. Aujourd'hui, seule la Démocratie constitutionnelle est ainsi considérée comme véritablement démocratique.

La corrélation contemporaine entre Etat de droit et Démocratie<sup>20</sup> renforce l'importance de la transition constitutionnelle au cours de la transition démocratique. Elle la complexifie également dans la mesure où le constitutionnalisme est devenu un défi supplémentaire de la transition politique. Elle génère toutefois des critiques de fond. Slobodan Milacic estime par exemple qu'elle est aujourd'hui responsable d'une altération des régimes démocratiques. Il affirme ainsi que, désormais, « *la démocratie pluraliste des pouvoirs politiques en compétition cède le pas devant la démocratie juridique des droits individuels* »<sup>21</sup> alors que le génie propre du couple Etat de droit et démocratie politique résidait précisément dans le bon équilibre entre les deux paradigmes<sup>22</sup>.

En raison de ces élargissements, la notion de Démocratie s'est donc considérablement enrichie. Dès lors, non seulement l'instauration d'un régime la recouvrant complètement et effectivement apparaît illusoire, mais la transition démocratique est elle-même devenue, comme l'a précisé Jean-Pierre Massias, pluridimensionnelle et comprend (au moins) trois piliers<sup>23</sup>. Si la transition politique est la plus évidente, les transitions économique et sociale/culturelle sont également importantes et délicates.

Le sens de la transition économique varie naturellement selon le régime l'ayant précédée. Dans le cas d'un régime post-soviétique et, dans une moindre mesure, dans le cas d'un pays post-communiste comme le Bénin, elle consistera à passer de l'économie planifiée et de la collectivisation à l'économie de marché, notamment en permettant la détermination des prix par l'offre et la demande et la privatisation des terres et moyens de production. Pour d'autres régimes, elle pourra consister à rétablir l'égalité des droits économiques, notamment en ouvrant l'accès à certains emplois ou fonctions ou en permettant l'accès de tous aux ressources. La transition économique est donc décisive, mais difficile.

Il en va de même de la transition sociale et culturelle. La démocratisation exige en effet la déconstruction des structures et modes de pensée hérités du régime précédent, tout particulièrement à l'issue d'un régime totalitaire, mais également suite à une dictature. Il s'agit de démanteler les organisations d'endoctrinement lorsqu'elles existent, mais aussi

20 Dominique Rousseau a notamment montré que la Démocratie et le constitutionnalisme ne sont pas consubstantiels, in Dominique ROUSSEAU, « Constitutionnalisme et démocratie », 2008, <http://www.laviedesidees.fr/Constitutionnalisme-et-democratie.html>, p. 4.

21 Slobodan MILACIC, « La Démocratie politique éclipsée par l'Etat des droits. Quelques réflexions sur les postulats du discours juridique européen », in *Mélanges Michel Lesage*, Société de législation comparée, 2006, p. 104.

22 Slobodan MILACIC, « L'Etat de droit, pour quoi faire ? L'Etat de droit comme logistique d'une bonne gouvernance démocratique », in *Mélanges Jean Gicquel*, Montchrestien, 2008, p. 379.

23 Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 1999, p. 8-9.



de modifier les comportements et les valeurs de toute une société, dont notamment ses rapports avec la violence, le pouvoir, l'altérité, le pluralisme, la liberté ou encore l'égalité.

Le caractère pluridimensionnel de la transition démocratique complique son déroulement, notamment en raison de la difficulté de synchroniser ses volets, dont les rythmes, les logiques et les responsables diffèrent. La coordination des transitions politiques et économiques est tout particulièrement critique. Non seulement la restructuration de l'économie est souvent longue et ardue, mais les transformations économiques peuvent également engendrer une paupérisation de la société difficile à assumer dans le cadre de la transition politique. Réciproquement, le passage à la transparence économique peut être freinée par les acteurs politiques lorsqu'elle entrave leur accès aux ressources. Indispensable à une réelle transition politique, la transition sociale et culturelle est également un processus lent, car l'évolution des valeurs, des mentalités et des pratiques nécessite du temps et des mesures adaptées.

Au-delà de leur complexité, ces multiples facettes démontrent que le champ de la transition démocratique dépasse très largement la seule question constitutionnelle. Néanmoins, son objectif prioritaire demeure de transformer l'exercice du pouvoir politique au sein de l'Etat. Les transitions politique et constitutionnelle ont donc une importance spécifique au cours du processus, car cette transformation n'est possible que grâce à leur action respective.

L'outil constitutionnel – et plus largement juridique – ne saurait en effet produire à lui seul tous les changements attendus. Ainsi, par exemple, l'adoption d'une nouvelle Constitution est insuffisante pour garantir une transformation de l'exercice du pouvoir politique au sein de l'Etat. Ce dernier dépend effectivement très largement du comportement des acteurs politiques, qui n'est pas uniquement déterminé par le texte constitutionnel. L'acceptation décisive du pluralisme ou de la limitation du pouvoir par la règle juridique repose par exemple sur une révolution de leur façon de penser et de faire, non immanente à l'affirmation constitutionnelle de ces principes.

Cette problématique de la capacité transformatrice du droit constitutionnel ne se limite pas à la question du découpage entre transition et consolidation. Il ne s'agit en effet pas uniquement d'affirmer que les règles constitutionnelles adoptées lors de la transition devront être institutionnalisées durant la consolidation pour devenir effectives. Il s'agit plus globalement de reconnaître que les normes juridiques ne sont ni le seul vecteur, ni même le seul instrument de la transition. La définition donnée à la transition par la transiologie ne doit à cet égard pas tromper : le remplacement des règles distinctives du régime dictatorial ou totalitaire par les règles distinctives du régime démocratique ne désigne pas exclusivement le remplacement des normes juridiques.

Même dans le cadre d'un Etat de droit, il existe en effet toujours un décalage entre les dispositions constitutionnelles, qui prescrivent ce qui devrait être, et la pratique des acteurs. Les constitutionnalistes le reconnaissent eux-mêmes : « *L'utopie consisterait à croire que l'existence de la règle engendre le comportement conforme ; or rien n'est plus*

*inexact. Sans même envisager la question de l'absence de lien logique entre la norme et un fait* », la norme est certes un guide pour les comportements, mais n'exclut pas la liberté dans l'application<sup>24</sup>. L'écart entre la norme et la pratique peut même être considéré comme salutaire, dans la mesure où la pratique politique de la Constitution est « *son prolongement inévitable et nécessaire : la norme figée, telle que présente dans un texte, n'est rien sans son application, voire parfois sa sanction* »<sup>25</sup>.

Le constat de cet écart a conduit Marie-Anne Cohendet à distinguer le « système politique », c'est-à-dire la pratique institutionnelle, du « régime politique », au sens de la Constitution *stricto sensu*<sup>26</sup>. Son approche demeure normativiste, car la pratique institutionnelle demeure à ses yeux un acte d'application du texte constitutionnel : elle est le fruit d'une interprétation de la norme, qui demeure donc déterminante<sup>27</sup>. Cette interprétation dépend d'un système de variables déterminantes juridiques (textes d'application, jurisprudence et principes d'interprétation) et extra-juridiques (contexte géopolitique, éléments psycho-sociologiques, positions des hommes et partis politiques, de la doctrine, des médias ou de l'opinion publique par exemple), qui se combinent entre elles et interagissent avec la Constitution. Cette analyse démontre que la transition constitutionnelle ne peut être le seul vecteur d'un changement complet, dans la mesure où l'effet des nouvelles normes n'est pas exclusivement déterminé par leur contenu. Le contexte post-autoritaire ou post-totalitaire accroît en outre l'écart entre la règle écrite et son application.

Il peut en premier lieu réduire leur portée démocratique par l'interprétation qui en sera faite, car il altère les variables tant juridiques qu'extra-juridiques isolées par Marie-Anne Cohendet. Elle risque alors d'être moins démocratique qu'elle ne le serait dans une Démocratie consolidée, mais pourra également s'avérer non démocratique, voire carrément contre-démocratique si la culture politique n'a pas évolué parallèlement à la Constitution. Assane Thiam<sup>28</sup> et Jean du Bois de Gaudusson ont notamment souligné les manipulations et l'instrumentalisation dont font l'objet certaines normes constitutionnelles. Ce dernier a ainsi montré que le constitutionnalisme tend parfois « à se réduire au seul respect de son apparence, avec comme conséquence un Etat de droit à faible densité démocratique », car « certains gouvernants ont compris le parti qu'ils pourraient tirer de la légalité constitutionnelle n'hésitant plus à utiliser ouvertement et conformément aux dispositions constitutionnelles les possibilités offertes par les procédures et

24 Lauréline FONTAINE, « La constitutionnalisation des pouvoirs d'exception comme garantie des droits ? », *Cahier de la recherche sur les droits fondamentaux*, 2007, n° 6, p. 40.

25 Lauréline FONTAINE, « Continuité et normes constitutionnelles, bref essai sur la linéarité juridique à l'épreuve des textes et des formes », in Geneviève KOUBI, Guillaume LE FLOCH et Gilles J. GUGLIELMI, *La notion de continuité, des faits au droit*, L'Harmattan, 2011, p. 246.

26 Marie-Anne COHENDET, « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel », in *Mélanges Michel Troper*, Economica, 2006, p. 302-303.

27 Marie-Anne COHENDET, « Le système des variables déterminantes », in *Mélanges Jean Gicquel*, Montchrestien, 2008, p. 121.

28 Assane THIAM, « « Une Constitution, ça se révisé ! ». Relativisme et Etat de droit au Sénégal », *Politique africaine*, 2007/4, p. 145-153.

*mécanismes de la Constitution sans en respecter ni l'esprit, ni l'idéal qui ont fait la force historique du droit constitutionnel* »<sup>29</sup>. Selon Karim Dosso, cette pratique défailante n'est ni congénitale, ni une conséquence du mimétisme, mais bien consécutive des lacunes de la transition<sup>30</sup>.

Le contexte post-autoritaire ou post-totalitaire risque en outre d'aggraver l'écart entre la Constitution et la pratique en raison de lacunes spécifiques du constitutionnalisme. Si Marie-Anne Cohendet a pu concevoir la pratique institutionnelle comme le fruit d'une interprétation de la norme déterminée par certaines variables, c'est parce qu'elle envisageait un système respectant l'Etat de droit ou tout du moins dans lequel la norme était perçue comme une référence cardinale de régulation des comportements par les acteurs. En dépit de l'écart constaté, la pratique demeurerait donc subordonnée et modelée par la norme. Toutefois, lors d'une transition, cet Etat de droit et cette référence à la norme sont au contraire à construire et leur affirmation constitutionnelle n'y pourvoit pas à elle seule. La soumission du pouvoir politique au droit constitutionnel dépend également de son acceptation en tant que nouvelle règle du jeu, car le constitutionnalisme repose certes sur des procédures, mais se fonde d'abord sur une culture politique et juridique spécifique<sup>31</sup>, qui est elle aussi un objectif de la transition. Comme le rappelle Dominique Rousseau, le constitutionnalisme n'a ainsi un sens que si la Constitution est conçue comme une limite au pouvoir et « *est pensée comme une norme, c'est-à-dire, du droit et du droit dur énonçant des commandements, des interdits, des obligations de faire ou de ne pas faire. Or, cette représentation présuppose une normativité de la constitution qui n'appartient pas à la texture de la constitution mais qui est construite par les acteurs sociaux, et en particulier l'acteur juridictionnel* »<sup>32</sup>.

Le remplacement des règles constitutionnelles n'est ainsi pas suffisant pour accompagner la transition démocratique attendue, car leur application dépend en réalité doublement d'une évolution politique des acteurs. Elle conditionne en effet l'interprétation qui en sera donnée, d'une part, et leur accès au statut de normes fondamentales prescrivant leur comportement, d'autre part. Cette relation ambiguë entre pratique des acteurs et droit constitutionnel, qui n'est pas propre aux processus de démocratisation, a généré une réflexion quant au rôle des acteurs institutionnels en tant que co-créateurs de la norme avec la règle écrite. En effet, contrairement à d'autres branches du droit, « *on prétend bien*

29 Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, « Constitution sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme », in *Mélanges Slobodan Milacic*, Bruylant, 2008, p. 339.

30 Karim DOSSO, « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », *RFDC*, 2012/2, n° 90, p. 84.

31 Slobodan MILACIC, « L'Etat de droit, pour quoi faire ? L'Etat de droit comme logistique d'une bonne gouvernance démocratique », in *Mélanges Jean Gicquel*, Montchrestien, 2008, p. 379-384.

32 Dominique ROUSSEAU, « Constitutionnalisme et démocratie », 2008, <http://www.laviedesidees.fr/Constitutionnalisme-et-democratie.html>, p. 4.

*souvent que quand les gouvernants appliquent la Constitution dans un sens contraire à celui qui est manifestement le sien, ils créent la norme constitutionnelle* »<sup>33</sup>.

Cette spécificité s'explique d'abord par le positionnement spécifique des acteurs institutionnels dans l'ordre juridique. En raison des limites des compétences du juge constitutionnel, certains d'entre eux sont en effet placés en position d'interprètes authentiques, au sens où leur interprétation est sans appel et produit des effets juridiques. Or, si les constitutionnalistes ne sont pas unanimes quant à la marge d'appréciation laissée par l'interprétation, tous s'accordent à reconnaître qu'elle n'est jamais un acte de pure connaissance, notamment si l'interprète sait que sa validité ne sera pas examinée par un juge.

La liberté conservée par les acteurs à l'égard des règles constitutionnelles ne réside toutefois pas uniquement dans ce positionnement spécifique. Elle découle également de facteurs politiques susceptibles de légitimer – aux yeux des autres acteurs et/ou de l'opinion publique – leurs pratiques même lorsqu'elles résultent d'une interprétation manifestement éloignée, voire contraire au texte de la Constitution. Comme l'a souligné Max Weber<sup>34</sup>, la domination – c'est-à-dire la chance de trouver obéissance à un ordre émis et/ou la possibilité de contraindre d'autres personnes à infléchir leur comportement en fonction de sa propre volonté – ne s'explique pas uniquement par une légitimité fondée sur sa légalité (ou même sa constitutionnalité)<sup>35</sup>.

A côté de la domination légale, Max Weber distingue ainsi la domination traditionnelle et la domination charismatique. La première s'appuie sur la croyance dans le caractère sacré de l'ordre et/ou des pouvoirs du maître. Elle peut prendre des formes bien plus diverses qu'il n'y paraît de prime abord et n'est ainsi pas absente des régimes démocratiques : « *la domination patriarcale (du père de famille, du chef de clan, du « père du pays ») n'est que le type le plus pur de la domination traditionnelle. Toute forme de « pouvoir autoritaire » qui ne réussit à se prévaloir d'une autorité légitime qu'en vertu d'une habitude profondément intériorisée appartient à la même catégorie, avec simplement des caractéristiques moins prononcées* ». Il en va de même de la domination charismatique, qui se fonde quant à elle sur la reconnaissance de « dons » spécifiques (magie, héroïsme, qualités exceptionnelles de l'esprit ou du verbe par exemple) chez le dominant et au nom desquels le dominé obéit<sup>36</sup>.

Y compris dans une Démocratie constitutionnelle, les différents types de domination légitime se combinent donc. Max Weber l'a d'ailleurs souligné en affirmant que « *le maintien de la plupart des rapports de domination au caractère fondamentalement*

33 Marie-Anne COHENDET, « Le système des variables déterminantes », in *Mélanges Jean Gicquel*, Montchrestien, 2008, p. 122.

34 Max WEBER, « Les trois types purs de la domination légitime (traduction d'Elisabeth Kauffmann) », *Sociologie*, 2014/3, p. 291-302.

35 L'obéissance peut également résulter d'une configuration d'intérêts, l'obéissance étant dans ce cas rationnelle, ou encore d'une coutume.

36 Ces dons ne sont pas évalués en tant que valeur, mais en tant qu'ils produisent des effets.

légal repose sur des fondements mixtes. L'habitude traditionnelle profondément assimilée et le « prestige » (charisme) se rapprochent de la croyance – finalement, de la même manière profondément intériorisée – dans l'importance de la légalité formelle ». Cet auteur démontre ainsi qu'un ordre même légal peut ébranler la légitimité d'une domination, s'il est contraire à la tradition ou nuit au charisme de son auteur. Le mouvement inverse est également exact : la tradition et/ou le charisme peuvent pallier la légalité douteuse ou même l'illégalité d'un commandement. Cela collabore à expliquer la liberté dont disposent les acteurs institutionnels y compris dans les Démocraties institutionnelles.

Cette liberté est d'autant plus grande qu'elle s'appuie également sur un quatrième type de légitimité de la domination : la domination démocratique. Elle revient à considérer un ordre comme devant être obéi, car le dominant tient son pouvoir des dominés et les représente, ses ordres devenant ainsi les leurs. Si Max Weber a finalement écarté cette piste après l'avoir esquissée notamment en raison de sa conceptualisation de la Démocratie<sup>37</sup>, son effet n'en demeure pas moins patent sur les pratiques développées par les acteurs dans les Démocraties constitutionnelles. L'exemple de l'interprétation donnée en 1962 par le Général de Gaulle de l'article 11 de la Constitution française de 1958 l'illustre à deux égards. Bien qu'illégal, la domination qu'il exerça alors fut légitimée tant par son statut de Président élu (même indirectement) dans un régime démocratique, que parce que l'ordre donné renforçait le pouvoir des dominés. Non seulement il devait en effet être sanctionné par un vote populaire, mais il renforçait potentiellement la place du Peuple en lui rendant un pouvoir de révision direct et en lui conférant – en cas de vote positif – le pouvoir d'élire directement son Président. Cette domination fut d'ailleurs aussi traditionnelle et charismatique<sup>38</sup>.

L'applicabilité de ces différentes formes de domination légitime au sein même des Démocraties constitutionnelles démontre que l'exercice du pouvoir politique au sein de l'Etat n'est pas exclusivement déterminé par les règles constitutionnelles. Elle permet ainsi de constater l'existence – à côté des règles constitutionnelles régissant l'exercice du pouvoir politique – de règles politiques informelles, c'est-à-dire non normativisées.

Lorsqu'elles sont connectées à un texte constitutionnel donné, ces règles peuvent en partie être assimilées aux conventions de la Constitution définies par Yves Mény<sup>39</sup>, mais

37 Yves SINTOMER et Jérémie GAUTHIER, « Les types purs de la domination légitime : forces et limites d'une typologie », *Sociologie*, 2014/3, p. 319-333.

38 D'autres types purs de domination légitime, concurrents de la domination légale et même de la domination démocratique, peuvent être envisagés y compris dans un régime démocratique. La redistribution des biens et des services en est notamment un exemple, même si elle peut également être analysée sous l'angle de l'obéissance rationnelle. Yves SINTOMER et Jérémie GAUTHIER, « Les types purs de la domination légitime : forces et limites d'une typologie », *Sociologie*, 2014/3, p. 326-329.

39 Les conventions de la Constitution sont « un ensemble de pratiques qui règlent le comportement et les devoirs des pouvoirs publics. Ces pratiques ne sont pas définies par un texte mais résultent de précédents, d'usages, d'accords informels considérés comme obligatoires, bien qu'il n'existe pas de sanction juridique, notamment juridictionnelle, à la violation des règles coutumières jusque-là acceptées. Le processus de création et de mutation des conventions est donc fluide. (...) Ce qui est au contraire déterminant c'est l'accord, le consensus sur des pratiques qui s'appliquent en complément ou en marge du texte pour l'éclairer, le modifier, voire le contredire » :

toutes n'en sont cependant pas. Elles forment une sorte de « paraconstitution »<sup>40</sup> et sont déterminantes pour la pratique institutionnelle, dans la mesure où elles affectent l'interprétation des règles constitutionnelles et régissent les comportements en dehors d'elles.

Dès lors, y compris au sein d'une Démocratie constitutionnelle, le droit constitutionnel est certes un cadre majeur de l'exercice du pouvoir politique, mais n'en est pas le seul. Réciproquement, le droit constitutionnel n'a pas pour unique objet de régir le pouvoir politique et comprend donc des règles qui ne lui sont pas relatives. Les sphères constitutionnelle et politique doivent donc être distinguées et conservent toujours une part d'autonomie, dont il est fondamental de tenir compte dans l'appréhension de la transition démocratique. Ce constat implique en effet que la transition constitutionnelle n'épuise pas la transition politique, au sens où elle ne permettra pas à elle seule de transformer l'exercice du pouvoir politique au sein de l'Etat, ce risque étant accru par l'absence préalable d'Etat de droit. Les règles non juridiques doivent également être transformées. Du côté des gouvernés, la transition sociale/culturelle y contribuera. Du côté des acteurs, la transition politique est essentielle, à côté de la transition constitutionnelle, car seuls leurs effets conjoints transformeront véritablement les comportements des acteurs.

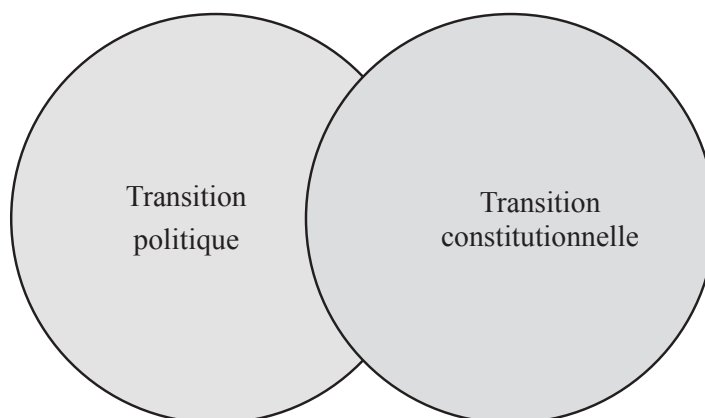
La transition politique doit transformer les règles politiques que reconnaissent les acteurs. Elle consiste alors à remplacer celles qui étaient propres au régime dictatorial ou totalitaire par de nouvelles règles du jeu distinctives d'un régime démocratique. Ces règles sont notamment d'accepter la souveraineté du peuple dans le choix de ses gouvernants et des politiques menées au sein de l'Etat, de renoncer à la violence comme mode de régulation des relations politiques, ainsi qu'à l'exercice personnel et/ou illimité du pouvoir politique dans ses moyens, comme dans ses finalités, d'accepter le pluralisme politique et donc le multipartisme et les droits de l'opposition et enfin de reconnaître la dignité des individus et des groupes. La transition politique doit ainsi faire émerger une nouvelle culture politique. Le constitutionnalisme y est d'ailleurs intégré en tant que moyen de la garantir. Son inscription dans la Constitution post-transitionnelle sera ainsi d'abord le fruit de la transition politique et non de la transition constitutionnelle.

La transition politique est donc essentiellement matérielle, contrairement à la transition constitutionnelle qui présente une très forte dimension formelle. En dépit de leurs champs en grande partie communs, ces deux processus sont donc distincts, chacun étant fondé sur une logique propre et poursuivant une finalité spécifique et chacun conservant toujours une part d'autonomie à l'égard de l'autre.

---

Yves MENY, « Les conventions de la Constitution », *Pouvoirs*, 1989, n° 50, p. 54-55. Il en existe quatre catégories : les conventions culturelles (qui concernent des domaines considérés comme étrangers à la Constitution proprement dite), les conventions de complémentarité (qui pallient les silences du texte), les conventions de substitution (qui transfèrent des compétences ou des pouvoirs à une autorité différente de celle désignée par la Constitution) et les conventions de novation (qui occultent certaines dispositions de la Constitution). Les acteurs politiques ont le monopole de leur création. Yves MENY, « Les conventions de la Constitution », *Pouvoirs*, 1989, n° 50, p. 55-59 et 63.

40 Luc SINDJOUN, « Les pratiques sociales dans les régimes africains en voie de démocratisation : hypothèses théoriques et empiriques sur la paraconstitution », *Revue canadienne de science politique*, 2007, n° 2, p. 467-468.



**FIGURE 2.** La différenciation des transitions constitutionnelle et politique

Distinguer les transitions politique et constitutionnelle ne doit toutefois pas occulter la complémentarité de ces deux processus. La transition démocratique est certes « *toujours un moment politique et peut-être même le moment politique à l'état pur. L'ordre juridique « ancien » ne commande plus les comportements et l'ordre juridique « nouveau » n'est pas encore défini ; restent seuls en présence les rapports de force politique, le jeu libre des acteurs, la violence. Et pourtant, le droit apparaît immédiatement dans ce moment révolutionnaire sous les formes d'une annonce de la constitution et d'une écriture de la constitution* »<sup>41</sup>, ce qui s'explique par la volonté des acteurs politiques d'y recourir.

### **B. L'interaction des transitions constitutionnelle et politique au cœur de la transition démocratique**

L'interaction des transitions constitutionnelle et démocratique réside d'abord dans le fait que les règles constitutionnelles sont le fruit de l'action et de la volonté des acteurs de changer les règles du jeu politique. La transition constitutionnelle est donc à cet égard consécutive de la transition politique. Elle n'est toutefois pas un simple moyen de la consigner, car elle en démultiplie les effets.

La Constitution est en effet le moyen de montrer et de fixer les décisions prises et donc de matérialiser le renouvellement du contrat social et de l'exercice du pouvoir politique. Au travers de ses dispositions institutionnelles, substantielles et normatives<sup>42</sup>, elle permet ensuite de concrétiser ce renouvellement dans les institutions, le catalogue

41 Dominique ROUSSEAU, « Le temps de la Constitution dans les transitions politiques », in Xavier PHILIPPE et Natasa DANELCIUC-COLODROVSKI (Dir.), *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles*, Institut Universitaire Varenne, « Transition & Justice », vol. 2, 2014, p. 226.

42 Selon l'objet du droit constitutionnel, tel que défini par le Doyen Favoreu : Louis FAVOREU, « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit », *RFDC*, 1990, p. 73-77.

des droits et libertés ou encore la redéfinition de l'ordre juridique et par l'établissement de procédures idoines. La Constitution permet aussi de crédibiliser la transition politique, grâce à la force symbolique qui lui est attachée et à la crédibilité contemporaine de l'outil juridique. Slobodan Milacic a ainsi souligné que « *le Droit est aujourd'hui devenu l'argument de la force et la Raison légitimante* »<sup>43</sup>. Réciproquement, elle permet de symboliser le changement politique et la nouvelle identité de l'Etat au travers de symboles matériels, tels que le drapeau, l'hymne national ou la dénomination du pays. Elle marque ainsi la rupture avec le passé, même si l'hypertrophie des symboles risque parfois de nuire à son opérationnalité<sup>44</sup>. La Constitution permet enfin de normativiser le résultat de la transition politique et donc – en principe – d'accroître et de garantir ses effets en le rendant juridiquement obligatoire. Dès lors, ses dispositions « *ne font pas que réfléchir passivement ce nouveau Pacte, elles vont aussi avoir un rôle actif, d'impulsion de nouveaux comportements* »<sup>45</sup>.

Une fois la transition achevée, le rapport entre acte politique et règles constitutionnelles semble donc s'inverser. La nouvelle Constitution apparaît en effet comme le moteur de la consolidation politique, puisqu'elle est supposée prescrire le comportement des acteurs. La consolidation constitutionnelle semble alors produire la consolidation politique et générer ainsi la consolidation démocratique. L'écart permanent entre le texte de la Constitution et les pratiques institutionnelles précédemment constaté démontre toutefois les limites de ce raisonnement. Il invite alors à ne plus concevoir les relations entre l'action politique des acteurs et le droit constitutionnel comme une influence univoque de l'un sur l'autre, qui s'inverserait au cours du processus, mais comme une interaction continue tout au long du processus.

En effet, la consolidation exige en premier lieu une consolidation politique parallèle à la consolidation constitutionnelle dans la mesure où l'adoption de la Constitution ne prive pas les acteurs politiques de toute autonomie. Ils conservent en effet une part de liberté, *via* l'interprétation, l'existence de vides juridiques ou même des pratiques contraires à la Constitution. Plus encore, ils conservent également la faculté de modifier le cadre constitutionnel par la révision ou l'adoption d'un nouveau texte. L'avènement d'une Démocratie consolidée nécessite donc les effets conjoints de la consolidation politique et de la consolidation constitutionnelle, qui seuls peuvent permettre un exercice démocratique du pouvoir à moyen et long termes.

Le même raisonnement est en fait applicable à la transition démocratique. Durant son déroulement, la relation entre la transition politique et la transition constitutionnelle

43 Slobodan MILACIC, « A l'Est, l'Etat de droit pour induire la démocratie ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1992, n° 4, p. 40.

44 Fabrice HOURQUEBIE, « Néoconstitutionnalisme et contenu des Constitutions de transition : quelle marge de manœuvre pour les Constitutions de transition ? », in *Annuaire international de justice constitutionnelle 2014*, Economica, 2015, p. 600.

45 Marie-Elisabeth BAUDOIN, « Le droit constitutionnel et la Démocratie à l'épreuve du temps », in *Mélanges Slobodan Milacic*, Bruylant, 2008, p. 42.



ne se limite ainsi pas à ce que la première produise la seconde, qui renforcerait ses effets. Elle est au contraire mutuelle et continue. La transition constitutionnelle ne consiste en effet pas en une simple adoption de la Constitution à l'issue de la transition politique. Elle est au contraire un réel processus de remplacement du système constitutionnel dictatorial ou totalitaire par un nouveau système constitutionnel, qui s'étend tout au long de la transition démocratique. Sa durée s'explique d'abord par la simultanéité des discussions politiques et des débats constitutifs, qui sont en pratique étroitement liés. Elle résulte ensuite du recours par les acteurs politiques au droit constitutionnel souvent dès le début de la transition et tout au long de son déroulement. Outre la Constitution post-transitionnelle, qui en est le résultat, la transition constitutionnelle inclut donc un véritable droit constitutionnel de transition.

Ce droit constitutionnel de transition a deux principaux objets. Le premier est de déconstruire le système constitutionnel autoritaire ou totalitaire, dont la disparition (ou tout du moins l'affaiblissement) est généralement souhaitée et réalisée bien avant que la future Constitution ne soit adoptée. Il comprend donc des règles déconstituantes, ainsi que des règles destinées à les compenser et qui portent sur « *les modalités de production des normes infraconstitutionnelles provisoires et l'habilitation des organes décisionnels provisoires* » et sur la « *détermination du sort des normes infraconstitutionnelles antérieures* »<sup>46</sup>. Le second objet du droit constitutionnel de transition est plus surprenant : il est utilisé par les acteurs afin de réguler le processus constituant lui-même. Il inclut donc enfin des normes relatives aux « *modalités de production de la nouvelle Constitution qui peuvent être celles prévues par la Constitution en vigueur, résulter d'une révision ou être édictées en violation de celles-ci* ».

L'étendue du droit constitutionnel de transition traduit le rôle majeur conservé par l'Etat – pourtant en crise ou en reconstruction – dans le cadre des processus de démocratisation<sup>47</sup>. Luc Sindjoun a d'ailleurs souligné le même paradoxe concernant le Gouvernement de transition, qui est tout à la fois le révélateur de la crise traversée par l'Etat, l'attestation de sa continuité et l'attestation de sa continuité par la Constitution<sup>48</sup>. Elle traduit également la volonté des acteurs d'y recourir, dans la mesure où ils en sont les auteurs. Selon les dispositions qu'il comprend, le droit constitutionnel de transition est ainsi susceptible de contribuer au déroulement de la transition politique.

Il peut en premier lieu accompagner, renforcer et pérenniser la libéralisation générée. La déconstitutionnalisation du régime dictatorial ou totalitaire met ainsi fin à certains principes, institutions ou procédures prévus par l'ancienne Constitution. Il peut notamment s'agir d'abroger le caractère marxiste-léniniste d'un Etat ou l'interdiction

46 Emmanuel CARTIER, *La transition constitutionnelle en France (1940-1945) – La reconstruction révolutionnaire d'un ordre juridique « républicain »*, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », Tome 126, 2005, p. 7-9.

47 Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 1999, p. 9-10.

48 Luc SINDJOUN, « Le Gouvernement de transition : éléments pour une théorie politico-constitutionnelle de l'Etat en crise ou en reconstruction », in *Mélanges Slobodan Milacic*, Bruylant, 2008, p. 976-996.

de créer des partis politiques ou encore de faire cesser les activités d'une Cour constitutionnelle entièrement dévolue au pouvoir. La gestion constitutionnelle de la période de transition peut en outre compléter cette action négative tendant à éviter que la Constitution ne freine la libéralisation, par une action positive tendant à ce qu'elle la favorise. Les dispositions provisoires peuvent ainsi inclure un nouveau catalogue des droits et libertés ou créer une assemblée législative provisoire élue au suffrage universel direct ou encore une Cour constitutionnelle. Dans un tel cas, le droit constitutionnel de transition devient à son tour moteur de la transition politique, puisqu'il contraint les acteurs à respecter de nouvelles règles plus démocratiques. Il prévient ainsi les retours en arrière, mais est également pédagogique en collaborant à institutionnaliser de nouvelles pratiques. Parmi elles figure notamment le renouveau du droit, que Xavier Philippe considère comme le « *but du droit de transition* »<sup>49</sup>. L'objectif est en effet que la perception des normes juridiques par la population et les acteurs évolue : leur caractère obligatoire doit être affermi, mais elles ne doivent plus être considérées comme des instruments de domination du pouvoir.

La gestion constitutionnelle de la période de transition permet en outre de réguler la transition politique, dans la mesure où elle définit ou redéfinit les modes d'accès et d'exercice du pouvoir. Elle évite ainsi que la période de transition soit dépourvue de règles du jeu et prévient donc la vacance du pouvoir, tout en limitant les désaccords et affrontements entre les acteurs, qui disposent d'un cadre référent commun.

Le droit constitutionnel de transition influe enfin sur la transition politique au travers des règles relatives au processus constituant. Dans la mesure où les débats constitutifs sont toujours l'occasion de discussions d'abord politiques, la régulation du processus constituant revient en réalité à structurer la transition politique. Au travers de ses règles procédurales, elle établit par exemple des critères de participation des acteurs, les étapes et la durée des discussions, le mode d'arrêt des décisions ou encore le mode de règlement des différends. Par ses règles substantielles, elle peut également limiter les termes des discussions politiques en imposant que la future Constitution comprenne certaines dispositions ou soit conforme à certains principes. De manière moins évidente, les règles procédurales ont d'ailleurs également un impact sur le contenu du texte constitutionnel définitif, puisque la sélection des acteurs ou encore la manière de prendre les décisions ou de résoudre les conflits ne sont pas neutres sur le déroulement des discussions politiques et leurs résultats.

*« Le droit constitutionnel peut, de ce fait, être analysé comme le moteur de l'évolution historique dans la mesure où il prescrit de nouveaux comportements et a proposé une*

49 Xavier PHILIPPE, « La spécificité du droit de transition dans la construction des Etats démocratiques. L'exemple de l'Afrique du Sud », in Laurent SERMET (Dir.), *Droit et démocratie en Afrique du Sud*, L'Harmattan, 2002, p. 37.

*nouvelle perspective de développement des Etats* »<sup>50</sup>. Si chaque transition constitutionnelle demeure spécifique de par sa chronologie, son ampleur et sa matière, les transitions démocratiques ne sont donc pas seulement des temps éminemment politiques, mais aussi des temps éminemment juridiques.

Concernant l'Europe de l'Est, Slobodan Milacic l'a souligné dès 1992<sup>51</sup>, de même que Jean-Pierre Massias qui, en 1991, mettait en lumière, dans sa thèse, les relations complexes entre Justice constitutionnelle et transition démocratique<sup>52</sup>. En Afrique subsaharienne, la doctrine se livra au même constat. Gérard Conac employa ainsi l'expression de « *neoconstitutionnalisme* »<sup>53</sup> pour désigner les transitions constitutionnelles des années 1990, tandis que Jean du Bois de Gaudusson soulignait qu'elles avaient conduit à une nouvelle phase d'intense activité du constitutionnalisme en Afrique<sup>54</sup>, ainsi saisie par le droit<sup>55</sup>. Il s'est d'ailleurs également penché sur le contrôle exercé par les cours constitutionnelles lors des transitions politiques en Afrique<sup>56</sup>. Albert Bourgi a quant à lui souligné « *l'irruption du constitutionnalisme dans le débat démocratique* » et affirmé que « *c'est dans la force du droit que les acteurs politiques ont tenté de trouver les voies et les moyens d'introduire de véritables changements* »<sup>57</sup>. Lors des Printemps arabes, le même phénomène s'est à nouveau produit.

Durant la transition, le droit constitutionnel est ainsi perçu comme « *au service et au secours du processus démocratique* »<sup>58</sup>, ce qui explique le particularisme de la transition constitutionnelle en tant que processus constituant, d'une part, et son interaction avec la transition politique, d'autre part. Comme l'illustre le schéma ci-dessous, le déroulement de la transition démocratique et les résultats obtenus à son issue sont conditionnés par le déroulement parallèle et concordant des transitions politique et constitutionnelle.

50 Marie-Elisabeth BAUDOIN, « Le droit constitutionnel et la Démocratie à l'épreuve du temps », in *Mélanges Slobodan Milacic*, Bruylant, 2008, p. 40.

51 Slobodan MILACIC, « A l'Est, l'Etat de droit pour induire la démocratie ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1992, n° 4, p. 23-40.

52 Cette thèse a été publiée en 1998 : Jean-Pierre MASSIAS, *Justice constitutionnelle et transition démocratique en Europe de l'Est*, Les Presses Universitaires de la Faculté de Droit de Clermont-Ferrand, LGDJ, 1998, 456 pages.

53 Gérard CONAC, « Les processus de démocratisation en Afrique », in Gérard CONAC, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 1993, p. 40

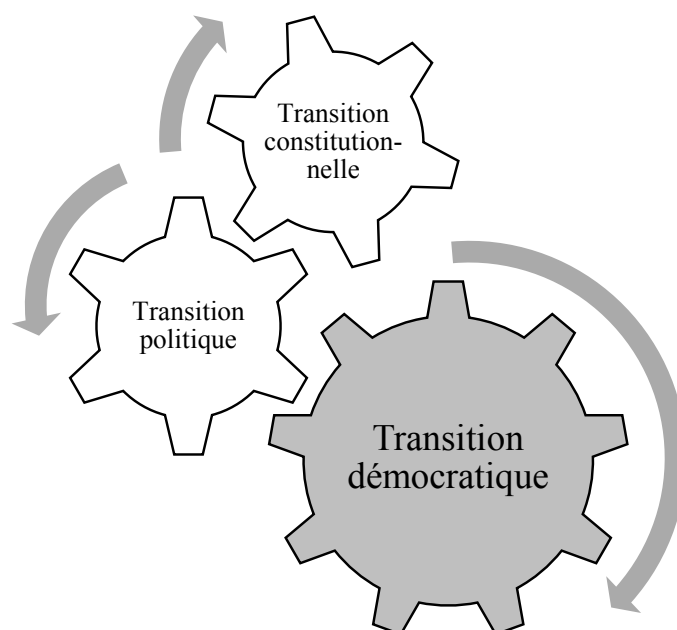
54 Gérard CONAC, Christine DESOUCHES et Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, Tome 1, Bruylant, La Documentation française, « retour aux sources », 1997, p. 9.

55 Jean DU BOIS DE GAUDUSSON « Trente ans d'institutions constitutionnelles et politiques : points de repères et interrogations », *Afrique contemporaine*, n° spécial 156, 4<sup>e</sup> trimestre 1992, p. 54.

56 Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, « Jurisprudences constitutionnelles et transitions politiques en Afrique : arrêt sur quelques cas concrets », in *Mélanges Jean-Pierre Machelon*, LexisNexis, 2015, p. 95-105.

57 Albert BOURGI, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RFDC*, octobre 2002, n° 52, p. 724.

58 Babacar KANTE, « Le constitutionnalisme à l'épreuve de la transition démocratie en Afrique », in Carla M. ZOETHOUT, Marlies E. PIETERMAAT-KROS et Piet W. C AKKERMANS, *Constitutionalism in Africa*, Faculteit des Rechtsgeleerdheid, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1996, p. 19.



**FIGURE 3. Transition démocratique, transition politique et transition constitutionnelle**

Il existe ainsi une véritable interaction entre transition politique et transition constitutionnelle, au sens où la transition politique enclenche la transition constitutionnelle et impulse un renouvellement du droit constitutionnel et où la transition constitutionnelle matérialise, régule et rend effective la transition politique. Lorsqu'il fonctionne, ce double mouvement fait réussir la transition démocratique et ainsi facilite la consolidation. Il pose cependant le problème de sa synchronisation et de sa cohérence. Analysant des transitions de l'Est de l'Europe, Brigitte Vincent a notamment montré les dangers de processus dont la partition « *s'est jouée sur deux tempos fatalement discordants : allégo pour la mutation de la norme constitutionnelle, mais piano pour la culture politique... (...) Les impératifs du moment ont conduit à l'adoption de constitutions (...) qui n'ont pas été pensées comme « transitionnelles » mais comme celles de démocraties « post-modernes » peu adaptées à un terrain encore marqué par la culture issue de l'ancien système* »<sup>59</sup>.

La transition constitutionnelle et la transition politique sont donc interdépendantes, chacune ayant son propre effet sur la transition démocratique. L'analyse de la transition constitutionnelle ne permet ainsi pas uniquement de mesurer en quoi et comment le droit constitutionnel collabora ou entrava la réussite d'une transition démocratique. Elle révèle également la transition politique, car elle en est symptomatique.

La transition constitutionnelle dévoile en effet la logique technologique de la transition politique (les acteurs ont-ils choisi des outils constitutionnels adaptés à la mise en place d'un régime démocratique ?) et sa logique idéologique (le droit constitutionnel de

<sup>59</sup> Brigitte VINCENT, « Et la fonction idéologique des Constitutions ? », in *Mélanges Slobodan Milacic*, Bruylant, 2008, p. 270.

transition et la nouvelle Constitution sont-ils cohérents avec l'objectif de démocratisation ou démontrent-ils une autre intention ?). Son observation est donc particulièrement édi-  
fiante de la réalité de la transition politique qu'elle démasque.

Les constitutionnalistes doivent en effet faire preuve de scepticisme quant à la transition constitutionnelle, car si « *ce besoin de droit affirmé au plus fort des tourmentes politiques de toute révolutions* » est pour eux une « *heureuse surprise* », ils « *doivent rester lucides et savoir comprendre ce recours immédiat à la constitution (...)* Les acteurs politiques de la révolution n'abandonnent pas, en effet, au droit et aux juristes le guidage de la révolution ; ils se servent de la dimension symbolique et pratique du droit dans les jeux de pouvoir de la transition politique »<sup>60</sup>. La lucidité est d'autant plus importante que l'engagement de la transition démocratique et l'objectif affiché de la démocratisation n'impliquent ni la pureté des intentions des acteurs politiques, qui sont également dans un moment d'affrontements pour la conquête du pouvoir, ni même que tous souhaitent la réussite de la transition politique. Non seulement la transition constitutionnelle demeure un instrument, mais elle peut également être l'outil de projets qui ne soient pas seulement, voire pas principalement, destinés à permettre l'avènement de la Démocratie. Son analyse doit d'ailleurs justement permettre de déceler la nature réelle du projet des acteurs politiques qui la conduisent.

La transition constitutionnelle du Bénin sera ainsi une grille d'analyse adaptée pour tenter d'isoler les facteurs expliquant la réussite de la transition démocratique dans ce pays, dans la mesure où elle en est l'un des moteurs les plus efficaces, d'une part, et l'un des reflets les plus instructifs de la transition politique, d'autre part. Sa pertinence nécessite toutefois de recourir à une méthode adaptée à sa spécificité.

## SECTION 2. L'ANALYSE SYSTÉMIQUE ET LOGIQUE, UNE MÉTHODE ADAPTÉE À L'ÉTUDE DES TRANSITIONS CONSTITUTIONNELLES

Analyser la réussite de la transition démocratique béninoise au prisme de sa transition constitutionnelle a nécessité la recherche d'une méthode adaptée. En effet, comme l'a souligné Jean-Pierre Massias, « *le droit constitutionnel est tout à la fois un instrument privilégié d'observation de la transition tout en étant si fortement marqué par elle qu'on peut désormais évoquer un droit constitutionnel de la transition* »<sup>61</sup>. Une transition constitutionnelle présente notamment une chronologie, une logique et un fonctionnement toujours spécifiques (§ 1), qui nécessitent de repenser son observation afin de comprendre

60 Dominique ROUSSEAU, « Le temps de la Constitution dans les transitions politiques », in Xavier PHILIPPE et Natasa DANELCIUC-COLODROVSKI (Dir.), *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles*, Institut Universitaire Varenne, « Transition & Justice », vol. 2, 2014, p. 226.

61 Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 2<sup>e</sup> édition, 2008, p. 10.

les transitions démocratiques. Il s'agit ainsi de préciser en quoi la transition constitutionnelle peut être un objet du droit constitutionnel-science (§ 2) et quelle méthode peut être utilisée pour l'analyser effectivement (§ 3).

## § 1. Les caractéristiques distinctives d'une transition constitutionnelle réalisée dans le cadre d'une transition démocratique

Quelles que soient ses caractéristiques formelles, une transition constitutionnelle réalisée dans le cadre d'une transition démocratique n'est jamais comparable à une révision constitutionnelle ou à l'adoption d'une Constitution accomplie dans un autre contexte. Elle se distingue en effet par la radicalité de la mutation qu'elle est supposée permettre (A), ce qui explique qu'elle soit un processus aléatoire, régulé par un droit constitutionnel atypique (B) et extrêmement conflictuel (C).

### A. Une mutation constitutionnelle de particulière intensité

Une transition constitutionnelle peut être définie de manière neutre. Emmanuel Cartier l'a ainsi décrite comme le passage d'un état (n) à un état (n+1) et donc d'une Constitution à une autre<sup>62</sup>. Isabelle Thumerel, reprenant Gweltaz Eveillard<sup>63</sup>, l'a également qualifiée de période intermédiaire entre deux régimes constitutionnels<sup>64</sup>.

Ces définitions permettent de saisir la temporalité d'une transition constitutionnelle en montrant qu'elle est un processus et implique donc une certaine durée entre deux Constitutions définitives, d'une part, et qu'elle n'est pas non plus une période transitoire au sens strict, d'autre part. Dans son sens usuel, le qualificatif « transitoire » signifie certes un état intermédiaire et provisoire et décrit alors justement la transition constitutionnelle, qui n'est effectivement que momentanée. Toutefois, son sens juridique est différent. Le droit transitoire est en effet composé des règles destinées à résoudre les conflits nés de la succession des lois dans le temps en permettant de déterminer laquelle est applicable<sup>65</sup>. Une Constitution peut inclure des dispositions transitoires précisant comment certaines de ses autres dispositions trouveront à s'appliquer dans le temps. Ainsi, par exemple, les nouvelles compétences présidentielles peuvent ne prendre effets qu'à compter de

62 Emmanuel CARTIER, *La transition constitutionnelle en France (1940-1945) – La reconstruction révolutionnaire d'un ordre juridique « républicain »*, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », Tome 126, 2005, p. 4-11.

63 Gweltaz EVEILLARD, *Les dispositions transitoires en droit public français*, Dalloz, « Nouvelle bibliothèque des thèses », vol. 62, 2007, p. 166.

64 Isabelle THUMEREL, *Les périodes de transition constitutionnelle : contribution à l'étude du pouvoir constituant et des actes pré-constituants*, Thèse de doctorat en droit public, Université Lille II, 2008, p. 4.

65 Pour davantage de détails, voir les développements d'Emmanuel Cartier fondés sur la définition issue du *Vocabulaire juridique* de Gérard Cornu : Emmanuel CARTIER, *La transition constitutionnelle en France (1940-1945) – La reconstruction révolutionnaire d'un ordre juridique « républicain »*, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », Tome 126, 2005, p. 5-7.

l'élection du prochain Président. La période durant laquelle les règles transitoires produisent leurs effets est ainsi *stricto sensu* la période transitoire et la transition constitutionnelle n'est donc pas une. Afin d'éviter toute confusion, le qualificatif « transitoire » ne sera pas utilisé au sens large et remplacé par les termes « provisoire » ou « intérimaire ».

Les définitions neutres de la transition constitutionnelle apportent donc un éclairage quant à sa nature. Dégagées pour étudier l'histoire constitutionnelle française, elles semblent toutefois insuffisantes pour rendre compte des transitions constitutionnelles réalisées dans le cadre des transitions démocratiques. Elles ne permettent en effet pas de saisir leur différence pourtant manifeste avec les autres processus constituants et méritent donc d'être complétées.

La forme des transitions constitutionnelles n'est à cet égard pas opérante, car elle est en fait très disparate. Elles peuvent ainsi être réalisées par simples révisions constitutionnelles plus ou moins complètes ou par une véritable révolution constitutionnelle<sup>66</sup> et mettre en œuvre ou non une ingénierie juridique novatrice et sophistiquée. Si elles ont remplacé les révolutions violentes, les juristes doivent donc se garder de tout triomphalisme positiviste<sup>67</sup>, car leur identification ne repose pas sur leur forme. Le droit constitutionnel de transition est en outre composé de différents types de règles, dont l'usage et le contenu varient d'un processus à l'autre. Les distinguer par leur matière n'est donc pas non plus possible. Leur spécificité semble donc résider dans leur finalité, c'est-à-dire dans le fait qu'elles sont destinées à permettre une mutation constitutionnelle radicale entre une Constitution dictatoriale et une Constitution démocratique en parallèle d'une transition politique.

La notion de « mutation constitutionnelle » est utilisée par certains constitutionnalistes pour désigner « *un changement de nature des institutions, de leurs pouvoirs, des équilibres politiques et juridiques qui découlent du régime constitutionnel* »<sup>68</sup>, qu'il résulte d'une nouvelle Constitution, d'une révision constitutionnelle ou d'un changement constitutionnel par la pratique institutionnelle ou les institutions juridictionnelles<sup>69</sup>. Elle tend donc à différencier les modifications constitutionnelles par leur effet et donc par leur matière et non par leur forme<sup>70</sup>. Olivier Beaud a ainsi par exemple analysé les mutations

66 Selon l'expression utilisée par Georges Liet-Veaux pour désigner « *l'abrogation expresse ou tacite, totale ou partielle d'une Constitution avec violation immédiate ou différée des règles prévues à cet effet* » : Georges LIET-VEAUX, *La continuité du Droit interne – Essai d'une Théorie Juridique des Révolutions*, Sirey, 1943, p. 46.

67 Jean-Pierre MASSIAS, « Pacification sociale et transition constitutionnelle », in *Mélanges Slobodan Milacic*, Bruylant, 2008, p. 164.

68 Guillaume DRAGO, « Les mutations constitutionnelles : notion, types, causes – Essai de classification », in *Les mutations constitutionnelles*, Société de législation comparée, « Colloques », vol. 20, 2013, p. 204.

69 Selon la distinction opérée – comme l'a rappelé Olivier Beaud – par Jellinek, qui a défini le changement constitutionnel comme « *une modification de la Constitution qui laisse inchangé formellement le texte de la Constitution et qui résulte de faits qui ne sont pas nécessairement issus de l'intention de modifier la Constitution ou de la conscience de le faire* ». Olivier BEAUD, « Les mutations de la V<sup>e</sup> République ou comment se modifie une Constitution écrite », *Pouvoirs*, 2001/4, p. 21.

70 Guillaume DRAGO, « Les mutations constitutionnelles : notion, types, causes – Essai de classification », in *Les mutations constitutionnelles*, Société de législation comparée, « Colloques », vol. 20, 2013, p. 203-206.

constitutionnelles de la V<sup>e</sup> République, après avoir constaté que « *quoique identique formellement, voire substantiellement, cette V<sup>e</sup> République a aussi effectivement changé* »<sup>71</sup>. Pour y procéder, il a ainsi dissocié les révisions constitutionnelles afin d'isoler celles ayant conduit à une mutation constitutionnelle des autres.

La notion de mutation constitutionnelle permet ainsi d'appréhender le droit constitutionnel dans une logique non strictement normativiste. Elle s'appuie sur une approche similaire à celle de Carl Schmitt, qui distinguait les simples lois constitutionnelles de la Constitution proprement dite<sup>72</sup>. Analyser les transitions constitutionnelles comme des mutations constitutionnelles les dissocie des autres révisions ou processus constitutants.

Cette analogie ne rend toutefois pas encore pleinement compte de leur particularisme. Si, par exemple, la mise en place de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct suite à la révision de 1962 a effectivement généré une mutation constitutionnelle de la V<sup>e</sup> République, son envergure demeure très inférieure à celle des transitions constitutionnelles réalisées dans le cadre d'une transition démocratique.

Le constat de la brutalité des transitions démocratiques leur est également applicable, car le passage d'un système constitutionnel dictatorial ou totalitaire à un système constitutionnel démocratique exige une mutation institutionnelle, substantielle et normative complète. Non seulement les institutions, la protection des droits et libertés et l'Etat de droit doivent être matériellement transformés et/ou établis, mais cette métamorphose exige également celle des valeurs sous-jacentes et de la notion de Constitution. Les transitions constitutionnelles sont donc des mutations radicales, ce qui les distingue des autres mutations constitutionnelles.

Eclipser cette radicalité fait obstacle à leur explication et leur compréhension, car elle seule permet de les expliquer et de les comprendre. Elle est en effet décisive pour leur déroulement, comme pour leur matière et constitue leur singularité, qui transcende leur hétérogénéité formelle et contextuelle. Leurs caractéristiques secondaires en sont d'ailleurs principalement des conséquences.

## ***B. Un processus constituant incertain, marqué par un droit constitutionnel spécifique à la transition***

La radicalité des transitions constitutionnelles explique qu'elles soient aléatoires et insuffisantes pour produire les résultats attendus. La mutation constitutionnelle attendue est tout d'abord hypothétique. En effet, à l'instar des transitions démocratiques elles-mêmes, les transitions constitutionnelles connaissent de fréquents échecs, la Constitution en résultant ne permettant pas l'établissement d'un régime démocratique. Elles ne permettent ensuite jamais à elles seules d'atteindre un tel résultat. La transition

71 Olivier BEAUD, « Les mutations de la Ve République ou comment se modifie une Constitution écrite », *Pouvoirs*, 2001/4, p. 19-31.

72 Carl SCHMITT, *La notion de Constitution*, PUF, « Léviathan », 1993, p. 151-159.



démocratique est certes une saison créatrice du droit constitutionnel. Toutefois, la transition constitutionnelle n'est pas l'été des réalisations, mais seulement le printemps des promesses<sup>73</sup>. La mutation attendue est en effet telle, que sa réalisation effective nécessite toujours une phase de consolidation postérieure à l'adoption de la Constitution post-transitionnelle.

Cette consolidation consiste d'abord à « *s'appuyer sur le texte constitutionnel pour développer des pratiques démocratiques et passer d'une démocratie potentielle à une démocratie réelle* »<sup>74</sup>. Jean-Michel Blanquer insiste notamment sur la nécessaire homogénéisation de l'effectivité juridique, qui permet à terme une meilleure cohérence du droit constitutionnel et des institutions<sup>75</sup>. Il s'agit ainsi de réduire tant l'ineffectivité de certaines dispositions de la Constitution, que l'instrumentalisation d'autres par les acteurs et donc limiter « l'hypo-droit » et « l'hyper-droit ». La consolidation est ainsi un temps d'appropriation des nouvelles règles constitutionnelles par les acteurs politiques.

Elle est toutefois également constitutionnelle. Jean-Pierre Massias en a notamment distingué deux types de traductions<sup>76</sup>. Les premières dites de construction comprennent deux étapes chronologiques. Le développement constitutionnel consiste d'abord à concrétiser la Constitution, en mettant en place les institutions qu'elle prévoit, dans le respect de ses dispositions. Il s'agit non seulement de procéder à la désignation des acteurs, mais aussi d'adopter les textes complémentaires nécessaires et d'agir conformément au cadre normatif fixé. Le développement constitutionnel implique également de reconstruire le système normatif en le purgeant de l'ensemble des dispositions antérieures incompatibles avec un régime démocratique, mais aussi de réguler cette phase particulièrement délicate. La construction nécessite ensuite un ajustement constitutionnel. Ce dernier comprend tant l'élaboration d'une réelle identité démocratique, que l'ajustement de la Constitution à cette identité et aux besoins identifiés suite à une première application des règles posées. L'objectif est alors de stabiliser le régime démocratique. Les secondes manifestations constitutionnelles de la consolidation sont quant à elles destinées à protéger les acquis et sont donc dites de réaction.

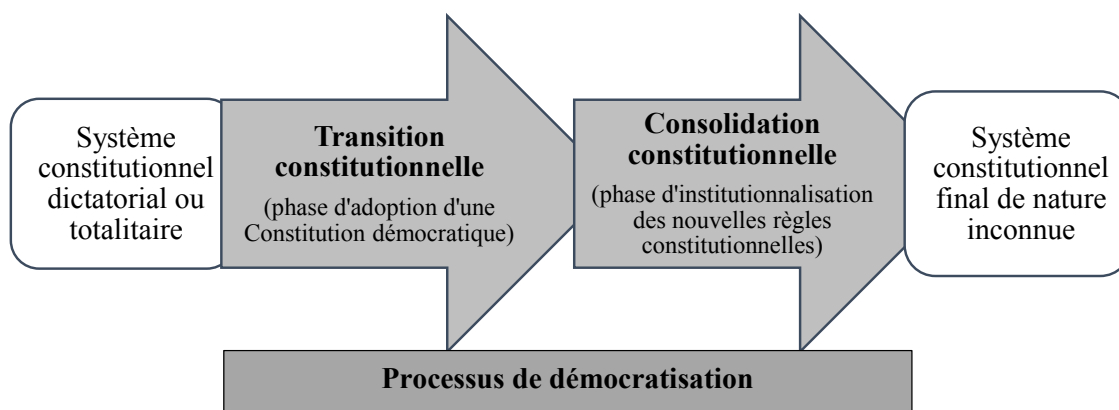
Au cours d'un processus de démocratisation, non seulement la transition constitutionnelle peut donc échouer, mais elle n'est également que la première étape constitutionnelle, congruente de la transition démocratique. Son inscription dans le processus est représentée dans le schéma ci-dessous.

73 Francis DELPEREE, « Le renouveau du droit constitutionnel », *RFDC*, 2008, n° 74, p. 228.

74 Jean-Pierre MASSIAS, « Pacification sociale et transition constitutionnelle », in *Mélanges Slobodan Milacic*, Bruylant, 2008, p. 174.

75 Jean-Michel BLANQUER, « Consolidation démocratique ? Pour une approche constitutionnelle », *Pouvoirs*, septembre 2001, n° 98, p. 46.

76 Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 2<sup>e</sup> édition, 2008, p. 42-52.



**FIGURE 4.** La transition constitutionnelle dans le processus de démocratisation

La radicalité des transitions constitutionnelles, c'est-à-dire leur adossement à une dictature ou un régime totalitaire et leur finalité démocratique, explique ensuite leur particularisme matériel et formel. En raison de la complexité politique et technique des réformes à accomplir, la mutation se produit en premier lieu progressivement et non instantanément, par un processus constituant réalisé dans la continuité juridique ou par une révolution constitutionnelle. Sa gradualité conduit à ce que la mutation s'appuie ensuite sur un droit constitutionnel qui lui est spécifique. Les transitions constitutionnelles ne se déroulent en effet pas parallèlement au fonctionnement normal du régime constitutionnel précédent, car la volonté de rompre rapidement avec le passé, des institutions et/ou des pratiques non démocratiques, d'accélérer la libéralisation et/ou d'organiser un processus constituant complexe génère le développement d'un droit constitutionnel de transition. Ainsi, alors qu'elles sont supposées être des périodes interconstitutionnelles, elles sont au contraire fondamentalement constitutionnelles<sup>77</sup>.

Le droit constitutionnel de transition poursuit en effet un triple objet inhérent à cette mutation tout à la fois progressive et radicale. Il est ainsi déconstituant (il met fin au régime constitutionnel précédent), reconstituant (il attribue et organise le pouvoir constituant) et constitutif d'un ordre juridique intérimaire (il institue et réglemente des pouvoirs publics provisoires et établit des règles sur la production des normes)<sup>78</sup>. Ce droit constitutionnel de transition « *manifeste une volonté d'autolimitation du pouvoir par, d'une part, l'encadrement de l'action du gouvernement provisoire et, d'autre part, par l'habilitation du pouvoir constituant et l'organisation de la procédure constituante* »<sup>79</sup>.

Chaque transition constitutionnelle se caractérise toutefois par un droit constitutionnel propre, qui ne présente donc pas partout la même ampleur et ne remplit pas nécessairement ces trois fonctions. Il n'est d'ailleurs généralement pas constant, ce qui nourrit

<sup>77</sup> Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 2<sup>e</sup> édition, 2008, p. 20.

<sup>78</sup> Nicoletta PERLO, « Les Constitutions provisoires, une catégorie normative au cœur des transitions constitutionnelles », *Actes du IX<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel*, 26 au 28 juin 2014, p. 9-10.

<sup>79</sup> Nicoletta PERLO, « Les Constitutions provisoires, une catégorie normative au cœur des transitions constitutionnelles », *Actes du IX<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel*, 26 au 28 juin 2014, p. 13-17.

sa diversité matérielle. Il évolue ainsi au fil du processus, au gré des solutions dégagées par les acteurs pour réaliser la mutation et du déroulement de la transition politique.

Destiné à accompagner la mutation, le droit constitutionnel de transition se définit également par son caractère temporaire. C'est d'ailleurs ce qui le légitime, car seul le caractère exceptionnel de cette période justifie l'anormalité de la production, voire du contenu des règles qui le composent<sup>80</sup>. Réciproquement, il peut être utilisé pour borner la transition constitutionnelle. Xavier Philippe estime ainsi qu'elle « *commence au moment où de nouvelles règles temporaires dérogent au régime juridique en vigueur qu'il s'agisse de l'ancien ou du nouveau régime* » et s'achève lorsque plus aucune disposition du droit constitutionnel de transition n'est en vigueur et qu'il a donc cédé la place à la seule Constitution post-transitionnelle<sup>81</sup>.

Ce caractère provisoire et la radicalité de la mutation expliquent enfin que le formalisme du droit constitutionnel de transition soit anormal. Il se compose ainsi fréquemment de plusieurs actes, qui n'ont pas tous formellement valeur constitutionnelle, ne sont pas nécessairement juridiques ou ne présentent pas le même degré de formalisme.

Dans sa forme, comme dans sa matière, le droit constitutionnel de transition est donc le fruit et le reflet de la radicalité de la mutation constitutionnelle. Son triple objet incarne d'ailleurs sa chronologie. Pour la représenter, Jean-Pierre Massias s'est appuyé « *sur une typologie basée sur une appréciation logique de ce mouvement interconstitutionnel* », il a ainsi structuré cette phase intermédiaire en deux grands moments consubstantiels du processus transitionnel : la déconstitutionnalisation et la reconstitutionnalisation<sup>82</sup>. Sa modélisation est représentée dans le tableau ci-dessous.

**TABLEAU 1. Chronologie des transitions constitutionnelles**

Régime dictatorial ou totalitaire	Transition démocratique		Régime post-transitionnel
Constitution dictatoriale ou totalitaire	Transition constitutionnelle		Constitution post-transitionnelle
	Droit constitutionnel de transition déconstituant	Droit constitutionnel de transition reconstituant	

<sup>80</sup> Xavier PHILIPPE, « La spécificité du droit de transition dans la construction des Etats démocratiques. L'exemple de l'Afrique du Sud », in Laurent SERMET (Dir.), *Droit et démocratie en Afrique du Sud*, L'Harmattan, 2002, p. 39.

<sup>81</sup> Xavier PHILIPPE, « La spécificité du droit de transition dans la construction des Etats démocratiques. L'exemple de l'Afrique du Sud », in Laurent SERMET (Dir.), *Droit et démocratie en Afrique du Sud*, L'Harmattan, 2002, p. 38-39.

<sup>82</sup> Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 2<sup>e</sup> édition, 2008, p. 18-19.

Cette modélisation permet de dépasser la diversité matérielle du droit constitutionnel de transition en rendant intelligible ses grandes dynamiques, même si toutes ses facettes ne sont pas représentées. Elle ne signifie toutefois nullement que les transitions constitutionnelles se déroulent de manière aussi logique et aussi linéaire. Comme l'indique lui-même Jean-Pierre Massias, « *l'étude de nombreux processus de transition révèle que les phases décrites et analysées dans le cadre de la périodisation ne se sont pas déroulées selon la logique revendiquée, ou ont présenté un certain nombre de spécificités qui ne paraissent pas – au moins a priori – s'inscrire dans le cadre de cette logique. (...) C'est un instrument de compréhension et non la description systématique d'une réalité particulière. Il s'agit de montrer le sens global des transitions et non de « raconter » une transition qui fera nécessairement apparaître des spécificités, parfois peu compatibles avec la structure globale de la représentation proposée* »<sup>83</sup>.

Cette modélisation ne doit enfin pas masquer la dernière propriété des transitions constitutionnelles. En raison de la radicalité de la mutation, toutes sont émaillées de conflits, qui façonnent leur déroulement et parfois les entravent, même si leur nature et leur degré varient selon les processus.

### C. *Un processus constituant particulièrement conflictuel*

Les conflits qui jalonnent les transitions constitutionnelles sont d'abord inhérents à toute modification d'envergure du texte constitutionnel. Au regard de son importance symbolique et pratique, son adoption est toujours un enjeu majeur et donne donc systématiquement lieu à des débats politiques d'ampleur. La finalité affichée de la transition constitutionnelle ne l'annule pas, car il n'existe pas un seul texte pour une Constitution démocratique, mais de très nombreuses combinaisons possibles. La liste, établie par le Doyen Vedel, des points obligatoires pour un Etat démocratique, c'est-à-dire de ce qui « *n'est pas sujet à option* », s'avère ainsi relativement courte. Elle mentionne uniquement « *l'existence et le respect d'une Constitution, le suffrage universel libre et authentique, la non-confusion des pouvoirs, la reconnaissance et la garantie des droits et des libertés des individus et des groupes et l'Etat de droit* »<sup>84</sup>. Non seulement peu nombreux, ces points n'emportent pas une solution unique et ne scellent donc pas la fin des débats constitutifs.

Il en va de même du « néoconstitutionnalisme » défini par Fabrice Hourquebie, comme « *l'ensemble des mécanismes comparatifs qui sont destinés à favoriser les interactions entre les mouvements de reconstruction des constitutions et qui constituent des*

<sup>83</sup> Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 2<sup>e</sup> édition, 2008, p. 20-21.

<sup>84</sup> Georges VEDEL, « Les options juridiques fondamentales (rapport) », in *Le processus constitutionnel, instrument pour la transition démocratique*, Actes de la conférence UniDem, Istanbul, 8 au 10 octobre 1992, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Conseil de l'Europe, « Science et technique de la démocratie », n° 3, 1993, p. 37.

*sources d'inspiration commune pour la détermination du contenu des constitutions* »<sup>85</sup>. En constant élargissement, ce néoconstitutionnalisme intègre certes les institutions et leurs relations, les droits fondamentaux, les mécanismes de l'Etat de droit et la création d'autorités indépendantes, ainsi que des critères procéduraux susceptibles de crédibiliser la transition constitutionnelle<sup>86</sup>. S'il limite la marge d'appréciation du pouvoir constituant et a bel et bien conduit à une convergence des modèles constitutionnels, y compris en Afrique subsaharienne francophone<sup>87</sup>, il n'exclut en réalité ni des débats, ni même des affrontements relatifs au texte à élaborer. Il comprend en effet principalement des principes et laisse donc la place à des interprétations et des mises en œuvre diversifiées.

Si les débats constitutifs sont toujours l'occasion de discussions et de tensions politiques, la transition les accroît.

Cette exacerbation des conflits s'explique d'abord par l'incertitude. Généralement imprévue, la transition constitutionnelle s'improvise au fil de son déroulement. Les acteurs doivent donc s'entendre sur chacune de ses modalités et de ses étapes, notamment en déterminant : qui participera ? au sein de quel organe ? quelles seront ses compétences ? comment seront prises les décisions ? quelle sera leur autorité ? Si elles peuvent sembler techniques, les réponses apportées à ces questions sont en réalité fondamentales. Elles conditionnent en effet la place de chaque acteur au cours de la transition et donc l'étendue de son pouvoir et ses rapports avec les autres. Tous sont conscients de cet enjeu et la détermination de la méthode utilisée et du calendrier est donc elle-même fréquemment l'objet d'affrontements. Cette incertitude ne cesse en outre pas après les premiers jours de la transition constitutionnelle, car le déroulement et les conclusions de chaque étape influencent la suivante. La survenue de crise, le changement des relations entre les acteurs, les résultats formels et matériels obtenus conduisent ainsi fréquemment les acteurs à devoir réinventer la transition constitutionnelle à plusieurs reprises et à rechercher des solutions pour résoudre les problèmes qui surgissent.

Cette incertitude est également renforcée par les conséquences inattendues des décisions précédemment prises. Elles peuvent résulter de choix dont les implications n'ont pas pu être ou n'ont pas été maîtrisées, mais également de la méconnaissance de la représentativité politique de chaque acteur, faute de disposer de points de repères préalables<sup>88</sup>. Les résultats des élections organisées en Pologne suite à la Table ronde ont ainsi surpris

85 Fabrice HOURQUEBIE, « Néoconstitutionnalisme et contenu des Constitutions de transition : quelle marge de manœuvre pour les Constitutions de transition ? », in *Annuaire international de justice constitutionnelle 2014*, Economica, 2015, p. 587.

86 Fabrice HOURQUEBIE, « Néoconstitutionnalisme et contenu des Constitutions de transition : quelle marge de manœuvre pour les Constitutions de transition ? », in *Annuaire international de justice constitutionnelle 2014*, Economica, 2015, p. 591-595.

87 Voir par exemple Sory BALDE, *La convergence des modèles constitutionnels – Etude de cas en Afrique subsaharienne*, Thèse de doctorat en droit, Bordeaux IV, 2009, 777 pages.

88 Jean-Pierre MASSIAS, « Les incidences du processus de pacification sur l'écriture constitutionnelle », in Xavier PHILIPPE et Natasa DANELCIUC-COLODROVSCHI, *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles*, Institut Universitaire Varenne, « Transition & Justice », vol. 2, 2014, p. 36-41.

tant Solidarité, que les communistes, qui s'étaient pourtant entendu sur le mode de scrutin. Or, le triomphe inattendu de Solidarité a profondément marqué la suite du processus. La même incertitude prévaut lors de la préparation des dispositions de la future Constitution, notamment lorsque le doute est grand quant au futur détenteur du pouvoir. Enfin, l'absence d'assurance quant au résultat obtenu à l'issue de la transition peut également être une source de méfiance et de tensions.

L'exacerbation des conflits s'explique en second lieu par l'enjeu politique et stratégique de la transition, dont l'acuité est renforcée par la radicalité de la mutation. La transition constitutionnelle ne met en effet pas seulement en jeu le renouvellement des caractéristiques d'un régime démocratique, mais aussi la démocratisation elle-même. Ses implications pratiques et idéologiques aggravent donc les conflits. La transition constitutionnelle est ensuite un temps historique de conquête du pouvoir. Elle suit en effet une période de monolithisme politique, mais permet aussi d'exercer le pouvoir durant son déroulement, d'augmenter ses chances de le conquérir à son issue et de transférer le combat politique dans l'arène constitutionnelle. Comme le souligne Slobodan Milacic, la transition constitutionnelle « *affronte des « esprits des lois » contraires voire pervers. Des stratégies fébriles engagent des courses-poursuites visant à mettre l'adversaire devant le fait – juridique – accompli. Malgré cela le Droit demeure la référence de la dernière instance ; souvent, aussi, le seul argument, technique et idéologique* »<sup>89</sup>. Elle est donc l'objet de toutes les stratégies des acteurs. Concernant l'Afrique subsaharienne, Jean du Bois de Gaudusson révèle notamment que « *la question constitutionnelle s'est ainsi retrouvée propulsée sur le devant de la scène politique. Elle a été l'un des objets de cristallisation et l'un des enjeux majeurs des crises politiques et sociales qui ont secoué de nombreux Etats dans les années 1990. (...) La définition d'un nouveau régime constitutionnel est devenue une priorité* »<sup>90</sup>. Dans le même sens, Jean-Pierre Massias a également montré que les processus constituants bélarusse<sup>91</sup> et russe<sup>92</sup> furent instrumentalisés dans la compétition pour l'exercice ultérieur du pouvoir. La transition constitutionnelle est ainsi le terrain d'expression des stratégies divergentes des acteurs et concentre les conflits.

Le contexte post-autoritaire ou post-totalitaire est enfin lui-même un facteur de conflictualité. Il induit en effet un antagonisme très fort entre les acteurs, car les lignes de clivage nées sous l'ancien régime sont particulièrement profondes et marquées par la violence prétransitionnelle. Cet antagonisme est générateur de conflits, mais également d'irrationalité et de rivalité, qui affectent la transition constitutionnelle et peuvent susciter

89 Slobodan MILACIC, « A l'Est, l'Etat de droit pour induire la démocratie ? », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1992, n° 4, p. 38.

90 Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir », in *Mélanges Louis Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 611-612.

91 Jean-Pierre MASSIAS, « Les incidences du processus de pacification sur l'écriture constitutionnelle », in Xavier PHILIPPE et Natasa DANELCIUC-COLODROVSKI, *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles*, Institut Universitaire Varenne, « Transition & Justice », vol. 2, 2014, p. 41-46.

92 Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 1999, p. 258-291.

un maintien ou une résurgence de la violence durant la transition. La culture politique empire cette difficulté. Héritée de l'autoritarisme ou du totalitarisme même si elle est en cours de transformation, elle ne prépare pas les acteurs à devoir se rencontrer, dialoguer et rechercher des compromis. Ils sont au contraire accoutumés à ne pas reconnaître l'altérité, à la mépriser et à tenter d'obtenir une victoire totale, y compris par la force.

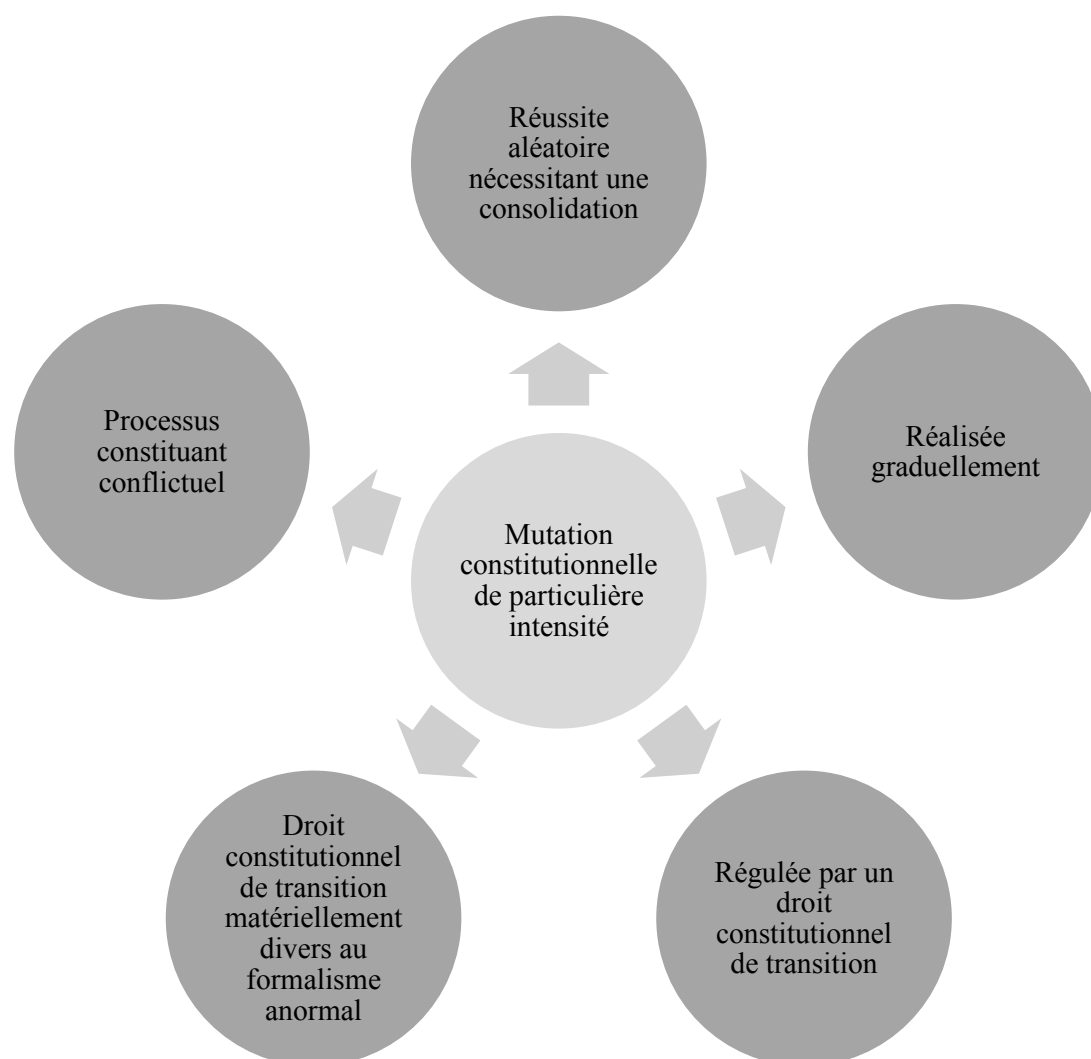
Ce contexte particulier fait donc du droit constitutionnel de transition un « *droit de convalescence* »<sup>93</sup>. Il pose également la question de la gestion du passé, qui s'ajoute à celle d'une mutation radicale pour l'avenir. Il affecte alors le rapport au temps des normes. Les règles constitutionnelles ne sont pas uniquement destinées à édicter un devoir-être, mais doivent également traiter le passé et prévenir sa répétition<sup>94</sup>. Si cette dimension n'est pas absente des autres textes constitutionnels, l'histoire douloureuse et traumatique qui justifie la transition démocratique accroît significativement son importance sur le processus constituant et sur la Constitution en résultant. Lors de la transition constitutionnelle, la question de l'articulation entre le droit et la justice constitutionnelle, d'une part, et la justice transitionnelle, d'autre part, doit notamment être résolue. Comme le souligne Frédéric Mégret, il s'agira alors pour « *la constitution de réussir le tour de force, le cas échéant, de valider un processus transitionnel sans se laisser contaminer par son exceptionnalisme* »<sup>95</sup>.

Si les transitions constitutionnelles réalisées dans le cadre d'une transition démocratique forment une catégorie hétérogène au regard de leur forme et de leur matière *stricto sensu*, elles présentent donc en revanche des caractéristiques majeures communes. Toutes dérivent de la mutation radicale qu'elles sont supposées accomplir. Cette dernière est donc l'attribut les distinguant parmi les processus constituants et les mutations constitutionnelles elles-mêmes. Leurs traits distinctifs sont représentés dans le schéma ci-dessous.

93 Xavier PHILIPPE, « La spécificité du droit de transition dans la construction des Etats démocratiques. L'exemple de l'Afrique du Sud », in Laurent SERMET (Dir.), *Droit et démocratie en Afrique du Sud*, L'Harmattan, 2002, p. 34.

94 « *While the rule of law in established democracies is forward-looking and continuous in its directionality, law in transitional periods is both backward-looking, retrospective and prospective, continuous and discontinuous* », in Ruti TEITEL, *Transitional Justice*, Oxford University Press, 2000, p. 215.

95 Frédéric MEGRET, « Le traitement du passé par la transition constitutionnelle : quelle articulation avec la justice transitionnelle ? », in Xavier PHILIPPE et Natasa DANELCIUC-COLODROVSCHI (Dir.), *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles*, Institut Universitaire Varenne, « Transition & Justice », vol. 2, 2014, p. 80.



**FIGURE 5. Les caractéristiques des transitions constitutionnelles**

La radicalité de la mutation à opérer fait des transitions constitutionnelles des processus constituants *sui generis*. Leur analyse nécessite donc la recherche d'une méthode adaptée à leur particularisme.

## **§ 2. La transition constitutionnelle, un objet spécifique du droit constitutionnel-science**

L'analyse de la réussite de la transition démocratique du Bénin au prisme de sa transition constitutionnelle soulève d'importantes questions méthodologiques pour les constitutionnalistes : au regard de ses caractéristiques précédemment isolées, une transition constitutionnelle relève-t-elle ou non du droit constitutionnel ? Si oui, comment et à quelles conditions peut-elle ou doit-elle être appréhendée ? Enfin, son analyse peut-elle être destinée à apprécier sa réussite et à expliquer globalement la transition démocratique ?



Ces questionnements sont en premier lieu corollés à l'ambiguïté de l'expression « droit constitutionnel », car elle est utilisée pour désigner le droit constitutionnel tant comme objet, que comme connaissance spécifique du droit<sup>96</sup>. Si leur distinction peut sembler secondaire, elle est en fait indispensable, car le droit et le savoir sur le droit sont fondamentalement différents. Alors que le droit est en effet l'objet observé par les juristes, le savoir sur le droit est au contraire formé des propositions qu'ils formulent et qui peuvent donc s'avérer vraies ou fausses.

Les juristes ne sont cependant unanimes ni dans la détermination du droit, ni dans celle de la connaissance du droit. Leur définition préalable est pourtant indispensable, car elle permet d'identifier ce qui relève de l'analyse juridique, les méthodes employées et la finalité de l'étude. Elle pose enfin la question subsidiaire du caractère ou non scientifique de la connaissance ainsi élaborée. Ces interrogations ne sont pas propres au droit constitutionnel, mais traversent en réalité l'ensemble des branches du droit. L'analyse des transitions constitutionnelles suppose ainsi d'explicitier en quoi elle est un objet d'étude pertinent pour les constitutionnalistes et donc en quoi elle relève bien du droit constitutionnel-objet.

Cette réflexion peut être menée autour de trois grands courants de la science du droit. Le réalisme et le normativisme doivent en premier lieu être écartés, comme ne permettant pas d'appréhender les transitions constitutionnelles (A). Elles peuvent néanmoins être juridiquement analysées grâce à une définition matérielle du droit constitutionnel de transition (B).

### A. *L'impossible appréhension du droit constitutionnel de transition par le réalisme et le normativisme pur*

Le droit constitutionnel de transition ne peut être analysé ni sous l'angle du réalisme, ni sous l'angle d'un normativisme pur.

Le réalisme peut être perçu au prisme de l'approche développée par Michel Troper. Lui-même le définit comme un courant de la théorie générale du droit consistant à vouloir définir le droit tel qu'il est et non tel qu'il devrait être. Il est donc rattaché en ce sens au positivisme, car il distingue le droit naturel du droit en vigueur, d'une part, et la science du droit de son objet, d'autre part<sup>97</sup>. Le réalisme juridique se différencie toutefois des autres courants positivistes, car il prétend concevoir le droit non comme un ensemble d'entités idéales ayant valeur obligatoire, mais comme un objet empirique formé de manifestations de volonté. La norme ne réside donc pas dans la prescription, c'est-à-dire dans le texte, mais dans l'interprétation authentique qui en est donnée et qui s'impose en dernière

<sup>96</sup> Michel TROPER et Dominique CHAGNOLLAUD (Dir.), *Traité international de droit constitutionnel – Théorie de la Constitution*, Dalloz, 2012, p. 146-150.

<sup>97</sup> Michel TROPER, « Le réalisme et le juge constitutionnel », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 22, 2007, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-22/le-realisme-et-le-juge-constitutionnel.50707.html>.

instance. L'interprétation n'est en effet pas perçue comme un acte de connaissance, mais comme un acte de volonté, l'interprète authentique étant considéré comme décidant librement de son sens<sup>98</sup>. Cette liberté ne signifie pas une absence totale de contraintes, mais que ces contraintes ne découlent pas du texte interprété<sup>99</sup>.

Appliquée au droit constitutionnel, cette approche revient à considérer que le droit constitutionnel-objet se compose de la jurisprudence constitutionnelle et des interprétations réalisées par les acteurs institutionnels lorsqu'elles sont authentiques. Elle permettrait alors de concevoir la transition constitutionnelle comme un phénomène juridique. Le droit constitutionnel de transition et la Constitution post-transitionnelle, en tant que règles, ne seraient toutefois pas l'objet direct de l'analyse, puisque les interprétations authentiques qui en seraient données, notamment pas les acteurs, seraient alors considérées comme les véritables normes. Cette approche ne paraît dès lors pas adaptée à l'objet étudié et à sa finalité. Elle conduit en effet à écarter la dimension prescriptive des règles juridiques *stricto sensu* et ne permet donc pas de l'analyser en tant que vecteur de régulation et d'organisation. Si cette occultation pose un problème de principe dans l'appréhension du droit, elle fait également perdre son intérêt à l'analyse de la transition constitutionnelle en empêchant de mesurer ses interactions avec la transition politique et son efficacité.

Loin du réalisme, les normativistes purs considèrent quant à eux que le droit constitutionnel se compose exclusivement des normes formellement constitutionnelles. Cette définition se complète d'une science du droit conduisant à analyser les normes dans le seul cadre de leur ordre juridique, ce qui conditionne sa scientificité. Les normes sont ainsi appréciées au regard de leur seule validité, fondée sur la règle selon laquelle « *chaque degré de l'ordre juridique constitue (...) un ensemble et une production de droit vis-à-vis du degré inférieur et une reproduction du droit vis-à-vis du degré supérieur* »<sup>100</sup>.

Cette conception du droit conduit à écarter les transitions constitutionnelles du champ du droit constitutionnel dans trois hypothèses : un droit constitutionnel de transition insuffisamment formalisé et/ou un droit constitutionnel de transition adopté non conformément à la Constitution en vigueur et/ou une nouvelle Constitution adoptée par révolution constitutionnelle.

L'analyse de Carré de Malberg, en accord sur ce point avec Hans Kelsen, en atteste tout particulièrement. Il distingue en effet dans sa théorie générale de l'Etat deux types de changement de Constitution<sup>101</sup>. Le premier est formé des révolutions et des coups d'Etat,

98 Michel TROPER, « La liberté de l'interprète », Colloque *l'office du juge* organisé au Sénat les 29 et 30 septembre 2006, [https://www.senat.fr/colloques/office\\_du\\_juge/office\\_du\\_juge3.html](https://www.senat.fr/colloques/office_du_juge/office_du_juge3.html).

99 Ces contraintes peuvent être externes au système juridique, telles que des facteurs politiques par exemple, ou internes au système juridique. Ces dernières demeurent des contraintes de faits, car elles ne sont pas des obligations, mais que l'interprète est obligé d'en tenir compte. Il peut par exemple s'agir de normes déterminant son statut, de normes de procédures ou de règles d'interprétation qu'il a lui-même élaborées.

100 Hans KELSEN, « La garantie juridictionnelle de la Constitution », *RDJ*, 1928, p. 200.

101 Raymond CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Tome 2, Editions du CNRS, 1920-1922, p. 494-498.

qui constituent selon lui des actes de violence et s'exercent dès lors en dehors du droit établi par la Constitution en vigueur. Il est à ses yeux *« puéril de se demander, en pareil cas, à qui appartiendra l'exercice du pouvoir constituant. A la suite d'un bouleversement politique résultant de tels événements, il n'y a plus, ni principes juridiques, ni règles constitutionnelles : on ne se trouve plus ici sur le terrain du droit, mais en présence de la force »*. Selon lui, le pouvoir constituant sera alors nécessairement exercé en violation des règles prévues par la Constitution jusque-là en vigueur. Il en déduit que la question du pouvoir constituant se présente alors dans les mêmes termes qu'à l'époque de la formation originaire de l'Etat : *« elle se ramène à une question de fait et cesse d'être une question de droit »*. Elle doit donc être laissée de côté, *« car il n'y a point place dans la science du droit public pour un chapitre consacré à une théorie juridique de coups d'Etat ou des révolutions et de leurs effets »*. Il convient alors *« de s'attacher uniquement à un second cas, qui est celui d'une réforme paisible, régulière, juridique en un mot, de la Constitution en vigueur »*. Selon lui, *« dans une nation organisée »*, seule une réforme de la Constitution conforme à ses dispositions permet d'en adopter une nouvelle. Il précise enfin que *« cette réformation peut être plus ou moins étendue : elle peut avoir pour but, soit de réviser la Constitution en quelques points limités, soit de l'abroger et de la remplacer pour le tout »*.

L'analyse ici livrée par Carré de Malberg est révélatrice de la complexité des questions posées par l'exercice du pouvoir constituant originaire en général et donc aussi par les transitions constitutionnelles. Elle démontre également qu'un normativisme pur ne permet pas de les appréhender, ni même de les isoler précisément.

La première est celle des conditions politiques produisant le changement de Constitution. Carré de Malberg lie à cet égard violence politique et révolution constitutionnelle, d'une part, et changement politique paisible et continuité juridique, d'autre part. L'analyse des transitions démocratiques remet pourtant en cause ce lien, car elle révèle qu'un processus négocié peut générer et reposer sur une révolution constitutionnelle, comme au Bénin par exemple. Toutefois, le normativisme pur ne se préoccupe pas des conditions non juridiques des normes, ce qui a sans doute contribué à cette assimilation.

La deuxième question est celle de la légitimité de l'exercice du pouvoir constituant originaire. L'analyse de Carré de Malberg est à cet égard très ambiguë. Il part en effet du postulat selon lequel la violence politique et la révolution constitutionnelle sont nécessairement illégitimes et lie également légitimité démocratique et légalité du changement. Or, cette connexité n'est pas établie, tandis que ni la nature du régime remis en cause, ni celle du régime mis en place ne sont non plus pris en considération dans l'évaluation. Cette neutralité est certes intrinsèque à cette forme de positivisme, mais elle est contradictoire avec sa réflexion sur la légitimité, qui tend à inclure, qui plus est implicitement, un jugement de valeur et une forme de prescription.

La troisième question posée est également relative à la science du droit. Carré de Malberg établit en effet un lien entre la manière dont est exercé le pouvoir constituant

originaires et son intégration dans la science du droit. A ses yeux, la réponse est évidente : une révolution constitutionnelle conduit à ce que l'adoption de la Constitution soit une question de fait et donc exclue de la science juridique, tandis que la réforme constitutionnelle doit au contraire en être l'objet. Pourtant, la nécessité d'intégrer une telle question de faits dans la science du droit mériterait d'être davantage interrogée. Que le changement de Constitution résulte d'une révolution constitutionnelle ou d'une réforme constitutionnelle, il conduit en effet à fonder un nouvel ordre juridique et présente donc des enjeux fondamentaux.

La dernière question soulevée par l'analyse de Carré de Malberg est aussi relative à la science du droit et à sa propre perception du droit, qui n'est pas non plus questionnée. Son raisonnement relatif à la réforme constitutionnelle est en effet strictement formel, sans qu'il ait préalablement démontré la pertinence d'une telle démarche. Seule est en effet prise en compte la validité de la réforme constitutionnelle et il considère donc identiquement l'usage de la révision pour modifier quelques dispositions, pour transformer la Constitution ou pour l'abroger. Or, l'ampleur du pouvoir constituant est pourtant très différente dans ces trois cas. La question de savoir si le pouvoir constituant peut toujours être considéré comme dérivé ou institué lorsqu'il modifie aussi profondément la Constitution ou qu'il abroge les limites de ses propres compétences mériterait donc d'être abordée.

Le normativisme pur ne permet donc pas de penser ou d'analyser le pouvoir constituant originaire et laisse de côté – comme non juridiques – ses questions les plus fondamentales. Cette approche demeure présente chez certains constitutionnalistes aujourd'hui. Le manuel de droit constitutionnel notamment dirigé par le Doyen Favoreu indique ainsi que « *le pouvoir constituant originaire ne peut être, par hypothèse, un phénomène juridique. Si l'on établit une Constitution en rupture avec celle qui existe jusqu'alors, on n'exerce pas un droit, on institue un nouveau système juridique. (...) En droit positif, tout « pouvoir », plus exactement toute compétence constitutionnelle est nécessairement dérivée. Il ne peut y en avoir d'autre. L'établissement d'une Constitution ne relève pas du droit, il fonde le droit. (...) Puisqu'il n'y a pas de normes juridiques applicables, il s'ensuit que la manière dont il convient de mettre en place une Première Constitution relève de la théorie politique et non du droit. C'est une question de légitimité démocratique* »<sup>102</sup>.

La persistance du normativisme pur n'implique pas pour autant que les transitions constitutionnelles doivent être d'office écartées du champ du droit constitutionnel, car ses propositions ont également été remises en cause.

102 Louis FAVOREU, Patrick GAIA, Richard GHEVONTIAN, Jean-Louis MESTRE, Otto PFERSMAN, André ROUX et Guy SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, Dalloz, « Précis », 16<sup>e</sup> édition, 2014, p. 111.

## B. *La pertinence d'une définition matérielle du droit constitutionnel de transition*

Dès 1946, Guy Héraud affirmait que le problème soulevé par le pouvoir originaire ne résulte pas de sa source, mais de sa compétence totale<sup>103</sup>. Selon lui, le pouvoir constituant dérivé, qui accède à une compétence constituante illimitée, n'entretient en effet lui-même aucun rapport juridique avec une règle supérieure et pose donc en réalité des difficultés analogues au pouvoir constituant classiquement considéré comme originaire. Olivier Beaud a également démontré que la notion de « révolution légale » est intenable<sup>104</sup>. Selon lui, l'anéantissement de la Constitution est ainsi toujours un anéantissement de la légalité existante et ne peut dès lors être légal, même si le procédé utilisé est apparemment conforme à ses dispositions. Réciproquement, si le changement est autorisé par la Constitution, cela signifie que sa portée n'est pas révolutionnaire. Ainsi, la révolution légale « *sacrifie soit l'idée de révolution, soit celle de légalité* ».

Ces deux auteurs n'ont en outre pas déduit de ces constats voisins que le pouvoir constituant originaire n'est donc jamais juridique et ne relève pas du droit. Guy Héraud estime au contraire que s'il n'est pas légal « *puisque'il constitue, en lui-même, une contradiction flagrante de l'ordre positif* », il est juridique<sup>105</sup>. Son raisonnement se fonde alors sur la distinction de la légalité et de la juridicité<sup>106</sup>. Il affirme à cet égard que si un pouvoir instaure un ordre juridique réel, ce pouvoir sera sociologiquement défini comme un pouvoir juridique quel que soit le mode de sa genèse. Il en déduit une dualité de la juridicité : un pouvoir pourrait la tenir de son efficience ou de sa légalité. Seul le pouvoir originaire (à compétence totale) tirerait sa juridicité de l'efficience de l'ordre normatif qu'il instaure. Il serait ainsi à l'origine du phénomène juridique. De son côté, Olivier Beaud a solutionné le problème en redéfinissant en droit la révolution, comme « *le changement de constitution qui vise à supprimer ou remplacer les principes constitutionnels suffisamment importants pour être considérés comme juridiquement intangibles* »<sup>107</sup>. Le critère fondamental de la révolution n'est donc plus formel, mais bien matériel. Ainsi, une révision ayant pour conséquence de modifier un élément essentiel de la Constitution est bien une rupture constitutionnelle affectant le pouvoir et donc un « *acte véritablement constituant au sens noble du terme, au sens de la fondation constituante* ».

Les contradictions apportées par Guy Héraud et Olivier Beaud à l'approche purement normativiste du pouvoir constituant permettent en premier lieu de confirmer l'homogénéité des transitions constitutionnelles réalisées dans le cadre des transitions démocratique. Qu'elles soient réalisées dans le cadre d'une révolution constitutionnelle ou conformément à la Constitution vigueur, la radicalité de la mutation qu'elles doivent

103 Guy HERAUD, *L'ordre juridique et le pouvoir originaire*, Librairie du recueil Sirey, 1946, p. 5-7

104 Olivier BEAUD, *La puissance de l'Etat*, PUF, « Léviathan », 1994, p. 369-373.

105 Guy HERAUD, *L'ordre juridique et le pouvoir originaire*, Librairie du recueil Sirey, 1946, p. 3.

106 Guy HERAUD, *L'ordre juridique et le pouvoir originaire*, Librairie du recueil Sirey, 1946, p. 7-9.

107 Olivier BEAUD, *La puissance de l'Etat*, PUF, « Léviathan », 1994, p. 374-375.

permettre leur confère bien une identité commune de processus constituant *sui generis*. Leurs apports respectifs révèlent ensuite que la difficulté posée par l'appréhension du pouvoir constituant originaire réside d'abord dans la perception de la science du droit de chaque chercheur, dont découle ensuite sa conception du droit-objet.

Le manuel de droit constitutionnel précité du Doyen Favoreu est à cet égard éclairant. Concernant le pouvoir constituant originaire, il précise en effet : « *Puisqu'il s'agit de l'établissement de quelque chose qui n'existe pas auparavant, la question de savoir si le pouvoir qui y procède est lié par des normes juridiques est tout simplement dépourvue de sens* »<sup>108</sup>. Cette affirmation démontre que l'appréhension du droit-objet dépend de la détermination de la science du droit. En effet, l'objectif étant de concevoir une science du droit fondée sur sa pureté, les normes ne peuvent être pensées qu'au travers de leur validité. Par suite, le pouvoir constituant originaire ne peut être étudié et est même dépourvu d'intérêt. Toutefois, les principales questions qu'il soulève et que posent également les transitions constitutionnelles n'ont pas trait à leur validité. Réciproquement, le normativisme ne permet pas d'analyser les transitions constitutionnelles, quand bien même elles seraient réalisées conformément à la Constitution en vigueur. Il est en effet indifférent à la radicalité de la transformation opérée et ne peut donc l'appréhender que comme une révision, sans en saisir l'essence.

Les approches concevant la science du droit comme devant intégrer les faits à l'analyse juridique permettent au contraire d'appréhender les transitions constitutionnelles comme relevant du droit constitutionnel. Elles sont en effet non seulement le seul vecteur de compréhension des Constitutions post-transitionnelles, mais aussi l'occasion d'analyser – dans un contexte extraordinaire – les rapports du droit et des faits au travers du droit constitutionnel de transition. Ce dernier peut de surcroît être considéré comme appartenant au droit constitutionnel-objet, car ces approches prennent également en compte sa dimension matérielle.

Emmanuel Cartier invite par exemple à dépasser la difficulté de l'appréhension des Constitutions provisoires adoptées lors des transitions constitutionnelles<sup>109</sup>. Il constate certes que leur valeur juridique ne peut être appréciée au travers de leur validité, mais uniquement *a posteriori* en fonction de leur effectivité, et que nombre d'entre elles ne sont pas adoptées en la forme constitutionnelle. Il précise cependant qu'elles participent, quoi qu'il en soit, à la détermination d'un droit provisoire matériellement constitutionnel. Il souligne qu'elles permettent « *la structuration de l'ordre juridique nouveau en déterminant de manière ultime les modalités de production de ses composantes formellement constitutionnelles* » et sont « *par conséquent à l'origine d'un système juridique intermédiaire ou relais, à la fois provisoire et fondateur* ».

108 Louis FAVOREU, Patrick GAIA, Richard GHEVONTIAN, Jean-Louis MESTRE, Otto PFERSMAN, André ROUX et Guy SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, Dalloz, « Précis », 16<sup>e</sup> édition, 2014, p. 111.

109 Emmanuel CARTIER, « *Les petites constitutions : contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire* », *RFDC*, 2007/3, p. 515.

Analysant les mêmes normes, Nicoletta Perlo est parvenue à un constat similaire en estimant que leur constitutionnalité ne pouvait être déduite de leur forme (disparate) et de l'absence de procédure spécifique pour leur adoption ou leur révision<sup>110</sup>. Elle a alors retenu un critère matériel et estimé qu'une Constitution provisoire ne peut être identifiée comme telle qu'à la condition d'être déconstituante, constituante et constitutive d'un ordre juridique transitoire. Selon elle, la réunion de ces trois objets est impérative, car l'acte qui établit le changement de Constitution et organise la procédure constituante ne serait qu'un acte pré-constituant.

Sans partager sa dernière conclusion car un acte préconstituant peut être constitutionnalisé, il est ainsi possible d'affirmer que le droit constitutionnel de transition (composé de l'ensemble des règles matérielles relatives à la déconstitutionnalisation, la reconstitutionnalisation et à la régulation de l'exercice du pouvoir durant la période de transition) peut être considéré par les constitutionnalistes comme un véritable droit constitutionnel et analysé en tant que tel. Se pose dès lors la question de la méthode permettant d'y procéder.

### **§ 3. L'analyse systémique et logique des transitions constitutionnelles, une approche fondée sur la sociologie du droit constitutionnel**

L'analyse des transitions constitutionnelles ne peut être dédiée à l'étude de leur validité, dans la mesure où elles demeurent des périodes extraordinaires destinées à une mutation constitutionnelle particulièrement radicale. Elle nécessite donc de repenser le droit constitutionnel-connaissance (A), afin de déterminer une méthode adaptée à leur appréhension (B).

#### **A. La sociologie du droit constitutionnel, une approche cohérente des transitions constitutionnelles**

Pour analyser les transitions constitutionnelles, le droit doit être repensé *« comme un objet davantage en construction ou en voie de structuration, que construit, et soumis comme tel à un certain degré d'incertitude dont les problématiques du changement et des mutations constituent une illustration topique »*<sup>111</sup>. *« La structuration définitive de l'ordre juridique nouveau opérée par l'édition d'une Constitution formelle définitive doit alors être envisagée non plus seulement comme un devenir ou un commencement auquel devrait se limiter la science du droit, mais comme le résultat d'un processus dont l'intelligibilité n'est appréhendable que par l'analyse des mécanismes de structuration*

110 Nicoletta PERLO, « Les Constitutions provisoires, une catégorie normative au cœur des transitions constitutionnelles », *Actes du IX<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel*, 26 au 28 juin 2014, p. 9-10.

111 Emmanuel CARTIER, « Les petites constitutions : contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire », *RFDC*, 2007/3, p. 517.

*pré-constituante de l'ordre juridique naissant. Cette intelligibilité pré-constituante est nécessaire à la compréhension du contenu et de la combinaison des composantes de l'ordre juridique nouveau* »<sup>112</sup>. L'analyse des transitions constitutionnelles conduit ainsi à repenser le droit constitutionnel-connaissance.

La Constitution post-transitionnelle n'est d'abord plus un « donné », mais un « construit », dont le processus de production doit être observé. Cette exploration nécessite d'analyser l'ensemble du droit constitutionnel de transition, car, comme le précise Jean-Pierre Massias, « *il existe une continuité transitionnelle : chaque étape ne peut être appréciée qu'au regard des étapes précédentes et suivantes, la dynamique de construction globale important davantage que chaque phase considérée isolément* »<sup>113</sup>. Le droit constitutionnel de transition apparaît toutefois insuffisant à la lecture de ces étapes. Dans la mesure où il existe toujours un écart entre les règles posées et la pratique en résultant, prendre en compte les faits est en effet indispensable pour saisir la réalité du processus, de même qu'examiner la production du droit constitutionnel de transition lui-même.

Maurice Godelier a certes précisé qu'« *analyser des processus et des époques de transition, c'est se confronter à des moments charnières de l'histoire, des moments qui, plus que d'autres, font ou résument l'histoire. Sur le plan théorique, cette analyse exige la mobilisation de toutes les disciplines des sciences sociales, qui se trouvent ainsi confrontées aux limites de leurs capacités d'interpréter l'histoire* »<sup>114</sup>. Il en a déduit que si toutes les sciences sociales peuvent concourir à cette analyse, « *aucune – dès qu'il faut tenter une synthèse – ne peut se contenter d'elle-même. Chacune emprunte à d'autres, hypothèses et résultats* ». Cette affirmation pose néanmoins la question de la compatibilité de tels emprunts avec la science du droit. Cette interrogation a fait l'objet d'âpres débats entre les constitutionnalistes, notamment relatifs aux liens que le droit constitutionnel-connaissance doit ou non entretenir avec la science politique. Trois types de réponses y ont été apportés<sup>115</sup>.

La première est une relation d'exclusion. Certains constitutionnalistes considèrent en effet que la juridicisation du droit constitutionnel-objet, notamment consécutive de l'Etat de droit et du développement de la jurisprudence constitutionnelle, justifie un droit constitutionnel-science strictement juridique. Ils excluent alors de recourir à la science politique pour le nourrir. Cette réponse est toutefois liée à une approche purement normativiste du droit, qui a déjà été écartée pour l'analyse des transitions constitutionnelles. D'autres constitutionnalistes prônent en revanche une forme de complémentarité. Sans

112 Emmanuel CARTIER, « Les petites constitutions : contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire », *RFDC*, 2007/3, p. 517.

113 Jean-Pierre MASSIAS, « Le contrôle des processus constitutifs et du contenu des Constitutions : faut-il un gardien des processus constitutifs ? », in *Annuaire international de justice constitutionnelle 2014*, Economica, 2015, p. 607.

114 Maurice GODELIER, *Transitions et subordination au capitalisme*, Editions de la Maison des sciences de l'Homme, 1991, p. 7-8.

115 Michel TROPER et Dominique CHAGNOLLAUD (Dir.), *Traité international de droit constitutionnel – Théorie de la Constitution*, Dalloz, 2012, p. 156-167.



recourir à des méthodes ou à des catégories de science politique et donc sans vraiment l'introduire, ils complètent en effet l'exposé des règles constitutionnelles d'une description du fonctionnement réel du pouvoir politique. Cette approche ne semble toutefois pas satisfaisante pour l'analyse des transitions constitutionnelles, car elle ne permet pas réellement de s'interroger sur la connexion des règles et des faits. Or, cette dernière en est pourtant le cœur, dans la mesure où la pertinence de l'analyse repose sur l'interaction des transitions constitutionnelle et politique.

D'autres courants permettent toutefois une convergence du droit constitutionnel et de la science politique. Ils reposent en effet sur une conception du droit constitutionnel-science, comme une science sociale à part entière. Il en existe deux catégories. La première correspond à l'approche réaliste développée par Michel Troper. Son usage n'est toutefois pas non plus opérant, puisqu'elle ne permet pas d'appréhender le droit comme un ensemble de règles prescrivant un devoir-être et que ces règles ne sont d'ailleurs qu'indirectement son objet. La seconde catégorie, qui se compose de courants fondés sur une science totalisante du droit, fournit en revanche une piste plus adaptée.

La science totalisante du droit consiste en effet à concevoir le phénomène juridique comme centré sur des normes positives toutefois liées à des éléments dont elles sont inséparables : la dogmatique qui les interprète, les systématise et les développe ; les faits qui en sont la cause et l'infrastructure ; les faits dont elles sont les causes ou qui leur sont rebelles ; le discours qui les légitime et fonde le sentiment et l'obligation de devoir les respecter. Cette perception du phénomène juridique élargit l'objet du droit constitutionnel-science. Il consiste en effet à décrire les normes constitutionnelles, qui passe de fait du statut de science à celui d'objet, à les expliquer par des liens de causalité entre elles et avec l'ensemble des facteurs sociaux (dont les facteurs juridiques) qui les déterminent et à comprendre la représentation qu'en ont leurs destinataires.

Cette conception du droit constitutionnel-science, dans laquelle s'inscrit par exemple le système des variables déterminantes de Marie-Anne Cohendet, admet l'intégration des faits dans l'analyse tout en considérant qu'elle relève encore du droit constitutionnel-science et sans occulter la dimension prescriptive des normes. Elle est donc parfaitement appropriée à l'étude des transitions constitutionnelles, dont elle saisit l'essence et toutes les caractéristiques distinctives précédemment évoquées. Toutefois le choix d'une telle méthode ne relève pas uniquement de son adéquation avec l'objet. Il serait en effet possible d'analyser les transitions constitutionnelles sous un angle exclusivement technique, mais cette option a été écartée au profit d'une étude de leur contribution aux transitions démocratiques. Cette préférence relève d'un engagement à penser le droit comme étant d'abord un outil social et la science du droit, comme une connaissance de ses interactions avec la société. Elle nécessite donc une approche critique du droit et conduit également à se départir d'une totale neutralité, pourtant classiquement perçue comme le gage d'une science du droit scientifique, à l'image du pur normativisme. Comme le souligne Lauréline Fontaine, une analyse du droit tenant compte de ses enjeux sociaux ne consiste

cependant pas à développer des thèses « militantes », mais à tenter « *d'élargir le spectre d'analyse, en comprenant où se joue le droit et ce qui se joue, en droit* » en s'appuyant sur les normes juridiques, sur la pratique et sur les règles de régulation effective des comportements<sup>116</sup>.

Parmi les sciences totalisantes du droit, la sociologie du droit constitutionnel notamment développée par Jacques Chevallier est particulièrement adaptée à ce type de démarche. Elle repose en effet sur « *l'idée fondamentale selon laquelle le phénomène juridique ne peut être saisi sans que soit prise en compte sa dimension sociale et politique, à travers l'étude de sa genèse et de l'influence qu'il exerce sur la société ainsi que du champ formé par les individus, les groupes, les institutions qui gravitent autour du droit* »<sup>117</sup>. Elle est justifiée par le fait que « *les juristes ne peuvent se désintéresser des processus sociaux et politiques de production et d'application du droit, sauf à sombrer dans un formalisme desséchant, ignorant tout des enjeux dont la norme juridique est porteuse ; pas plus d'ailleurs qu'ils ne peuvent se désintéresser des valeurs sous-jacentes à l'ordre juridique et qui déterminent la légitimité de l'ordre juridique* »<sup>118</sup>. Cependant, « *le dépassement du point de vue « interne », qui étudie le droit tel qu'il est en lui-même, (...) par l'introduction d'un point de vue « externe », qui cherche à expliquer les phénomènes juridiques, ne signifie pas pour autant que la sociologie du droit constitutionnel se confonde avec la science politique : alors que la première s'attache à l'étude de ce dispositif singulier qu'est le droit, la seconde est centrée sur des phénomènes de pouvoir ; même si les périmètres sont sécants, la production du droit touchant à la question du pouvoir et le droit constituant un élément d'objectivisation des rapports de force politiques, le point de vue n'en est pas moins différent* »<sup>119</sup>.

Il est ainsi possible de développer une approche sociologique du droit constitutionnel permettant de mêler explication et compréhension des transitions constitutionnelles et ainsi d'analyser leurs interactions avec la transition politique au cours des transitions démocratiques. Cette approche permet en effet de tirer les leçons des « *limites de la modélisation positiviste de la transition et de considérer que les Constitutions, en tant que normes juridiques globales promulguées et applicables, ne sont que des repères bornant le processus transitionnel et non des éléments de compréhension de celui-ci. (...) [Elle montre également que les] textes constitutionnels participent, avec d'autres éléments, à l'explication du processus, mais le plus souvent de manière partielle et indirecte. La Constitution est d'abord le produit des phénomènes politiques et sociaux et ce n'est que*

116 Lauréline FONTAINE, « Analyser le droit, une question sociale ? », Texte d'une conférence prononcée à Aix-en-Provence le 13 mai 2017, <http://www.ledroitdelafontaine.fr/analyser-le-droit-une-question-sociale/>, p. 11 (fichier pdf).

117 Jacques CHEVALLIER, « Pour une sociologie du droit constitutionnel », in *Mélanges Michel Troper*, Economica, 2006, p. 281.

118 Jacques CHEVALLIER, « Pour une sociologie du droit constitutionnel », in *Mélanges Michel Troper*, Economica, 2006, p. 281.

119 Jacques CHEVALLIER, « Pour une sociologie du droit constitutionnel », in *Mélanges Michel Troper*, Economica, 2006, p. 284.

*dans un second temps qu'elle peut, en tant que norme, produire des effets dont les prolongements sociaux pourront influencer le cours et le sens de ce processus* »<sup>120</sup>.

Cette sociologie du droit constitutionnel implique en premier lieu une sociologie des normes, qui conduit à élargir la notion de Constitution, au-delà de la Constitution formelle afin d'englober la Constitution matérielle, c'est-à-dire « *l'ensemble des normes présentant un caractère fondamental et fondateur* »<sup>121</sup>. Elle amène ensuite – afin de dévoiler la vérité du texte constitutionnel – à s'attacher aux conditions concrètes de production des normes constitutionnelles et notamment au rôle joué par les différentes forces en présence et à leur interaction, à la continuité de l'histoire constitutionnelle et à l'influence du mimétisme. Elle inclut enfin une attention aux règles et usages qui, sans être formellement constitutionnels, agissent en tant que contraintes dans l'interaction politique en conditionnant l'application d'autres dispositions.

Cette sociologie des normes se double d'une sociologie des acteurs<sup>122</sup>. Il s'agit alors de tenir compte du rôle joué par les professionnels du droit, dont notamment les juges constitutionnels et la doctrine, dans les processus constitutionnels. Ces deux premiers axes sont enfin complétés par une sociologie des usages<sup>123</sup>. Elle tend à dépasser le pré-supposé de l'efficacité des normes constitutionnelles en réintégrant les pratiques politiques. Il s'agit alors d'analyser le recours au droit constitutionnel en tant que ressource permettant aux acteurs de conforter leur place politique et sociale, mais aussi le jeu avec la règle opéré par les acteurs du champ juridique, dans leur travail d'interprétation, et par les acteurs politiques, dans le cadre de leur usage politique du droit. L'appropriation collective notamment permise grâce à la force symbolique du texte doit également être prise en compte.

La sociologie du droit constitutionnel est donc une approche permettant d'appréhender les transitions constitutionnelles, en tant que prisme d'analyse des transitions démocratiques. Son usage nécessite néanmoins de rechercher des outils pour la mettre en œuvre.

## ***B. Les outils de l'analyse systémique et logique des transitions constitutionnelles***

Deux outils développés par Jean-Pierre Massias permettent d'adapter la sociologie du droit constitutionnel à l'analyse des transitions constitutionnelles en prenant en considération leurs caractéristiques distinctives.

120 Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 2<sup>e</sup> édition, 2008, p. 18.

121 Jacques CHEVALLIER, « Pour une sociologie du droit constitutionnel », in *Mélanges Michel Troper*, Economica, 2006, p. 284-289.

122 Jacques CHEVALLIER, « Pour une sociologie du droit constitutionnel », in *Mélanges Michel Troper*, Economica, 2006, p. 289-294.

123 Jacques CHEVALLIER, « Pour une sociologie du droit constitutionnel », in *Mélanges Michel Troper*, Economica, 2006, p. 294-297.

Le premier consiste à penser la norme constitutionnelle comme la partie intégrante d'un système dont elle est à la fois une composante et le fondement<sup>124</sup>. Il s'apparente ainsi au système des variables déterminantes de Marie-Anne Cohendet et peut être défini comme « *un ensemble d'éléments tel que la modification de l'un de ces éléments peut avoir une incidence sur d'autres éléments et que cette combinaison est susceptible d'affecter la configuration de l'ensemble* »<sup>125</sup>. Ce système intègre toutefois le processus constituant et non seulement l'interprétation de la Constitution adoptée. Il comprend trois composantes. La première est constituée des valeurs, qui peuvent être explicites et revendiquées, c'est-à-dire correspondre au discours des acteurs, ou au contraire souterraines et subies, lorsqu'elles sont inscrites dans la culture politique induite par le contexte immédiat de la transition, l'histoire sociale et politique et l'identité nationale. Ces valeurs ne constituent donc pas nécessairement un ensemble cohérent. La deuxième composante est quant à elle formée des normes constitutionnelles, qui prolongent ces valeurs en les formalisant et les normativisant. Les acteurs sont enfin réunis dans la dernière composante. Il en existe deux catégories, car les acteurs constituants et les acteurs institués n'entretiennent pas le même rapport avec les normes : les premiers les fondent, tandis qu'elles doivent réguler le comportement des seconds, même si leur liberté d'action s'avère en fait plus ou moins restreinte.

L'identification de ces composantes est toutefois insuffisante, car le principal intérêt de l'approche systémique réside dans la possibilité de tenir compte de leurs interactions. Jean-Pierre Massias en dénombre deux. La première interaction est la plus simple et repose sur une logique de production/reproduction. Les valeurs produisent les normes constitutionnelles, qui les reproduisent en leur ajoutant leur propre logique, notamment en instituant les acteurs. A leur tour, ces derniers reproduisent et ainsi concrétisent les valeurs au travers des compétences que leur confient les règles constitutionnelles. Cette première dynamique peut néanmoins être parasitée par une logique de réaction, c'est-à-dire de résistance. Elle est surtout observable dans le cadre de l'interaction entre normes et acteurs et peut notamment signifier une incohérence entre les normes adoptées et les valeurs du système. Sa régulation sera le gage du maintien ou non de la cohérence intrasytémique.

Replacer les normes constitutionnelles dans un système, représenté dans la figure ci-dessous, permet ainsi – sans se départir de leur explication – de comprendre le droit constitutionnel de transition et la Constitution post-transitionnelle en les analysant au regard de valeurs et du comportement des acteurs. L'analyse systémique permet ainsi

124 Jean-Pierre MASSIAS, « La jurisprudence économique de la Cour constitutionnelle de Hongrie. Contribution à l'étude de la régulation constitutionnelle des transitions démocratiques », in *Mélanges Stoufflet*, Presses Universitaires de la Faculté de Droit de Clermont-Ferrand, LGDJ, 2001, p. 233-244 et Jean-Pierre MASSIAS, « La complexité systémique du droit constitutionnel de la transition », *Revue d'Etudes politiques et constitutionnelles Est-européennes*, 2006, n° spécial, p. 35-61.

125 Marie-Anne COHENDET, « Le système des variables déterminantes », in *Mélanges Jean Gicquel*, Montchrestien, 2008, p. 123.

d'analyser axiologiquement les règles constitutionnelles, ce qui est décisif dans le cadre d'une mutation finalisée, mais aussi de mesurer leur efficacité. Ce dernier point est essentiel, car, contrairement à la théorie réaliste de l'interprétation ou au pur normativisme, l'analyse systémique évalue ainsi les effets des normes et autorise donc à reconnaître leur violation ou leur détournement<sup>126</sup>. Cet examen est essentiel à l'évaluation des effets sociaux du droit constitutionnel et donc de sa performativité.

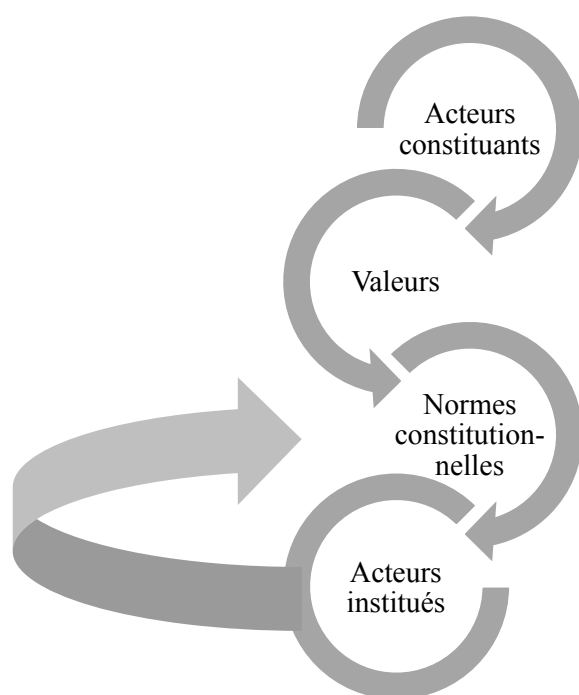


FIGURE 6. Le système constitutionnel

Afin d'appréhender les transitions constitutionnelles, l'analyse systémique gagne toutefois à être complétée par une analyse logique du droit constitutionnel de transition. Elle tend à l'apprécier au regard de la finalité de la transition constitutionnelle, c'est-à-dire de la mutation constitutionnelle radicale qu'il est supposé permettre. Cette analyse logique se base donc sur la chronologie de la période intermédiaire, modélisée par le découpage entre phase déconstituante et reconstituante. Comme l'affirme Jean-Pierre Massias, cet outil permet en premier lieu de « *conserver au phénomène constitutionnel sa position privilégiée de révélateur de la transition, [en tentant] de donner à cette phase intermédiaire une « structure juridique » suffisamment rigoureuse – au-delà même des textes qui l'organisent – pour conserver à l'analyse constitutionnelle*

126 Sur ce point, voir notamment Lauréline FONTAINE, « La violation de la Constitution : autopsie d'un crime qui n'a jamais été commis », *RDP*, 2014, n° 6, p. 1617-1638.

sa logique spécifique, tout en étant susceptible de préserver sa « spécificité transitionnelle »<sup>127</sup>. Cet outil permet en second lieu d'évaluer la logique de chaque transition en déchiffrant les incohérences qu'elle laisse transparaître. « Dans un certain nombre de situations, d'abord, il ne s'agit que de contradictions apparentes qui ne remettent pas véritablement en cause la logique interconstitutionnelle. En effet, même si les actions ne correspondent pas à la chronologie prévue (on peut, par exemple, observer une confusion des phases reconstituante et déconstituante, lesquelles peuvent être menées simultanément et consacrées par le même texte adopté par un vote unique), la logique et la cohérence du processus interconstitutionnel sont matériellement respectées. Les particularités observées ne sont, alors, que l'expression de spécificités politiques contextuelles, dont la prise en compte se révèle souvent un facteur de réussite de la conduite générale du processus de transition. Toutefois, dans certains cas, ces contradictions sont beaucoup plus importantes et dépassent très largement la revendication de particularités contextuelles pour mettre en évidence une rupture même de la logique transitionnelle elle-même révélatrice d'une rupture fondamentale du processus de démocratisation »<sup>128</sup>. La chronologie de la transition constitutionnelle est donc une grille d'analyse utilisable pour interroger son déroulement.

Dès lors, afin d'identifier les facteurs de la réussite de la transition démocratique béninoise, la transition constitutionnelle sera étudiée conformément à une approche tirée de la sociologie du droit constitutionnel en recourant à une analyse systémique et logique.

L'efficacité de la transition constitutionnelle sera ainsi observée au travers de deux paramètres. Le premier sera la Constitution post-transitionnelle, car elle demeure un indice essentiel. Elle permet tout d'abord de constater que la mutation constitutionnelle a abouti. Certaines transitions constitutionnelles échouent en effet avant leur terme, leur blocage empêchant l'adoption du texte définitif. Cette paralysie, qui peut durer jusqu'à plusieurs années, est généralement symétrique à une crise de la transition politique et résulte de conflits que les acteurs ne parviennent pas à résoudre par la conciliation ou la victoire d'une partie d'entre eux. L'analyse de la Constitution post-transitionnelle est ensuite importante, car elle permet de mesurer si son texte présente ou non les caractéristiques d'une Constitution démocratique, telles que la souveraineté du peuple, la séparation et l'équilibre des pouvoirs, la protection des droits et libertés ou encore l'Etat de droit. Certaines transitions constitutionnelles échouent ainsi car la Constitution en résultant n'est en fait pas démocratique. Elle est alors révélatrice d'une dérive de la transition politique.

L'adoption d'une Constitution démocratique n'est toutefois pas suffisante pour constater la réussite de la transition constitutionnelle, encore faut-il également qu'elle permette effectivement la mise en place d'un régime démocratique (au sens donné par

127 Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 2<sup>e</sup> édition, 2008, p. 18.

128 Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 2<sup>e</sup> édition, 2008, p. 21-22.

la transitologie) ou d'un système démocratique, selon la terminologie de Marie-Anne Cohendet. Or, ce résultat ne peut être immédiatement mesuré. Cela tient en premier lieu à l'incertitude entourant toute nouvelle Constitution. En effet, « *le pouvoir constituant jette un bateau à la mer. Cette opération est essentielle. Mais elle s'arrête là. A d'autres de parer à la manœuvre et de mener le navire à bon port* »<sup>129</sup>. Toutefois, le processus de démocratisation accroît encore cette incertitude ordinaire, car la radicalité de la mutation constitutionnelle à réaliser complexifie sa concrétisation. Certaines transitions constitutionnelles échouent ainsi alors même que la Constitution en résultant est démocratique, parce qu'elle ne permet pas l'instauration d'une véritable Démocratie. Ce revers, très fréquent, s'explique par l'absence d'application ou la mauvaise application du nouveau texte constitutionnel, dont la lettre et/ou l'esprit ne sont pas respectés. Il peut être immédiat ou se révéler au cours de la consolidation et exprime bien souvent les limites des outils juridiques face aux réalités politiques. Dès lors, la performativité de la transition constitutionnelle sera surtout examinée au travers de son caractère démocratisant, c'est-à-dire de sa capacité à générer effectivement l'instauration pérenne d'une Démocratie.

Une fois évaluée, l'efficacité de la transition constitutionnelle devra ensuite être expliquée et comprise, grâce à l'analyse systémique du droit constitutionnel de transition, dont la logique et l'efficacité seront ainsi mesurées. Il sera ainsi utilisé tant pour jauger le rôle moteur des règles constitutionnelles, qu'en tant que révélateur de la transition politique.

En effet, « *dans un processus logique, les mutations juridiques qui accompagnent le passage d'une étape vers une autre devraient reposer sur deux éléments : d'une part, la volonté de changer et, d'autre part, la volonté de changer dans une perspective précise et préalablement décidée. Dès lors, l'observation de réalités transitionnelles à la lumière de ces impératifs logiques proposés par le concept de périodisation fait apparaître un certain nombre de ruptures, le plus souvent révélatrices de stratégies parallèles menées dans le cadre de la transition. La périodisation constitutionnelle permet donc, à la fois, de comprendre le processus de transition, mais également révèle les déviations potentielles de ce processus et permet d'identifier les raisons d'éventuels échecs. (...) Les éventuelles ruptures observées par rapport à cette logique apparaissent donc comme l'expression de difficultés, voire de déviations transitionnelles. (...) La périodisation, tout autant qu'un instrument d'analyse de la logique transitionnelle, s'inscrit dans une fonction d'interprétation – au moyen de critères principalement juridiques – des déviations transitionnelles et du détournement potentiel de la fonction démocratisante de cette dynamique de transformation politique et sociale* »<sup>130</sup>.

Cette analyse permettra ainsi d'évaluer la logique idéologique de la transition, c'est-à-dire de vérifier si les instruments constitutionnels utilisés étaient ou non destinés

129 Francis DELPEREE, « Le renouveau du droit constitutionnel », *RFDC*, 2008, n° 74, p. 231.

130 Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 2<sup>e</sup> édition, 2008, p. 22.

à accompagner la démocratisation. L'examen du droit constitutionnel de transition est en effet révélateur du mode de production de la Constitution post-transitionnelle et trahit alors – au-delà des ambitions affichées – l'intention réelle de ses auteurs. Il permet notamment de constater quels acteurs politiques ont participé à son élaboration et ceux d'entre eux qui ont fixé son contenu, de lister les questions problématiques et leurs causes, ainsi que d'observer dans quel sens et par quel procédé ces questions ont été résolues. Le fonctionnement des institutions provisoires est également éclairant, notamment quant aux comportements et aux relations entre les différents acteurs. Enfin, le respect par les acteurs des règles constitutionnelles posées est aussi un indice.

L'examen du droit constitutionnel de transition dispense ainsi de précieux renseignements quant à sa propre finalité et offre alors la possibilité de savoir s'il tendait à accompagner la libéralisation et à réguler la transition politique ou, au contraire, à offrir à certains acteurs le cadre leur permettant de monopoliser le processus dans le dessein de servir leurs intérêts. Il est donc d'une aide précieuse pour déterminer si la Constitution post-transitionnelle était effectivement destinée à l'instauration d'un régime démocratique ou si son texte a été rédigé afin de permettre à certains acteurs de conquérir le pouvoir et de l'exercer sans limitation réelle.

L'analyse systémique et logique est à cet égard indispensable, car, hormis les cas les plus flagrants, l'intention des acteurs ne peut se comprendre qu'à la lumière des faits. Elle ne peut en effet se déduire de la seule lecture des dispositions constitutionnelles, que leur sens, leur finalité ou leur usage possible soit incertain ou qu'une erreur technologique soit envisageable. Or, cette intention est décisive lors de l'application des dispositions concernées, car les failles involontaires pourront être corrigées par l'interprétation ou la révision, tandis qu'elles seront au contraire instrumentalisées si elles sont stratégiques.

L'analyse systémique permet ainsi d'évaluer et de révéler – à partir des dispositions constitutionnelles – la transition politique, ainsi que son impact sur la transition constitutionnelle. Elle permet alors de la comprendre et, à travers elle, de comprendre la transition démocratique.

Réciproquement, l'analyse systémique permet en second lieu de mesurer l'influence de la transition constitutionnelle sur la transition politique. Il s'agit alors de jauger la logique technologique de la transition en vérifiant si les instruments constitutionnels (matériels et procéduraux) utilisés durant la transition ou dans la Constitution post-transitionnelle ont ou non collaboré à la démocratisation. Ce diagnostic ne peut être réalisé qu'*in concreto*, au regard des résultats obtenus. Il ne consiste pas uniquement à évaluer si la consolidation de la Constitution post-transitionnelle a effectivement contribué à la mise en place d'un régime démocratique, ni même à observer si le droit constitutionnel de transition a ou non collaboré à libéraliser le régime dès la période intérimaire. L'objectif est également de déterminer en quoi et comment le cadre constitutionnel dont se sont dotés les acteurs à influencer sur la transition politique. Il s'agit ainsi de savoir si la transition constitutionnelle a collaboré ou non à la démocratisation en encourageant, voire en



contraignant les acteurs à agir dans la logique du processus, tant idéologiquement que technologiquement.

L'analyse systémique et logique de la transition constitutionnelle a donc été choisie pour tenter d'isoler les facteurs ayant contribué à la réussite de la transition démocratique béninoise. Elle seule constitue en effet une méthode appropriée pour les isoler car elle est un moyen d'évaluer – sous l'angle du droit constitutionnel – l'impact respectif de la transition constitutionnelle et de la transition politique, ainsi que de leur interaction. Cette méthode présente donc la particularité de saisir le rôle du droit constitutionnel en tant que prescripteur d'un devoir-être, tout en dépassant son irréalité. Si « *le droit investit par nature l'imaginaire car il se situe au-delà du réel, dans la sphère du sollen : il est donc en soi irréel même s'il a pour objet principal de régir le monde réel, celui des faits* »<sup>131</sup>, sa confrontation avec les valeurs et les acteurs avec lesquels il interagit permet d'appréhender la réalité par la compréhension de son édicton et de son évolution et la mesure de ses effets.

L'analyse systémique et logique de la transition constitutionnelle permettra donc d'élaborer des hypothèses quant aux facteurs de réussite de la transition démocratique béninoise. Elles devront cependant être confirmées grâce à une mise en perspective comparative.

### SECTION 3. L'HYPOTHÈSE D'UN DROIT CONSTITUTIONNEL DE TRANSITION DÉMOCRATISANT DISTINCT DU DROIT CONSTITUTIONNEL DÉMOCRATIQUE

Au Bénin, la réussite de la consolidation démocratique est révélatrice de l'importance du déroulement de la transition démocratique sur l'ensemble du processus de démocratisation (§ 1). Elle conduit à élaborer l'hypothèse selon laquelle la transition constitutionnelle réalisée dans ce pays a collaboré à cette réussite, non par l'application d'un droit constitutionnel démocratique, mais grâce à la mise en œuvre d'un droit constitutionnel de transition dont les caractéristiques ont contribué à l'efficacité de la transition démocratique. La vérification de cette hypothèse et, le cas échéant, son perfectionnement nécessitent certes une analyse systémique et logique de la transition constitutionnelle béninoise, mais aussi sa mise en perspective comparative (§ 2).

131 Emmanuel CARTIER, « Le rôle des fictions juridiques dans le processus transitoire », *Actes du IX<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel*, 26 au 28 juin 2014, p. 1.

## § 1. Une hypothèse fondée sur l'analyse de la consolidation démocratique béninoise

L'Index de démocratie de l'Economist Intelligence Unit<sup>132</sup> classe<sup>133</sup> aujourd'hui le Bénin au 88<sup>e</sup> rang sur 167 pays, parmi les régimes hybrides<sup>134</sup>. Ce résultat de prime abord alarmant doit toutefois être relativisé.

Outre le fait que cet Index est comme tout indicateur critiquable dans sa méthodologie et les critères qu'il retient, il tend à comparer l'ensemble des pays sans opérer de distinction selon la date à laquelle la Démocratie a été instaurée et sans modulation sur la base d'autres critères. La comparaison s'avère donc particulièrement exigeante. Seuls 11,4 % des pays sont d'ailleurs considérés comme des démocraties complètes et représentent moins de 4,5 % de la population mondiale<sup>135</sup>. Le Bénin figure ensuite parmi les régimes hybrides dont le niveau démocratique est le plus élevé<sup>136</sup>. Enfin, le score réalisé par le Bénin doit être mis en perspective avec celui de sa région. L'Afrique subsaharienne est en effet la zone ayant la moins bonne moyenne – calculée à 4,3 points – juste devant le Moyen-Orient et l'Afrique du Nord. Sur les 44 pays composant sa région, plus de la moitié (23) sont qualifiés de régimes autoritaires. Le Bénin se classe quant à lui 12<sup>e</sup> derrière une seule démocratie complète (Maurice), sept démocraties imparfaites<sup>137</sup> et trois régimes hybrides<sup>138</sup>, qui appartiennent dans leur majorité à l'Afrique subsaharienne anglophone. Il arrive donc très loin devant le Niger (117<sup>e</sup>), la Côte d'Ivoire (122<sup>e</sup>), le Gabon (123<sup>e</sup>), le Togo (132<sup>e</sup>), le Congo (143<sup>e</sup>), la RDC (159<sup>e</sup>), la République centrafricaine (164<sup>e</sup>) ou encore le Tchad (165<sup>e</sup>), tous classés parmi les régimes autoritaires.

Au regard de ces chiffres, la consolidation du régime démocratique béninois semble donc globalement réussie. Cette réussite mérite cependant d'être évaluée plus précisément, grâce à une méthode dédiée (**A**), afin d'isoler les points forts (**B**) et faibles (**C**) de la consolidation dans ce pays.

132 Economist Intelligence Unit, « Democracy Index 2016 – Revenge of the « deplorables » », 2017, <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2016.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex2016>, 75 pages.

133 Il se fonde, pour ce faire, sur soixante indicateurs relevant de cinq catégories : processus électoral et pluralisme, libertés civiles, fonctionnement du gouvernement, participation politique et culture politique.

134 « *Hybrid regim : Elections have substantial irregularities that often prevent them from being both free and fair. Government pressure on opposition parties and candidates may be common. Serious weaknesses are more prevalent than in flawed democracies—in political culture, functioning of government and political participation. Corruption tends to be widespread and the rule of law is weak Civil society is weak. Typically, there is harassment of and pressure on journalists, and the judiciary is not independent* », Economist Intelligence Unit, « Democracy Index 2016 – Revenge of the « deplorables » », 2017, <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2016.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex2016>, p. 56.

135 Le Japon, les Etats-Unis, l'Italie ou encore la France sont eux-mêmes qualifiés de démocraties imparfaites.

136 Son score entre 2006 et 2016 a en effet varié entre 5,65 et 6,17, alors même que la limite entre régime hybride et démocratie imparfaite est fixée à 5,9.

137 Ces sept démocraties imparfaites sont dans un ordre de rang décroissant : le Cap-Vert, le Botswana, l'Afrique du Sud, le Ghana, le Lesotho, la Namibie et le Sénégal.

138 Ces trois régimes hybrides sont dans un ordre de rang décroissant : la Zambie, la Tanzanie et le Mali.

## A. La complexe analyse de la consolidation démocratique

La transition démocratique, qui permet l'adoption des nouvelles règles du jeu, ne suffit pas à elle seule à permettre l'instauration de la Démocratie. La consolidation est donc une phase complémentaire destinée à ce que les nouvelles règles s'institutionnalisent et deviennent effectives. D'un point de vue constitutionnel, elle est ainsi la phase postérieure à l'adoption de la nouvelle Constitution, au cours de laquelle ses « *effets démocratisants* » sont supposés agir<sup>139</sup>.

Pour mesurer l'effet de la transition constitutionnelle au Bénin, l'analyse ne portera pas sur le processus de consolidation du régime démocratique, mais sur l'évaluation de son résultat<sup>140</sup>. Cette analyse nécessite d'avoir préalablement résolu trois questions complémentaires : à partir de quel degré de conformité des comportements un régime peut-il être considéré comme consolidé, quels en sont les indices et quels sont les acteurs signifiants ?

La réponse à ces questions varie en premier lieu selon la définition donnée au régime démocratique<sup>141</sup>. S'il retient une acception strictement politique, un auteur développera par exemple des critères plus étroits que s'il intègre une dimension économique et sociale. Toutefois, y compris dans son sens exclusivement politique, la définition du régime démocratique s'est aujourd'hui considérablement élargie et ne peut plus être réduite au seul mode de sélection des gouvernants. La tenue d'élections ne constitue donc plus un critère unique de consolidation.

Ces critères sont d'autant plus difficiles à déterminer que la consolidation est généralement assimilée à la durabilité. Elle n'est ainsi pas utilisée pour caractériser un régime démocratique à un instant T, mais pour mesurer les chances qu'il perdure dans le temps<sup>142</sup>. Andreas Schedler décrit cette approche courante comme négative (c'est-à-dire comme fondée non sur l'amélioration qualitative de la Démocratie, mais sur l'absence de

139 Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 2<sup>e</sup> édition, 2008, p. 29.

140 La consolidation est en effet souvent définie de manière tautologique comme le résultat du processus de consolidation. Cette ambivalence est d'ailleurs perceptible au travers des deux types d'analyse que recouvre la consolidation. Les premières tentent en effet d'expliquer comment et pourquoi la consolidation se produit ou échoue et proposent des facteurs explicatifs variables. Ces facteurs peuvent notamment être l'émulation internationale ou l'effet de contagion, le comportement général des élites et leaders d'opinion, les niveaux d'attitudes et de comportements orientés vers le compromis, la culture politique, le type de règles adoptées, le contexte socio-économique, ou encore l'existence d'ancrages, c'est-à-dire des groupes-relais, dont la nécessité varie selon la légitimité du régime en train de se mettre en place. Le deuxième type d'analyse a pour objet de préciser les critères permettant d'affirmer qu'un régime démocratique est ou non consolidé. Pour une présentation des différentes écoles, voir, par exemple, Gerard ALEXANDER, « Les défis de la consolidation dans les nouvelles démocraties », *Revue internationale de politique comparée*, 2011, n° 1, p. 53-67. Voir également Diane ETHIER, « Des relations entre libéralisation économique, transition démocratique et consolidation démocratique », *Revue internationale de politique comparée*, 2001, n° 2, p. 269-283 et Leonardo MORLINO, « Consolidation démocratique : la théorie de l'ancrage », *Revue internationale de politique comparée*, 2001, n° 2, 245-267.

141 Graciela DUCATENZEILER, « Nouvelles approches à l'étude de la consolidation démocratique », *Revue internationale de politique comparée*, 2001, n° 2, p. 196.

142 Voir notamment J. Samuel VALENZUELA, « Democratic consolidation in post-transitional settings : notion, process, and facilitating conditions », Working Paper 150, décembre 1990, <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/150.pdf>, p. 4.

régression) et prospective (car elle ne tend pas à observer des performances historiques, mais une stabilité potentielle)<sup>143</sup>. Il souligne que la détermination de critères valides est grandement complexifiée par le caractère prédictif de cette analyse.

Concernant le Bénin, cette problématique demeure toutefois limitée. Sa transition constitutionnelle s'est en effet achevée dès 1991. La période relativement longue qui s'est écoulée depuis permet de se livrer à un constat, sur la base duquel un pronostic peut être formulé. Andreas Schedler a établi quatre logiques de confiance dans l'avenir permettant d'identifier la consolidation, qui seront utilisées pour analyser la consolidation au Bénin. Ces quatre logiques sont « la « *logique des symptômes* », fondée sur l'absence de crises ; la « *logique de mise à l'épreuve* », basée sur la gestion efficace des crises ; la « *logique préventive* », fondée sur l'existence de fondements structurels solides ; et la « *logique de l'auto-perception* », basée sur les perceptions subjectives des citoyens et des élites politiques »<sup>144</sup>.

Cette question résolue, demeure celle de l'identification de critères valides, qui doit, selon Andreas Schedler, se fonder sur des règles d'évidence (que doit-on observer et comment ?) et des règles d'inférence (quels faits objectifs sont signifiants par rapport au concept utilisé ?)<sup>145</sup>. Elle nécessite au préalable de préciser la notion « d'institutionnalisation des règles », qui est l'objet de la phase de consolidation. Linz et Stepan ont identifié trois volets permettant d'identifier son accomplissement<sup>146</sup> : – sur le plan des comportements : aucun acteur national, social, économique, politique ou institutionnel ne dépense de ressources significatives pour atteindre ses objectifs par la création d'un régime non démocratique, le recours à la violence ou une intervention étrangère destinée à faire sécession ; – sur le plan des attitudes : une majorité significative de l'opinion publique est convaincue que les procédures et institutions démocratiques constituent le moyen le plus approprié de gouverner la vie en collectivité dans une société comme la sienne et le soutien aux alternatives antisystèmes est restreint ou plus ou moins isolé des forces pro-démocratiques ; – sur le plan constitutionnel : les forces gouvernementales comme non gouvernementales sur l'ensemble du territoire sont soumises ou accoutumées à résoudre les conflits dans le cadre des règles juridiques, procédures et institutions reconnues par le nouveau processus démocratique.

Cette définition du régime démocratique consolidé permet certes de matérialiser le concept de consolidation, mais ne permet pas encore d'établir immédiatement des critères opérants. Elle pose en effet la question tant du degré de consolidation à partir duquel un

143 Andreas SCHEDLER, « Comment observer la consolidation démocratique ? », *Revue internationale de politique comparée*, 2001, n° 2, p. 226-227.

144 Andreas SCHEDLER, « Comment observer la consolidation démocratique ? », *Revue internationale de politique comparée*, 2001, n° 2, p. 228.

145 Andreas SCHEDLER, « Comment observer la consolidation démocratique ? », *Revue internationale de politique comparée*, 2001, n° 2, p. 227.

146 Juan J. LINZ et Alfred STEPAN, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, 1996, p. 6.

régime démocratique peut être considéré comme consolidé, que des indices permettant de l'identifier.

Andreas Schedler a collaboré à résoudre la question du degré en développant l'idée d'une consolidation graduelle de la Démocratie autour de trois stades : la démocratie électorale, la démocratie libérale et la démocratie avancée<sup>147</sup>. Il a ensuite qualifié comme négative, la consolidation d'un régime démocratique qui stagne à un stade ou décroît tout en évitant la régression autoritaire et comme positive, la consolidation marquant la progression qualitative d'un régime démocratique jusqu'au stade de la démocratie avancée.

Il reste alors à déterminer les indices permettant d'identifier ces différents stades et si les instruments juridiques peuvent y contribuer. La consolidation démocratique comprend en effet un volet constitutionnel. Cette consolidation constitutionnelle se manifeste par des traductions constitutionnelles de construction, au travers du développement et de l'ajustement de la Constitution, et des traductions constitutionnelles de réaction, lorsqu'est en jeu la protection des acquis. Selon Jean-Pierre Massias, les constitutionnalistes peuvent ainsi collaborer à apprécier la consolidation en adoptant « *une démarche quantitative (les institutions démocratiques sont-elles en place ?), qualitative (les institutions fonctionnent-elles conformément à leur logique démocratique ?) et encore prospective (le fonctionnement des institutions a-t-il des conséquences « démocratisantes » ?) »*<sup>148</sup>. Rejoignant le postulat que la consolidation se produit en plusieurs stades, il montre qu'ils sont perceptibles sur le plan constitutionnel et peuvent donc être vérifiés par la présence des composantes institutionnelles nécessaires à la réalisation d'objectifs démocratisants et par l'examen de leurs effets matériels<sup>149</sup>.

Les traductions constitutionnelles de la consolidation identifiées par Jean-Pierre Massias s'inscrivent dans les quatre logiques d'évaluation identifiées par Andreas Schedler. Selon leur nature ou leur objet, elles manifestent en effet l'absence de symptômes d'une maladie du régime démocratique, sa capacité à y résister ou encore le renforcement de ses fondements structurels et de son appropriation par les acteurs politiques et la population. L'observation de la consolidation constitutionnelle est donc riche d'enseignements quant à la consolidation démocratique et à son résultat. Pour ce faire, elle doit toutefois être analysée, à l'instar de la transition constitutionnelle, dans une approche systémique et logique.

La consolidation du régime démocratique béninois sera ainsi en premier lieu observée au prisme de l'institutionnalisation du multipartisme et de la sélection des gouvernants par l'élection. Ces deux paramètres consubstantiels sont en effet le premier cœur d'une Constitution démocratique, où ils figurent non seulement en tant que principes fondateurs, mais également sous la forme de règles précises les mettant en œuvre, telles

147 Andreas SCHEDLER, « Concepts of Democratic Consolidation », Paper prepared for delivery at the 1997 meeting of the Latin American Studies Association, 17-19 avril 1997, <http://lasa.international.pitt.edu/LASA97/schedler.pdf>, p. 9-10.

148 Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 2<sup>e</sup> édition, 2008, p. 31.

149 Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 2<sup>e</sup> édition, 2008, p. 33.

que la détermination des modes de scrutin ou la durée des mandats. L'analyse de leur institutionnalisation est tout particulièrement essentielle, car ils identifient le premier stade de la Démocratie : la Démocratie électorale. L'acceptation par les acteurs du pluralisme politique et du cadre imposé pour l'accès et le départ du pouvoir est en effet l'un des principaux défis à l'issue d'un régime dictatorial ou totalitaire, qui se fonde sur des bases rigoureusement inverses.

L'analyse de la consolidation du régime démocratique béninois excédera toutefois ce premier stade. Au prisme de la consolidation constitutionnelle, peuvent en effet être observés le fonctionnement démocratique ou non des institutions, la concrétisation des droits et libertés, ainsi que plus globalement le respect de l'Etat de droit. Cette observation est révélatrice du comportement des acteurs et de celui de population. Elle est ainsi un bon indicateur de l'institutionnalisation des règles. La préservation du système constitutionnel démocratique, ainsi que son ajustement face aux lacunes révélées par le développement constitutionnel sont enfin des indices précieux de sa durabilité et de la progression qualitative de la Démocratie.

## **B. La réussite satisfaisante de la consolidation constitutionnelle au Bénin**

L'analyse de la consolidation constitutionnelle béninoise permet d'affirmer la réussite satisfaisante de la démocratisation. Le nouveau régime a en effet passé le test des deux alternances politiques complètes (1) et le développement constitutionnel *stricto sensu* s'est également relativement bien déroulé, ce que révèle la dimension prise par la Justice constitutionnelle au Bénin (2).

### 1. La relative réussite des alternances politiques

Les deux premières alternances politiques réussies constituent ce que Samuel Huntington a nommé le « *two turnover test* »<sup>150</sup>. Elles signifient que, par deux fois, des acteurs différents ont utilisé la voie de l'élection pour accéder au pouvoir et que, par deux fois, d'autres acteurs ont accepté de le quitter après avoir perdu les élections.

Cet indice de la consolidation s'inscrit dans la logique des symptômes décrite par Andreas Schedler<sup>151</sup> : l'absence de rejet des élections traduit en effet la bonne santé du régime démocratique en voie d'institutionnalisation. Il permet également de caractériser le premier stade de la démocratie électorale. Plus encore, les alternances traduisent une consolidation des « comportements » définis par Linz et Stepan, en démontrant que les acteurs ont renoncé aux moyens non démocratiques pour accéder au pouvoir.

150 Samuel P. HUNTINGTON, *The Third Wave – Democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, 1991, p. 266.

151 Andreas SCHEDLER, « Comment observer la consolidation démocratique ? », *Revue internationale de politique comparée*, 2001, n° 2, p. 228-231.

Sur le plan constitutionnel, les alternances par l'élection témoignent également de la concrétisation de la Constitution évoquée par Jean-Pierre Massias. Elles traduisent en effet la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles relatives à la détermination des acteurs : mode de sélection, mode de scrutin et durée du mandat. Plus encore, elles témoignent de la mise en œuvre des nouveaux principes directeurs de la nouvelle Constitution : la souveraineté rendue au Peuple ou à la Nation et le pluralisme politique au travers du multipartisme.

Dans cette perspective toutefois, la tenue régulière d'élections ne constitue pas un indice suffisant : encore faut-il s'assurer de la régularité et de la sincérité du processus électoral, de l'inclusion des acteurs signifiants dans le système partisan et de la réalité du changement politique. Il s'agit en effet de vérifier qu'il y a non seulement changement des acteurs, mais aussi qu'il traduit bien une alternance politique effective. La mise en place de structures de contrôle et le travail qu'elles accomplissent sont à cet égard de précieux indices. La participation de la population et ses réactions face au scrutin sont enfin des « attitudes » éclairantes quant à l'institutionnalisation. Les alternances peuvent donc également être interprétées à la lumière des logiques préventive et de l'autoperception.

Enfin, au Bénin, comme dans de nombreux autres pays, la réussite des deux alternances politiques s'inscrit aussi dans la logique de la « mise à l'épreuve ». Dans le contexte de la consolidation, cette réussite peut en effet ne pas découler d'une application simple et immédiate des dispositions constitutionnelles et légales par les acteurs, mais traduire au contraire la capacité du régime à surmonter la crise née de leur refus et donc celle du nouveau système à se protéger et à réagir face aux attaques qui lui sont portées. Les principales crises surmontées au Bénin eurent trait à l'élection présidentielle, ce qui s'explique par l'importance spécifique que revêt, tout particulièrement dans un contexte post-autoritaire, la désignation et le départ du principal leader politique. C'est donc au travers de cette élection que sera principalement mesurée l'accomplissement de la première, puis de la deuxième alternance.

Au Bénin, aucune élection ne fut organisée afin de désigner les acteurs politiques au cours de la transition. Les premières élections post-autoritaires furent donc post-constitutionnelles et destinées à sélectionner les nouveaux députés, puis le futur Président. Qualifiées de « *fondationnelles* » par O'Donnell et Schmitter<sup>152</sup>, ces élections initiales constituèrent le premier test majeur de la réalité du changement. Les élections législatives et présidentielle furent organisées à l'issue du référendum constitutionnel du 2 décembre 1990<sup>153</sup>. Au regard du calendrier très serré, le Haut Conseil de la République (HCR, organe législatif de transition) dut se montrer particulièrement diligent. Dès le 30 décembre, il

152 Guillermo O'DONNELL et Philippe C. SCHMITTER, *Transitions from Authoritarian Rule – Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 57.

153 Les informations relatives à l'organisation des élections sont issues de : Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 176-183.

adopta trois lois organisant ces élections, promulguées le lendemain grâce à la cosignature du Président Kérékou, du Premier ministre et du ministre de l'Intérieur<sup>154</sup>. Il établit également un calendrier très serré.

Pour les élections législatives, quatorze dossiers furent finalement enregistrés, permettant à vingt-quatre partis de concourir. Richard Banégas a analysé le positionnement politique des listes présentées<sup>155</sup>. Sept partis avaient présenté une liste seuls<sup>156</sup>, tandis que sept listes avaient été constituées par des alliances de partis. Quatre reposaient sur la logique du terroir<sup>157</sup>, tandis que trois présentaient un caractère politique plus marqué<sup>158</sup>. Les partis candidats aux élections législatives appartenaient à trois catégories : les partis issus des trois partis historiques, les nouveaux partis formés par des personnalités aisées et les partis créés par d'anciens responsables syndicaux ou associatifs. Deux partis très caractéristiques de l'ancien régime et donc les plus structurés étaient en revanche absents du scrutin. Le Parti de la révolution populaire du Bénin (PRPB) de Mathieu Kérékou, dissous, n'avait en effet pas donné naissance à un nouveau grand parti, tandis que le Parti communiste (PCD) avait choisi de boycotter les élections.

Si Stéphane Bolle évoque une campagne électorale particulièrement pauvre en débat<sup>159</sup>, Afise Adamon met quant à lui l'accent sur l'absence de violence contrastant avec les élections antérieures à 1972, l'absence de malveillance entre les candidats, y compris

154 Loi 90-034 portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée nationale, s'attachant notamment à la définition de l'électeur, l'établissement des listes électorales, aux conditions de la propagande électorale, à l'exécution des opérations de vote et dispositions pénales et au traitement du contentieux par le HCR dans l'attente de la mise en place de la Cour constitutionnelle ; loi 90-035 définissant les règles électorales particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale. Elle déterminait notamment que 64 députés seraient élus au scrutin proportionnel de liste, dont la circonscription serait le département. Elle autorisait les partis politiques à présenter des listes seuls ou groupés ; loi 90-036 définissant les règles particulières pour l'élection du Président de la République, déterminant notamment les conditions d'éligibilité : être de nationalité béninoise, jouir de tous les droits civils et politiques, être âgé de 40 ans au moins et de 70 ans au plus, résider au Bénin au moment des élections et jouir d'un état complet de bien-être physique et mental constaté par un collège de trois médecins assermentés.

155 Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 185-186.

156 RDL (« nouveau » parti fondé par Séverin Adjovi), NCC (parti d'Albert Tévoédjrè, héritier d'Apithy), RND (parti de l'ancien Président Justin Ahomadegbé et de Joseph Kékè), UDES (parti de Gatièn Houngbédji), UNDP (de l'ancien Président Emile Zinsou, représenté par Robert Tagnon), UDS (« nouveau » parti de Mama Adamou N'Diaye) et BGLD de Thomas Koavi Goudou.

157 UDFP-MDPS-ULD : UTR (Union pour le triomphe du Renouveau démocratique) ; MNDD-MSUP-UDRN : alliance entre respectivement Bertin Borna (Atacora), Adebo Djiamou (Ouémé) et Fékorédé Ismaël Azaria (Atlantique) ; PSD-UNSP : alliance entre respectivement Bruno Amoussou (Mono) et Eustache Sarré (Borgou) ; PRD-PNDD : alliance entre respectivement le parti d'Adrien Houngbédji (héritiers d'Apithy) et celui de l'ancien Président Maga (alliance inédite entre Porto-Novo et le Nord).

158 UR-PNT : alliance de Baménou Toko et d'Inoussa Bello plus proches de l'ancien PRPB ; ASD-BSD : d'idéologie sociale-démocrate composée respectivement des partis de Robert Dossou et Michel Magnidé ; ADP-UDRS : associe respectivement Gédéon Dassoundo et Denis Amoussou-Yéyé.

159 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 357.



contre ceux ayant précédemment collaboré avec le PRPB, ainsi que sur la persistance de l'élitisme et le manquement à l'obligation de tenir des comptes de campagne<sup>160</sup>.

Les élections se tinrent le 17 février 1991. La participation ne s'éleva qu'à 52,15 % des inscrits<sup>161</sup>. Ce chiffre relativement faible est paradoxalement courant à l'issue de la transition. Il s'explique également par la multiplication des scrutins dans un temps très court et la proximité de l'élection présidentielle.

Conséquence du scrutin proportionnel, les résultats furent extrêmement morcelés. L'Union pour le triomphe du Renouveau démocratique (UTR), qui arriva en tête, ne comptait ainsi que 12 députés<sup>162</sup>. Cette alliance présente la particularité d'avoir regroupé trois partis sans envergure particulière, mais décidés à soutenir la candidature à l'élection présidentielle de Nicéphore Soglo, alors que le Premier ministre de la transition n'appartenait à aucun parti<sup>163</sup>. Si ce point de convergence consolida leur alliance, beaucoup d'autres regroupements de partis étaient purement contingents et ne présentaient donc aucune solidité. Selon Afise Adamon, ces scores traduisirent l'échec des partis ayant déployé de grands moyens financiers, et donc une certaine maturité des citoyens, ainsi que celui des partis créés par les anciens Présidents béninois<sup>164</sup>.

Le bilan de ces premières élections législatives est donc assez contrasté, mais cohérent avec le contexte post-transitionnel. La faiblesse du système partisan et le morcellement des scores sont des failles pesant sur la suite du processus de consolidation. Réciproquement, la mise en œuvre du scrutin proportionnel dans un contexte apaisé et la mise en place de règles juridiques et d'une régulation efficace sont autant de jalons pour sa progression. En outre, l'essentiel fut atteint, car « *il n'y a aucun doute que les soixante-quatre hommes et femmes élus ces jours de février et de mars 1991 sont des représentants authentiques du peuple béninois qui a été aux urnes, sans aucune contrainte* »<sup>165</sup>.

A l'issue des élections législatives, la mise en œuvre de la Constitution du Renouveau démocratique n'était toutefois pas garantie. La réussite de l'élection présidentielle, susceptible d'imposer à Mathieu Kérékou de quitter le pouvoir, représentait en effet un véritable défi.

160 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – Les élections de la période de transition*, Editions du Journal officiel, 1995, p. 71.

161 Philippe NOUDJENOUME, *La Démocratie au Bénin – Bilan et perspectives*, L'Harmattan, « Sociétés africaines », 1999, p. 268-269.

162 L'UTR était suivie du PNDD-PRD (9 députés), du PSD-UNSP (8 députés), du RND (7 députés), du NCC (6 députés) et du MNDD-MSUP-UDRN (6 députés). Les autres listes obtinrent moins de 5 députés (UDS : 5 députés ; RDL : 4 députés ; ASD-BSD : 3 députés ; ADP-UDRS : 2 députés ; UNDP : 1 député ; URP-PNT : 1 député) à l'exception de l'UDES et du BGLD qui n'eurent aucun élu.

163 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – Les élections de la période de transition*, Editions du Journal officiel, 1995, p. 67.

164 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – Les élections de la période de transition*, Editions du Journal officiel, 1995, p. 82-83.

165 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – Les élections de la période de transition*, Editions du Journal officiel, 1995, p. 85.

L'organisation du scrutin constitua un progrès par rapport à celle des élections législatives, l'ensemble des décrets d'application étant pris dans les délais impartis<sup>166</sup>. Sur les seize dossiers déposés, le HCR en valida quatorze après examen<sup>167</sup>. Ces quatorze candidatures retenues démontraient le capital acquis par de nombreux acteurs au sein de la Conférence nationale puis des institutions de transition<sup>168</sup>.

Sur le fond, la campagne électorale fut principalement axée sur deux paramètres : quel candidat incarnerait le mieux le Renouveau démocratique et l'équilibre régional ?<sup>169</sup> La Conférence nationale et ses acquis furent donc très largement invoqués par les candidats.

Le premier tour se déroula comme prévu le 10 mars 1991, « dans le calme, la discipline et sans aucune contrainte »<sup>170</sup>. Au fil des scrutins, l'absence de violence électorale semblait donc correctement s'institutionnaliser. La participation s'éleva à 56,3 %<sup>171</sup>. Les électeurs choisirent de voter utile dès le premier tour, trois candidats récoltant près de 80 % des suffrages. Nicéphore Soglo arriva en tête avec 36,36 % des voix, suivi par Mathieu Kérékou (27,19 %) et Albert Tévoedjré (14,21 %). Le premier tour fut révélateur à plusieurs égards<sup>172</sup>. Il démontra tout d'abord que, comme lors des élections législatives, le clientélisme n'avait pas été très efficace, certains candidats ayant beaucoup dépensé réalisant de mauvais scores. Il démontra ensuite la persistance de la logique du terroir : chacun des trois premiers candidats réalisant son meilleur score dans son département d'origine. Mathieu Kérékou arriva ainsi très largement en tête dans le Nord du pays. Au-delà de la logique du terroir, le score réalisé par Mathieu Kérékou est révélateur des dividendes qu'il a tirés de l'organisation de la Conférence nationale et de son concours à la transition.

Le deuxième tour se déroula le 24 mars 1991 et connut un taux de participation de 70 %. Nicéphore Soglo en sortit largement vainqueur avec 67,73 % des voix. Il marqua également la force de la logique du terroir. Nicéphore Soglo fut en effet plébiscité dans

166 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – Les élections de la période de transition*, Editions du Journal officiel, 1995, p. 86-87.

167 Décision n° 91-027 HCR/PT du 27 février 1991. Elle entérine le retrait de Placide Azandé et invalide la candidature d'Herman Codjia qui n'a pas produit à temps la preuve du paiement de sa caution au trésor public.

168 Parmi les candidats, figurent ainsi le Président, le Premier ministre et l'un de ses ministres, ainsi que trois membres du HCR et Robert Dossou de la commission constitutionnelle. Hormis quelques difficultés mineures, ces candidatures n'entamèrent pourtant pas le consensus au sein des institutions de transition jusqu'à la passation de pouvoir en avril 1991. Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – Les élections de la période de transition*, Editions du Journal officiel, 1995, p. 111.

169 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 364.

170 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – Les élections de la période de transition*, Editions du Journal officiel, 1995, p. 122.

171 Avec des pointes à plus de 60 % dans les départements de l'Atlantique et de l'Atacora. Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 365-366.

172 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – Les élections de la période de transition*, Editions du Journal officiel, 1995, p. 122-125.

les quatre départements du grand sud : Atlantique (93,18 %), Zou (90,66 %), Ouémé (90,25 %) et Mono (81,51 %)<sup>173</sup>. Kérékou récolta, quant à lui, de très forts scores dans les deux départements du Nord : Atacora (93,6 %) et Borgou (96,42 %).

Un problème de taille demeurerait : Mathieu Kérékou accepterait-il de se soumettre au verdict des urnes ? Au lendemain de la proclamation des résultats, il ne reconnut pas immédiatement sa défaite et disparut plusieurs jours, ce qui fit craindre un coup d'Etat. Mgr de Souza, président de la Conférence nationale puis du HCR, intervint à la télévision le 29 mars appelant chacun à la raison et rappelant également les principes au cœur du Renouveau démocratique<sup>174</sup>. Cette déclaration amena le HCR à voter le même jour une loi d'immunité, qui fut promulguée le 12 avril en faveur du candidat battu<sup>175</sup>, qui fut reconnue conforme à la Constitution<sup>176</sup>.

Au lendemain de l'intervention de Mgr de Souza et de l'adoption de la loi d'immunité, Mathieu Kérékou sortit de sa réserve et annonça qu'il prenait acte des résultats provisoires de l'élection présidentielle et que, « *sans regret et sans amertume* », il se soumettait à la décision du peuple béninois<sup>177</sup>. Il demanda en outre aux émeutiers et militaires de « *renoncer définitivement à leurs vaines entreprises, de revenir à la raison, au calme*

173 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 368.

174 « *Je prie le Seigneur qu'il donne à chacun assez d'intelligence, suffisamment de conscience pour que chacun apporte sa petite pierre à la construction de la paix. C'est tout à fait normal que chacun ait son opinion, que chacun ait son candidat et fasse tout pour qu'il l'emporte. Mais si nous sommes en démocratie, si nous voulons la concorde, il faut que nous soyons logiques avec nous et que ce qui a déterminé le résultat des urnes, chacun s'y soumette, en sportif, avec fair-play. (...) Cet acte [la Conférence nationale] qu'il a posé doit nous inciter à oublier ce qu'il aurait pu commettre d'erreurs, de dérapage (...), cela suffit pour que nous puissions le réhabiliter, cela suffit pour que nous puissions prendre des décisions qui lui assurent son immunité (...). Alors, mes amis, donnons l'occasion à ce Chef de l'Etat de se montrer encore magnanime. Il faut que nous lui donnions l'occasion de montrer ce qu'il est en lui-même. Il n'est pas différent de nous et nous ne sommes pas différents de lui* ». Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 188-190.

175 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 368.

176 CC, décision DCC 02-015 du 20 mars 2002. La Cour constitutionnelle fut en effet saisie d'une requête de M. Jude Houetognankou, le 25 mai 2001. Ce dernier soutenait que cette loi violait le préambule de la Constitution (« *créer un Etat de droit dans lequel la justice sera garantie, protégée et promue* »), son article 19 (punition conformément à la loi des individus ou agents de l'Etat coupables de torture ou de sévices ou traitements inhumains ou dégradants), l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples (« *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue [et de] saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, les règlements et coutumes en vigueur* ») ainsi que le principe de non-discrimination protégé par l'article 26 de la Constitution et l'article 3 de la Charte africaines des droits de l'Homme et des Peuples. Mais, selon la Cour, « *l'immunité est un privilège accordé par la loi pénale à certaines personnes en raison de leur situation sociale, familiale ou juridique, afin de les protéger ; qu'elle éteint l'action publique et met fin aux poursuites ; que de ce fait, elle constitue une exception au principe de responsabilité pénale et au droit de poursuite qui s'y rattache ; qu'il apparaît ainsi que l'immunité est une matière légiférée* ». En outre, la loi n'est pas contraire à la Constitution, car l'article 98 de cette dernière précise que la détermination des crimes et délits ainsi que celle des peines qui leur sont applicables relèvent du domaine de la loi.

177 Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 190.

et à la sérénité »<sup>178</sup>. Sans doute également motivé par les faibles moyens coercitifs dont il disposait désormais, le renoncement de Mathieu Kérékou marqua une étape décisive dans l'institutionnalisation du régime démocratique au Bénin. Elle ouvrit une phase nouvelle conduite par des acteurs élus et chargés d'achever la mise en place des institutions.

La seconde alternance commença en 1995 avec les élections législatives et s'acheva en 1996 avec l'élection présidentielle. Elle se caractérisa notamment par la mise en place d'organes de contrôle permanents, significative de l'institutionnalisation des nouvelles règles.

La loi n° 94-013 du 17 janvier 1995 portant règles générales pour les élections du Président de la République et des membres de l'Assemblée nationale prévoyait en effet la mise en place d'une Commission électorale nationale autonome (CENA) pour chaque élection. Cette dernière était chargée de la préparation, de l'organisation, du déroulement, de la supervision des opérations de vote et de la centralisation des résultats qu'elle mettait à la disposition du ministre de l'Intérieur pour transmission à la Cour constitutionnelle (article 37). Les députés adoptèrent cette loi créant la CENA, car ils craignaient que le ministre de l'Intérieur fasse preuve de partialité dans l'organisation des élections. La loi donna lieu à une saisine de la Cour constitutionnelle par le Président de la République. Cette dernière ne constata l'inconstitutionnalité que d'un article tout en soulignant que la création de la CENA « se fonde sur les exigences de l'Etat de droit et de la démocratie pluraliste (...) [et] permet d'une part, d'instaurer une tradition d'indépendance et d'impartialité en vue d'assurer la liberté et la transparence des élections, et d'autre part, de gagner la confiance des électeurs et des partis et mouvements politiques »<sup>179</sup>. La Cour constitutionnelle contrôla également les deux lois propres à chaque élection<sup>180</sup>.

Les élections législatives de 1995 et présidentielle de 1996 se tinrent donc dans un nouveau cadre juridique, dont le respect était assuré tant par une autorité administrative indépendante que par le juge constitutionnel.

Les candidatures présentées lors des élections législatives furent symptomatiques des difficultés rencontrées dans la construction du système multipartisan. 83 partis étaient à présents déclarés et cinquante présentèrent des candidats pour un total de trente-et-une listes. La très grande majorité d'entre elles furent constituées par des organisations nouvelles<sup>181</sup>. Roger Gbégnonvi dresse un tableau très critique de la campagne électorale

178 Il ajouta : « Je condamne fermement tous les actes de provocation, de violence et de vandalisme qui se sont produits dans les régions septentrionales (...). Au nom de la réconciliation de tous les fils de notre pays, je leur demande de bien vouloir réintégrer leurs foyers et de reprendre leurs différentes activités dans la quiétude ».

179 CC, décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994. La loi 94-013 fut mise en conformité avec cette décision par la loi n° 94-030 et déclarée conforme à la Constitution : CC, décision DCC 95-002 du 9 janvier 1995.

180 La loi n° 94-015 du 27 janvier 1995 définissant les règles particulières pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale, sur saisine du président de l'Assemblée et déclara certains de ses articles contraires à la Constitution CC, décision DCC 36-94 du 29 décembre 1994 ; loi 95-015 du 23 janvier 1996 définissant les règles particulières pour l'élection du Président de la République : CC, décision DCC 95-044 du 28 décembre 1995 ; CC, décision DCC 96-002 du 5 janvier 1996 et CC, décision DCC 96-003 du 9 janvier 1996.

181 Stéphane Bolle a analysé les différentes listes présentées. En dépit de son appel de Goho du 9 juillet 1994, Nicéphore Soglo n'était en premier lieu pas parvenu à rassembler la mouvance présidentielle sous la seule bannière de

des élections de 1995 en la déclarant « *d'une remarquable nullité et d'une particulière indignité* »<sup>182</sup>.

Les élections se tinrent le 28 mars 1995 dans des conditions satisfaisantes, hormis dans la première circonscription électorale de l'Atlantique et dans la troisième circonscription électorale du Borgou. La Cour constitutionnelle annula alors les résultats pour ces deux circonscriptions<sup>183</sup>. Elles traduisirent l'échec du camp présidentiel. Certes la Renaissance du Bénin (RB) arrivait en tête avec 21 sièges, mais elle était très minoritaire<sup>184</sup>, puisque 51 sièges revenaient à l'opposition. Ce score marquait l'amorce de la deuxième alternance qu'allait achever l'élection présidentielle.

Pour l'élection présidentielle, sept candidats étaient en lice<sup>185</sup>. Leur nombre avait donc considérablement diminué depuis la présidentielle de 1991. La campagne fut

---

la Renaissance du Bénin (RB). Elle se présenta donc en ordre très dispersé : la RB du Président de la République ; un tiers de formations se réclamant du sogloïsme ayant leur zone d'influence principale dans le septentrion : l'ADD de Karim Dramane, l'Alliance Nouvelle génération (FDDM de Sabiratou Adjibi et UNSP de Zoumarou Souleyman et Zoumarou Mamadou), l'UDS de Mama Adamou N'Diaye et le MNDD de Bertin Borna ; un autre tiers disputant à la RB la maîtrise du Zou et de l'Atlantique : le RAP de Florentin Mito-Baba, l'UDFP de Timothée Adanlin, l'ULD de Marius Francisco, le MSUP-UDRN d'Abéto Adényi et d'Azaria Fakorédé et le RDP de Dominique Houngninou ; un dernier tiers constitué d'alliances inter-régionales ou de listes ayant pour centre de gravité un autre département du grand sud : l'ASD de Robert Dossou, le RND de Joseph Kéké et l'UNDP de Robert Tagnon. Il en alla de même de l'opposition :

- six partis méridionaux : le PRD d'Adrien Houngbédji, le PSD de Bruno Amoussou, le RDL-Vivoten de Séverin Adjovi, le NCC d'Albert Tévoédjrè, l'ADP d'Akindès Adékpédjou et l'UDD de l'ancien Président Ahomadégbé ;
- trois alliances inter-régionales de faible envergure : l'Alliance politique des Indépendants (prolongement du groupe parlementaire du même nom), Impulsion pour le progrès et la Démocratie (l'ARC de Moïse Mensah, le PNDD de Pascal Chabi Kao et le PDD de Théophile Nata) et l'UDES-RDD/Massara (Gatien Houngbédji et Ramatou Baba-Moussa) ;
- pour une République démocratique indépendante et moderne : liste du retour du Parti communiste du Bénin (PCB) enregistré deux ans plus tôt, ce qui témoignait de son intégration à la logique électorale ;
- trois partis ou alliance proches de Mathieu Kérékou : FARD-Alafia de Salley Gani Saka, Génération Caméléon (UTD de Rigobert Kouagou et PNT d'Inoussa Bello) et Alliance Caméléon (UNSD d'Adolphe Biaou, PDUN de Vincent Awounou, FNS/PPAO et UFP).

Quelques listes nouvelles présentaient enfin une orientation politique peu définie : FURD-LDD de Jean-Florentin Féliho (aile du FURD ayant refusé la fusion avec la RB) ; PNSP-RDT alliant Eustache Sarré et Innocent Midohoungbé ; RNPJ-PS alliant El-Hadja Mouïnatou Salami et Damien Alahassa ; Alliance La Solidarité : PESJ d'Abraham Voglozin, le PR de Placide Aznadé et le RASN de Koovi Houedako ; Le Cheval qui gagne : alliant le PBR d'Ali Houdou, le PCP de Médard Yansunu et le CDU d'Amédéo Adotévi.

Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 370-372.

182 Roger GBEGNONVI, « Les législatives de mars 1995 », *Politique africaine*, octobre 1995, n° 59, p. 61-63.

183 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 373.

184 Le camp présidentiel pouvait *a priori* compter sur trente-six députés : 21 RB, 5 UDS, 2 UNSP, 1 ASD, 1 RDP, 1 ADD, 1 MNDD, 1 UNDP, 1 RAP, 1 PCB (accord conclu le 2 mai) et 1 IPD ayant rompu avec l'opposition après les élections.

185 Lionel Agbo (indépendant), Bruno Amoussou (président de l'Assemblée depuis les dernières élections législatives et représentant de l'ADEMA), Léandre Djagoué (dissident du RDL-Vivoten), Pascal Fantodji (PCB), Adrien Houngbédji (président de l'Assemblée lors de la première législature, PRD), Mathieu Kérékou et Nicéphore Soglo. Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 377.

émaillée de nombreux incidents graves<sup>186</sup> : enlèvement d'un représentant de la RB, détention arbitraire de Maurice Kouandété, fusillade entre la gendarmerie et la bande armée du Capitaine Tawès notamment. La population garda toutefois son calme.

Le premier tour se déroula le 3 mars, avec un taux de participation très élevé de 87,83 %. La Cour constitutionnelle comptabilisa 2 165 697 suffrages exprimés mais en annula 494 673 au motif de graves dysfonctionnements qu'elle détailla<sup>187</sup>. Les résultats qu'elle annonça étaient très serrés entre les deux candidats arrivés en tête : Nicéphore Soglo (35,69 %) et Mathieu Kérékou : 33,94 %.

Cette annulation massive de voix, conjuguée à la validation par la Cour constitutionnelle du refus de la CENA d'organiser le vote des Béninois de l'étranger en raison du contexte actuel<sup>188</sup>, fut critiquée par de nombreux citoyens<sup>189</sup>. Toutefois, le juge constitutionnel tint bon et annula également le décret pris par le Président afin de repousser le second tour du 17 au 21 mars<sup>190</sup>. L'objectif de Nicéphore Soglo était très clairement de gagner du temps, Adrien Houngbédji s'étant prononcé, le 10 mars, en faveur de Mathieu Kérékou.

Le second tour eut lieu le 18 mars 1996. La proclamation des résultats fut assez houleuse<sup>191</sup>. Le 20 mars, le président de la CENA déclara à la radio n'avoir reçu les résultats que de trois départements sur six alors que l'Institut national de la statistique chargé de leur saisie pour son compte donnait, la veille, Mathieu Kérékou vainqueur avec 54 % des voix. Chaque camp proclama alors unilatéralement sa victoire en dénonçant les manœuvres de la partie adverse. Le domicile d'un membre de la Cour constitutionnelle fut mitraillé le 22 mars, Désiré Vieyra et le Général Basile Badélé furent limogés le même

186 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 381.

187 « Considérant que les conditions peu satisfaisantes de l'organisation du scrutin du 3 mars 1996, engendrées par les conflits de compétence entre certains organes et institutions et par leur dysfonctionnement, sont de nature à compromettre la régularité et la transparence des élections ; Considérant qu'il résulte de l'examen de l'ensemble des documents transmis à la Cour que, dans de nombreux bureaux de vote, des irrégularités ont été commises, notamment : – la propagande sur les lieux du vote et la pression sur les électeurs ; – diverses fraudes : vote de mineurs, double vote, écart important entre les émargements et le nombre des votants ; le vote à un endroit où l'on n'est pas inscrit ; – l'établissement de cartes d'électeurs parallèles ; – le vote avec le volet B de la carte d'électeur ; – le défaut de décompte et/ou le décompte fantaisiste de voix sur la feuille de dépouillement ; – l'établissement des dites feuilles avec rature et surcharges ; – la composition incomplète des bureaux de vote ; – l'usurpation des fonctions de scrutateur par les membres du bureau de vote et/ou les représentants des candidats ; – les discordances entre les mentions des procès-verbaux et celles des feuilles de dépouillement ; – le défaut de signature des procès-verbaux et/ou des feuilles de dépouillement ; – l'apposition des empreintes digitales sur les feuilles de signature, à titre de signature ; Considérant que toutes ces irrégularités ont été commises en méconnaissance et/ou en violation de la Constitution et des lois électorales dont les dispositions tendent à assurer la régularité et la sincérité du scrutin ; que la Cour constitutionnelle, après les avoir sanctionnées, arrête et proclame les résultats du scrutin du 3 mars 1996 ».

188 CC, décision EL-P 96-007 du 27 février 1996.

189 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 382.

190 CC, décision EL-P 96-015 du 13 mars 1996 annulant le décret n° 96-48 du 12 mars 1996 pour violation de l'article 45 de la Constitution.

191 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 383-384.

jour par le Président sans motivation publique. La situation était donc particulièrement tendue.

La Cour constitutionnelle proclama les résultats le 23 mars 1996. Mathieu Kérékou remporta le second tour avec 52,5 % des voix, 47,5 % pour Nicéphore Soglo. Nicéphore Soglo n'accepta pas immédiatement ces résultats<sup>192</sup>. La Cour constitutionnelle joua toutefois son rôle de gardien du processus électoral en traitant les trois requêtes, déposées devant elles par Mathieu Kérékou et Nicéphore Soglo. Le 1<sup>er</sup> avril 1996, elle les rejeta et prononça Mathieu Kérékou officiellement élu. Les résultats restèrent identiques à ceux de la proclamation provisoire.

Le retour de Mathieu Kérékou à la Présidence du Bénin fit l'objet de nombreux commentaires<sup>193</sup>. Ils démontrent que si ce retour sanctionna certaines pratiques de Nicéphore Soglo, il fut également le résultat d'une candidature très bien préparée de Mathieu Kérékou<sup>194</sup>. En mobilisant plusieurs registres, dont notamment le registre religieux, il accrédita l'idée de sa mutation et de sa conversion à la Démocratie et fit ainsi paradoxalement apparaître Nicéphore Soglo comme plus menaçant pour la stabilité du régime. Son slogan : « *Le Kérékou nouveau est arrivé* » témoigne de cet effort. Cette transformation put également être admise grâce à l'attitude qu'il avait adoptée lors de la transition et après sa défaite de 1991.

Enfin acceptée par Nicéphore Soglo, cette deuxième alternance était extrêmement importante pour la consolidation. Elle se situe tout d'abord à la charnière de la logique du symptôme et de celle de la mise à l'épreuve. Elle fut en effet possible grâce

192 Lors d'un meeting tenu le 25, il déclara en effet qu'il refusait que la première institution du pays soit élue « *sur des bases artificielles et peu conformes aux réalités du pays* ». Le 29 mars, un communiqué de la Cour constitutionnelle confirma ce refus de se conformer au verdict des urnes, il annonçait en effet que Nicéphore Soglo avait déposé un recours devant elle. Ce recours aurait été accompagné de menaces de guerre civile en cas de décision défavorable et précisait qu'au moins, dans cette hypothèse, la Cour devait « *l'assortir d'une recommandation d'amnistie ou de l'octroi de garanties de statut officiel de l'opposition et qu'il soit accordé à lui-même, à sa famille et à ses partisans des garanties formelles contre toutes poursuites ou tracasseries administratives* ». Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 385.

193 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 375-386 ; Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 226-229 ; Camilla STRANDBJERG, « Continuité et rupture dans les représentations du pouvoir politique au Bénin entre 1972 et 2001 – Le président Mathieu Kérékou – Du militaire-marxiste au démocrate-pasteur », *Cahiers d'études africaines*, 2005/1, 177, p. 76-77 et 80-82 ; Cédric MAYRARGUE, « « Le caméléon est remonté en haut de l'arbre » : le retour au pouvoir de M. Kérékou au Bénin », *Politique africaine*, juin 1996, n° 62, p. 124-130.

194 La première force de Mathieu Kérékou fut en effet d'être le candidat des candidats, tout en assurant son indépendance et en se positionnant au-dessus des contingences politiciennes. Le registre religieux fut par ailleurs l'un des plus opérants dans la victoire de Mathieu Kérékou. Il se présenta en effet comme un homme nouveau ayant passé les cinq dernières années à lire la Bible. Cette transformation spirituelle, qui commença lors de la Conférence nationale, fut le fondement de son nouveau discours politique inspiré du pentecôtisme. Il opposa ainsi son passé militaire associé à l'univers des forces occultes du *vodun* et le présent démocratique associé au christianisme. Mathieu Kérékou conservait enfin sa légitimité de général-président, garant de l'ordre et de la stabilité. Il se positionna également comme le défenseur des populations modestes, mais aussi comme un patriote courageux susceptible de résister aux injonctions du FMI. Son train de vie modeste l'opposa également à Nicéphore Soglo, dont le mode de vie fastueux était très critiqué.

à la présence de structures à même de pallier les carences comportementales des élites politiques. La CENA et la Cour constitutionnelle furent à cet égard essentielles. Elle témoigna en outre du consensus autour du régime démocratique au sein de la population béninoise, qui participa massivement aux élections et respecta le verdict des urnes et du juge constitutionnel. Si ce ne fut pas immédiatement, les acteurs politiques se résolurent également aux résultats, Nicéphore Soglo quittant le pouvoir après sa défaite. Au-delà de cette acceptation, cette élection présenta aussi le mérite de sanctionner sa pratique parfois autoritaire du pouvoir et de démontrer l'efficacité de la voie des urnes dans l'accès au pouvoir. Ainsi, un ancien Président, qui avait perdu la première présidentielle et quitté ses fonctions, avait pu les reconquérir.

Le retour de Mathieu Kérékou posait toutefois la question de savoir s'il poursuivrait la consolidation démocratique ou provoquerait une régression autoritaire. S'ils ne conduisirent pas à une restauration de l'autoritarisme, les deux nouveaux mandats du Président Kérékou ne marquèrent pas non plus de réels progrès de la part des acteurs politiques.

L'achèvement de la deuxième alternance traduisit la capacité du régime démocratique béninois à résister à la crise, car il faillit être compromis. A partir de mai 2003, une rumeur circula en effet au Bénin<sup>195</sup> : les articles 42 et 44 de la Constitution seraient prochainement révisés afin de permettre à Mathieu Kérékou de briguer un troisième mandat<sup>196</sup>.

Aussi roué qu'à l'accoutumée, Mathieu Kérékou ne se prononça jamais contre ou en faveur de cette révision et semblait ne pas être à son initiative. Les candidats potentiels à l'élection présidentielle de 2006 gardaient également le silence, car aucun n'avait intérêt à dénoncer la révision<sup>197</sup>. Cet épisode fut extrêmement révélateur des limites de la consolidation démocratique au Bénin dans les attitudes et, potentiellement, les comportements des élites politiques<sup>198</sup>.

195 Sur cette rumeur et la mobilisation de la société civile qui en résulta, voir Reckya MADOUGOU, *Mon combat pour la parole, Les défis d'une mobilisation citoyenne pour la promotion de la gouvernance*, L'Harmattan, 2008, 230 pages.

196 Ces articles lui défendaient en effet de se porter candidat en empêchant respectivement d'exercer plus de deux mandats présidentiels et de se présenter après 70 ans. La rumeur précisait que la Constitution serait également révisée pour permettre le couplage des élections législatives et présidentielles en 2007.

197 Tous, hormis Nicéphore Soglo, étaient en effet les dauphins potentiels du Président, dont notamment Bruno Amoussou et Adrien Houngbédji. Afin de préserver leur chance d'obtenir sa caution ou des postes importants s'il était réélu, ils turent leur position relative à la révision. Seul Nicéphore Soglo aurait eu intérêt à monter une campagne opposée à la révision, mais il se trouvait lui-même empêché de se présenter en cas de maintien de l'article 44 de la Constitution, puisqu'il avait dépassé l'âge de 70 ans. Il en alla de même pour l'ensemble des partis politiques à l'exception du MAP de Sacca Lafia. Les plus grandes formations du Bénin avaient en effet toutes pactisé à un moment ou un autre avec la mouvance présidentielle. La RB garda quant à elle le silence par solidarité envers Nicéphore Soglo.

198 La révision de la limite du nombre de mandats présidentiels est en premier lieu symbolique, comme toute révision opportuniste, d'une restauration lacunaire du Droit et de la persistance de son détournement à des fins politiques. Toutefois, les conséquences de cette révision particulière auraient été plus grandes encore, car elle aurait été tout particulièrement significative d'une régression démocratique. Le fait que l'ancien Président-dictateur l'ait menée aurait déjà été éloquent, mais le fait qu'elle ait trait au mandat présidentiel aurait été plus manifeste encore. La dérive présidentialisiste est en effet l'une des principales menaces à l'issue d'une dictature. Or, notamment lorsque les processus électoraux demeurent fragiles et marqués par des fraudes, le risque est grand de voir les élections ne devenir que de simples façades lorsque le Président est autorisé par la Constitution à exercer le nombre de mandats qu'il souhaite, a obtenu la révision et dispose des moyens institutionnels pour se faire réélire. Du point



Toutefois, la société civile fit preuve de vitalité. Le 10 juin 2004, l'association Elan lança une campagne très efficace intitulée « Touche pas à ma Constitution ». Beaucoup de citoyens s'impliquèrent et elle fut également très bien relayée par les médias. Le degré de mobilisation de la société civile obligea Mathieu Kérékou à sortir de sa réserve, le 11 juillet 2005, pour annoncer que cette révision n'aurait pas lieu. La société civile béninoise démontra ainsi une capacité de mobilisation exceptionnelle et un attachement très fort au nouveau régime démocratique. L'exploit apparaît d'autant plus grand que la révision de la limitation du nombre de mandats présidentiels est extrêmement fréquente dans les pays d'Afrique subsaharienne francophone et souvent source d'une régression démocratique<sup>199</sup>.

Cet épisode fut décisif pour la consolidation, car il s'inscrit dans les quatre logiques de confiance dans l'avenir. Il traduit en effet une absence partielle de symptômes, puisque la révision a été prévenue, une capacité à surmonter l'épreuve, ainsi que l'existence de fondements structurels solides et une perception favorable de la population, qui protège le régime démocratique. Mathieu Kérékou ne fut ainsi pas autorisé à présenter sa candidature lors de l'élection présidentielle organisée en 2006. Yayi Boni fut élu pour le remplacer et exerça deux mandats, avant de laisser sa place à Patrice Talon en 2016.

Le test des deux alternances fut donc franchi au Bénin et attesta de l'institutionnalisation effective des règles démocratiques. Il en illustre toutefois également certaines limites, dont notamment la persistance du clientélisme<sup>200</sup> et de la logique du terroir<sup>201</sup> ainsi que les lacunes du système multipartisan<sup>202</sup>, préjudiciables au régime

---

de vue de la consolidation, l'absence d'opposition claire de la part des élites politiques révéla donc la fragilité du régime démocratique béninois.

- 199 Voir par exemple Augustin LOADA, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Afrilex*, CERDRADI-CEAN, 2003, n° 3, p. 139-174 et André MBATA MANGU, « Constitutionnalisme, constitutions et limitation des pouvoirs et des mandats présidentiels en Afrique », in Frédéric Joël AIVO (Dir.), *La Constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? – Mélanges Maurice Ahanhanzo-Glèlè*, L'Harmattan, 2014, p. 735-758.
- 200 Sur la persistance et l'ambiguïté de la marchandisation du vote au Bénin, voir notamment Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 423-477 et Richard BANEGAS, « Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin », *Politique africaine*, mars 1998, n° 69, p. 75-87.
- 201 Sur la logique du terroir au cours des différents scrutins : voir notamment Nassirou BAKO-ARIFARI, « Démocratie et logiques du terroir au Bénin », *Politique africaine*, octobre 1995, n° 59, p. 7-24 ; Roger GBEGNONVI, « Les législatives de mars 1995 », *Politique africaine*, octobre 1995, n° 59, p. 67 ; Machioudi DISSOU, *Le Bénin et l'épreuve démocratique – Leçons des élections de 1991 à 2001*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 2002, p. 67-68, 99-100 ; Cédric MAYRARGUE, « « Le caméléon est remonté en haut de l'arbre » : le retour au pouvoir de M. Kérékou au Bénin », *Politique africaine*, juin 1996, n° 62, p. 130 ; Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 242-249 ; Denis AMOUSSOU-YEYE, « La dimension ethnique dans la dynamique socio-politique du Bénin du renouveau démocratique », *Africa journal of Political Science*, 1999, vol. 4, n° 1, p. 127-145 ; Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome 1, p. 343-348.
- 202 Sur l'éclatement du paysage politique béninois, voir notamment Roger GBEGNONVI, « Les législatives de mars 1995 », *Politique africaine*, octobre 1995, n° 59, p. 68 ; Alexander STROH, « Dynamiques et constantes du système de partis béninois », *Actes de la conférence de restitution des résultats d'une étude sur les partis politiques béninois menée par l'IREEP, GIGA et FES*, 8 et 9 août 2007, Editions COPEF, p. 53-80 ; Christophe KOUGNIAZONDE, « Historique des partis politiques au Bénin des indépendances à nos jours », *Actes de la conférence*

démocratique<sup>203</sup>. Il démontre enfin que la réussite du test fut possible grâce à la vigilance de la société civile et des contre-pouvoirs, qui agirent comme gardiens des comportements des acteurs politiques. La Cour constitutionnelle eut notamment une influence décisive, qui illustre la réussite du développement constitutionnel au Bénin.

## 2. La relative réussite du développement constitutionnel *stricto sensu*

Le développement constitutionnel du régime démocratique béninois peut être analysé par le prisme du juge constitutionnel, car il en est un acteur fondamental et un indicateur extrêmement utile. Sa capacité d'action traduit en effet l'acceptation par les acteurs politiques de la séparation des pouvoirs et de l'obligation de se conformer aux règles constitutionnelles matérielles et procédurales. Son action est ensuite décisive dans la mise en œuvre des nouveaux principes constitutionnels et leur développement. Lors de la consolidation, le juge constitutionnel remplit en effet une « *fonction éducative* »<sup>204</sup> unique. Il peut à cet égard contribuer à ce que les élites politiques et la population aient une meilleure connaissance de leur Constitution en tranchant les questions susceptibles de naître de son application, en concrétisant les principes et règles constitutionnels, ainsi qu'en définissant leur sens et en matérialisant les comportements qu'ils impliquent. Qu'il s'agisse du fonctionnement des institutions ou de la protection des droits et libertés, la jurisprudence du juge constitutionnel est ensuite susceptible d'élever le niveau des standards et donc de démultiplier l'effet démocratisant de la nouvelle Constitution.

Au Bénin, le constituant de 1990 a conçu la Cour constitutionnelle comme une pièce centrale du Renouveau démocratique et de son institutionnalisation en lui confiant des compétences très étendues. Cela explique peut-être que sa création ait été si difficile, alors que celle des pouvoirs exécutif et législatif fut réalisée dans les délais et conformément aux prescriptions constitutionnelles.

Deux lacunes constitutionnelles contribuèrent à complexifier la mise en place de la Cour constitutionnelle<sup>205</sup>. Le constituant de 1990 n'avait en effet pas imposé d'échéan-

---

*de restitution des résultats d'une étude sur les partis politiques béninois menée par l'IREEP, GIGA et FES*, 8 et 9 août 2007, Editions COPEF, p. 48 et s. et Philippe NOUDJENOUME, *La Démocratie au Bénin – Bilan et perspectives*, L'Harmattan, « Sociétés africaines », 1999, p. 260-266.

203 L'anarchisme du système partisan béninois a un impact négatif sur la démocratisation du pays. L'absence d'idéologie claire et déterminée favorise la transhumance parlementaire et l'absence de majorité stable au sein de l'Assemblée nationale. Elle limite également le rôle des partis politiques au sein de la société civile, car ils n'exercent pas leur mission pédagogique d'apprentissage des règles démocratiques et contribuent au vote par identification ethnique. Voir notamment Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 250-255 ; Freddy LALANNE, « Les hauts et les bas de l'opposition parlementaire – Séquence électorale au Bénin du 15 décembre 2002 au 30 mars 2003 », *EPIL* (Bulletin de liaison de l'équipe), n° 14, mars 2004 et Kochikpa OLODO et Damase SOSSOU, « Militantisme et identification ethnique au Bénin », *Actes de la conférence de restitution des résultats d'une étude sur les partis politiques béninois menée par l'IREEP, GIGA et FES*, 8 et 9 août 2007, Editions COPEF, p. 109-122.

204 Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 2<sup>e</sup> édition, 2008, p. 35-37.

205 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome II, p. 621-645 et Philippe

cier et prévu la mise en place d'un mécanisme transitoire en confiant ses compétences à l'organe législatif de transition, le HCR<sup>206</sup>. Ce mécanisme présentait l'inconvénient de fournir une alternative temporaire à la mise en place de la Cour constitutionnelle définitive, ainsi plus aisément reportable. En raison d'autres dispositions constitutionnelles transitoires, l'installation de la Cour constitutionnelle se trouva en outre entre les mains du seul nouveau Président<sup>207</sup>.

Le retard pris fut notamment consécutif des conflits relatifs à la composition de la future Cour constitutionnelle. En mai 1993, la société civile et plusieurs personnalités politiques réagirent face au refus du Président Soglo de tirer toutes les conséquences de la décision 15DC du HCR<sup>208</sup> qui lui enlevait tout prétexte pour ne pas installer la Cour constitutionnelle. Mgr de Souza lui adressa notamment sa démission le 4 mai en lui indiquant son départ le 15 mai. Finalement privé de moyens « légitimes » pour prolonger le retard, Nicéphore Soglo finit par installer officiellement la Cour constitutionnelle définitive le 7 juin 1993.

Ce long processus révèle la difficulté des acteurs politiques et notamment du Président à accepter la mise en place d'un contre-pouvoir sur lequel ils n'exercent pas de domination politique. Paradoxalement, il tendit toutefois plutôt à renforcer la consolidation. Il démontra en premier lieu la capacité du système à résister aux pressions politiques afin de permettre le développement constitutionnel. Il renforça également la justice constitutionnelle. Le HCR-Cour constitutionnelle joua en effet un rôle majeur de régulateur et les acteurs politiques y recoururent pour trancher leurs différends. Confrontés à des saisines politiciennes, il répondit par des décisions audacieuses et courageuses. Ce faisant, le HCR amorça l'instauration d'une justice constitutionnelle pacificatrice, fondant juridiquement ses décisions et n'hésitant pas à mettre en exergue les responsabilités – y compris du Président – dans les dysfonctionnements de l'installation de la Cour constitutionnelle<sup>209</sup>. La mobilisation consensuelle autour de son installation attesta enfin de son institutionnalisation, c'est-à-dire de la certitude acquise par certains acteurs et la société civile de la nécessité d'une justice constitutionnelle propre à garantir le respect de la nouvelle Constitution démocratique. La Cour constitutionnelle s'avéra effectivement essentielle à la consolidation du régime.

---

NOUDJENOUME, *La Démocratie au Bénin – Bilan et perspectives*, L'Harmattan, « Sociétés africaines », 1999, p. 282-284.

206 L'alinéa 3 de l'article 159 de la Constitution se bornait ainsi à prévoir que « *les attributions dévolues par la présente Constitution à la Cour constitutionnelle sont exercées par le Haut Conseil de la République jusqu'à l'installation des institutions nouvelles* ».

207 Parmi ses dispositions transitoires, la Constitution prévoyait en effet que les dispositions nécessaires à son application fassent l'objet de lois votées par le HCR ou de décret pris en Conseil des ministres (article 159). Toutefois, suite à la mise en place de l'Assemblée nationale, le HCR ne disposait plus du pouvoir législatif. Or, au lieu d'estimer qu'il appartenait alors à la nouvelle Assemblée de collaborer au développement constitutionnel, l'article 159 fut interprété littéralement et seul le Président était donc désormais compétent pour y procéder par décret.

208 HCR, décision 15 DC du 16 mars 1993.

209 HCR, décision 15 DC du 16 mars 1993.

Elle a d'abord été tout particulièrement active en matière de contentieux électoral en veillant à la sincérité et à la régularité des scrutins présidentiels et législatifs<sup>210</sup>. Elle se charge en effet tant du contrôle de constitutionnalité du cadre normatif mis en place pour les élections, qu'il s'agisse des règles générales ou des règles propres à chaque élection, que du contentieux pré- et post-électoral. A côté d'une jurisprudence classique<sup>211</sup>, la Cour constitutionnelle fut d'ailleurs plusieurs fois amenée à rendre des décisions originales. Elle a ainsi accepté, au titre de l'article 114 de la Constitution qui la définit comme l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics, de statuer sur l'opportunité de reporter les élections<sup>212</sup>. Elle a ensuite développé une jurisprudence majeure relative à la CENA. La Cour constitutionnelle a par exemple tranché ses conflits internes<sup>213</sup> et imposé à l'Assemblée nationale de prendre en compte sa configuration politique lorsqu'elle désigne ses membres afin de favoriser son équilibre et son pluralisme<sup>214</sup>. Elle veille aussi au respect de son indépendance<sup>215</sup>. La Cour constitutionnelle contrôle enfin que l'adoption de textes normatifs ne soit pas instrumentalisée par les acteurs politiques pour s'assurer de meilleures chances de victoire aux élections<sup>216</sup>.

La première influence de la Cour constitutionnelle béninoise sur la consolidation du régime démocratique fut donc d'avoir collaboré à institutionnaliser le pluralisme<sup>217</sup> et les règles d'accès au pouvoir parmi les acteurs politiques, en les contraignant à s'y conformer tant matériellement que téléologiquement. Elle a ainsi renforcé les garanties offertes aux électeurs.

La Cour constitutionnelle du Bénin a aussi développé de nombreuses techniques tendant à un règlement pacifique des conflits politiques<sup>218</sup> et à une protection accrue des

210 La jurisprudence citée n'est pas exhaustive, elle tend simplement à illustrer les aspects présentés du contentieux électoral. Voir Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 232-245.

211 Voir par exemple Conceptia DENIS OUINSO, « Le rôle de la Cour constitutionnelle dans les élections du Bénin », in *Actes de la 3<sup>e</sup> réunion préparatoire au symposium de Bamako : les élections*, avril 2000, p. 254-259.

212 CC, décision EL-P 01-051 du 16 mars 2001 et CC, décision EL-P 06-019 du 16 mars 2006.

213 Voir, à titre d'illustration, CC, décision EL 07-017 du 21 mars 2007.

214 CC, décision DCC 00-078 du 7 décembre 2000.

215 Lors de l'élection présidentielle de 2006, elle est par exemple intervenue à plusieurs reprises en raison de l'immixtion du pouvoir exécutif dans la désignation par la société civile de l'un des membres de la CENA (CC, décision DCC 05-111 du 15 septembre 2005) et afin que le pouvoir exécutif lui verse le financement nécessaire pour qu'elle s'acquitte de manière satisfaisante et indépendante de sa mission d'organisation des élections (CC, décision DCC 05-139 du 17 novembre 2005).

216 En 2006, la Cour a par exemple jugé contraire à la Constitution les dispositions de la loi électorale visant à allonger le délai de résidence nécessaire à la recevabilité d'une candidature à l'élection présidentielle. Anodine en apparence, cette modification était en effet destinée à empêcher Yayi Boni de se présenter. Le juge constitutionnel maintint d'ailleurs sa jurisprudence en dépit de la résistance des parlementaires. CC, décision DCC 05-69 du 27 juillet 2005.

217 Voir également sur ce point Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU, « La Cour constitutionnelle béninoise : un modèle de justice constitutionnelle en Afrique ? », in Frédéric Joël AIVO (Dir.), *La Constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? – Mélanges Maurice Ahanhanzo-Glèlè*, L'Harmattan, 2014, p. 657-659.

218 Concernant la régulation du fonctionnement des institutions, elle affirme certes ne disposer que d'une compétence d'attribution fondée sur l'article 117 de la Constitution (CC, décision DCC 15-94 du 27 mai 1994) mais se fonde

droits fondamentaux<sup>219</sup>. Si elle a reconnu devoir concilier la protection maximale des personnes, l'autorité légitime des gouvernants et les nécessités de l'ordre public et de l'intérêt général lorsqu'elle exerce son contrôle, sa jurisprudence témoigne d'un grand libéralisme, la Cour faisant dans la quasi-totalité des cas prévaloir les droits et libertés<sup>220</sup>. Elle a ainsi joué un rôle majeur en rassurant la population sur le fait que les violations des droits humains ne seraient plus ignorées<sup>221</sup>. Pour les protéger, la Cour constitutionnelle recourt principalement à deux techniques : le contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation et le contrôle de proportionnalité<sup>222</sup>. Elle est également intervenue à plusieurs reprises afin de garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire<sup>223</sup>.

Afin de renforcer son contrôle sur les lois, la Cour constitutionnelle statue également *ultra petita* et a étendu ses normes de référence<sup>224</sup>. Dans certaines circonstances, la Cour constitutionnelle tend en outre à se positionner en tant que législateur positif. Même si le HCR avait rappelé qu'il n'était pas juge de l'opportunité d'un texte<sup>225</sup>, il arrive que la Cour constitutionnelle formule des recommandations<sup>226</sup> et injonctions<sup>227</sup> notamment en indiquant précisément aux organes compétents les voies et moyens permettant de

---

cependant sur l'article 114, pour affirmer qu'« *il n'en demeure pas moins qu'elle est le garant de l'application exacte de la Constitution, étant la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle* », ce qui lui permet de se reconnaître des compétences complémentaires (CC, décision DCC 96-017 du 5 avril 1996).

219 Pour davantage de détails, voir : Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome II, p. 647-733.

220 Pour des exemples de jurisprudence en la matière, voir : Frédéric Joël AIVO, *Le juge constitutionnel et l'Etat de droit en Afrique – L'exemple du modèle béninois*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2006, p. 175-184.

221 Jennifer C. SEELY, *The legacies of transition governments in Africa – The cases of Benin and Togo*, Palgrave Macmillan, 2009, p. 152.

222 Jean-Louis ATANGANA AMOUGOU, « La Cour constitutionnelle béninoise : un modèle de justice constitutionnelle en Afrique ? », in Frédéric Joël AIVO (Dir.), *La Constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? – Mélanges Maurice Ahanhanzo-Glèlè*, L'Harmattan, 2014, p. 655-656.

223 Boubacar ISSA ABDOURHAMANE, *Les Cours constitutionnelles dans le processus de démocratisation en Afrique – Analyse comparative à partir des exemples de Bénin, de la Côte d'Ivoire et du Niger*, Thèse pour le doctorat en droit, Université Montesquieu – Bordeaux IV, 2002, p. 246.

224 Le HCR, statuant en tant que juge constitutionnel transitoire, avait ainsi consacré l'expression de « bloc de constitutionnalité » dès le 2 juillet 1991 (HCR, décision 3 DC du 2 juillet 1991) auquel il intégra les lois organiques, la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples de 1981, puis la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948 (CC, décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994) auxquelles se réfère la Constitution. La Cour constitutionnelle y a également intégré des dispositions des Constitutions antérieures lorsqu'elle a dû examiner des lois antérieures à la promulgation de la dernière Constitution (CC, décisions DCC 95-026 du 24 août 1995 et 95-035 du 1<sup>er</sup> septembre 1995), ainsi que les principes communs aux nations démocratiques modernes. Elle fait par exemple référence à la pratique parlementaire, à la règle du parallélisme des formes, au principe de la hiérarchie des normes ou aux exigences de la protection des droits fondamentaux de la personne humaine et des libertés publiques telle qu'organisée par la Constitution du 11 décembre 1990 (respectivement : HCR, décision 3 DC du 2 juillet 1991 pour les deux premiers principes, puis CC, décision DCC 14-94 du 23 mai 1994 et CC, décision DCC 96-021 du 26 avril 1996). Ce faisant, elle tend à accroître son potentiel démocratisant. Elle procéda de même en acceptant de contrôler la conventionnalité des lois dans le cadre de son contrôle de constitutionnalité (CC, décision DCC 30-94 du 1<sup>er</sup> octobre 1994), ce que le HCR avait refusé de faire (HCR, décision 6 DC du 28 avril 1992).

225 HCR, décision 7 DC du 14 mai 1992.

226 CC, décision DCC 95-016 du 14 mars 1995.

227 CC, décision DCC 95-027 du 2 août 1995.

purger la norme annulée de tout vice. Certaines injonctions outrepassent très largement son domaine d'action notamment lorsqu'elles imposent la rédaction intégrale d'un article. Elles sont toutefois relativement bien acceptées, en raison de la méfiance que suscitent les acteurs politiques et du contexte de la consolidation démocratique.

Dans un souci d'effectivité de l'Etat de droit, la Cour constitutionnelle veille enfin à l'exécution de ses décisions. L'article 124 de la Constitution dispose à cet égard qu'elles sont insusceptibles de recours et s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles. L'autorité de chose jugée attachée aux décisions d'inconstitutionnalité de la Cour est en premier lieu bien garantie par l'existence du contrôle *a posteriori* largement ouvert y compris aux citoyens pour les lois ordinaires ou par le caractère obligatoire du contrôle pour les lois organiques et les règlements intérieurs. Hormis quelques cas, l'Assemblée nationale s'acquiesce par ailleurs généralement avec célérité de son obligation de rendre conforme à la Constitution une loi ordinaire, notamment si une crise politique ou une échéance électorale implique une entrée en vigueur du texte dans les meilleurs délais. Paradoxalement, les grandes décisions faisant suite à des crises politiques, bénéficiant d'une grande publicité et qui ont été critiquées avec véhémence par le pouvoir exécutif et ses alliés, commentées et défendues avec passion par les députés d'opposition, ont ainsi été globalement respectées.

L'activisme de la Cour constitutionnelle conduit toutefois aussi à des critiques, notamment concernant le respect de la séparation des pouvoirs et le risque d'un contrôle plus politique que juridique<sup>228</sup>. Fabrice Hourquebie a également indiqué que « *la question qui se pose dans le constitutionnalisme béninois n'est pas à cet égard « jusqu'où aller dans l'interprétation des compétences de la Cour » mais bien « jusqu'où ne pas aller » afin de ne pas faciliter une opposition systématique au chef de l'Etat. On le redit le rôle du contre-pouvoir doit être non d'empêcher l'exercice du pouvoir mais au contraire de le fluidifier* »<sup>229</sup>. Aussi légitimes soient ces critiques, elles ne doivent pas faire oublier que la Cour constitutionnelle du Bénin agit dans un contexte spécifique. Comme l'a rappelé Elisabeth Pognon, son ancienne présidente, elle a en effet une « *fonction de démocratisation de la vie politique* » : « *la finalité n'est pas seulement d'assainir la réglementation en vigueur ; elle tend aussi à amener aussi bien les gouvernants que les gouvernés au respect des droits de l'homme pour qu'enfin la démocratie soit vécue au quotidien* »<sup>230</sup>.

228 Frédéric Joël AIVO, *Le juge constitutionnel et l'Etat de droit en Afrique – L'exemple du modèle béninois*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2006, p. 193-196.

229 Fabrice HOURQUEBIE, « La constitution du Bénin et la théorie des contre-pouvoirs », in Frédéric Joël AIVO (Dir.), *La Constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? – Mélanges Maurice Ahanhanzo-Glèlè*, L'Harmattan, 2014, p. 377

230 Propos cités par Alioune Badara FALL, « Le juge constitutionnel béninois, avant-garde du constitutionnalisme africain ? », in Frédéric Joël AIVO (Dir.), *La Constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? – Mélanges Maurice Ahanhanzo-Glèlè*, L'Harmattan, 2014, p. 727.

Cette fonction apparaît d'autant plus importante que le fonctionnement des institutions béninoises connaît régulièrement des crises sérieuses en raison des conflits entre la Présidence et le Parlement.

### C. *Les insuffisances de la consolidation constitutionnelle au Bénin*

Si le système institutionnel instauré par la Constitution du Renouveau démocratique a préservé le Bénin d'une régression autoritaire par un glissement vers le présidentielisme, il présente l'inconvénient majeur de connaître des crises régulières résultant notamment du fonctionnement parlementaire (1). Cette carence est d'autant plus problématique qu'il apparaît difficilement ajustable (2).

#### 1. Un dysfonctionnement constant

Mesurer le développement constitutionnel nécessite d'analyser le fonctionnement institutionnel afin d'appréhender l'interaction entre les normes et les acteurs et d'évaluer le respect de l'Etat de droit. L'effectivité de la séparation des pouvoirs demeure ainsi l'un des principaux enjeux de la consolidation, le risque principal demeurant une montée en puissance de la Présidence susceptible de provoquer une régression autoritaire. Or, le système institutionnel instauré par la Constitution du Renouveau démocratique présente l'avantage relativement rare en Afrique subsaharienne de préserver la place du pouvoir législatif par la mise en place d'un régime présidentiel. Il prévient ainsi une régression autoritaire par un glissement vers le présidentielisme.

Si l'Assemblée dispose de peu de moyens réels de contrôler l'action gouvernementale<sup>231</sup>, elle conserve en revanche la maîtrise quasi totale de la fonction législative, les pouvoirs présidentiels sur la loi votée étant en outre restreints. Les exceptions – recours au référendum et pouvoirs présidentiels de crise – sont enfin soigneusement circonscrites. Elle dispose donc d'une réelle indépendance, dont elle use et souvent abuse. Frédéric Joël Aivo a notamment affirmé que « *l'Assemblée nationale béninoise s'est illustrée depuis l'avènement du pluralisme politique, par une insoumission caractérisée et une indocilité constante à l'égard de tous les chefs d'Etat qui se sont succédé au palais de la Marina* »<sup>232</sup>.

L'indépendance de l'Assemblée béninoise à l'égard du Président démontre certes que le régime présidentiel n'est pas condamné à dériver vers le présidentielisme en Afrique subsaharienne. Elle génère néanmoins des crises fréquentes, car elle n'est pas que le fruit des compétences constitutionnelles de l'Assemblée. Elle repose en effet sur l'absence de majorité parlementaire stable et l'impossibilité d'en constituer une durable. Cela résulte

231 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome II, p. 450-476.

232 Frédéric Joël AIVO, *Le Président de la République en Afrique noire francophone*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2007, p. 542-544.

de son très grand morcellement, consécutif du scrutin de liste propositionnel choisi pour les élections législatives. En effet, cumulé à l'absence de positionnement idéologique clair des partis politiques, le morcellement de l'Assemblée conduit à la transhumance parlementaire<sup>233</sup>. Ce *floor-crossing* est double, il concerne en effet autant le parlementaire que le parti auquel il appartient. Les alliances entre partis politiques se font et se défont à un rythme effréné. Ainsi, quand bien même le Président parvient régulièrement à constituer une majorité parlementaire de soutien, elle ne dure pas, car les partis politiques adhèrent puis quittent voire reviennent au sein de la mouvance présidentielle sans raison de fond apparente. Cette fluidité est évidemment conduite par la recherche de la satisfaction des intérêts du parti politique concerné et même le plus souvent de son dirigeant. Cette situation fut résumée par une phrase célèbre et imagée du Président Soglo : « *Quoi qu'il en soit, la biche reviendra toujours boire à la rivière* ». Elle génère indéniablement une forte instabilité parlementaire. Le Bénin n'échappe donc au régime d'assemblée et à l'instabilité gouvernementale que grâce à l'absence de responsabilité du Gouvernement devant les députés.

Si l'Assemblée nationale constitue un contre-pouvoir au Président, son morcellement politique a ainsi produit des conséquences néfastes pour la consolidation démocratique du régime. Il décrédibilise en effet l'institution, les partis et les élites politiques, mais l'empêche également d'exercer pleinement et réellement le pouvoir législatif que lui confie la Constitution. L'Assemblée est ainsi régulièrement totalement paralysée par ses dissensions internes et n'est donc plus en mesure d'adopter les textes nécessaires, ce qui conduit à la mise en œuvre des pouvoirs de crise du Président, préjudiciable pour la consolidation démocratique.

Les articles 68 et 69 de la Constitution autorisent en effet le Président à prendre en Conseil des ministres les mesures exceptionnelles exigées par les circonstances après consultation du président de l'Assemblée nationale et du président de la Cour constitutionnelle dans des conditions précises<sup>234</sup>. Toutefois, il dut parfois y avoir recours dans le seul but de surmonter le blocage parlementaire, notamment en matière budgétaire<sup>235</sup>. Cette pratique s'amorça lors de la crise budgétaire de 1994 et fut renouvelée en 1996<sup>236</sup>. Nicéphore Soglo ne fut pas seul à recourir à l'article 68. Se trouvant également confronté

233 Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 250-255.

234 Les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité du territoire ou l'exécution des engagements internationaux doivent être menacées de manière grave et immédiate et le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et constitutionnels être menacé ou interrompu.

235 Il existe une autre procédure permettant de pallier l'absence de vote du budget par l'Assemblée au 31 décembre de l'année n-1. L'article 110 de la Constitution permet en effet au Gouvernement de mettre en vigueur les dispositions du projet de loi de finances par ordonnance. L'Assemblée est alors convoquée en session extraordinaire dans un délai de quinze jours afin qu'elle la ratifie. Si elle n'a pas voté le budget à la fin de la session extraordinaire, ce dernier est définitivement établi par ordonnance. Cette procédure a été utilisée pour le budget de l'année 2000. Voir CC, décision DCC 00-072 du 17 novembre 2000.

236 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome II, p. 564-566.



à une crise lors du vote du budget, Mathieu Kérékou en fit également usage en 2002<sup>237</sup>. Yayi Boni dut aussi y recourir alors que le blocage parlementaire mettait en revanche en péril l'exécution des engagements internationaux souscrits par le Bénin<sup>238</sup>. La Cour constitutionnelle fut alors saisie, le 21 juillet, afin qu'elle se prononce sur la constitutionnalité de la décision de l'Assemblée l'y autorisant. Elle considéra que l'Assemblée avait méconnu l'article 35 de la Constitution<sup>239</sup> estimant que « *les citoyens (...) élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun* »<sup>240</sup>. Par cette décision, le juge constitutionnel réprimanda donc sévèrement les députés. Implicitement, il encouragea également le Président à pallier la carence parlementaire par voie d'ordonnance. Yayi Boni recourut ainsi à l'article 68, le 28 juillet 2008, et signa quatre ordonnances<sup>241</sup>.

Utile pour surmonter des crises profondes, cette pratique est contestable sur le principe et contraire à l'institutionnalisation des règles démocratiques. Elle constitue en effet un détournement de procédure d'autant plus dommageable qu'il prive l'Assemblée de l'exercice du pouvoir législatif, qui lui est pourtant constitutionnellement réservé.

La régularité des crises conduisant au recours à l'article 68 est un symptôme significatif d'une maladie du régime du Renouveau démocratique. La défaillance de l'Assemblée est d'autant plus problématique que le comportement des Présidents n'est lui-même pas toujours exemplaire. Nicéphore Soglo – pourtant ancien Premier ministre de la transition – eut notamment une pratique assez solitaire du pouvoir<sup>242</sup>. Les membres de sa famille furent en effet placés à des postes lucratifs et stratégiques. Le pivot du clan était le trio formé par le Président, son épouse et son beau-frère : Désiré Vieyra. Ce dernier prit ainsi les rênes du pouvoir durant la maladie du Président et demeura numéro 2 de tous les gouvernements, jouant ainsi le rôle de Premier ministre informel. Cet exercice familial du pouvoir fut souvent critiqué, mais ce furent surtout le népotisme et les dérives claniques de la première dame qui firent scandale. Ces différents travers conduisirent à sa défaite lors de l'élection présidentielle de 1996. Le projet de révision de la limitation du nombre de mandats par le Président Kérékou est un autre exemple de la persistance de comportements non conformes à la logique du régime démocratique.

Dans un contexte clairement marqué par la fragilité de l'institutionnalisation des règles démocratiques dans les comportements des acteurs politiques, le dysfonctionnement de l'Assemblée – même s'il est partiellement compensé par la vigilance de la Cour

237 Francis AKINDES et Victor TOPANOU, *Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en République du Bénin*, Démocratie, gouvernance et droits de l'Homme, Document du programme n° 18, octobre 2005, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, p. 27-29.

238 Stéphane BOLLE, « Le Bénin sous ordonnance », [www.la-constitution-en-afrique.org](http://www.la-constitution-en-afrique.org), août 2008, 6 pages.

239 CC, décision DCC 08-072 du 25 juillet 2008.

240 Ces extraits figurent en gras dans la décision de la Cour constitutionnelle.

241 Les trois premières portaient autorisation de ratification des accords de prêt et la dernière modifiait certaines dispositions du Code des investissements.

242 Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 216-226.

constitutionnelle et de la société civile – est enfin d’autant plus problématique que le système institutionnel béninois est difficilement ajustable.

## 2. Le difficile ajustement du système institutionnel

Pour l’heure, la Constitution béninoise n’a pas pu connaître d’ajustement, faute de pouvoir être révisée. Cela s’explique partiellement par sa rigidité<sup>243</sup>. La Cour constitutionnelle a en outre contribué à la complexité de la révision en se reconnaissant – dans le silence de la Constitution – compétente pour contrôler la constitutionnalité des lois constitutionnelles<sup>244</sup>. Dans une décision particulièrement audacieuse du 8 juillet 2006<sup>245</sup>, elle a en outre ajouté une condition supplémentaire à la révision. Elle a en effet affirmé que toute révision doit aussi tenir compte des idéaux ayant présidé à l’adoption de la Constitution en raison de la détermination du peuple à créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste, ainsi que des impératifs de sauvegarde de la sécurité juridique et de la cohésion nationale. La Cour a ainsi jugé que le consensus national figure parmi ces idéaux et est un principe à valeur constitutionnelle.

Cet arrêt s’inscrit doublement dans la logique de la consolidation. Il a en effet empêché une révision opportuniste par laquelle les députés entendaient prolonger la durée de leur mandat en s’affranchissant des règles constitutionnelles. Or, le report récurrent des élections est une maladie fréquente susceptible de traduire un affaiblissement du régime démocratique. Prévenir sa réussite est donc une technique pédagogique efficace démontrant aux acteurs politiques, que leurs comportements doivent demeurer conformes ou se conformer aux exigences démocratiques. L’arrêt est ensuite venu rappeler l’un des principes directeurs majeurs de la transition : le consensus, et, ce faisant, la Cour constitutionnelle a fait respecter son esprit ainsi que celui de la Conférence nationale. Ce rappel s’est d’ailleurs appuyé sur l’opposition à la révision exprimée par certains acteurs, mais aussi par la société civile.

Si elles y collaborent, ni la procédure de révision, ni la jurisprudence de la Cour constitutionnelle ne sont toutefois les véritables obstacles à l’ajustement du système institutionnel béninois. Il est en fait impossible de réunir – autour d’un même projet – la majorité qualifiée imposée par la Constitution. Les députés ne sont ainsi parvenus à un vote unanime qu’en faveur de la prolongation de leur propre mandat... Ils seraient en outre en mesure de corriger eux-mêmes et par une loi ordinaire la principale cause de l’instabilité parlementaire, car le mode de scrutin des élections législatives n’est pas imposé par la Constitution, dont l’article 80 se borne à indiquer que les députés sont élus au suffrage universel direct pour une durée de quatre ans.

<sup>243</sup> Les articles 154 et 155 déterminent la procédure, tandis que l’article 156 fixe les limites *ratione temporis* et *ratione materiae* de la révision.

<sup>244</sup> Stéphane BOLLE, *L’Etat de droit et de démocratie pluraliste au Bénin – Bilan et perspectives*, la-constitution-en-afrique.org, p. 6 et 7.

<sup>245</sup> CC, décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006.

Aucun projet permettant de corriger les principales lacunes du système institutionnel béninois n'a donc pour l'instant pu aboutir. Le Président Yayi Boni, élu pour la première fois en 2006, a pourtant tenté à plusieurs reprises de faire adopter des projets de révision constitutionnelle<sup>246</sup>. Il institua même une commission technique *ad hoc* de relecture de la Constitution par le décret n° 2008-52 du 18 février 2008, présidée par le Professeur Maurice Glèlè et composée de dix autres membres<sup>247</sup>. Elle remit au Président son rapport définitif le 31 décembre 2008<sup>248</sup>. Même après l'avoir restreint, le Président ne put cependant le faire aboutir.

Il relança le processus de révision suite à sa réélection en 2011 en mettant en place une Commission chargée de l'élaboration des avant-projets de loi dans le cadre des réformes politiques et institutionnelles<sup>249</sup>. Cette commission technique composée de sept membres, dite Commission Gnonlonfoun du nom de son président, rendit en février 2012 un rapport complet intitulé « Consolider les acquis démocratiques ». Ce dernier s'inscrit clairement dans une logique de consolidation en dressant le bilan de l'application de la Constitution et en insistant sur la nécessité de lui apporter des améliorations afin de permettre une démocratisation renforcée<sup>250</sup>. En formulant ses propositions, la Commission a affirmé son souhait de maintenir les « *options fondamentales de la Conférence Nationale de février 1990 et qui sont reprises par les articles 42, 44 et 54 de la Constitution* »<sup>251</sup>. Se fondant sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, elle a identifié ces acquis<sup>252</sup> et précisé que « *ces questions essentielles ne peuvent faire l'objet de révision, car reposant sur les idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990. Ces principes participent du choix initial de création d'un Etat de droit et d'une démocratie*

246 Stéphane BOLLE, « Le projet de révision du Président de la République du Bénin », <http://www.la-constitution-en-afrique.org/>, 4 pages.

247 Théodore Holo, Moïse Bossou, Albert Tingbe, Pierre Metinhoué, Elisabeth Pognon, Ousamne Batoko, Robert Dossou, Saïdou Agbantou, Safiatou Bassabi et Prudent Victor Topanou.

248 Texte disponible en ligne : <http://levenementprecis.com/2009/01/30/lintegralite-des-modifications-du-projet-de-constitution-du-benin/>.

249 Décret n° 2011-502 du 25 juillet 2011.

250 En introduction, le rapport précise ainsi que la Constitution « *a fait preuve de sa stabilité par un fonctionnement appréciable des institutions et par l'alternance au sommet de l'Etat, preuve de la vitalité démocratique. Mais, la Constitution a montré aussi certaines limites par exemple dans des situations de discordance de majorités. Dans ces conditions, le Président de la République ne pouvait pas compter sur l'Assemblée nationale pour le soutenir dans l'exécution de son programme. La situation a frisé plus d'une fois le blocage. Aussi si globalement la Constitution béninoise a fait preuve de sa solidité, son examen devait-il tirer leçons des vingt-et-une années du Renouveau démocratique afin d'apporter des réponses concrètes et circonstanciées aux problèmes rencontrés par son application et pour l'approfondissement du processus démocratique* ». La Commission a également précisé que « *si ne pas pouvoir réviser trop facilement une constitution est une vertu, ne pas pouvoir la réviser indéfiniment est une faiblesse qui risque à terme d'emporter la Loi fondamentale. En effet, un grand décalage entre la réalité sociale et le droit peut conduire soit à marginaliser la Constitution ; la pratique du droit se déroulerait alors en dehors de la Constitution ; soit à un coup de force face à l'impossibilité de droit ou de fait de modifier la Constitution. La révision permet l'adaptation de Loi fondamentale à l'évolution de l'histoire politique d'un pays. Réviser la Constitution ne saurait donc être une question taboue* ».

251 CC, décision DCC11-067 du 20 octobre 2011.

252 La limitation du mandat présidentiel renouvelable une fois, la limitation de l'âge d'accès à la magistrature suprême, la forme républicaine et la laïcité de l'Etat, le multipartisme intégral et le régime présidentiel.

*pluraliste et qui ont fait l'objet d'un « consensus national » désormais érigé en principe de valeur constitutionnelle par le juge* ». Parmi les très nombreux correctifs proposés dans différentes thématiques, le Commission proposa de résoudre le problème du parlementarisme par l'allongement du mandat des députés et sa coïncidence avec le mandat présidentiel. Ce faisant, elle fut la première à proposer une alternative tendant à résoudre ce problème. Ce deuxième projet échoua toutefois de nouveau.

Le processus ne fut relancé que suite à l'élection à la Présidence de Patrice Talon en mars 2016, dont la campagne avait été orientée sur le thème « Un nouveau départ » et dont le programme prônait de nombreuses réformes. Il institua une Commission nationale technique chargée des réformes politiques et institutionnelles (CNTRPI)<sup>253</sup>. Toujours technique, elle présentait cependant une composition élargie par rapport aux deux précédentes en incluant 30 membres<sup>254</sup>. Aux juristes, avaient ainsi été associés des représentants de la société civile, ainsi que des acteurs plus politiques. La commission choisit également d'inclure les forces vives. Installée le 6 mai 2016, elle a clos ses travaux le 14 juin et rendu son rapport public le 28 juin<sup>255</sup>. Il n'a pour l'heure pas encore permis de réviser la Constitution.

Si les projets de révision n'ont pas abouti, des ajustements mineurs furent néanmoins possibles grâce à la pratique. Le constituant de 1990 a opté pour un exécutif monocéphale destiné à empêcher une concurrence et une confusion préjudiciable à l'équilibre des pouvoirs. Toutefois les Présidents ont parfois ressenti le besoin d'une meilleure coordination de l'action gouvernementale en distinguant l'un des ministres, sans toutefois lui confier la direction du Gouvernement. La Cour constitutionnelle fut amenée à se pencher sur cette pratique suite à plusieurs requêtes formées contre un décret rendant publique la composition du Gouvernement et notamment la nomination d'Adrien Houngbédji au poste de Premier ministre par le Président Kérékou, elle le jugea conforme à la Constitution<sup>256</sup>. Elle estima en effet que cette nomination n'était pas un acte susceptible de remettre en cause la nature présidentielle du régime. Elle précisa également que la Constitution n'imposant au Président ni la structure du Gouvernement, ni les attributions ou dénominations de ses membres, il conservait la latitude d'y procéder à la condition de respecter les limites constitutionnelles. Elle démontra ainsi sa souplesse et la différence faite entre les correctifs tendant à renforcer le pouvoir politique des acteurs et ceux destinés à un meilleur fonctionnement des institutions.

253 Décret n° 2016-272 du 3 mai 2016.

254 La liste des membres de la CNTRPI est consultable en ligne : <http://quotidien-lematinal.info/voici-la-liste-des-membres-de-la-commission-nationale-technique-du-projet-de-reformes-politiques-et-institutionnelles/>.

255 Le texte du rapport est consultable en ligne : <http://lautrefraternite.com/2016/06/29/rapport-commission-djogbenou-sur-les-reformes-talon/>.

256 Boubacar ISSA ABDOURHAMANE, *Les Cours constitutionnelles dans le processus de démocratisation en Afrique – Analyse comparative à partir des exemples de Bénin, de la Côte d'Ivoire et du Niger*, Thèse pour le doctorat en droit, Université Montesquieu – Bordeaux IV, 2002, p. 246.

L'incapacité actuelle d'ajuster en profondeur le système institutionnel aux besoins identifiés au cours de la phase de développement constitutionnel est sans doute le dysfonctionnement le plus problématique de la consolidation au Bénin, même si elle est également un moyen d'en préserver les acquis.

En dépit des difficultés soulevées, le Bénin du Renouveau démocratique est toutefois sans conteste profondément différent du régime qui l'a précédé. L'ancrage des élections comme mode d'accès au pouvoir et de l'acceptation de la défaite, la protection des droits et libertés, l'implication de la population et la force des contre-pouvoirs institutionnels marquent en effet d'incontestables progrès. Même si elle demeure à parfaire, cette institutionnalisation des nouvelles règles politiques et constitutionnelles traduit les effets démocratisants de la période de transition. Elle démontre en effet l'influence positive du texte de la Constitution post-transitionnelle et l'amorce du renouvellement des pratiques en amont de son adoption, qui permettent d'émettre l'hypothèse selon laquelle la transition constitutionnelle béninoise fut – de par ses caractéristiques – démocratisante.

## **§ 2. L'hypothèse de la mise en œuvre au Bénin d'un droit constitutionnel de transition démocratisant, distinct du droit constitutionnel démocratique**

La relative réussite de la consolidation démocratique au Bénin conduit à émettre l'hypothèse selon laquelle le droit constitutionnel de transition fut, dans ce pays, propre à accompagner la transition démocratique, alors même que ses caractéristiques diffèrent de celles du droit constitutionnel démocratique classique (**A**). L'analyse systémique et logique de la transition constitutionnelle béninoise n'est toutefois pas suffisante à elle seule pour évaluer la véracité de cette hypothèse. Le lien de causalité entre les caractéristiques relevées et l'efficacité de la transition constitutionnelle doit en effet être conforté par une analyse comparative (**B**).

### ***A. Une hypothèse élaborée à partir de la transition constitutionnelle béninoise***

Émettre une hypothèse sur les facteurs ayant contribué à ce que la transition démocratique béninoise permette à terme une démocratisation effective nécessite d'avoir au préalable isolé les caractéristiques de la consolidation. Ces dernières sont en effet instructives du déroulement de la phase précédente. Elles peuvent notamment être déterminées sur la base des points forts et faibles précédemment identifiés.

Au Bénin, le comportement des acteurs politiques demeure certes fragile, dans la mesure où il trahit des lacunes dans l'appropriation des règles du jeu démocratique en général et des règles constitutionnelles en particulier. Il démontre toutefois qu'ils en ont acquis le noyau dur : tous soutiennent le régime démocratique, ont renoncé à l'usage de

la violence et acceptent les résultats électoraux pour accéder ou renoncer à l'exercice du pouvoir politique. En outre, si le régime présidentiel instauré par la Constitution post-transitionnelle collabore au dysfonctionnement de l'Assemblée, principalement à cause du mode de scrutin de rang législatif retenu pour les élections législatives, il a cependant permis de maintenir l'équilibre des pouvoirs et donc d'éviter une dérive présidentiale.

De son côté, la société civile est particulièrement active et efficace dans la protection des acquis démocratiques, y compris par la défense de la Constitution du Renouveau démocratique. Elle est en cela aidée par le juge constitutionnel, dont la jurisprudence audacieuse s'appuie sur des techniques innovantes permettant un contrôle poussé. L'action de la Cour constitutionnelle ne se limite ainsi pas au développement et à la protection des droits et libertés constitutionnellement garantis. En matière électorale, comme dans le cadre du fonctionnement des institutions, elle se montre également très dynamique. Elle a notamment élaboré une jurisprudence adaptée à la consolidation, comme le montre son souci de sanctionner l'instrumentalisation des dispositions constitutionnelles à des fins politiciennes et de sauvegarder le capital issu de la transition démocratique. Plus important encore, ses arrêts sont respectés par les acteurs institutionnels et soutenus par la population. Sur la base des dispositions de la Constitution post-transitionnelle, elle est donc devenue un gardien efficace du régime démocratique, qu'elle tend également à approfondir. Enfin, au travers elle, le droit constitutionnel est désormais considéré par les acteurs institutionnels et politiques, comme l'outil de régulation de leurs différends.

La Constitution adoptée à la fin de la transition a donc permis la consolidation. La transition politique fut ainsi suffisamment logique idéologiquement et technologiquement pour permettre non seulement sa production, mais également son appropriation par tous après son adoption. Elle n'a toutefois pas produit un tel résultat à elle seule. Non seulement l'interaction entre transitions constitutionnelle et politique a été préalablement démontrée en général, mais la place centrale prise par le droit constitutionnel et la Cour constitutionnelle au cours de la consolidation apparaît traduire l'influence décisive de la transition constitutionnelle au Bénin.

Cette place est en effet révélatrice de la restauration du droit constitutionnel, désormais perçu comme un outil de régulation de l'exercice du pouvoir politique, et de la confiance placée en lui pour protéger le régime démocratique. En dépit de l'écart persistant entre la Constitution et la pratique, qui n'est d'ailleurs pas propre aux Démocraties en consolidation, le modèle de la Démocratie constitutionnelle s'est donc effectivement enraciné au Bénin. Depuis la transition démocratique, le droit constitutionnel est ainsi considéré comme un vecteur de démocratisation et un gardien du régime démocratique, susceptible d'être un rempart, voire même un cliquet anti-retour, contre les dérives des acteurs politiques vis-à-vis desquels la méfiance perdure. Le Bénin est donc

un contre-exemple manifeste du constat récurrent de l'échec et/ou de l'inadéquation du constitutionnalisme en Afrique subsaharienne francophone<sup>257</sup>.

La relative réussite de la consolidation démocratique au Bénin mise en parallèle avec l'implantation du constitutionnalisme dans ce pays conduit à émettre l'hypothèse initiale d'une interaction réussie des transitions politique et constitutionnelle, qui expliquerait l'adoption d'une Constitution effectivement démocratisante à leur issue. Afin de la préciser, une observation liminaire de la transition constitutionnelle au Bénin s'impose. Son déroulement est représenté ci-dessous conformément à la logique chronologique précédemment évoquée.

**TABLEAU 2. Chronologie de la transition constitutionnelle béninoise**

Droit constitutionnel dictatorial	Phase déconstituante	Phase reconstituante	Phase post-constitutionnelle / consolidation démocratique
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dictature marxiste-léniniste instaurée par Mathieu Kérékou en 1972, régie à partir de 1977 par une Loi fondamentale.</li> <li>• Acte partiellement déconstituant du 7 décembre 1989 de la session conjointe du Comité central du PRPB, du Comité permanent de l'Assemblée nationale révolutionnaire et du Conseil exécutif, décidant aussi d'organiser la Conférence nationale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Conférence nationale se tient du 19 au 28 février 1990 sans que les institutions n'aient été abrogées.</li> <li>• Proclamation de sa souveraineté par la Conférence nationale.</li> <li>• Souveraineté acceptée par le Président Kérékou, lors de la clôture des travaux, avec reconnaissance des décisions adoptées.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Phase régie par des institutions de transition déterminées par la CNS et confirmées par la loi constitutionnelle du 30 juillet 1990.</li> <li>• Maintien du Président Kérékou à ses fonctions.</li> <li>• Mise en œuvre de la procédure reconstituante déterminée par la CNS, achevée par le référendum du 2 décembre 1990.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mise en place du régime dit du « Renouveau démocratique » défini par la nouvelle Constitution (régime présidentiel).</li> <li>• Installation des principales institutions achevée le 7 juin 1993.</li> <li>• Constitution ni révisée, ni abrogée.</li> </ul>

<sup>257</sup> Voir par exemple en ce sens : Cédric MILHAT, « Le constitutionnalisme en Afrique francophone. Variations hétérodoxes sur un requiem », *Actes du VI<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel*, AFDC, Montpellier, 9 au 11 juin 2005, 12 pages et Frédéric Joël AIVO, « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », *RDP*, 2012, n° 1, p. 142-180.

A la lumière de cette chronologie modélisée, les caractéristiques de la transition constitutionnelle béninoise peuvent être listées.

Comme la transition démocratique béninoise, elle fut initiée par le Président Kérékou lui-même, qui décida de mettre en place une Conférence nationale. Cette dernière devait permettre de dénouer la crise traversée par le régime grâce à la réunion des Forces vives de la Nation. Cette décision fut avalisée par le PRPB et les institutions du régime. Mathieu Kérékou demeura Président tout au long de la transition, même si ses compétences furent restreintes lors de la seconde phase. La transition constitutionnelle se compose en effet de deux étapes.

La première commença avec la décision d'organiser la Conférence nationale et se prolongea par son organisation, puis ses travaux, qui se tinrent entre le 19 et le 28 février 1990. Elle se composait de 493 représentants des Forces vives de la Nation, sélectionnés par son Comité préparatoire, un organe technique formé par le Président. Elle incluait des délégués du pouvoir et de l'opposition, ainsi que des membres de la société civile. Originellement conçue comme un organe de négociations politiques, elle devint cependant constituante par sa proclamation de souveraineté. Ce choix fut décisif, car il lui permit de s'affirmer face au Président et de recourir au droit constitutionnel en tant qu'outil du changement. Il conduisit en outre à associer – au sein du même organe – transitions politique et constitutionnelle. Il ne manifesta toutefois pas une révolution politique au sens strict, puisque la Conférence nationale s'évertua à faire accepter au Président sa souveraineté par la négociation. Elle y parvint d'ailleurs lors de la clôture de ses travaux. Si ce procédé peut surprendre, il demeure cohérent avec le mode d'arrêt principal des décisions en son sein : le consensus.

En dépit des tensions inhérentes à sa déclaration de souveraineté et d'un ordre du jour très chargé, la Conférence nationale parvint à boucler ses travaux dans un délai de neuf jours. Les débats constitutionnels occupèrent une place importante dans ses travaux. Lors de sa clôture, elle avait ainsi déconstitutionnalisé intégralement le régime, fixé le cadre constitutionnel de la période de transition et décidé des linéaments de la future Constitution et de la procédure reconstituante. Ce fut donc la Conférence nationale souveraine (CNS) qui adopta l'essentiel du droit constitutionnel de transition, à l'exception des règles ayant déterminé sa mise en place et sa composition. Elle désigna de surcroît et en son sein le Président et le Premier ministre de transition, ainsi que les membres de l'organe législatif de transition.

La CNS eut donc une influence déterminante sur la seconde phase de la transition. A l'exception du mode de sélection des acteurs institutionnels, cette dernière se caractérisa par une normalisation institutionnelle partielle. Si la composition et le fonctionnement des institutions demeuraient marqués par la transition, elle permit en effet de rétablir une séparation entre le pouvoir exécutif bicéphale et le pouvoir législatif. Cette seconde période de la transition fut principalement reconstituante, car consacrée à la préparation du véritable projet constitutionnel, qui devrait ensuite être approuvé par référendum.



Matériellement, ce projet devait être conforme aux linéaments listés par la CNS. Suivant la procédure qu'elle avait établie, il fut d'abord préparé par une commission technique, avant d'être soumis aux institutions de transition, puis à un processus participatif destiné à le vulgariser et à recueillir les opinions et demandes émises par la population.

Le référendum constitutionnel put se tenir dès le 2 décembre 1990, soit un peu moins d'un an après l'ouverture de la transition. Au vu de la qualité des résultats obtenus et de la complexité inhérente à tout processus de démocratisation, la transition démocratique béninoise s'avère brève, ce qui suggère une logique idéologique et technologique très cohérente. Pourtant, la participation simultanée des acteurs du régime et des acteurs de l'opposition laissait au contraire présager un processus particulièrement irrationnel et conflictuel, présentant un risque élevé d'échec. Les données politiques de départ apparaissaient donc plutôt comme un handicap pour la transition démocratique.

Ce constat a conduit à affiner l'hypothèse de travail initiale en émettant la proposition selon laquelle la réussite de l'interaction entre les transitions politique et transition constitutionnelle au Bénin s'expliquerait par le recours à un droit constitutionnel de transition spécifique. Ses caractéristiques auraient en effet permis la synchronisation et la cohérence des deux processus en influant sur le déroulement de la transition politique et notamment en contribuant à sa logique.

Les caractéristiques de ce droit constitutionnel de transition spécifique peuvent être déduites de l'observation de la transition constitutionnelle béninoise. Elles seraient ainsi : – l'inclusion, c'est-à-dire l'intégration de tous les acteurs signifiants de la société en transition au processus constituant en tant que participants, dont notamment les tenants de l'ancien régime et les leaders de l'opposition ; – le consensus, c'est-à-dire le choix d'un mode d'arrêt des décisions contraignant tous les participants au processus constituant à négocier pour décider ; – l'effectivité, c'est-à-dire des dispositions suffisamment contraignantes pour réguler effectivement la transition ; – l'adaptation, c'est-à-dire des règles constitutionnelles matériellement et formellement adaptées aux défis spécifiques de la transition. A titre d'illustration, la souveraineté autoproclamée de la Conférence nationale fut ainsi décisive pour le processus, tout en n'ayant jamais ni le sens, ni les effets de ce concept classique du droit constitutionnel.

A titre secondaire, deux autres facteurs semblent également avoir contribué à l'efficacité du droit constitutionnel de transition béninois : – l'unicité organique de la première phase, c'est-à-dire le déroulement simultané des transitions politique et constitutionnelle au sein de la seule CNS ; – le séquençage du processus et donc l'évolutivité du droit constitutionnel de transition. En effet, le passage à une seconde phase de normalisation institutionnelle pourrait avoir facilité la consolidation en permettant un apprentissage anticipé des règles plus classiques du droit constitutionnel démocratique.

Au vu de ses caractéristiques, notamment les principales, le droit constitutionnel de transition ainsi esquissé n'est pas conforme aux standards du droit constitutionnel démocratique. Les participants au processus constituant ne sont d'abord sélectionnés ni par le

Peuple, ni même en fonction de leur légitimité démocratique. Au contraire, les bourreaux conservent même une place majeure. Les décisions ne sont ensuite pas prises conformément au principe majoritaire et par le recueil des opinions respectives des participants, mais par la négociation. Enfin, le droit constitutionnel de transition ne s'inscrit pas parfaitement dans la lettre et l'esprit du constitutionnalisme.

Ce droit constitutionnel de transition spécifique serait donc marqué par un paradoxe : il collaborerait à la démocratisation sans pour autant être démocratique.

Au-delà de sa véracité, cette hypothèse soulève alors la question de la légitimité d'une telle méthode : son usage traduirait-il un « *compromis pourri* », c'est-à-dire, selon la terminologie utilisée par Avishai Margalit, un compromis, qui devrait être interdit en toutes circonstances, quelle que soit son efficacité, en raison de ses effets « collatéraux » sur les droits humains<sup>258</sup> ? Ainsi, le recours à un tel droit constitutionnel de transition démocratisant devrait-il être absolument proscrit, quand bien même il collaborerait à la démocratisation, au motif qu'il ne serait pas démocratique ? Cette problématique rejoint d'ailleurs celle soulevée par Raphaël Déchaux de la légitimité des transitions constitutionnelles<sup>259</sup>. Plusieurs raisons permettent cependant d'écarter cette difficulté.

La première est que sans être démocratique, le droit constitutionnel démocratisant ne repose nullement sur l'autorisation de violer les droits humains, notamment les plus fondamentaux tels que le droit à la vie ou à la sûreté ou encore la prohibition des traitements inhumains et dégradants et de la torture. Au contraire, il peut même tout à fait inclure un important volet destiné à renforcer leur effectivité. La seconde raison est que le droit constitutionnel de transition a justement pour fonction d'accompagner la démocratisation. Dès lors, non seulement les dérogations aux principes démocratiques qu'il autorise ne sont que temporaires, mais elles ont aussi pour objet de mettre en place un régime démocratique et donc apte à protéger les droits humains. En cela, le raisonnement mené par Avishai Margalit concernant les compromis destinés à la paix n'est pas parfaitement transposable.

Quant à la question de la légitimité de la transition démocratique analysée à la lumière des instruments utilisés, elle ne paraît pas non plus pertinente en l'espèce. Elle semble en premier lieu décalée face aux défis que la transition doit surmonter : répondre efficacement à l'absence ou la pauvreté de la culture démocratique, s'ajuster au défi de la représentation des protagonistes de la transition et canaliser la violence afin d'établir le compromis sur lequel la Constitution pourra émerger<sup>260</sup>. Elle paraît ensuite excessive au regard des spécificités identifiées, car elles n'emportent en elles-mêmes ni violation des

258 Avishai MARGALIT, *Du compromis et des compromis pourris – Réflexion sur les paix justes et injustes*, Denoël, 2012, 257 pages.

259 Raphaël DECHAUX, « La légitimation des transitions constitutionnelles », in Xavier PHILIPPE et Natasa DANELCIUC-COLODROVSKI (Dir.), *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles*, Institut Universitaire Varenne, « Transition & Justice », vol. 2, 2014, p. 165-196.

260 Frédéric MEGRET, « Les processus constituants transitionnels : essai de typologie et analyse critique », in *Annuaire international de justice constitutionnelle 2014*, Economica, 2015, p. 572.

droits humains fondamentaux, ni exclusion du Peuple, qui intervient au contraire tant au cours du processus reconstituant, que pour adopter ou non le projet de Constitution. Elle apparaît enfin secondaire dans la mesure où « *on ne cherche pas dans la transition à créer quelque chose de durable, mais à gérer le mieux possible une situation d'anormalité pour passer d'un état à un autre* »<sup>261</sup>.

L'hypothèse de l'efficacité spécifique du droit constitutionnel de transition peut donc être vérifiée au prisme de ses seuls effets, c'est-à-dire en examinant quel fut son impact sur le déroulement de la transition politique et de la transition constitutionnelle. Cette évaluation nécessite une analyse systémique et logique permettant d'identifier les interactions entre la transition politique et la transition constitutionnelle, mais aussi leurs interférences avec les stratégies développées par les acteurs. Cependant, cette analyse centrée sur l'expérience béninoise semble insuffisante pour l'affirmer avec certitude. Elle mérite donc d'être complétée en mettant en perspective les résultats obtenus avec ceux tirés d'autres processus de démocratisation.

## **B. Une hypothèse nécessitant une mise en perspective comparative**

La mise en perspective de l'analyse de la transition constitutionnelle béninoise avec celle d'autres processus s'explique par la nécessité de vérifier les conclusions qui en sont issues.

Elle tend à s'assurer du lien de causalité entre une caractéristique donnée et son effet présumé en la mettant à l'épreuve d'autres contextes : l'objectif est d'isoler les effets spécifiques d'une caractéristique en examinant s'ils sont ou non identiques dans un autre cadre. Elle est ainsi un moyen de contourner l'impossibilité de l'expérimentation en sciences sociales. Contrairement à un physicien ou un biologiste, le juriste ou le sociologue ne peut en effet faire varier les paramètres pour mesurer ou annuler leurs effets propres. Il est donc contraint à l'observation d'un phénomène global, soumis simultanément à de nombreuses variables sur lesquelles il ne peut agir en vue d'identifier l'effet de chacune. La comparaison géographique pallie au moins partiellement cette difficulté par l'observation des conséquences produites par une même caractéristique dans différents contextes, car elle permet alors d'identifier une éventuelle interdépendance entre l'effet d'une caractéristique et d'autres données contextuelles.

La vérification du lien de causalité entre une caractéristique du droit constitutionnel de transition et son effet sur la transition constitutionnelle et/ou la transition politique est dès l'origine parue indispensable en raison des motivations ayant conduit à l'étude de la transition démocratique béninoise.

261 Xavier PHILIPPE, « Tours et contours des transitions constitutionnelles... Essai de typologie des transitions », in Xavier PHILIPPE et Natasa DANELCIUC-COLODROVSKI (Dir.), *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles*, Institut Universitaire Varenne, « Transition & Justice », vol. 2, 2014, p. 16.

Cette thèse était originellement dédiée aux spécificités des transitions démocratiques réalisées dans les pays d’Afrique subsaharienne francophone, au prisme de la transition constitutionnelle. Elle a donc débuté par l’étude de l’histoire politique et constitutionnelle des vingt-cinq Etats d’Afrique de l’Ouest, d’Afrique centrale et de l’Océan indien membres de l’Organisation internationale de la francophonie<sup>262</sup>. Cette première approche était destinée à repérer l’ensemble des processus de transition démocratique et, éventuellement, à déterminer un échantillon pertinent d’analyse. Sa réalisation a conduit à identifier les Conférences nationales souveraines, comme un mode de transition présentant un grand intérêt scientifique en raison de trois facteurs.

Le premier intérêt des CNS tient à leur origine et leur particularisme géographique. La première Conférence nationale souveraine se tint en effet au Bénin, sans qu’une intervention extérieure n’ait dicté ce choix. Seuls des Etats d’Afrique subsaharienne francophone – Congo, Togo, Niger, Zaïre et Tchad<sup>263</sup> – décidèrent ensuite d’organiser à leur tour une Conférence nationale, qui devint souveraine<sup>264</sup>. Dès lors, leur organisation s’est inscrite dans un espace géographique exclusivement africain et a relevé d’un transfert Sud-Sud relativement rare.

Le deuxième intérêt des CNS réside dans leur identité d’organes spécifiques et spécifiquement dédiés à la réalisation de la transition démocratique en général et de la transition constitutionnelle en particulier. Elles présentent à cet égard la particularité de se distinguer tant par des caractéristiques organiques propres, que par le processus atypique qu’elles génèrent et qui leur est commun. En cela, la Conférence nationale souveraine du Bénin a constitué un réel modèle que d’autres pays ont délibérément repris. Ils l’ont notamment manifesté en réutilisant la dénomination « Conférence nationale » en tant que référence. Ces deux raisons concourent d’ailleurs à différencier les CNS de tous les autres organes désignés par un autre nom, quand bien même ils semblent *a priori* leur ressembler. Comme le montre l’analyse liminaire de la transition béninoise, elles sont en effet loin de n’être que des forums de discussion réunissant des acteurs politiques et ne doivent donc pas leur être assimilées. Le critère de l’organisation d’une CNS permet donc d’isoler un groupe de transitions constitutionnelles homogènes, dont l’intérêt est qui plus est accru par la rareté des études qui leur ont été consacrées sous l’angle juridique et transversal, c’est-à-dire sans qu’elles ne soient focalisées sur un seul pays organisateur<sup>265</sup>.

262 Ces vingt-cinq Etats sont, pour l’Afrique de l’Ouest : Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d’Ivoire, Guinée, Guinée Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo, et, pour l’Afrique centrale et l’Océan indien : Burundi, Cameroun, Centrafrique, Congo, Congo (République démocratique), Gabon, Guinée équatoriale, Rwanda, Sao Tomé et Príncipe, Tchad, Comores, Djibouti, Madagascar, Maurice et Seychelles.

263 Une Conférence nationale, qui se proclama souveraine, fut organisée au Bénin par Mathieu Kérékou (19 au 28 février 1990), au Congo par Denis Sassou-Nguesso (du 25 février au 10 juin 1991), au Togo par Gnassingbé Eyadéma (du 8 juillet au 28 août 1991), au Niger par Ali Saïbou (du 29 juillet au 3 novembre 1991), au Zaïre par Mobutu (du 7 août 1991 au 6 décembre 1992) et au Tchad par Idriss Déby (du 15 janvier au 7 avril 1994).

264 Le Gabon et le Mali ont également organisé une Conférence nationale, sans toutefois qu’elle ne finisse par proclamer sa souveraineté. Cette différence les rend fondamentalement différentes des autres Conférences nationales, dans la mesure où elle est significative d’une transition constitutionnelle fondamentalement différente. Ces deux Conférences nationales ne peuvent donc être assimilées aux autres.

265 La bibliographie thématique et géographique de cette thèse est à cet égard éclairante.

Le troisième intérêt des CNS réside pourtant justement dans le paradoxe des résultats très disparates auxquelles elles ont respectivement mené, en dépit de leur apparente homogénéité. Ils sont décrits dans le tableau ci-dessous.

**TABLEAU 3. Tableau comparatif des suites des CNS dans les six pays organisateurs**

	Dates de la CNS	Président organisateur	Président post-transitionnel	Suites du processus de démocratisation
<b>Bénin</b>	19 au 28 février 1990	Mathieu Kérékou	Nicéphore Soglo	Consolidation démocratique
<b>Congo</b>	25 février au 10 juin 1991	Denis Sassou-Nguesso	Pascal Lissouba	Deux conflits armés internes
<b>Togo</b>	8 juillet au 28 août 1991	Gnassingbé Eyadéma	Gnassingbé Eyadéma	Aucune alternance (remplacé par son fils en 2005)
<b>Niger</b>	29 juillet au 3 novembre 1991	Ali Saïbou	Mahamane Ousmane	Coups d'Etat militaires (blocage né de la cohabitation en 1996)
<b>Zaïre</b>	7 août 1991 au 6 décembre 1992	Mobutu	Absence d'élection (transition non achevée)	Mobutu est renversé en 1997 par un conflit armé interne, qui sera suivi d'un second
<b>Tchad</b>	15 janvier au 7 avril 1994	Idriss Déby	Idriss Déby	Aucune alternance

Ce tableau permet de constater que, parmi les pays organisateurs d'une CNS, seul le Bénin est parvenu à une consolidation démocratique, qui plus est décrite comme un modèle. Dans tous les autres pays, la démocratisation a échoué. Ces échecs sont d'autant plus troublants qu'ils sont eux-mêmes très contrastés. Ainsi, au Zaïre, le processus constituant ne put aboutir, alors qu'une Constitution nouvelle était adoptée dans tous les autres pays. Au Togo et au Tchad, la transition ne se traduit par aucune alternance au pouvoir, tandis qu'au contraire, au Congo et au Niger, les élections organisées à l'issue du processus constituant permirent un renouvellement, notamment caractérisé par la désignation d'un nouveau Président. Pourtant, la consolidation échoua également dans ces deux derniers pays. Au Congo, un conflit armé interne notamment consécutif de l'affrontement entre l'ancien et le nouveau Président balaya en effet le régime démocratique, puis fut suivi d'un second conflit. Au Niger, une cohabitation généra une grave crise institutionnelle, qui fut le prétexte d'un coup d'Etat militaire en 1996, un scénario analogue se reproduisant ultérieurement à deux reprises.

Le constat d'une telle disparité de résultats pourtant obtenus suite à un processus apparemment analogue et mené par une CNS *a priori* identique explique la question des facteurs de la réussite de la transition démocratique au Bénin. Il aurait cependant pu conduire à rechercher les causes de l'échec des autres CNS. Même si la résolution de l'une de ces deux questions contribuera sans doute à résoudre la seconde, le choix de fonder l'analyse sur le cas exceptionnel du Bénin relève alors d'un engagement. Au-delà de l'explication et de la compréhension de la transition béninoise, il est en effet destiné à tenter de tirer des enseignements plus globaux quant à la réussite des transitions constitutionnelles dans la perspective d'en renforcer les chances de succès.

Si le focus a donc été mis sur le Bénin, les transitions constitutionnelles menées dans les autres pays organisateurs d'une CNS sont un outil très précieux et même incontournable de vérification des conclusions tirées de l'analyse de l'expérience béninoise. La très grande similarité des processus permet en effet de se livrer à une comparaison continue et fine. Ces transitions seront donc également analysées de manière systémique et logique afin d'examiner : – si le droit constitutionnel de transition est identique dans tous les pays ou s'il présente des divergences en dépit d'un squelette commun, – si les caractéristiques communes ont ou non produit les mêmes résultats (en tentant de comprendre les éventuelles différences), – si les caractéristiques différentes expliquent la disparité des résultats et/ou sont révélatrices d'incohérences dans la logique de transition.

L'objectif sera également de confirmer ou non qu'une caractéristique produit bien un effet identifié ou s'il est conditionné par d'autres paramètres.

Dans la même perspective, la transition constitutionnelle béninoise sera mise en perspective avec d'autres processus. La comparaison ne sera toutefois pas de même ampleur, car les processus sélectionnés ne présentent pas – même pour les plus proches – le même degré de similarité avec la transition béninoise. Chaque transition est en effet singulière, en raison des organes choisis pour la mener, de la procédure retenue et de son chronogramme, mais aussi des difficultés spécifiques auxquelles elle est confrontée et qu'elle doit résoudre, ainsi que du contexte politique, économique et culturel dans lequel elle se déroule. Si elle peut complexifier la comparaison, cette singularité ne l'empêche cependant pas.

Partout, les transitions constitutionnelles présentent en effet les mêmes caractéristiques distinctives et soulèvent donc les mêmes questions essentielles : qui est autorisé à participer ? par quel procédé les participants sont-ils sélectionnés ? comment les décisions sont-elles prises ? comment les conflits sont-ils résolus ? Or, les types de réponses apportées et leurs effets peuvent toujours être comparés. Ainsi, par exemple, si un conflit sur la place de la religion au sein du nouveau régime et un conflit sur le choix d'un futur régime présidentiel ou parlementaire n'ont ni la même nature, ni les mêmes implications, la manière dont ils sont résolus par les acteurs – par la négociation, un vote ou un affrontement armé par exemple – peut néanmoins être observée et ses effets évalués. Il ne s'agit pas de nier l'importance des données contextuelles et même culturelles, qui

seront d'ailleurs l'objet de développements spécifiques. Il s'agit au contraire de vérifier si les conclusions tirées de l'analyse de la transition constitutionnelle béninoise s'avèrent dans d'autres pays ou lui sont au contraire propres et doivent alors être soit infirmées, soit reliées à des éléments de contexte.

L'analyse comparative menée hors des pays organisateurs d'une CNS a été principalement utilisée pour évaluer l'impact de trois caractéristiques du droit constitutionnel de transition béninois : la participation simultanée des tenants de l'ancien régime et des leaders de l'opposition, la sélection des participants par la cooptation au lieu du vote et la prise des décisions par consensus. Elle a toutefois également permis d'observer le recours au droit constitutionnel comme technique de régulation dans le cadre des différentes transitions constitutionnelles observées.

Des pays « test » ont donc été choisis soit parce qu'ils présentaient une ou plusieurs caractéristiques similaires, soit parce que ces caractéristiques étaient présentes mais à un moindre degré, soit encore parce que la solution apportée était au contraire différente. A cet égard, leur usage n'est donc pas forcément constant, mais nécessite en revanche de recourir à la même analyse systémique et logique pour pouvoir comparer les résultats. Les transitions constitutionnelles ont également été choisies pour les diversifier selon la période dont elles relèvent lors de la troisième vague, la zone géographique et l'existence ou non d'un conflit armé interne. La mise en perspective avec ces pays permet ainsi de vérifier : – si le lien de causalité entre chaque caractéristique et son effet présumé s'avère ou non quel que soit le contexte, – d'observer si la combinaison de deux ou plusieurs caractéristiques influe sur l'effet produit, de même que les modalités concrètes ou le degré de la caractéristique retenue.

Les principaux pays sélectionnés, ainsi que leurs caractéristiques, sont représentés dans le tableau ci-contre<sup>266</sup>. Les processus marqués par l'organisation d'une CNS sont également inclus afin de faciliter la comparaison.

La mise en perspective des résultats obtenus au Bénin demeure donc une technique méthodologique destinée à vérifier les résultats produits par une analyse constitutionnelle<sup>267</sup>. Elle ne relève ainsi pas du droit comparé au sens strict, car elle n'est que secondairement et involontairement un moyen de « *connaissance des droits étrangers et de leurs solutions pratiques de telles ou telles questions* » et « *un instrument de compréhension globale et profonde de tous ces droits étrangers et de leurs familles respectives* »<sup>268</sup>.

<sup>266</sup> Certaines transitions utilisées marginalement ou à titre d'illustration ne sont pas présentées dans le tableau. Il s'agit notamment des transitions menées au Rwanda, en Russie et en Ukraine.

<sup>267</sup> Le recours à l'analyse comparative a cependant conduit à l'établissement d'un index géographique destiné à permettre aux lecteurs de retrouver toutes les informations relatives à un ou plusieurs pays choisis.

<sup>268</sup> Etienne PICARD, « La comparaison en droit constitutionnel et droit administratif : du droit comparé comme méthode au droit comparé comme substance », *Revue internationale de droit comparé*, 2015, n° 2, p. 319.

**TABEAU 4. Tableau des caractéristiques des principales transitions constitutionnelles utilisées pour l'analyse comparative**

Pays	Transition constitutionnelle		
	Type d'amorce <sup>269</sup>	Phase 1	Phase 2
<b>Pays organisateurs d'une CNS</b>	Mixte	CNS (organe formé par cooptation hétérogène <sup>270</sup> )	Institutions de transition formées par cooptation hétérogènes
<b>Afrique du Sud</b>	Mixte	CODESA et MPNP (organes formés par cooptation hétérogènes)	Assemblée élue au suffrage universel direct (résultats électoraux déséquilibrés) + <i>Gouvernement aménagé pour maintenir l'hétérogénéité</i>
<b>Bulgarie</b>	Mixte	Table ronde (organe formé par cooptation hétérogène)	Assemblée élue au suffrage universel direct
<b>Burkina Faso</b>	Exogène	CNT (organe formé par cooptation partiellement hétérogène)	Assemblée élue au suffrage universel direct + <i>Commission constitutionnelle diversifiée</i>
<b>Burundi</b>	Mixte – Conflit armé	Dialogue interburundais (organe formé par cooptation hétérogène)	Institutions de transition formées par cooptation hétérogènes
<b>Egypte</b>	Exogène	Limitée à des négociations informelles homogènes mais diversifiées	Assemblée élue au suffrage universel direct (résultats électoraux déséquilibrés)
<b>Espagne</b>	Endogène	Limitée à des négociations informelles hétérogènes	Assemblée élue au suffrage universel direct + <i>Ponencia et Pactes de la Moncloa</i>
<b>Pologne</b>	Mixte	Table ronde (organe formé par cooptation hétérogène)	Assemblée élue au suffrage universel direct (résultats électoraux déséquilibrés)
<b>RDC</b>	Mixte – Conflit armé	Dialogue intercongolais (organe formé par cooptation hétérogène)	Institutions de transition formées par cooptation hétérogènes
<b>Tunisie</b>	Exogène	ISROR (organe formé par cooptation homogène mais diversifié)	Assemblée élue au suffrage universel direct (coalition très majoritaire) + <i>Dialogue national (organe formé par cooptation homogène mais diversifié)</i>

<sup>269</sup> La question des types d'amorce fait l'objet de développements spécifiques dans le Chapitre 1, du Titre 1, de la Partie 1. Une amorce mixte signifie que le déclenchement de la transition repose sur une action des acteurs internes et externes à l'ancien régime, une amorce endogène est quant à elle plutôt le fruit de l'action des acteurs internes, tandis qu'une amorce exogène est consécutive de l'action d'acteurs externes à l'ancien régime.

<sup>270</sup> La question de l'homogénéité ou de l'hétérogénéité des participants fait l'objet de développements spécifiques dans le Chapitre 1, du Titre 1, de la Partie 1. « Hétérogène » indique la participation simultanée des acteurs internes et externes à l'ancien régime, tandis qu'« homogène » indique que seule l'une de ces deux catégories participe. Il s'agit généralement des acteurs de l'opposition. Au cours d'une transition, l'hétérogénéité est le critère cardinal de l'inclusion.



Elle permettra de démontrer si la mise en œuvre d'un droit constitutionnel de transition caractérisé par le recours à l'inclusion et au consensus, mais aussi par sa propre fluctuation entre constitutionnalisme et souplesse collabore ou non à la réussite de la transition démocratique. Il s'agira tout particulièrement d'observer s'il renforce la cohérence entre transition constitutionnelle et transition politique, en influant sur les comportements et stratégies des acteurs. L'examen de cette hypothèse évaluera ainsi l'applicabilité à la transition démocratique de l'affirmation de Michel Crozier et Erhard Freidberg, selon laquelle la structuration de l'action collective « – *en orientant les comportements des acteurs et en circonscrivant leur liberté et leurs capacités d'action – rend possible le développement des entreprises collectives des hommes, mais conditionne en même temps profondément leurs résultats* »<sup>271</sup>. Le droit constitutionnel de transition est en effet supposé structurer l'action collective lors de la transition, ce qui pose la question de son incidence réelle sur le processus.

L'analyse systémique et logique de la transition constitutionnelle béninoise mise en perspective avec les processus organisés dans d'autres pays, dont tout particulièrement ceux ayant organisé une CNS, atteste de l'effet démocratisant du droit constitutionnel de transition utilisé au Bénin et permet également de l'expliquer et de le comprendre.

Grâce à l'inclusion des acteurs et au consensus, le processus constituant intègre en effet la diversité sociale, ce qui facilite son bon déroulement en réduisant la conflictualité et favorise l'adoption d'une Constitution équilibrée, d'une part, et le renouvellement de la culture politique, d'autre part (**Partie 1**).

La recherche d'un équilibre entre constitutionnalisme et pragmatisme permet ensuite que le processus constituant rationalise effectivement la transformation sociale, car tous deux sont en fait complémentaires dans le cadre d'une transition démocratique. L'analyse menée a cependant permis de préciser l'importance cruciale d'un parfait ajustement des solutions utilisées au contexte national et d'une grande vigilance face au risque d'instrumentalisation d'un droit constitutionnel « souple ». Si ces deux critères furent bien respectés au Bénin, leur absence lors d'autres transitions eut au contraire pour conséquence d'annihiler les effets démocratisants de ce droit constitutionnel de transition spécifique (**Partie 2**).

L'analyse de la transition constitutionnelle du Bénin confirme ainsi que « *l'idée de reproduire dans une situation de transition ce qui a pu fonctionner dans d'autres contextes [est] une facilité dangereuse* »<sup>272</sup>. En effet, le droit constitutionnel de transition fut dans ce pays démocratisant, car il était adapté aux défis de la démocratisation et donc distinct du droit constitutionnel démocratique.

271 Michel CROZIER et Erhard FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, Points, « Essais », 2014, p. 16.

272 Xavier PHILIPPE, « Tours et contours des transitions constitutionnelles... Essai de typologie des transitions », in Xavier PHILIPPE et Natasa DANELCIUC-COLODROVSKI (Dir.), *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles*, Institut Universitaire Varenne, « Transition & Justice », vol. 2, 2014, p. 16-17.

**Partie 1**

**L'intégration**  
**de la diversité sociale**  
**dans le processus constituant**



Le pluralisme est le cœur de la transition démocratique et le marqueur d'une rupture avec le régime antérieur. Le pluralisme est en effet une « *conception de l'ordre politique et juridique qui privilégie la diversité des opinions, des intérêts et de leurs groupements dans la société civile et fait de leur pluralité une condition de la liberté* »<sup>273</sup>. Il est donc étranger, voire opposé, à l'autoritarisme et plus encore au totalitarisme. Ces derniers tendent au contraire à l'unité politique et sociale, qu'elle soit un véritable objectif politique ou un simple instrument de domination. Le monolithisme se traduit dans les institutions et discours officiels, mais également par la répression des expressions discordantes et parfois des particularismes. Son intensité varie d'un régime à l'autre selon sa durée, son idéologie et sa force coercitive. Le monolithisme peut même être aujourd'hui travesti derrière une apparente diversité destinée à légitimer le régime, notamment vis-à-vis de l'extérieur. Toutefois, l'autoritarisme exclut toujours – par essence – l'intégration d'une opposition réelle et l'acceptation de la diversité sociale.

L'amorce de la transition démocratique constitue à cet égard un bouleversement, en mettant brutalement au jour le pluralisme de la société, qui s'exprime au travers de revendications de plus en plus visibles, massives et parfois même violentes. Elle brise donc l'illusion d'unité et permet en outre une libération soudaine de la parole.

La réémergence du pluralisme est ainsi l'une des conséquences de la transition démocratique, mais son instauration et sa pérennisation en sont également l'un des principaux objectifs, car l'acceptation de l'altérité fait partie intégrante de la culture démocratique. La transition démocratique doit donc être le vecteur de la restauration d'un pluralisme brimé et arbitrairement réduit par l'autoritarisme ou le totalitarisme. En ce sens, le respect et la visibilité de la diversité sociale sont des résultats attendus de la transition.

---

273 Olivier DUHAMEL et Yves MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992, p. 256.

Toutefois, l'interaction entre transition démocratique et pluralisme ne se limite pas à ce lien de cause à effet. La transition démocratique est en premier lieu elle-même le fruit de la diversité sociale, dont l'aspiration à s'exprimer ne peut plus être contenue par le régime en place. En outre, comme l'a montré Jean-Pierre Massias, « *il ne saurait être question de (...) ne voir dans le pluralisme que la représentation d'un objectif à atteindre, il est – spécialement dans le cadre de la transition démocratique – un moyen de transformation sociale. Il participe à la construction du processus transitionnel et à l'émergence du nouveau régime et témoigne parfois des difficultés rencontrées* »<sup>274</sup>. L'intégration de la diversité sociale n'apparaît ainsi pas uniquement comme axiologiquement souhaitable, mais également comme techniquement nécessaire à la réussite de la transition démocratique.

Faire face à ce défi est même l'un de ses principaux enjeux. Si l'acceptation du pluralisme est essentielle à la pacification des relations politiques au cours de la transition et à l'instauration d'un régime effectivement démocratique à son issue, elle est en effet une gageure après plusieurs décennies d'autoritarisme. La transition constitutionnelle est tout particulièrement confrontée à cette épreuve. En tant qu'instrument de refondation du régime politique, elle influe en premier lieu sur l'instauration et la consolidation du pluralisme. En tant que processus, elle est en second lieu soumise à une exigence renforcée de pluralisme. Le processus constituant cristallise en effet les stratégies de pouvoirs à court et moyen termes. Il doit en outre permettre l'adoption d'une nouvelle Constitution, incarnant – tout particulièrement dans le cadre d'une transition – le renouvellement du contrat social. L'intégration de la diversité sociale dans le processus constituant apparaît dès lors indispensable à son bon déroulement, ainsi qu'à sa crédibilité et sa légitimité.

La réussite d'une transition constitutionnelle implique donc qu'elle intègre le pluralisme. Elle pose cependant – et pour les mêmes raisons – la question de la méthode permettant d'y parvenir. Le contexte post-autoritaire est en effet particulièrement complexe, car il cumule l'hostilité entre les acteurs, des enjeux de pouvoir renforçant les tensions, une inexpérience dans le règlement pacifique des différends et une méconnaissance des courants d'opinion et de leurs poids respectifs au sein de la société en transition.

La transition constitutionnelle menée au Bénin est riche d'enseignements tant quant à l'importance de l'intégration de la diversité sociale, qu'aux mécanismes favorisant sa réussite. La Conférence nationale fut en effet organisée afin de permettre la délibération de toutes les Forces vives de la Nation. Elle y parvint en raison de caractéristiques spécifiques du droit constitutionnel de transition, qui furent reprises dans les autres pays organisateurs d'une CNS. Leur contribution à la réussite de la transition menée au Bénin est attestée par le fait que ces mêmes caractéristiques sont observables – à des degrés divers – dans le cadre de transitions constitutionnelles qui intégrèrent avec succès la diversité sociale. *A contrario*, d'autres, qui en firent l'économie, rencontrèrent des écueils résultant d'un pluralisme trop restreint.

<sup>274</sup> Jean-Pierre MASSIAS, « Le pluralisme, fondement de la transition démocratique », *Est Europa*, 2007, n° spécial, p. 9.

Les caractéristiques du droit constitutionnel de transition béninois afférentes au pluralisme sont cependant de prime abord déroutantes, car distinctes des procédés démocratiques classiques. Pourtant, leur effet démocratisant réside justement dans ce particularisme, qui les rend efficaces dans le contexte spécifique de la transition constitutionnelle.

Au Bénin, la première caractéristique du droit constitutionnel de transition est l'inclusion et a donc trait à la sélection des participants au processus constituant. Comme toutes les CNS, la Conférence nationale du Bénin devait en effet inclure l'ensemble des Forces vives de la Nation. Cette inclusion présente la particularité d'être autant axiologique que stratégique. En principe, elle tend à inclure des représentants de tous les courants d'opinion présents au sein de la société en transition. En fait, elle conduit à inclure les acteurs disposant de ressources leur permettant de peser sur la transition constitutionnelle, dont notamment les acteurs de l'opposition et les tenants de l'ancien régime. L'inclusion permet alors une haute intégration de la diversité sociale, qui excède la seule sélection des acteurs démocratiquement légitimes. La Conférence nationale du Bénin n'est donc pas une assemblée constituante classique. Elle se rapproche en revanche d'autres organes, tels que les Tables rondes polonaise et bulgare ou la CODESA sud-africaine. Ces organes inclusifs ne sont paradoxalement pas formés suite à l'élection de leurs membres, mais par leur cooptation. Si elle est bien moins démocratique, la cooptation permet en effet une inclusion bien plus large que l'élection. Or, l'inclusion des acteurs est fondamentale pour la réussite de la transition constitutionnelle, car elle réduit la conflictualité entre les participants et renforce significativement la légitimité du processus.

Au Bénin, l'inclusion des acteurs au processus constituant a été complétée par un second mécanisme renforçant l'intégration de la diversité sociale. Au sein de la Conférence nationale, les décisions n'étaient en effet pas arrêtées par application du principe majoritaire, mais par consensus. Inhabituelle dans les régimes démocratiques, la négociation des décisions par les participants peut en outre sembler inapplicable dans un organe inclusif. Elle est pourtant parfaitement cohérente avec l'inclusion, à laquelle elle donne sa pleine effectivité en garantissant aux participants une intégration totale au processus constituant. Cela explique qu'un mode d'arrêt des décisions fondé sur la négociation soit en fait courant au sein des organes inclusifs, à l'instar des CNS, de la Table ronde polonaise ou de la CODESA sud-africaine. La recherche du consensus contribue en outre matériellement aux décisions prises. Si elle tend à générer une transition constitutionnelle graduelle, elle collabore également à l'adoption d'une Constitution démocratisante, en influant sur sa substance et en favorisant son effectivité future.

La transition constitutionnelle béninoise a ainsi pu contribuer à la transition démocratique, en permettant que la diversité sociale soit intégrée au processus constituant. Ce fut possible car le droit constitutionnel de transition présentait – qui plus est à un haut degré – deux caractéristiques distinctives : l'inclusion des acteurs au sein de l'organe constituant (**Titre 1**) et le consensus comme mode d'arrêt des décisions (**Titre 2**).



# **Titre 1**

## **Un processus constituant inclusif**





Une transition démocratique réactive la diversité sociale, masquée au cours du régime dictatorial ou totalitaire. Cette diversité s'exprime au travers des revendications demandant la fin du régime, parfois opposées à celles réclamant son maintien ou témoignant de craintes face au changement. Elle se manifeste également au travers des différents projets politiques soutenus pour l'après-transition, ainsi que des requêtes portées par divers groupes sociaux, tels que les victimes de l'ancien régime, les minorités nationales, les syndicats, les associations de défense des droits humains ou féminines ou encore les corporations professionnelles.

La société en transition présente la particularité d'être segmentée non seulement dans ses aspirations relatives au futur régime démocratique, mais également par l'absence d'institutionnalisation de la Démocratie. Contrairement à une Démocratie consolidée, les termes du débat ne sont ainsi pas limités aux caractéristiques du régime démocratique à venir, mais intègrent également son caractère démocratique lui-même.

Le pluralisme d'une société en transition se différencie également par trois autres propriétés. Il est en premier lieu marqué par l'intensité des antagonismes (qui s'explique par la répression exercée par l'ancien régime, l'existence de disparités idéologiques majeures et les enjeux de pouvoir inhérents à la transition) et par l'inexpérience de leur régulation pacifique. Il se distingue ensuite par une méconnaissance du poids respectif des différents courants au sein de la société, en raison de l'absence préalable d'un multipartisme réel et de scrutins sincères et disputés. Il se singularise enfin par les modes d'expression des aspirations sociales. Suite à une dictature ou un régime totalitaire, les revendications sont en effet – dans de très nombreux pays – au moins autant relayées par des syndicats, des associations ou d'autres structures de la société civile, que par des partis politiques traditionnels.

Lors d'une transition démocratique, l'intégration de la diversité sociale implique de tenir compte de ces particularités. Cette exigence est axiologique, mais aussi stratégique, car elle est essentielle au bon déroulement du processus et à son issue. La transition constitutionnelle, qui cristallise les enjeux de pouvoir et est vectrice du renouvellement du régime et des pratiques politiques, y est tout particulièrement soumise. Sa réussite pose donc la question des mécanismes permettant d'intégrer – au cœur même du processus constituant – la diversité sociale.

Si la population peut être actrice du processus constituant, notamment par l'organisation de référendums, elle ne peut rédiger directement la Constitution, tant pour des considérations pratiques, qu'en raison de l'acuité politique et de la technicité des questions à résoudre. Intégrer la diversité sociale à la transition constitutionnelle nécessite donc de sélectionner des participants au processus, qui permettront de la représenter effectivement. Des citoyens ordinaires peuvent certes être retenus pour participer. Toutefois, le processus constituant demeure en pratique plutôt l'apanage des acteurs, c'est-à-dire des individus et plus souvent des groupes disposant de ressources les mettant en position d'agir dans un système, ici constitué par la société en transition. Cela n'est pas antithétique avec le pluralisme, car, comme le souligne Slobodan Milacic, il implique de prendre en compte non chaque électeur ou chaque citoyen, mais les opinions « *qui se cristallisent autour de grandes expressions collectives : « courants » ou « familles » d'idées ; « tendances » ou « mouvances » d'opinion* ». En effet, « *les pluralismes politiques qui, seuls, intéressent directement la démocratie, s'expriment à travers les partis politiques comme à travers les différents pouvoirs ou contre-pouvoirs, légitimes représentants des différentes identités ou idées politiques relativement autonomes, bien qu'en articulation plus ou moins floue avec les groupes identitaires sociaux* »<sup>275</sup>.

De leur côté, les acteurs cherchent également – pour la plupart d'entre eux – à intégrer le processus constituant et à maximiser leur participation au détriment des autres. Leur ambition est de disposer du pouvoir au cours de la transition pour faire peser leur projet et optimiser leur place au sein du futur régime. L'objectif axiologique d'intégration de la diversité sociale – explicite ou non – est donc parallèle aux objectifs stratégiques respectifs des acteurs, dont la plupart s'autoproclament d'ailleurs – à tort ou à raison – comme les plus représentatifs des aspirations populaires.

Dans le cadre d'une transition démocratique, deux principales solutions sont alors possibles. La première est *a priori* la plus démocratique et consiste à former une assemblée constituante de participants démocratiquement légitimes et donc élus au suffrage universel direct. La seconde consiste à former un organe réunissant l'ensemble des acteurs sans sélection directement opérée par les citoyens. Cette dernière option fut celle choisie au Bénin. Selon la volonté de Mathieu Kérékou, Président du régime et organisateur, la Conférence nationale réunit en effet les Forces vives de la Nation, désignées en tant que

275 Slobodan MILACIC, « La Démocratie politique éclipsée par l'Etat des droits. Quelques réflexions sur les postulats du discours juridique européen », in *Mélanges Michel Lesage*, Société de législation comparée, 2006, p. 88.

telles, par son Comité préparatoire. Ce mode de composition fut repris par l'ensemble des CNS. Bien moins démocratique que l'élection d'une assemblée constituante, il s'avère toutefois bien plus inclusif, mais également mieux adapté au particularisme des sociétés en transition. Il permit ainsi d'intégrer – au processus constituant – la diversité sociale.

La Conférence nationale du Bénin et toutes les autres CNS à sa suite sont en effet des organes constituants doublement inclusifs. Elles remplissent en premier lieu le critère cardinal de l'inclusion en étant hétérogènes, c'est-à-dire en réunissant les tenants de l'ancien régime et les acteurs de l'opposition. De prime abord déconcertante, cette hétérogénéité s'explique par les circonstances ayant conduit à la transition. La Conférence nationale du Bénin résulte en effet d'une crise du régime : les acteurs internes ne parvenaient plus à contenir sa contestation, sans que les acteurs externes ne soient en mesure de le renverser. Sa mise en place tendait à la résoudre en réunissant les acteurs internes et externes afin qu'ils conviennent ensemble de solutions pour l'avenir.

Les CNS sont toutes le fruit d'une configuration similaire, comparable à celle ayant précédé les Tables rondes Est-européennes ou la CODESA sud-africaine. Les Conférences nationales présentent toutefois une composition plus diversifiée encore. Si elles permirent en fait de réunir les acteurs, elles furent en principe conçues pour inclure – plus largement – les Forces vives de la Nation. Elles furent donc doublement inclusives, ce qui fut possible grâce à la cooptation de leurs membres.

Ce mode de sélection des participants est régulièrement utilisé dans le cadre des processus découlant d'une crise du régime. Il permet en effet – contrairement à l'élection – de garantir la mise en place d'un processus hétérogène et de favoriser la diversité des participants. Non démocratique, la cooptation peut certes être instrumentalisée pour détourner le processus constituant. Elle s'appuie toutefois sur un jeu de rapports de force qui peut être la meilleure garantie d'une inclusion effective, comme le montre l'expérience du Bénin, confirmée par l'observation d'autres processus.

Or, une inclusion effective permet d'intégrer – au sein même de l'organe constituant – la diversité sociale. Elle réduit ainsi la contestation du processus, écueil majeur de l'exclusion de certains acteurs, et renforce même l'adhésion de tous à la transition constitutionnelle. De manière plus surprenante, elle réduit également la conflictualité entre les participants au processus. L'analyse des transitions constitutionnelles montre en effet que l'homogénéité des participants ou la diminution de leur diversité accroît les dissensions.

Au Bénin, la formation d'un organe constituant doublement inclusif fut donc décisive pour l'intégration de la diversité sociale au cœur du processus constituant (**Chapitre 1**). Cette expérience témoigne de l'influence de l'inclusion sur le caractère démocratique de la transition constitutionnelle (**Chapitre 2**).



# Chapitre 1

## Un organe constituant inclusif

Les régimes dictatoriaux et plus encore totalitaires se fondent sur la réduction artificielle des opinions et sur la peur, voire la terreur, de s'exprimer et parfois même de penser. Les désaccords politiques sont ainsi soit niés, soit l'occasion d'affrontements violents. La démocratisation implique dès lors non seulement d'accepter le pluralisme politique, mais aussi de renouer et de pacifier le dialogue politique. Elle oblige donc à un renversement des principes directeurs et des modes d'action politiques. Cette révolution, qui est également culturelle, ne peut toutefois pas attendre l'après-transition, non seulement car les changements s'institutionnaliseront d'autant plus facilement qu'ils auront débuté en amont de la consolidation, mais aussi en raison de l'objet de la transition.

Cette dernière est en effet consacrée à la redéfinition des règles dans l'objectif d'instaurer un régime démocratique. De nombreuses revendications et de nombreux projets vont alors être émis concernant ces règles et devront être pris en compte pour que le processus puisse se dérouler et soit considéré comme légitime. Cette exigence vaut tout particulièrement pour la transition constitutionnelle. Sa finalité n'est en effet ni l'adoption de simples lois ordinaires, ni même seulement le remplacement de la Constitution, mais la réalisation d'une mutation constitutionnelle radicale, matérialisant et accompagnant une métamorphose politique et sociale. Elle doit ainsi permettre l'élaboration d'un nouveau contrat social, qui – dans une Démocratie – est soumise à une exigence renforcée de pluralisme. Se pose alors la question des conditions permettant son respect.

La transition constitutionnelle pose à cet égard des difficultés spécifiques. Non seulement elle est affectée par le contexte post-autoritaire ou post-totalitaire, mais elle cristallise en outre l'ensemble des rapports de force. Elle concentre en effet un double enjeu, car le droit constitutionnel de transition est le vecteur tant de l'exercice du pouvoir au cours de la transition, que de l'influence sur l'écriture de la Constitution définitive et donc sur les futures conditions d'exercice du pouvoir. La transition constitutionnelle est ainsi

tout à la fois le « lieu » privilégié de l'expression des projets politiques et de l'affrontement des acteurs politiques.

La question des acteurs participants à la transition constitutionnelle est donc majeure. Le processus sera en effet d'autant plus pluraliste, qu'il sera plus inclusif, c'est-à-dire qu'il intégrera des acteurs variés. L'inclusion revient donc à qualifier comme participants les acteurs les plus diversifiés possibles, pour – à travers eux – permettre l'expression pluraliste des projets, des revendications et des opinions : plus la diversité des acteurs qualifiés comme participants est étendue et plus l'inclusion est large.

La sélection des participants au processus constituant se fonde sur deux catégories de règles, la première déterminant l'admissibilité des acteurs et la seconde fixant leur mode de sélection finale. Leur établissement dépend notamment d'un critère organique. Ainsi, par exemple, une assemblée constituante élue au scrutin majoritaire sera moins pluraliste que l'assemblée constituante élue au scrutin proportionnel, elle-même moins pluraliste que l'instance réunissant des représentants de tous les partis politiques. La nature de l'organe prédétermine en effet tant les critères d'admissibilité, que le mode de sélection des acteurs. Ce critère organique n'est toutefois ni exclusif, ni autonome. Les interactions entre les acteurs et les circonstances de la transition façonnent en effet les choix qu'ils opèrent. Ainsi, par exemple, un même mode de sélection peut être plus ou moins inclusif selon les critères d'admissibilité posés par les acteurs. Dans le cadre d'un processus révolutionnaire, les acteurs pourront par exemple décider d'interdire ou non aux membres de l'ancien régime de se présenter aux élections, ce qui influera sur le pluralisme. A l'inverse, cette restriction sera exclue si la transition se fonde sur un pacte passé entre les tenants du régime et les leaders d'opposition.

Selon les processus, les solutions sont donc extrêmement variables et peuvent d'ailleurs évoluer selon les phases de la transition. Elles conditionnent le degré d'inclusion des acteurs et donc de pluralisme du processus. Au Bénin, les règles établies permirent à la Conférence nationale d'être particulièrement inclusive.

En son sein, le critère d'admissibilité des acteurs était en premier lieu très large, puisque non seulement aucune catégorie d'acteurs n'en était exclue, mais qu'elle devait également comprendre tant les tenants de l'ancien régime, que les acteurs de l'opposition. Sa vocation était en effet d'intégrer des représentants de toutes les Forces vives de la Nation. Ce mode de composition *sui generis* fut commun à l'ensemble des CNS (**Section 1**).

Ce critère d'admissibilité n'explique toutefois pas à lui seul le haut degré d'inclusion de la Conférence nationale du Bénin. Comme pour toutes les CNS, il fut en effet combiné avec le choix de la cooptation, comme mode de sélection des participants. Or, si elle exclut les bénéficiaires de l'élection, l'analyse comparative démontre que la cooptation permet en revanche de former un organe bien plus inclusif. Elle évite en effet la dynamique sélective et ne restreint pas l'admissibilité aux seuls acteurs politiques (**Section 2**).

## SECTION 1. UNE INCLUSION DOUBLE

La Conférence nationale du Bénin, comme les autres CNS à sa suite, présente la particularité de réunir des participants supposés représenter une très grande diversité d'opinions et d'intérêts. Cette spécificité résulte d'un mode de composition intégrant doublement les acteurs et non limité à eux.

L'organisation de la Conférence nationale du Bénin repose en effet en premier lieu sur l'inclusion des tenants du régime kérékiste et des leaders de sa contestation en son sein. Sa vocation initiale était en effet de répondre à une crise : le régime ne parvenait pas à faire face – par la réforme ou la répression – aux revendications des acteurs de l'opposition, sans toutefois que ces derniers ne le renversent. Mathieu Kérékou a alors tenté de sortir de cette impasse en mettant en place un organe, dont l'objet était de réunir tant ses soutiens, que ses opposants afin qu'ils conviennent ensemble de solutions. L'intégration de ces deux catégories d'acteurs au sein de la Conférence nationale du Bénin, comme au sein des autres CNS, et donc leur hétérogénéité, répondit donc à une configuration spécifique de l'amorce de la transition. La comparaison avec d'autres processus au cours desquels furent mis en place des organes analogues en atteste (§ 1).

La composition de la Conférence nationale du Bénin n'inclut toutefois pas uniquement ces acteurs. Son hétérogénéité est d'ailleurs masquée par sa très large composition, car elle était supposée réunir l'ensemble des Forces vives de la Nation. Cette spécificité, reprise par l'ensemble des CNS, constitue le second stade de l'inclusion, car elle conduit à étendre sa composition très au-delà des seuls tenants et opposants au régime (§ 2).

Les règles d'admissibilité des participants conduisirent donc à ce que la Conférence nationale du Bénin soit doublement inclusive.

### § 1. L'hétérogénéité des acteurs

Au Bénin, comme dans l'ensemble des pays ayant organisé une Conférence nationale souveraine, le processus de démocratisation s'est engagé sur une amorce mixte, c'est-à-dire sur un acte posé par les acteurs internes au régime, en réaction aux pressions exercées par les acteurs externes au régime (A). Cette amorce spécifique explique l'hétérogénéité de la Conférence nationale, qui est le principal critère de l'inclusion dans le contexte de la transition (B).

#### A. *La Conférence nationale, fruit d'une amorce transitionnelle mixte*

Au Bénin, la transition fut paradoxalement amorcée par le Président Kérékou lui-même. Sous la pression d'un mouvement de contestation croissant (1), il prit en effet la décision d'organiser la première Conférence nationale (2). Toutes furent ensuite initiées selon un schéma similaire.



## 1. La remise en cause du kérékisme par les acteurs externes au régime

Mathieu Kérékou était à la tête de l'Etat béninois depuis le coup d'Etat du 26 octobre 1972, mené par trois militaires originaires d'Abomey ou de Ouidah : Michel Alladayé, Michel Aikpé et Janvier Assogba<sup>276</sup>. Ne parvenant à s'entendre et désireux de s'allier les populations du Nord du pays, ils portèrent Mathieu Kérékou à la tête du Gouvernement Militaire Révolutionnaire (GMR), dont le discours originel était plutôt nationaliste. Rapidement, il souhaita toutefois prendre son autonomie : deux des instigateurs du coup d'Etat furent accusés de complot et condamnés à mort, tandis que le troisième était assassiné.

La stabilité du régime n'était toutefois nullement garantie en raison de la résistance des acteurs de l'ancien régime (dont la plupart furent arrêtés), des dissensions entre plusieurs factions de l'armée et de l'insoumission des groupuscules marxistes dont la puissance était croissante au sein de l'université et des syndicats depuis les années 1960. Ces derniers, réunis au sein du Front uni démocratique (FUD), avaient à l'origine accepté de soutenir le GMR. Dans leur majorité, ils souhaitèrent toutefois conserver leur autonomie structurelle et s'en détachèrent. Une minorité – les Ligueurs – choisit cependant de maintenir leur soutien. Leur influence croissante explique sans doute l'orientation clairement marxiste-léniniste, que prit finalement le régime kérékiste. Cette orientation devint officielle suite à l'adoption de l'ordonnance du 18 novembre 1974 relative au Conseil National de la Révolution (CNR)<sup>277</sup>, créé dès décembre 1973, et à la proclamation symbolique de Mathieu Kérékou du 30 novembre 1974.

Le régime connut alors une phase de radicalisation, tendant à affirmer et consolider son orientation marxiste-léniniste<sup>278</sup>. Alors qu'en novembre 1975 le Dahomey devenait la République populaire du Bénin, le Parti de Révolution Populaire du Bénin (PRPB) était ainsi créé. L'objectif était de faire de son comité central, doté d'un bureau politique, le seul centre de commande<sup>279</sup>. Chaque niveau administratif devait également être surveillé et censuré par une structure politique. En dépit des précédentes expériences de parti unique, ce volontarisme organisationnel était nouveau au Bénin. Il s'agissait de créer de toutes pièces et d'installer une machine partisane destinée à absorber ou à aspirer les citoyens en son sein en vue de régenter leurs vies – politique, économique et sociale – individuelles et communautaires dans l'objectif annoncé de faire leur bonheur. Le PRPB ne devint

276 Emmanuelle Kadya TALL, « De la démocratie et des cultes voduns au Bénin », *Cahier d'Etudes africaines*, 1995, 137, XXXV-1, p. 196.

277 Ordonnance n° 74-68 du 18 novembre 1974 portant création, attributions, composition, organisation et fonctionnement du CNR, de son bureau politique, des Conseils provinciaux, de district, communaux et locaux modifiée par l'ordonnance n° 75-56 du 14 août 1975.

278 Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 44-53.

279 Christophe KOUIGNAZONDE, « Historique des partis politiques au Bénin des indépendances à nos jours », *Actes de la conférence de restitution des résultats d'une étude sur les partis politiques béninois menée par l'IREEP, GIGA et FES*, 8 et 9 août 2007, Editions COPEF, p. 43-44.

toutefois jamais un véritable parti de masse, même s'il était le lieu de passage obligé pour toute carrière et généra ainsi une nouvelle élite civile et militaire.

Tous les secteurs furent également soumis par le GMR à une révolutionnarisation<sup>280</sup>. Jusqu'en 1979, réunions de commissions diverses, séminaires de révolutionnarisation et conférences se succédèrent dans tous les domaines et notamment en matière économique. Dès le 4 décembre 1974, les secteurs bancaire, pétrolier et d'assurance furent nationalisés et une multitude d'entreprises publiques nationales et locales créées. Le système éducatif fut aussi réformé, tandis que des coopératives agricoles et de nouvelles structures administratives étaient mises en place. Parallèlement, les activités politiques et syndicales furent interdites, les médias censurés et une violente campagne d'éradication des « forces féodales » visant les religions et chefs traditionnels fut lancée. Un vaste système répressif dominé par l'armée et les services spéciaux du ministère de l'Intérieur fut mis en place. Le « petit palais » devint le principal lieu de torture de Cotonou. De vastes réseaux de délation furent également constitués contribuant au développement d'une « dictature de l'intimité ».

Suite à l'échec du coup d'Etat mené par Bob Denard en janvier 1977, le régime se durcit encore. Il s'officialisa par l'adoption par le CNR, le 26 août 1977, de la Loi fondamentale, qui fut promulguée par le Président Kérékou le 9 septembre 1977<sup>281</sup>. Toutefois, dès la fin des années 1970, le régime fut confronté à la contestation sociale et au refus des hauts fonctionnaires d'intégrer le PRPB. Il devint alors plus pragmatique qu'idéologique, renforçant le poids des civils et intégrant des acteurs plus modérés. Persistante, la répression se relâcha également. Face à la très préoccupante situation économique et financière du pays, des négociations pour un premier Plan d'ajustement structurel (PAS) commencèrent également au milieu des années 1980.

Le régime ne fut donc marxiste-léniniste que dans une perspective de compromis entre militaires et Ligueurs et pendant une période très limitée. Cette orientation ne fut en outre que partiellement effective, car les élites politiques demeuraient surtout dans une logique de « *politique du ventre* »<sup>282</sup>, tandis que la société béninoise restait rétive à la révolution. Ces particularités expliquent sans doute qu'elle ait choisi de qualifier – avec humour – le régime de « *laxisme-béninisme* »<sup>283</sup>.

280 Robert DOSSOU, « Rapport introductif n° 1 : L'expérience béninoise de la Conférence nationale », *Bilan des conférences nationales et autres processus de transition démocratique en Afrique*, OIF, Cotonou, 19-23 février 2000, p. 593.

281 Ordonnance n° 77-32 du 9 septembre 1977 portant promulgation de la Loi fondamentale de la République du Bénin du 9 septembre 1977.

282 Expression utilisée par Jean-François Bayart pour désigner l'exercice du pouvoir politique destiné afin de pouvoir accéder à des avantages personnels, notamment économiques. Jean-François BAYART, *L'Etat en Afrique – La politique du ventre*, Fayard, 2<sup>e</sup> édition, 2006, 439 pages.

283 Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 65.

L'assouplissement des années 1980 n'empêcha toutefois pas la chute du régime, qui résulta en partie de facteurs externes<sup>284</sup>. L'effondrement du bloc soviétique priva en effet le régime d'une partie de ses soutiens, mais ce furent surtout des événements se produisant sur le continent africain, tels que les émeutes d'Alger et la libération de Mandela, qui eurent un retentissement très fort au Bénin. Pour Robert Dossou<sup>285</sup>, « vent d'Est et vent du Sud » résultèrent des mêmes causes : le prodigieux progrès de la technologie à l'origine du rapprochement des peuples et de l'uniformisation du monde, d'une part, et l'extraordinaire essor des Droits de l'Homme dans la conscience des peuples, d'autre part.

Au Bénin, l'influence de la conditionnalité démocratique fut quant à elle ambiguë en dépit de la gravité de la crise économique. Si le PAS signé en juin 1989 était très contraignant, les conditions posées par les institutions financières internationales relevaient en effet davantage de la bonne gouvernance et de la moralisation de la vie publique que d'un véritable programme de réforme politique visant la Démocratie. Le PAS ouvrait en outre de nouvelles possibilités de financement au régime. Le rôle de la France fut tout aussi équivoque<sup>286</sup>. Si le nouvel ambassadeur de France, Guy Azaïs, adressa en effet au Président Kérékou une liste de huit réformes jugées souhaitables<sup>287</sup>, elles tendaient certes à la libéralisation du régime, mais demeuraient dans le cadre du parti unique dont elles prônaient toutefois la séparation avec l'Etat. Censées rester secrètes, ces ordonnances furent très largement diffusées et occasionnèrent une mobilisation contre les manœuvres dilatoires de l'impérialisme français.

Au Bénin, les « dynamiques du dedans » ont donc, semble-t-il, été plus déterminantes que celles du dehors. La crise économique béninoise – « *faillite de l'Etat-entre-pôt* »<sup>288</sup>, combiné au scandale provoqué par l'affaire Cissé<sup>289</sup> – fut en effet d'une telle ampleur, qu'elle sapa les bases sur lesquelles le régime de Kérékou appuyait sa stabilité<sup>290</sup>. Cette faillite eut en premier lieu pour conséquence de tarir les circuits de redistribution clientéliste. Les acteurs placés à la périphérie du système politique n'avaient dès lors plus de raison de troquer l'idée d'une conquête ultérieure du pouvoir contre un accès immédiat

284 Richard BANEGAS, « Retour sur une « transition modèle » – les dynamiques du dedans et du dehors de la démocratisation béninoise », in Jean-Pascal DALOZ et Patrick QUANTIN (Dir.), *Transitions démocratiques africaines*, Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, p. 25-32.

285 Robert DOSSOU, « Le Bénin : du monolithisme à la démocratie pluripartiste, un témoignage », in Gérard CONAC, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 1993, p. 185-188.

286 La transition béninoise a lieu bien avant le célèbre discours de La Baule de François Mitterrand en date du 20 juin 1990.

287 Philippe NOUDJENOUME, *La Démocratie au Bénin – Bilan et perspectives*, L'Harmattan, « Sociétés africaines », 1999, p. 145-146.

288 Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 77-81.

289 Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 82-86 et Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 133-136.

290 Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 86-91.

à des postes de responsabilité. Les graves difficultés économiques érodèrent ensuite le contrat social conclu par Kérékou avec les commerçants et les classes moyennes de la fonction publique. De même, le régime s'aliéna l'immense catégorie des fonctionnaires sur laquelle reposait sa stabilité. La mise à nu des mécanismes de la politique du ventre eut une importance non négligeable dans la mobilisation des acteurs béninois et étrangers en faveur du changement. Les accusations de corruption furent en effet le vecteur de la politisation des revendications au début de l'année 1989.

L'augmentation de la contestation et des luttes factionnelles au sein du régime semble également être une conséquence de la rupture de l'économie de la patience et du compromis post-colonial<sup>291</sup>. Au niveau interne, l'opposition modérée était essentiellement composée des élites technocratiques et des opposants potentiels cooptés à la fin des années 1980. Ses revendications étaient basées sur l'idée de la nécessité de la réforme du régime. L'opposition radicale était quant à elle constituée par les Ligueurs, car ils sentaient le pouvoir leur échapper notamment en raison des compromis passés entre Kérékou et l'opposition modérée. Ils tentèrent alors d'enrayer le phénomène et entrèrent en conflit ouvert avec le Chef de l'Etat. L'armée joua également un rôle déterminant. La garde présidentielle, choyée, resta toujours fidèle au Chef de l'Etat. En revanche, une grande partie de l'armée, touchée comme la population civile par la crise économique, commença à s'opposer à lui. Les six tentatives de coups d'Etat opérés entre mars et octobre 1988 en témoignent.

Le mouvement commença par des grèves et manifestations de rue répondant aux mesures d'austérité annoncées par Mathieu Kérékou dans ses vœux du 31 décembre 1988<sup>292</sup>. Les enseignants de Cotonou amorcèrent la grève le 9 janvier et furent rapidement suivis par les universités. Le 17 janvier, un mouvement de grève illimitée fut annoncé. Fin janvier, les fonctionnaires se mirent également en grève pour boycotter les appels du syndicat unique à renoncer à trois mois de salaire. Le mécontentement commença également à poindre chez les forces de l'ordre qui n'avaient toujours pas été payées. Le mouvement social restait cependant fragile. Les fonctionnaires reprirent ainsi rapidement le travail en raison de la répression opérée par le régime (arrestations et révocations de grévistes, menaces de répression sans sommation de tout rassemblement). Seuls les étudiants étaient véritablement engagés dans le mouvement jusqu'au mois d'avril, date à laquelle les enseignants, à l'initiative du Syndicat de l'enseignement supérieur, s'engagèrent définitivement dans la grève illimitée et la confrontation directe avec le pouvoir.

291 Richard BANEGAS, « Retour sur une « transition modèle » – les dynamiques du dedans et du dehors de la démocratisation béninoise », in Jean-Pascal DALOZ et Patrick QUANTIN (Dir.), *Transitions démocratiques africaines*, Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, p. 36-38.

292 Richard BANEGAS, « Retour sur une « transition modèle » – les dynamiques du dedans et du dehors de la démocratisation béninoise », in Jean-Pascal DALOZ et Patrick QUANTIN (Dir.), *Transitions démocratiques africaines*, Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, p. 56-70 ; Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 112-123.

Peu à peu toutefois, le mouvement s'étendit à l'ensemble du territoire et des secteurs sociaux. Ainsi, à partir de juillet, treize ministères sur seize étaient en grève, ainsi que certaines professions telles que les avocats ou les taxis. En dépit de l'adoption de plusieurs mesures d'apaisement, tous les secteurs maintinrent la pression sur le régime. Décembre 1989 fut le mois des plus fortes mobilisations. Le 2, de larges manifestations furent organisées par l'opposition dans les plus grandes villes, suivies par des rassemblements étudiants protestant contre une nouvelle année blanche. Le pouvoir capitula finalement les 6 et 7 décembre, ce qui n'empêcha pas le Parti communiste du Dahomey (PCD) d'organiser une nouvelle manifestation – la plus importante qui ait jamais eu lieu à Cotonou – regroupant plusieurs dizaines de milliers de personnes réclamant le départ de Kérékou dans un climat de tension et de violence.

Si le mouvement de 1989 apparaît donc principalement mené par les étudiants et les fonctionnaires et assez urbain, les manifestations et rassemblements furent en réalité plutôt hétérogènes socialement<sup>293</sup> et s'étendirent rapidement aux villes de province et aux villages. Le tarissement des circuits de redistribution clientéliste explique pour beaucoup l'implication de certaines catégories sociales.

Les oppositions eurent une influence décisive dans la transformation des revendications économiques sociales en revendications politiques<sup>294</sup>. Les plus actives furent le PCD, les étudiants, l'Eglise et les intellectuels catholiques, les médias privés apparus en 1988 et la diaspora. Les militants communistes jouèrent notamment un rôle fondamental dans l'organisation des manifestations et furent très présents et actifs dans les meetings, les AG et les mouvements de grève universitaires. Sur les campus, leurs appels semblent avoir été très suivis. Contrairement au PCD, les syndicats émergèrent durant la crise et devinrent des acteurs autonomes par leur participation à la mobilisation. Avant 1989, il n'existait en effet qu'une centrale unique, l'Union nationale des syndicats des travailleurs du Bénin (UNSTB), étroitement contrôlée par le PRPB. Le mouvement de désaffiliation fut mené par le SNES de Léopold Dossou (11 et 12 août 1989) et conduisit à la création d'une Confédération des syndicats autonomes.

L'influence de ces acteurs fut déterminante, car, au début de l'année 1989, les revendications étaient avant tout économiques et corporatistes (paiement des bourses et traitements, ouverture de résidences universitaires etc.)<sup>295</sup>. Elles se transformèrent toutefois en une critique radicale du régime, les demandes économiques étant traduites en termes démocratiques. La répression du mouvement collabora à cette évolution, la thématique des droits de l'Homme émergeant en février 1989 au moment des premières mesures de rétorsion et arrestations. La revendication du multipartisme apparut plus tardivement,

293 La participation des *zémidjan*, les conducteurs de taxi-moto, fut ainsi très remarquée.

294 Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 94-111.

295 Richard BANEGAS, « Action collective et transition politique en Afrique : La conférence nationale du Bénin », *Cultures et Conflits*, printemps 1995, n° 17, p. 6-7 ; Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 123-124.

mais s'imposa peu à peu comme la solution à l'ensemble des problèmes économiques, politiques, sociaux et culturels, ce que la découverte des scandales financiers et la corruption des élites renforçèrent. Le langage de la morale, de la politique du ventre et les accusations de sorcellerie se trouvèrent alors entremêlés<sup>296</sup>.

L'évolution du mouvement de contestation de 1989 suscita une modification parallèle de l'attitude du régime kérékiste et conduisit à la décision d'organiser une Conférence nationale.

## 2. La décision présidentielle d'organiser une Conférence nationale

Le régime kérékiste dut faire face à une opposition croissante. Si elle fut parfois réprimée, il y répondit également par un fléchissement progressif menant jusqu'à l'organisation de la Conférence nationale.

L'un des derniers épisodes répressifs se déroula à l'occasion des élections législatives du 18 juin 1989. Si la liste unique du PRPB obtint officiellement 89 % des voix, elles furent marquées par l'isolement du régime et l'ampleur de l'abstention<sup>297</sup>. A l'occasion de l'installation des commissaires du peuple, le 31 juillet 1989, le climat était si tendu que Désiré Araba, un citoyen ordinaire, fut assassiné par la garde présidentielle sans aucune raison apparente. Cet événement démontra non seulement les très graves violations des droits humains commises à cette période, mais aussi l'affolement du régime face à la contestation.

A la même période, Mathieu Kérékou fit toutefois volte-face et amorça une politique de décrispation. Elle fut perceptible dès une audience qu'il eut le 28 juillet 1989 avec René Ahouansou et Robert Dossou<sup>298</sup>. Tous deux étaient représentants de l'Enseignement supérieur à l'ANR. Ils avaient été élus au mois de juin, mais n'étaient pas des hommes du régime. Dans la mesure où le milieu scolaire et universitaire subissait la plus dure répression, ils estimaient nécessaire d'agir. Ils avaient donc arrêté un programme d'actions à mener au sein de l'Assemblée. Destiné à détendre la situation, il comprenait notamment la libération des syndicalistes arrêtés et la reprise des activités économiques. Ce programme étant assimilable à un complot, ils décidèrent d'en rendre compte préalablement au Président, qui les reçut le 28 juillet. Ils tentèrent alors de lui démontrer l'impasse dans laquelle se trouvait le régime, le caractère inévitable de la démocratisation et l'opportunité pour lui d'y prendre part. En sortant, ils firent un communiqué de presse qui fut, contre toute attente, diffusé à la radio et à la télévision. Si la déclaration fit l'effet

<sup>296</sup> Pour une analyse des langages de la protestation et de l'historicité des répertoires de l'action collective à travers l'exemple du *oma*, voir Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 123-133.

<sup>297</sup> Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 31-32.

<sup>298</sup> Robert DOSSOU, « Rapport introductif n° 1 : L'expérience béninoise de la Conférence nationale », *Bilan des conférences nationales et autres processus de transition démocratique en Afrique*, OIF, Cotonou, 19-23 février 2000, p. 595.

d'une bombe, elle fut sans conséquence fâcheuse pour les deux hommes. L'audience du 28 juillet traduit donc une inflexion dans la pratique du pouvoir et contribua à faire diminuer la peur dans le pays.

La décrispation se manifesta également dans le discours que prononça Mathieu Kérékou, le 31 juillet 1989, lors de l'installation de la troisième législature de l'ANR. Il exprima en effet son inquiétude quant à la survie du régime en affirmant : « *Il ne fait aucun doute, que le contexte national dans lequel intervient la troisième législature est tel que toutes les Béninoises et tous les Béninois doivent faire table rase du passé, resserrer leurs rangs (...) pour mener à bien notre PAS* »<sup>299</sup>. Il utilisa également pour la première fois l'expression « renouveau démocratique », qui deviendrait si symbolique au cours de la transition.

Ce discours fut suivi, le 4 août, d'un remaniement ministériel destiné à matérialiser l'ouverture annoncée par Mathieu Kérékou, mais qui suscitait une méfiance et un scepticisme légitimes. Le nouveau Gouvernement comprenait certes des caciques du parti, mais intégrait aussi des « *personnalités fortes et compétentes, suspects d'ambition mais non d'opportunisme inintelligent et borné à l'immédiate prébende* »<sup>300</sup>. Huit nouveaux ministres entrèrent ainsi au Gouvernement dont quatre enseignants. Robert Dossou fut nommé ministre du Plan et de la statistique, tandis que Germain Kadja et Alidou Salifou devinrent respectivement ministre de l'Enseignement maternel et de base et ministre de l'Enseignement moyen et supérieur<sup>301</sup>. Amos Elegbe fut, quant à lui, nommé ministre du Commerce, du tourisme et de l'artisanat<sup>302</sup>.

La décrispation se poursuivit par une décision-loi portant amnistie du Comité permanent de l'ANR le 30 août 1989<sup>303</sup>. Elle concernait près de deux cents opposants relevant de trois catégories : « *les commanditaires, auteurs et complices, de nationalité béninoise des complots de janvier et octobre 1975 et de la lâche, perfide et criminelle agression armée de reconquête coloniale de notre pays le 16 janvier 1977* », « *les exilés volontaires* » et les « *impénitents activistes et subversifs du prétendu Parti communiste du Dahomey* ». Elle permit à de nombreux condamnés à mort par contumace tels que Zinsou, Maga et Ahomadégbé de rentrer au Bénin, ainsi que la libération des prisonniers politiques dont une centaine de militants du PCD.

Les décisions les plus importantes furent toutefois prises en décembre 1989, en réponse à une contestation croissante et de plus en plus politisée. En tant que président

299 Philippe NOUDJENOUME, *La Démocratie au Bénin – Bilan et perspectives*, L'Harmattan, « Sociétés africaines », 1999, p. 149.

300 Fabien EBOUSSI BOULAGA, *Les conférences nationales en Afrique noire – Une affaire à suivre*, Karthala, 1993, p. 60.

301 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 31.

302 Robert DOSSOU, « Le Bénin : du monolithisme à la démocratie pluripartiste, un témoignage », in Gérard CONAC, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 1993, p. 182.

303 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome 1, p. 48.

du parti, Président de la République et Chef du Gouvernement, Mathieu Kérékou pouvait réunir à sa guise les institutions du pays. Il était de coutume en cas de crise qu'il convoque en session extraordinaire les représentants des instances du parti et de l'Etat béninois. Il réunit ainsi, les 6 et 7 décembre 1989 à Cotonou, une session conjointe du Comité central du PRPB, du comité permanent de l'ANR et du Conseil exécutif<sup>304</sup>. A l'issue de cette session, un communiqué fut rendu public. Il annonçait la fin du marxisme-léninisme béninois ainsi que l'organisation d'une Conférence nationale, sans pour autant marquer la fin du régime, et était donc très ambigu. Le communiqué annonçait notamment<sup>305</sup> :

*« Après une étude approfondie de la communication du Comité central du PRPB, la session fait sienne les décisions courageuses et hardies prises par cette instance politique nationale. Elle a en particulier apprécié le fait que désormais le marxisme-léninisme n'est plus l'idéologie officielle de l'Etat béninois. En conséquence, l'emploi du terme « Camarade » n'est plus obligatoire dans les règles et usages administratifs de notre pays.*

*A l'issue des travaux et se fondant sur les directives formulées par le Chef de l'Etat dans son allocution d'ouverture, la session a arrêté les mesures suivantes :*

- 1. Le Président du Comité central, Président de la République, Chef de l'Etat convoquera, au cours du premier trimestre de l'année 1990, une conférence nationale regroupant les représentants authentiques de toutes les forces vives de la nation, quelles que soient leurs sensibilités politiques, afin qu'ils apportent leurs contributions, dans l'avènement d'un renouveau démocratique, au développement d'une saine ambiance politique nouvelle dans notre pays. (...)*
- 3. Le Conseil Exécutif national est invité dès maintenant à arrêter les mesures relatives à la moralisation de la vie publique, à la moralisation de la Fonction publique, à la moralisation de la vie administrative, économique et financière. Dans ce cadre, et dans le souci d'améliorer constamment les performances des services des Douanes et des Impôts, en matière de recette et recouvrement, au profit du Trésor public, il a été prescrit que les cas flagrants de corruption déjà enregistrés fassent l'objet de sanctions exemplaires. (...)*

*Prêt pour la Révolution !*

*La lutte continue ! »*

Les réactions à ce communiqué furent mitigées<sup>306</sup>. En premier lieu, la tension sociale n'était pas apaisée, car le paiement des salaires ne faisait pas partie des décisions prises. Si les opposants se félicitèrent des mesures annoncées, ils demeuraient ensuite très vigilants, craignant un simple « rafistolage » par le régime. Les bailleurs de fonds en prirent quant à eux acte et offrirent d'éponger trois mois d'arriérés de salaires. D'autres étaient

<sup>304</sup> Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets, 1995, p. 19.

<sup>305</sup> Philippe NOUDJENOUME, *La Démocratie au Bénin – Bilan et perspectives*, L'Harmattan, « Sociétés africaines », 1999, p. 375-377.

<sup>306</sup> Fabien EBOUSSI BOULAGA, *Les conférences nationales en Afrique noire – Une affaire à suivre*, Karthala, 1993, p. 62-64.



en revanche franchement opposés à la liquidation du marxisme-léninisme. Le PCD organisa ainsi une immense manifestation le 11 décembre à laquelle s'associèrent d'ailleurs tous les mécontents. Elle donna lieu à des violences dans chaque camp. Le Président lui-même y fut physiquement pris à parti. Le soir même, il s'adressa à la nation et interdit tout attroupement sur l'ensemble du territoire. Les forces de sécurité furent autorisées à utiliser tout moyen pour les disperser, les empêcher et maintenir l'ordre. Cette manifesta- tion avait toutefois permis de montrer que le PCD disposait d'une très grande capacité de mobilisation. Certains dignitaires du régime lui étaient en outre désormais alliés en raison de la menace pesant sur leurs privilèges. Une nouvelle manifestation fut organisée le 12 décembre en dépit de l'interdiction, mais le calme revint peu à peu.

Sans résoudre encore l'ensemble des questions, ce communiqué traduisit une rupture radicale. S'il ne mit pas un point final au régime kérékiste, il amorça toutefois une phase nouvelle en sapant ses bases et principes antérieurs. Révolutionnaire dans son contenu, le communiqué ne l'était en revanche pas par ses auteurs. Les décisions avaient en effet été initiées par le Président Kérékou, puis entérinées par les institutions du Parti, puis par celles de l'Etat. Elles avaient donc été prises par les acteurs internes au régime, mais en réaction à la crise provoquée par les acteurs externes.

Cette configuration spécifique définit une amorce transitionnelle mixte. Elle la distingue d'abord d'une amorce exogène, caractérisée par un renversement – par les acteurs externes – du régime dictatorial ou totalitaire, dont les acteurs au moins principaux quittent alors le pouvoir et dont les institutions cessent de fonctionner. Deux mécanismes distincts, mais parfois intrinsèquement liés, peuvent constituer une amorce exogène : l'insurrection populaire et le coup d'Etat. Ces deux modes de renversement du pouvoir diffèrent par leur mode opératoire. Dans le cadre d'une insurrection, l'ancien régime quitte le pouvoir face à un mouvement populaire massif, violent ou non, dont il ne parvient pas à contenir l'intensité. Les manifestations et *sit-in*, qui se sont déroulés en Tunisie, entre décembre 2010 et janvier 2011, ainsi qu'en Egypte, en janvier et février 2011, et ont conduit aux départs respectifs des Présidents Ben Ali et Moubarak, en sont un exemple.

Dans le cadre d'un coup d'Etat, le pouvoir est au contraire renversé par une minorité d'individus, dont l'action peut ou non résulter d'un mouvement de revendication sociale. Le coup d'Etat s'appuie généralement sur l'usage de la force afin de prendre le contrôle des points stratégiques du pouvoir, dont les moyens de communication. Dans de nombreux cas, les militaires sont eux-mêmes impliqués, voire les instigateurs, le coup d'Etat étant alors désigné sous le terme de putsch. Si les coups d'Etat sont souvent destinés à l'établissement d'un régime autoritaire, certains ont au contraire pour objet de renverser une dictature et d'amorcer une transition démocratique. Au Mali, en 1991, face à la montée de la contestation et de la répression et à l'échec du dialogue entre le régime de Moussa Traoré et le Comité de coordination formé par l'opposition, une partie de l'armée, regroupée au sein du Conseil national de réconciliation, s'est ainsi désolidarisée du régime et a pris le pouvoir dans la nuit du 25 au 26 mars. Le Conseil national de réconciliation et

le Comité de coordination ont alors fusionné pour fonder le Comité de transition pour le salut du peuple. Dirigé par le militaire Amadou Toumani Touré, ce dernier organisa une Conférence nationale non souveraine. Au Portugal, le coup d'Etat militaire du 24 avril 1974 a également semble-t-il joué un rôle de catalyseur de la révolution des œillets qui conduisit à la chute de la dictature salazariste<sup>307</sup>. Dans certains pays, le caractère exogène peut être moins nette. Ainsi, par exemple, en Tunisie, les acteurs internes demeurèrent un temps au pouvoir après la fuite du Président. Leur maintien ne tendait toutefois pas à ce qu'ils conduisent la transition avec les acteurs de la transition, mais à organiser la transmission du pouvoir, qui s'acheva sous l'effet de mouvements populaires successifs. La transition béninoise s'inscrit donc dans un schéma résolument différent, son amorce reposant sur des décisions prises par les acteurs du régime pour engager le processus.

Cette amorce est également distincte d'une amorce endogène, même si elles présentent de prime abord une certaine proximité. En effet, dans le cadre d'une amorce endogène, le processus est également initié par les acteurs internes, mais afin de le mener seuls et par leurs propres institutions, au moins durant un temps. L'objectif réel du processus est dans ce cas incertain. Les acteurs internes au régime souhaitent en effet généralement le limiter à un assouplissement, sans toutefois être jamais certains d'y parvenir. Dans un tel contexte, l'opposition est supposée n'intervenir qu'à une étape ultérieure du processus, voire à sa fin, en bénéficiant de l'ouverture partielle ou totale qu'il aura autorisée. La *perestroïka* et la *glasnost* initiées par Mikhaïl Gorbatchev en URSS s'inscrivent dans un tel schéma. La transition espagnole s'amorça également selon cette logique. Elle s'enclencha en effet grâce à l'adoption de la Loi n° 1/1977 du 4 janvier 1977 pour la Réforme politique, selon la procédure prévue par les lois fondamentales en vigueur et par les institutions franquistes. Elle fut ainsi approuvée par les Cortès en session plénière le 18 novembre 1976, puis ratifiée lors du référendum organisé le 15 décembre 1976. Ses deux principaux initiateurs – le Roi Juan Carlos et le Président du Gouvernement Adolfo Suárez – étaient en outre des acteurs internes au régime. Si le processus de démocratisation qui s'engagea alors répondait tant à l'évolution du régime qu'à la pression de l'opposition<sup>308</sup>, l'amorce de la transition espagnole ne tendait pas – contrairement à celle du Bénin – à inclure immédiatement les acteurs externes au processus. Ils ne seraient en effet admis à y prendre directement part qu'à l'issue d'élections organisées par le régime et en fonction des suffrages remportés. C'est en cela qu'une amorce endogène se distingue nettement d'une amorce mixte.

Une amorce transitionnelle mixte présente donc la caractéristique distinctive de se fonder sur une décision des acteurs internes, consécutive de l'action des acteurs externes et

307 Sur les lectures divergentes de ces événements, voir Ana SALDANHA, « Révolution des œillets : transition socio-politique et démocratisation au Portugal », *ILCEA*, 2010, <https://ilcea.revues.org/872>.

308 L'échec de la réforme menée par le Gouvernement d'Arias avait en effet considérablement renforcé l'opposition politique. Juan Carlos avait donc parfaitement mesuré l'obligation d'accompagner le changement, faute de quoi une rupture démocratique risquait de balayer non seulement le franquisme, mais aussi la monarchie. George KAMINIS, *La transition constitutionnelle en Grèce et en Espagne*, LGDJ, 1993, p. 140-143.

dont l'objet est de les associer à un processus de changement. Si chaque pays connut bien sûr ses spécificités, l'organisation de toutes les Conférences nationales souveraines s'inscrivit – dans la suite de celle du Bénin – dans ce schéma. Ainsi, Denis Sassou-Nguesso, Président de la République populaire du Congo depuis 1979, organisa une Conférence nationale, qui devint souveraine, du 25 février au 10 juin 1991. Gnassingbé Eyadéma, à la tête d'une dictature militaire depuis 1967, fit de même au Togo du 8 juillet au 28 août 1991, ainsi que Joseph-Désiré Mobutu, au pouvoir depuis 1965, qui organisa une CNS au Zaïre du 7 août 1991 au 6 décembre 1992.

Les Conférences nationales souveraines, qui se tinrent au Niger du 29 juillet au 3 novembre 1991 et au Tchad du 15 janvier au 7 avril 1994, s'inscrivirent toutefois dans un contexte un peu différent. Au Niger, Ali Saïbou, qui en fut l'initiateur, n'était en effet au pouvoir que depuis 1987, date à laquelle il avait été désigné par le Comité militaire suprême pour remplacer Seyni Kountché au pouvoir depuis 1974. Dès qu'il eut pris ses fonctions, Ali Saïbou engagea une politique de décrispation et de « normalisation », consistant notamment à constituer le parti unique prévu par la Charte nationale et à adopter une Constitution. Si elle le différençait de son prédécesseur, elle ne constituait toutefois pas un véritable processus de démocratisation et n'avait pas suffi à combler les aspirations de la population. Dès lors, l'organisation de la CNS nigérienne s'inscrivait également dans le cadre d'une transition mixte. La situation au Tchad était en revanche plus ambiguë. L'initiateur de la CNS – Idriss Déby – n'était en effet au pouvoir que depuis 1990, après en avoir évincé Hissène Habré. Dans la mesure où le nouveau dirigeant tchadien avait aidé le précédent régime à s'installer et collaboré avec lui tout au long des années 1980, le caractère exogène de la transition est donc incertain et ne modifia pas profondément le processus de mise en place de la CNS.

Cette nuance mise à part concernant le Tchad, toutes les CNS furent donc le fruit d'une amorce transitionnelle mixte, qui n'est donc propre ni au Bénin, ni même aux pays organisateurs d'une CNS. Les Tables rondes Est-européennes ou encore la transition sud-africaine se fondèrent par exemple sur une configuration analogue.

Les différents types d'amorce transitionnels sont représentés dans le tableau ci-dessous.

**TABEAU 5. Typologie de l'amorce des transitions**

	<b>Participants</b>	<b>Exemples</b>
<b>Amorce mixte</b>	Acteurs externes et internes	Bénin, Pologne, Bulgarie, Afrique du Sud
<b>Amorce endogène</b>	Acteurs internes	Espagne, URSS
<b>Amorce exogène</b>	Acteurs externes	Portugal, Mali, Tunisie, Egypte

Au Bénin, comme ailleurs, la configuration dans laquelle s'amorça la transition fut essentielle, car déterminante pour la nature du processus qui s'engagea. L'amorce mixte permet en effet de comprendre l'inclusion des acteurs internes et externes à l'ancien régime au sein de la Conférence nationale.

## **B. La Conférence nationale, un organe inclusif de par son hétérogénéité**

La présence simultanée – au sein même de l'organe chargé de mener le processus constituant – des acteurs internes et externes à l'ancien régime apparaît, de prime abord, paradoxale, tant au regard de leur antagonisme, que de l'objectif de démocratisation. Elle est pourtant le critère majeur de mesure de son caractère inclusif, car elle signifie la participation des deux principales catégories d'acteurs de la société en transition (1). Si elle paraît anormale, cette caractéristique du droit constitutionnel de transition s'explique en outre aisément par le jeu de leurs rapports de force (2).

### 1. L'hétérogénéité des participants, critère majeur d'un organe inclusif

La Conférence nationale du Bénin fut initiée par Mathieu Kérékou comme un organe au sein duquel les acteurs internes et externes au régime pourraient se rencontrer et délibérer. Cet objectif fut très clairement affirmé dès le communiqué issu de la session conjointe des 6 et 7 décembre 1989, qui annonçait qu'elle regrouperait « *les représentants authentiques de toutes les forces vives de la nation, quelles que soient leurs sensibilités politiques* ».

L'hétérogénéité du processus, c'est-à-dire la participation simultanée des tenants de l'ancien régime et des oppositions, est donc même la raison d'être de la Conférence nationale du Bénin, puis celle des CNS organisées à sa suite. La mise en place des Tables rondes Est-européennes ou de la CODESA en Afrique du Sud répondit également au même objectif<sup>309</sup>.

Si les organes transitionnels hétérogènes ne sont donc pas rares, leur hétérogénéité semble de prime abord contrenature. L'inclusion des acteurs de l'ancien régime apparaît en premier lieu illogique et dangereuse. Comment pourraient-ils en effet contribuer à la démocratisation alors qu'ils étaient jusque-là les piliers de l'autoritarisme ou du totalitarisme et quelles sont donc leurs intentions réelles ? Leur participation semble en outre presque indécente, car comment justifier que les acteurs ayant soutenu la dictature et souvent commis des violations graves et massives des droits de l'Homme soient encore admis à décider ? Un processus révolutionnaire, auquel seuls les acteurs externes à l'ancien régime sont admis à prendre part, apparaît à cet égard bien plus légitime. L'hétérogénéité

<sup>309</sup> Toutefois, l'hétérogénéité du processus peut également se manifester et résulter d'autres procédés. En Grèce, par exemple, le régime a ainsi appelé l'opposition à former un Gouvernement dit d'union nationale, tandis que le général Ghizikis restait en place.

apparaît enfin bien périlleuse, car comment imaginer qu'un organe puisse fonctionner s'il dépend de la capacité des acteurs internes et externes à l'ancien régime à œuvrer de concert ?

Quel que soit leur bien-fondé, ces questionnements occultent toutefois une dimension fondamentale : le clivage entre les acteurs externes et internes à l'ancien régime est le plus puissant au sein d'une société transition. Dès lors, l'hétérogénéité d'un organe est le critère cardinal de son caractère inclusif.

L'importance de ce clivage réside en premier lieu dans l'absence de pluralisme du régime dictatorial ou totalitaire. Ce dernier réduit en effet artificiellement le spectre des opinions exprimées, en définissant étroitement le champ des opinions autorisées et en interdisant les autres. Il y a dès lors une polarisation des acteurs selon qu'ils sont à l'intérieur ou à l'extérieur du système mis en place, y compris si chaque camp n'est en réalité pas homogène. Lors de la transition, ce clivage demeure également le plus visible et lisible au moment où la libéralisation génère un foisonnement des nouveaux partis ou groupes d'opinion.

L'importance du clivage entre acteurs internes et externes tient ensuite à son caractère axiologique. Soutenir un régime dictatorial ou totalitaire, y participer, voire le diriger ou, au contraire, s'y opposer traduit en effet non seulement un choix politique, mais aussi une affiliation à des systèmes de valeurs et de pensée opposés et ce, quelle que soit l'idéologie au cœur du régime dictatorial ou totalitaire. La fracture est d'autant plus nette que le choix de l'opposition à la dictature ou au totalitarisme marque un engagement profond, car ses conséquences sont lourdes : absence d'accès au pouvoir politique et souvent économique, exclusion de la communauté et répression allant des menaces, aux traitements inhumains et dégradants, voire à la torture, l'emprisonnement ou l'exil. L'antagonisme entre les deux camps n'est donc pas seulement idéologique, mais aussi matériellement violent, d'abord dans la répression menée par le régime, mais aussi parfois dans les formes de lutte retenues par l'opposition. Cette violence renforce la méfiance voire la haine entre les acteurs des deux camps et radicalise leurs postures respectives.

Le clivage entre les acteurs internes et externes au régime est enfin d'autant plus important qu'il est l'enjeu de la transition, notamment tant que la démocratisation n'est pas encore acquise. Les deux catégories d'acteurs sont à cet égard placés dans des positions contraires. Pour les acteurs de l'ancien régime, l'amorce de la transition représente en effet un premier échec, dont ils ont intérêt à limiter l'ampleur et la portée. Elle marque au contraire une première victoire pour les acteurs de l'opposition, en même temps qu'elle constitue l'opportunité de concrétiser les changements espérés, mais aussi d'accéder au pouvoir.

L'ensemble de ces paramètres rend le clivage entre acteurs externes et internes à l'ancien régime si profond qu'il ne saurait s'éteindre du seul fait de l'amorce de la transition, alors qu'il en est, qui plus est, l'origine et l'enjeu. Quelle que soit sa forme, le processus a en effet toujours pour objet de rompre avec l'ancien régime. Dès lors un

processus constituant excluant l'une de ces deux catégories d'acteurs ne peut être qualifié d'inclusif. L'expression ou non de ce clivage fondamental est donc le critère cardinal de différenciation des processus selon les acteurs admis à y prendre part.

**TABLEAU 6. Typologie des processus en fonction de leurs participants**

	<b>Participants</b>	<b>Groupe</b>
<b>Processus inclusif</b>	Acteurs internes et externes à l'ancien régime	Hétérogène
<b>Processus d'auto-transformation</b>	Acteurs internes à l'ancien régime	Homogène
<b>Processus révolutionnaire</b>	Acteurs externes à l'ancien régime	Homogène

Parce qu'elle réunit en son sein les acteurs internes et externes à l'ancien régime, la Conférence nationale du Bénin est donc un organe inclusif, comme d'ailleurs l'ensemble des Conférences nationales souveraines. Elle peut à cet égard être rapprochée des Tables rondes Est-européennes et de la CODESA sud-africaine.

L'hétérogénéité fonde une inclusion très spécifique qui doit être distinguée de la participation très minoritaire et aléatoire des acteurs de l'ancien régime, d'une part, et d'un organe diversifié mais homogène, d'autre part. Ces deux possibilités peuvent en effet survenir dans le cadre d'un processus révolutionnaire, basé sur l'exclusion des acteurs de l'ancien régime.

L'Égypte et la Tunisie sont une illustration du premier cas de figure. Ainsi, par exemple, si en Tunisie, toutes les activités du Rassemblement constitutionnel démocratique (RCD) – le parti hégémonique fondé par Ben Ali en 1988 – furent suspendues le 6 février 2011, avant qu'il ne soit dissous puis interdit de toute activité politique et sociale sur le territoire tunisien, certains acteurs de l'ancien régime purent s'insérer au sein des nouveaux partis politiques, généralement plutôt par stratégie personnelle que dans l'intention de restaurer l'ordre ancien<sup>310</sup>. En Égypte, le Parti National Démocratique (PND)<sup>311</sup> fut également dissous par la Haute Cour administrative le 16 avril 2011<sup>312</sup>, tandis que Moubarak et d'autres responsables du régime étaient arrêtés. Pourtant, s'il demeura un

310 Amin ALLAL et Vincent GEISSIER, « La Tunisie de l'après-Ben Ali – Les partis politiques à la recherche du « peuple introuvable » », *Cultures & Conflits*, n° 83, 2011, p. 122-124.

311 Le Parti national démocratique fut créé en 1978 par le Président Anouar El-Sadate. Suite à son assassinat en 1981, Hosni Moubarak en prit la tête. Il n'était pas un parti unique, mais hégémonique. Le processus de création des partis politiques, exigeant l'aval de la Commission des partis politiques, empêchait en effet l'émergence de toute véritable opposition. Le PND était un parti marqué par des dissensions internes entre conservateurs et réformateurs, mais demeurait extrêmement puissant. Voir, par exemple, Sophie POMMIER, « Égypte : le PND au cœur du dispositif de succession », *Politique étrangère*, 2007/1, p. 69-73.

312 Sur ces décisions de justice, voir Nathalie BERNARD-MAUGIRON et Karim EL CHAZLI, « Justice et politique dans l'Égypte post-Moubarak », in Eric GOBE (Dir.), *Des justices en transition dans le monde arabe ? – Contri-*

enjeu tout au long de la première transition, l'empêchement des anciens membres du PND de se présenter aux élections ne fut jamais effective<sup>313</sup>.

Dans ces deux pays, d'anciens acteurs du régime participèrent donc à la transition, notamment après que des élections tendant à la formation d'un pouvoir législatif de transition aient été organisées. Cette configuration est toutefois très différente de celle de la Conférence nationale du Bénin. La place réservée aux acteurs internes est en premier lieu très marginale, ce qui rend leur participation au processus mineure et élimine l'obligation pour les acteurs externes à l'ancien régime de collaborer avec eux. Ce phénomène est en outre accru par le fait que, dans le cadre d'un processus révolutionnaire né d'une amorce exogène, les acteurs de l'ancien régime ont déjà quitté le pouvoir et ne disposent donc plus des ressources institutionnelles, ce qui n'est pas le cas lors d'une amorce transitionnelle mixte.

La Tunisie illustre également la seconde hypothèse, dans laquelle est formé un organe nouveau, qui – comme la Conférence nationale du Bénin – doit permettre de réunir des acteurs diversifiés pour qu'ils délibèrent, mais sans que soient inclus les acteurs de l'ancien régime et sans qu'ils n'aient pris part à sa mise en place. Ainsi, l'Instance supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition politique (ISROR) fut créée par le décret-loi n° 2011-6 du 18 février 2011<sup>314</sup>, c'est-à-dire après la fuite de Ben Ali le 14 janvier et juste avant que le Premier ministre ne démissionne et que l'ensemble des institutions ne soient dissoutes par le décret-loi du 23 mars 2011<sup>315</sup>. L'ISROR devait certes être très diversifiée, puisqu'elle était formée « *d'un conseil composé de personnalités politiques nationales, de représentants des différents partis politiques, des instances, des organisations, des associations et des composantes de la société civile concernées par les affaires nationales dans la capitale et les régions* »<sup>316</sup>. Cette exigence fut respectée dans sa composition définitive. Elle comprenait en effet 155 membres<sup>317</sup> : 36 représentants des partis

---

*butions à une réflexion sur les rapports entre justice et politique*, Edition en ligne, 2016, <http://books.openedition.org/cjb/767>, § 22.

- 313 Les acteurs de l'ancien régime se sont alors regroupés au sein de différents partis politiques, dont quatre plus importants : le Parti égyptien national, le Parti des conservateurs, le Parti de la liberté et le Parti de la réforme et du développement. Voir Clément STEUER, « Egypte : une révolution politique encore inachevée », in Julie CHAPUIS, *Le Moyen-Orient en marche*, Editions du Cygne, 2012, p. 19-31.
- 314 Décret-loi n° 2011-6 du 18 février 2011 portant création de l'Instance supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition politique. Le texte de ce décret-loi est disponible en ligne et en français : [http://www.legislation-securite.tn/sites/default/files/D%C3%A9cret-loi%20n%C2%B0%202011-6%20du%2018%20F%C3%A9vrier%202011%20\(Fr\).pdf](http://www.legislation-securite.tn/sites/default/files/D%C3%A9cret-loi%20n%C2%B0%202011-6%20du%2018%20F%C3%A9vrier%202011%20(Fr).pdf).
- 315 Décret-loi n° 2011-14 du 23 mars 2011 portant organisation provisoire des pouvoirs publics. Le texte est disponible en ligne et en français sur la digithèque MJP : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/tn2011-3.htm>.
- 316 En vertu de de l'article 2 du décret-loi du 18 février, elle était dirigée par un président « *nommé par décret, parmi les personnalités nationales, indépendantes et réputées pour leur compétence dans les domaines juridique et politique* » et un vice-président « *nommé parmi les personnalités politiques et les composantes de la société civile participant à l'instance et sur leur proposition* ».
- 317 La liste complète des 155 membres du conseil de l'ISROR est consultable en ligne sur le Portail du Gouvernement tunisien : [http://www.tunisie.gov.tn/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1488&Itemid=518&lang=fr](http://www.tunisie.gov.tn/index.php?option=com_content&task=view&id=1488&Itemid=518&lang=fr) rench.

politiques<sup>318</sup>, 33 représentants de la société civile<sup>319</sup>, 72 personnalités nationales, 12 représentants des gouvernorats<sup>320</sup>, ainsi que deux représentants des familles des martyrs<sup>321</sup>.

L'ISROR présente toutefois une profonde différence de nature avec la Conférence nationale du Bénin, comme avec tous les organes hétérogènes. Homogène, elle tend en effet à réunir les acteurs externes à l'ancien régime afin qu'ils puissent convenir ensemble de décisions relatives à la transition, après que les acteurs internes aient été exclus. Le décret-loi relatif à l'ISROR précise ainsi que ses membres seront choisis « *parmi ceux qui ont participé à la révolution ou l'ont soutenue* ». Au contraire, la Conférence nationale du Bénin fut d'abord mise en place pour que les acteurs internes et externes se rencontrent et remplit donc une fonction très différente au sein du processus de transition. Comme tous les organes hétérogènes, elle était en effet destinée à intégrer de nouveaux acteurs au processus de décision, tandis qu'un organe tel que l'ISROR a vocation à réunir des acteurs nouveaux en raison de l'exclusion des anciens acteurs et de la fin de leurs institutions.

L'hétérogénéité étant le critère cardinal de l'inclusion au cours d'une transition, la Conférence nationale du Bénin peut donc être qualifiée d'organe constituant inclusif, puisqu'elle réunit d'abord les acteurs internes et externes à l'ancien régime. Si cette caractéristique du droit constitutionnel de transition eut des conséquences décisives, elle apparaît davantage consécutive d'un choix rationnel guidée par les rapports de force des acteurs, que d'un choix idéologique.

## 2. L'hétérogénéité des participants, une conséquence des rapports de force des acteurs

L'hétérogénéité de la Conférence nationale du Bénin résulte d'un choix rationnel au regard des rapports de force révélés par l'amorce de la transition. Une amorce mixte traduit en effet un point d'équilibre entre les acteurs internes et externes, qui explique pour une large part l'hétérogénéité du processus qui en découle.

<sup>318</sup> Chacun des douze partis retenus dans la composition initiale était désormais représenté par trois personnes. Il s'agissait du Mouvement des démocrates socialistes (MDS), d'Ettadjid, du Parti démocratique progressiste (PDP), du Front démocratique pour le travail et les libertés (FDTL), d'Ennahda, du Parti socialiste de gauche, du Parti du travail patriotique et démocratique de Tunisie, du Parti Tunisie la verte, du Parti de la réforme et du développement, du Mouvement des patriotes démocrates, du Mouvement des unionistes libres et du Congrès pour la République. Le PCOT avait quant à lui refusé de participer.

<sup>319</sup> Étaient ainsi représentés l'UGTT (5 membres), l'Ordre national des avocats (4 membres), l'Association des magistrats tunisiens (1 membre), la Ligue tunisienne pour la défense des droits de l'Homme (2 membres), l'Association tunisienne des femmes démocrates (1 membre), l'Association des femmes tunisiennes pour la recherche et le développement (1 membre), l'Ordre national des médecins (1 membre), le Conseil national pour les libertés en Tunisie (1 membre), l'Association internationale de soutien aux prisonniers politiques (1 membre), l'Association Liberté et Justice (1 membre), le Syndicat national des journalistes tunisiens (1 membre), le Syndicat national des médecins spécialistes en libre pratique (1 membre), le Mouvement de modernisation de l'Union tunisienne de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (2 membres), les organisations d'émigrés (5 membres) et l'Association tunisienne des chambres de notaires (1 membre). Quatre organisations avaient été ajoutées à la composition initiale : la Confédération générale tunisienne du travail (1 membre), l'Union des diplômés chômeurs (1 membre), l'Union générale des étudiants tunisiens (2 membres) et l'Association des anciens combattants (1 membre).

<sup>320</sup> Les autres gouvernorats n'étaient pas parvenus à trouver un accord pour la désignation de leurs représentants.

<sup>321</sup> Il s'agit de deux membres de la famille de Mohamed Bouazizi, le vendeur ambulant de la ville de Sidi Bouzid, décédé des suites d'une tentative de suicide par immolation, qui avait été l'un des déclencheurs de la révolution tunisienne.



Au Bénin, les oppositions ont ainsi mené un important mouvement de contestations, que le régime kérékiste n'était pas ou plus en mesure de simplement réprimer, en raison tant de ses propres forces que de l'évolution du contexte régional et mondial. Il était ainsi contraint d'y répondre, mais disposait encore des ressources institutionnelles et coercitives lui permettant de conserver l'initiative du processus de démocratisation, au lieu de devoir quitter le pouvoir face à la pression de la rue. Ces ressources ne lui permettaient en revanche pas – en raison tant de dissensions internes, que de la puissance et de l'appui social des oppositions – de le mener seul. La création de la Conférence nationale avait donc pour objet de faire face à cette impasse en intégrant au processus les acteurs externes au régime. Réciproquement, ces derniers acceptèrent ce procédé au lieu de tenter de renverser le régime avant d'engager la démocratisation. Cet accord traduit une concession faite en échange de l'enclenchement de la transition et de la possibilité d'y participer. Elle s'explique par l'incertitude des acteurs de l'opposition à réussir une révolution, face à un pouvoir encore puissant.

Cet équilibre des forces supposé explique d'ailleurs l'hétérogénéité de toutes les Conférences nationales, même s'il était en fait plus ou moins réel selon les pays, car le mimétisme a également joué. La mise en place des Tables rondes Est-européennes et de la CODESA sud-africaine s'inscrit dans la même logique. L'observation de la transition sud-africaine révèle en effet que l'organisation de la CODESA résulta du constat commun du Président De Klerk et de Nelson Mandela de l'impossibilité de chacun des deux protagonistes de l'emporter<sup>322</sup>. L'usage de la force coercitive dont il disposait encore délégitimait en effet le pouvoir et le conduisait à subir d'importantes sanctions économiques. Parallèlement, l'ANC n'était pas en mesure de s'emparer du pouvoir par la force en dépit des importants soutiens nationaux et internationaux dont il bénéficiait.

L'influence décisive de l'équilibre des forces sur la mise en place d'un organe hétérogène tel que la Conférence nationale du Bénin est démontrée de manière plus frappante encore par les transitions post-conflit<sup>323</sup>. Ces processus permettent en effet d'observer plus aisément l'impact des rapports de force. Il est en effet plus explicite dans la mesure où le conflit armé conduit à ce que les acteurs belligérants soient les protagonistes de la transition et que leurs relations soient ainsi fondées non seulement sur leurs ressources politiques, mais aussi sur leurs ressources militaires. Or, lors des transitions post-conflit, la solution mise en œuvre est étroitement corrélée aux rapports de force des belligérants.

Ainsi, lorsqu'aucun d'entre eux n'est en mesure de l'emporter militairement (que l'équilibre des forces soit matériel ou tienne à l'asymétrie du conflit), la formation d'un organe hétérogène réunissant les acteurs belligérants externes et internes au régime

322 David WELSH, « La CODESA dans l'impasse », in Dominique DARBON (Dir.), *La République sud-africaine : état des lieux*, Karthala, 1993, p. 30.

323 Une transition post-conflit est ici définie comme le processus destiné à permettre tant la pacification, que la démocratisation, sur un territoire donné, après que s'y soit déroulé un conflit armé interne, même partiellement internationalisé.

apparaît comme la seule technique de résolution du conflit. Même si les acteurs éprouvent parfois une plus grande difficulté à l'accepter, le Gouvernement accepte le processus car il y est contraint pour obtenir la paix, tandis que les forces rebelles sont obligées de s'y engager pour obtenir la satisfaction au moins partielle de ce qu'elles ne parviennent pas à obtenir par les armes. L'ensemble des parties peuvent en outre avoir une aspiration commune à une fin définitive de la guerre, parce qu'elle épuise leurs ressources humaines et matérielles respectives et/ou nuit à leur image et crédibilité politique. Les transitions menées au Burundi dans le cadre du processus d'Arusha, en République démocratique du Congo dans le cadre du Dialogue intercongolais ou encore en Colombie, lors du cycle de négociations amorcé en 2012, illustrent ce schéma.

Au contraire, si une transition est amorcée suite à la victoire de l'une des parties, alors il est généralement homogène. La puissance et la légitimité conférée par la victoire militaire, conjuguées à un antagonisme accru par la violence matérielle, rendent en effet improbable la mise en place d'une structure destinée à délibérer des choix futurs avec le perdant. La comparaison entre les Accords d'Arusha passés entre le Gouvernement rwandais et le FPR en 1993 et la transition qu'amorça le FPR suite à sa victoire en 1994 est, à cet égard, éclairante.

Ces différents exemples démontrent donc que l'équilibre des forces fut décisif dans la mise en place d'un organe constituant inclusif au Bénin. Ce constat permet également de comprendre que l'organisation de la Conférence nationale n'implique pas que la sincérité des acteurs internes comme externes. Les premiers peuvent ainsi tout à fait espérer limiter la démocratisation en y participant et en le noyant, tandis que les seconds peuvent quant à eux envisager de mener une véritable révolution en cours de processus. Au Bénin, Mathieu Kérékou était ainsi resté très vague sur les suites qui seraient données à la Conférence nationale, mais craignait également qu'elle ne le renverse.

Il y a donc une conscience, parmi les deux catégories d'acteurs, de l'aléa de l'hétérogénéité et des dissensions internes peuvent alors survenir – dans chaque camp – quant à l'opportunité de l'accepter. Le témoignage d'Adam Michnik relatif à l'organisation de la Table ronde polonaise l'illustre : « *la décision de participer aux négociations de la Table ronde suscita une foule de critiques parmi les membres de Solidarnosc. Ceux qui étaient décidés à s'asseoir à cette table avec les communistes comprenaient le risque qu'ils couraient et avaient conscience de leur responsabilité. Car les arguments avançaient par ceux qui critiquaient – selon lesquels il ne s'agissait que d'une ruse politique visant à nous attirer dans les miasmes de la situation précédente et à nous compromettre aux yeux de nos concitoyens – n'avaient rien d'absurdes. Ils renfermaient une logique interne et tenaient compte de l'expérience : c'était comme cela que, dans le passé, les communistes avaient entendu le dialogue avec leurs adversaires* »<sup>324</sup>.

324 Adam MICHNIK, *La deuxième révolution*, La découverte, 1990, p. 36.

En acceptant l'organisation de la Conférence nationale, les acteurs internes et externes ont donc accepté un compromis aléatoire, contraints par l'équilibre de leurs forces. S'il est toujours fondamental, ce motif n'est toutefois pas nécessairement unique. Pour les acteurs de l'ancien régime, l'hétérogénéité est certes un moyen d'exercer un contrôle partiel sur le processus, mais elle peut également leur permettre de se refaire un capital politique, cette fois démocratique, afin de survivre à la transition. Mathieu Kérékou, dont la perspicacité politique est désormais bien établie, avait ainsi parfaitement conscience des dividendes qu'il pourrait tirer de la Conférence nationale, y compris si un régime démocratique survenait à son issue.

Du côté de l'opposition, accepter un processus hétérogène peut également manifester un vrai choix technologique, fondé sur la conviction que le processus aboutira dans de meilleures conditions si tous y participent. L'expérience des autres pays peut notamment servir de modèle à cet égard. Pour Adam Michnik, elle joua noua notamment un rôle important dans son engagement en faveur de la Table ronde : « *Méditant sur la voie à suivre pour passer du totalitarisme à la démocratie, je songeais au modèle espagnol. L'Espagne avait montré comment passer tranquillement, progressivement, sans esprit de vengeance, sans violence et sans haine, du franquisme à la démocratie. J'avais et j'ai toujours conscience des différences. (...) Et pourtant, ce modèle me fascinait parce qu'il prouvait que l'on pouvait arriver à une démocratie qui serait le contraire d'une destruction réciproque. Il y avait place pour une réconciliation nationale opposée à l'esprit de vengeance nationale* »<sup>325</sup>.

Enfin, le choix de l'hétérogénéité peut également être stratégique, car elle permet aux acteurs internes, comme aux acteurs externes, de partager le risque politique afférent processus, car tous en assumeront la responsabilité. Ainsi, par exemple, ce fut, selon Bronislaw Geremek, l'une des raisons qui conduisit Solidarité à accepter la Table ronde : « *Nous estimions que l'éclatement du communisme et du Parti communiste était inévitable. Mais nous pensions que ce processus ne pouvait pas avoir lieu sans que le Parti lui-même y prît part. Parce que, si le Parti ne participait pas à son propre anéantissement, le coût social serait imprévisible* »<sup>326</sup>. La même stratégie prévalait également pour les communistes. En effet, « *il fallait attirer l'opposition dans l'orbite du pouvoir pour la priver de cette position privilégiée grâce à laquelle « sans rien faire elle capitalisait » car tout ce qui était mauvais était mis en négatif sur le compte du gouvernement et inscrit au solde positif des critiques. (...) C'était d'une certaine manière un raisonnement rationnel, même s'il comportait un élément irrationnel : la conviction que le Parti communiste survivrait* ».

Dès lors, le choix opéré au Bénin d'organiser une Conférence nationale à la composition hétérogène ne relève pas du hasard et n'est pas non plus incohérent avec l'objectif

325 Adam MICHNIK, *La deuxième révolution*, La découverte, 1990, p. 38.

326 Bronislaw GEREMEK, *La Rupture – La Pologne du communisme à la démocratie*, Editions du Seuil, 1991, p. 38.

de démocratisation. Il est en revanche une réponse des acteurs face au contexte dans lequel ils se trouvent. La Conférence nationale béninoise fut néanmoins pensée dès l'origine comme un organe très inclusif. Dès les 6 et 7 décembre 1989, Mathieu Kérékou envisageait en effet de réunir non seulement les tenants de son régime et les acteurs contestataires, mais plus largement les représentants de toutes les Forces vives de la Nation.

## § 2. La représentation des Forces vives de la Nation

La composition de la Conférence nationale du Bénin était supposée permettre d'inclure non les acteurs influents de la transition, mais les représentants des Forces vives de la Nation. Ce choix spécifique n'affecta pas la participation des acteurs, mais conféra à l'organe constituant un très haut degré d'inclusion (A). Il explique également la composition de la Conférence nationale du Bénin soit propre aux caractéristiques sociales de ce pays (B).

### A. *Un mode de composition original*

Dès le communiqué des 6 et 7 décembre 1990, le régime avait précisé le mode de composition de la Conférence nationale du Bénin, en indiquant qu'elle regrouperait « *les représentants authentiques de toutes les forces vives de la nation* ».

Affirmer la représentation des Forces vives de la Nation ne suffisait toutefois pas à prédéterminer sa composition, dans la mesure où cette expression ne renvoyait à aucune catégorie politique ou juridique préexistante. Le Président Kérékou n'en avait en outre donné qu'une définition embryonnaire en indiquant qu'elles incluaient « *les représentants des formations politiques, des institutions et des corps constitués, des catégories socioprofessionnelles et confessionnelles, des associations de développement, des opérateurs économiques et des communautés béninoises de l'étranger* »<sup>327</sup>.

Il appartient donc au Comité préparatoire de la Conférence nationale du Bénin<sup>328</sup> de dresser une liste bien plus précise et exhaustive. Il procéda en énumérant les catégories considérées comme forces vives, puis en établissant, le cas échéant, la liste des structures formant chaque catégorie et enfin en déterminant le nombre de représentants par catégorie ainsi que, si nécessaire, par structure. Hormis dans l'hypothèse où la catégorie impliquait, par nature, la désignation nominative de ses représentants, chaque structure choisit en son sein le ou les délégués de son choix.

Cette représentation *sui generis* fut ainsi définie par deux caractéristiques identiques : l'absence d'élection au suffrage universel et les Forces vives de la Nation

<sup>327</sup> Yves MOREL, « Démocratisation en Afrique noire – Les « Conférences nationales » », *Etudes*, juin 1992, vol. 376, n° 6, p. 735.

<sup>328</sup> Décret n° 89-434 du 18 décembre 1989 portant institution du Comité national préparatoire de la Conférence nationale.

entendues comme une énumération de composantes sociales incluant les acteurs politiques sans toutefois leur être limitées.

Toutes les CNS postérieures recourent au même mode de composition. Le préambule du Règlement intérieur de la Conférence nationale du Congo dispose par exemple qu'elle se compose « *des représentants des structures nationales dans leurs diversités politiques, économiques, sociales, confessionnelles et culturelles, ainsi que des personnalités d'horizons divers* ». De même, au Niger, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> du décret présidentiel de convocation de la Conférence nationale<sup>329</sup>, cette dernière réunit « *les forces vives de la nation conformément aux résultats des travaux de la Commission nationale préparatoire de la Conférence nationale* », tandis qu'il est précisé à l'article 1<sup>er</sup> du Règlement intérieur de la Conférence nationale zaïroise qu'elle est « *une assemblée du Peuple constituée de délégués des Forces vives de la Nation* ». Elles reprirent également la même méthode pour lister les Forces vives de la Nation.

Si les différentes listes de catégories composant les Forces vives de la Nation présentent d'ailleurs de nombreuses similitudes, elles sont toutefois révélatrices d'une première différence entre la Conférence nationale du Bénin et les autres CNS. La liste béninoise est ainsi une longue énumération de composantes, tandis que les autres sont souvent moins développées, notamment celles fixées au Tchad<sup>330</sup> et surtout au Zaïre<sup>331</sup>. Cela ne signifie en rien que les groupes représentés sont moins nombreux, car les catégories sont très vastes. Ainsi, au Zaïre, la catégorie Société civile englobe par exemple Eglises, associations civiles, syndicats, organisations estudiantines et organisations non gouvernementales. Cette différence traduit en revanche un degré différent de transparence et de précision.

Afin de prendre la mesure du degré d'inclusion de la Conférence nationale du Bénin, les composantes représentées en son sein figurent dans le tableau ci-dessous et sont mises en perspective avec celles des autres CNS<sup>332</sup>.

329 Décret n° 91-128/PRN du 26 juillet 1991.

330 1) Pouvoirs publics, 2) Partis politiques et Organisations politico-militaires, 3) Associations de défense des droits de l'Homme et organisations de jeunesse, 4) Associations socio-professionnelles, culturelles et humanitaires, 5) Représentants de la population – sultans, chefs de canton, monde rural et artisanal et représentants des colonies tchadiennes à l'étranger –, 6) Représentants des cultes et 7) Personnalités ressources. Robert BUIJTENHUIJS, *La conférence nationale souveraine du Tchad*, Karthala, 1993, p. 46-55.

331 1) Partis politiques, 2) Société civile, 3) Institutions publiques et 4) Personnalités invitées.

332 L'absence de croix ne signifie pas nécessairement que la Conférence ne compte pas de représentants pour cette catégorie. Eu égard à la diversité des appellations choisies dans les différents pays mais surtout au caractère générique de certains termes employés, il est en effet parfois difficile d'identifier clairement ce que recouvre chaque catégorie. Ainsi, par exemple, la Conférence zaïroise ne compte que quatre catégories dont celle particulièrement large de Société civile.

**TABLEAU 7. Les composantes nationales représentées au sein de la Conférence nationale du Bénin et des autres CNS**

	Bénin	Congo	Togo	Niger	Zaïre	Tchad
<b>Institutions</b>	X	x	x	x	x	x
<b>Partis politiques</b>	x	x	x	x	x	x
<b>Personnalités</b>	x	x	x	x	x	x
<b>Associations de femmes, de jeunesse, locales, culturelles, scientifiques ou humanitaires / ONG</b>	x	x	x	x	x	x
Sages/Notables locaux	x	x	x	x		x
Représentants des cultes	x	x	x		x	x
Syndicats	x	x	x	x	x	
Administration et/ou sociétés d'État	x	x	x	x		x
Forces armées nationales ou non	x		x	x		x
Nationaux à l'étranger (émigrés / fonctionnaires internationaux / ambassades)	x		x	x		x
Monde rural et/ou artisanal	x		x	x		x
Ordres et associations professionnels et/ou Chambre de commerce et d'industrie	x	x	x			x
Scolaires	x			x	x	

Le tableau révèle que, même comparativement aux autres CNS, la Conférence nationale du Bénin fut particulièrement inclusive. La proximité des catégories ne doit en outre pas occulter que les CNS ne furent pas identiquement composées. Ainsi, le nombre de représentants dans chaque catégorie et les groupes admis comme représentatifs varièrent dans chaque pays. De plus, si, au Bénin, tous les délégués disposaient du droit de vote, ce ne fut pas le cas au Congo<sup>333</sup> et au Niger<sup>334</sup>.

**333** L'article 42 du Règlement intérieur de la Conférence nationale congolaise le réservait ainsi aux représentants de certaines structures : partis politiques, associations, confessions religieuses, ONG, fondations, syndicats des travailleurs, syndicats patronaux, chambres de commerce, Assemblée nationale populaire, Conseil constitutionnel, Conseil économique et social et Conseils populaires.

**334** Au Niger, la Commission nationale préparatoire de la Conférence nationale (CNPCN) avait autant que possible restreint le droit de vote aux forces d'opposition. Étaient en effet dépourvus du droit de vote les groupes Monde rural, Forces armées, Administration et Autres personnalités qualifiées (catégorie notamment constituée de fonctionnaires internationaux). Cette inégalité fut toutefois corrigée après l'ouverture des travaux de la Conférence en raison du retrait des délégués du Gouvernement, de l'Assemblée nationale, du Conseil national de développement et des représentants de l'Union des coopératives et de l'Association des chefs traditionnels (l'armée s'était quant à elle déjà retirée en raison des débats relatifs à la souveraineté). Lors du vote du Règlement intérieur, son article 39 fut ainsi amendé pour que soient inclus, dans la structure des Associations, les représentants du monde rural, de l'Administration centrale, des forces armées et paramilitaires, des fonctionnaires internationaux nigériens et des Nigériens de l'étranger. Ils acquirent ainsi le statut de délégués disposant du droit de vote. Voir Jean-Claude MIGNAN, *La difficile démocratisation du Niger*, Editions Ginette Fabre et Jean-François Lionnet, CHEAM,

Ce tableau demeure toutefois surtout révélateur de la logique de la composition de la Conférence nationale du Bénin (et – par ricochet – des CNS postérieures). Il montre en effet que sa vocation n'était pas de réunir les principaux acteurs de la transition, mais bien un groupe de participants supposés représenter l'ensemble des composantes nationales. Cette logique lui conféra un très haut degré d'inclusion et explique également le nombre élevé de ses membres. Elle contribua ensuite à justifier les compétences très étendues qu'exerça la Conférence nationale.

Ce mode de composition la distingue enfin très nettement des Tables rondes polonaise et bulgare et, dans une moindre mesure, de la CODESA et du MPNP sud-africains. Cette disparité ne doit toutefois pas être majorée. Non seulement tous ces organes demeurent marqués par la caractéristique cardinale de l'hétérogénéité, mais certains organes formés pour réunir les acteurs s'avèrent également très inclusifs. Enfin, bien qu'elle doive réunir les représentants des Forces vives de la Nation, la composition de la Conférence nationale du Bénin demeura façonnée par les rapports de forces des principaux acteurs de la transition, ce qui explique qu'elle reproduise leurs caractéristiques.

## ***B. Une composition révélatrice des réalités de la transition***

La composition de la Conférence nationale du Bénin est un bon révélateur des caractéristiques de la transition dans ce pays. Au-delà de son caractère très inclusif, elle permet en effet d'identifier ses protagonistes, mais aussi et surtout de mesurer sa préparation, sa transparence et la qualité de la régulation des conflits (1). Le contre-champ des autres CNS en est un indice supplémentaire (2).

### 1. La détermination dialoguée et transparente de la Conférence nationale du Bénin

L'une des tâches les plus délicates à laquelle fut confronté le Comité préparatoire fut la détermination de la composition de la Conférence nationale.

Chargé de réunir les Forces vives de la Nation, il lui appartenait d'abord de dresser la liste de catégories, puis, pour certaines d'entre elles d'en déterminer les composantes. La catégorie la plus problématique fut logiquement celle des « Sensibilités politiques », le terme ayant été choisi à dessein, car les partis politiques n'étaient pas encore autorisés. Pour les lister, le Comité retint les mouvements signataires de manifestes ou de tracts, ainsi que les organisations s'étant manifestées auprès de lui d'une manière ou d'une autre. A l'issue de cette première étape, il fallut attribuer à chaque catégorie et, le cas échéant, à chacune de ses composantes, un nombre de sièges. La première liste de détermination

---

2000, p. 60-63 et André SALIFOU, « Evolution du processus démocratique nigérien de 1991 à 1999 », *Actes de la Conférence régionale africaine préparatoire à la IV<sup>e</sup> Conférence mondiale sur les Démocraties nouvelles et rétablies*, OIF, Cotonou, du 4 au 6 décembre 2000, p. 130-131.

et de répartition des quotas de participation à la Conférence nationale fut rendue publique dès le 1<sup>er</sup> février 1990<sup>335</sup>.

La « guerre des quotas » commença alors en raison de la répartition opérée pour la catégorie des sensibilités : chacune d'entre elles disposait en effet de deux délégués contrairement au PRPB auquel quinze sièges avaient été attribués<sup>336</sup>. Ce déséquilibre initial était en outre renforcé par la forte représentation accordée aux institutions. Devaient en effet être présents les 22 ministres du Gouvernement accompagnés de leurs 22 directeurs généraux, 13 délégués de l'Assemblée nationale révolutionnaire ainsi que l'ensemble des ambassadeurs.

Les réactions furent alors très violentes. En dépit du fait que le Comité avait proclamé cette liste définitive et irrévocable, il décida donc d'organiser de nouvelles réunions de concertation. A leur issue, une nouvelle répartition fut publiée le 8 février, le PRPB obtenant cette fois deux délégués à l'instar des autres sensibilités politiques. Cette révision fut symbolique de la capacité de résistance et de l'influence de l'opposition, d'une part, et de la capacité de l'ensemble des acteurs à dégager des solutions de compromis, d'autre part.

En vertu de la seconde détermination des quotas réalisée par le Comité préparatoire, la Conférence nationale du Bénin se composait d'un total de 488 délégués. Ils furent en réalité 493 au terme des travaux de la Commission de vérification des mandats, présidée par Léopold Dossou<sup>337</sup>. Leur liste exhaustive et nominative fit l'objet d'une publication<sup>338</sup>.

La composition de la Conférence nationale du Bénin fut la suivante<sup>339</sup> : Paysans et artisans : 86 délégués (un par district) ; Syndicats : 39 délégués (un à trois représentants selon l'importance du syndicat) ; Associations de développement des districts<sup>340</sup> :

335 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 38-40.

336 Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 140-142.

337 Rapport de la Commission de vérification des mandats en date du 25 février 1990. Il y eut en effet finalement cinq représentants de la communauté béninoise de France. Ils siégèrent en alternance, à raison d'une personne par jour, et comptent donc pour un délégué. S'ajoutèrent également un délégué pour l'Association pour la promotion économique, sociale et culturelle du district rural de Zagnanado, un pour le district de Lalo et deux représentants du nouveau Syndicat national des enseignants de la maternelle et de la base. Le nombre de conférenciers ne pouvait être supérieur à cinq cents. Il avait en effet été décidé qu'ils se réuniraient au grand auditorium de l'hôtel Alédjo de Cotonou – seul endroit à présenter de telles conditions de prix et de sécurité – dont la capacité d'accueil était limitée à cinq cents places.

338 *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 191-209.

339 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 194-199.

340 Les associations de développement permirent une instrumentalisation du régionalisme béninois sur la base de la logique du terroir. A l'occasion de la création de l'UGDO (Union générale pour le développement de Ouidah) et de la conclusion des accords de jumelage entre Ouidah et Pritchard (Etats-Unis) en 1985, le Président Kérékou lança un appel aux cadres béninois afin qu'ils « retournent dans leurs villages » dans l'objectif de créer une association de développement. Cette stratégie présentait deux avantages : profiter du retour des cadres dans leurs localités pour participer indirectement aux actions de développement dont le régime se désengageait progressi-



70 délégués (un par association) ; Représentants des cultes : 18 délégués<sup>341</sup> ; Ordres et associations professionnels : 13 délégués<sup>342</sup> ; Cadres de l'Administration : 22 délégués ; Forces armées populaires : 17 délégués ; Université nationale du Bénin : 12 délégués ; Chambre de Commerce et d'industrie et Organisation nationale des employeurs du Bénin : 8 délégués ; ONG : 4 délégués<sup>343</sup> ; Organisation et association des femmes (autres que celle du PRPB) : 6 délégués ; Communautés béninoises à l'étranger : 11 délégués<sup>344</sup> ; Postes diplomatiques : 13 délégués ; Personnalités et sages : 31 délégués<sup>345</sup> ; Organes centraux de l'Etat : 30 délégués ; Sensibilités politiques : 106 délégués<sup>346</sup>.

Il restait alors à désigner les délégués. La catégorie des Personnalités est la seule pour laquelle le Comité en désigna une partie. Il s'agissait des anciens Présidents et de ceux dont le nom avait été mentionné comme Premier ministre probable. Les sages et notables furent quant à eux désignés par les associations de développement. Concernant les autres catégories, le Comité estima que ni lui, ni le Gouvernement, ni les autorités administratives locales ne devaient être impliqués dans les désignations. Il décida alors de publier et diffuser la liste des structures ou sensibilités à plusieurs reprises à la radio afin que chacune d'elles lui adresse la liste des noms de ses délégués<sup>347</sup>. Cette procédure permit que la sélection des participants soit transparente et indépendante du pouvoir en place.

En raison de la très grande diversité des participants, la composition de la Conférence nationale du Bénin n'était donc pas immédiatement lisible. Bien qu'elle apparût hétérogène, il était en effet difficile de déterminer quels seraient les rapports de force exacts en son sein. Comme cela se confirma ultérieurement, elle laissait en réalité le

---

vement et utiliser leur caution morale pour drainer des capitaux vers le pays. Chaque cadre lutta ainsi de son côté pour décrocher des opportunités financières à investir chez lui. Ces nouveaux espaces d'expression servirent de refuge à de nombreux intellectuels béninois en raison de leur caractère apolitique supposé. L'activité au sein de l'association devint donc progressivement le critère de jugement des cadres d'une région par le pouvoir et par la population. Voir : Nassirou BAKO-ARIFARI, « Démocratie et logiques du terroir au Bénin », *Politique africaine*, octobre 1995, n° 59, p. 9-13.

- 341 Respectivement quatre pour l'Eglise catholique, l'Eglise protestante et la Religion musulmane, un pour les religions traditionnelles et deux pour les religions du christianisme céleste.
- 342 Un représentant pour chacune des professions suivantes : avocats, architectes, médecins, pharmaciens, huissiers, magistrats, experts-comptables, notaires, artistes et plasticiens, journalistes, écrivains et critiques littéraires, musiciens et chanteurs, praticiens de la médecine traditionnelle.
- 343 Deux pour le Conseil des ONG en activité au Bénin, un pour l'Association béninoise des écologistes et un pour la Commission béninoise des Droits de l'Homme.
- 344 Les communautés résidant dans les pays suivants disposaient chacune d'un représentant : Sénégal, Gabon, Congo, Côte d'Ivoire, France, Togo, Ghana, Nigeria, Cameroun, Niger et Burkina
- 345 Cinq anciens Présidents, deux sages ou notables pour chacune des six provinces et quatorze autres personnalités : A. Tévoédjrè, B. Borna, A. Houngbédji, M. Mensan, A. Baba-Moussa, G. Mèdjè, N. Soglo, M. Glélé, K. Da Silva, S. S. Adotévi, P. Gonçalves, E. Prudencio, J. Béhanzin et M. Kouandété.
- 346 Deux pour chacune des cinquante-et-une sensibilités et un pour chacune des quatre organisations de masse du PRPB.
- 347 Concernant les syndicats et en raison des désaffiliations massives de la centrale syndicale unique, le Comité décida que seules les fédérations de base enverraient des délégués. Le problème fut que dans différents secteurs, deux groupes se présentèrent. Lorsque le Comité échoua dans sa conciliation, il réserva le dossier pour la Conférence elle-même. Il en alla de même pour les Béninois de l'extérieur dont le nombre était bien supérieur au quota affecté.

jeu largement ouvert. En revanche, la manière dont la composition de la Conférence nationale fut déterminée était déjà très instructive. Elle permit en effet l'expression et la résolution des différends et ainsi le rééquilibrage d'une composition, qui avantageait originellement trop manifestement le régime kérékiste. Elle se caractérisa aussi par une méthode transparente et par la précision des informations communiquées. Cette efficacité permit que les travaux de la Conférence nationale débutent deux mois seulement après que la décision de l'organiser n'ait été prise.

Ces caractéristiques transparaissent plus manifestement encore en comparant la détermination de la composition de la Conférence nationale du Bénin avec celles des autres CNS.

## 2. Le contrechamp de la composition des autres CNS

La détermination de la composition des CNS postérieures à celle du Bénin permet de faire ressortir *a contrario* les caractéristiques de la transition béninoise. En effet, si la composition de la Conférence nationale nigérienne demeure relativement claire et peu conflictuelle, elle est en revanche très nettement dominée par l'opposition (a). La composition de la Conférence nationale donna lieu à des difficultés plus sensibles encore au Congo, Togo et Tchad (b), tandis qu'au Zaïre, les acteurs ne parvinrent à s'accorder sur la composition de la CNS que plusieurs mois après l'ouverture de ses travaux (c).

### a. Une composition dominée par l'opposition au Niger

La composition de la Conférence nationale du Niger ne peut être connue avec autant de précision que celle du Bénin. En revanche, les rapports de force en présence sont plus nets en raison de la composition plus politisée de la commission chargée de sa préparation.

La Commission Nationale Préparatoire de la Conférence Nationale (CNPCN) du Niger n'était en effet pas un simple organe technique à la composition resserrée. Selon l'article 2 du décret du 4 mai 1991<sup>348</sup>, elle devait en effet comprendre des représentants des institutions établies, de l'USTN<sup>349</sup>, de l'USN<sup>350</sup>, des partis politiques provisoirement agréés, des syndicats patronaux et des syndicats non affiliés. La commission était donc davantage une pré-conférence, qu'un organe veillant à une organisation efficace

348 Décret n° 91-075/PRN du 4 mai 1991 portant création et attributions d'une Commission préparatoire de la Conférence nationale.

349 USTN : Union des Syndicats des Travailleurs Nigériens. Elle était à l'origine la centrale syndicale unique, mais était passée dans l'opposition et avait joué un rôle déterminant dans la mobilisation sociale ayant permis l'organisation de la Conférence nationale.

350 USN : Union des Scolaires Nigériens. Elle a joué un rôle déterminant dans la mobilisation sociale ayant permis l'organisation de la Conférence nationale.

de la future Conférence nationale. Sur ses soixante-huit premiers membres<sup>351</sup>, sept seulement représentaient le pouvoir, toutes institutions confondues. L'USN, l'USTN et les syndicats patronaux disposaient en effet respectivement de sept représentants chacun, tandis que les dix-huit partis provisoirement agréés comptaient chacun deux délégués. La composition de la CNPCN donna d'ailleurs lieu à la première mobilisation des femmes, car elle n'en comptait qu'une<sup>352</sup>. Suite à la marche historique organisée le 13 mai 1991, jour de l'installation officielle de la commission, un arrêté vint réduire cette inégalité en portant à cinq le nombre de femmes et à soixante-douze le nombre de membres de la commission<sup>353</sup>.

La composition de la CNPCN eut une influence décisive sur celle de la Conférence nationale. Cette dernière devait ainsi comporter 1204 participants, dont 884 délégués titulaires exclusifs du droit de vote<sup>354</sup>. Ces 884 délégués se composaient ainsi : Pouvoir : 100 délégués ; USTN : 100 délégués ; USN : 100 délégués ; Syndicats patronaux : 100 délégués ; Partis politiques : 336 délégués<sup>355</sup> ; Associations : 138 délégués<sup>356</sup> ; Syndicats non affiliés : 10 délégués<sup>357</sup>. La CNS se composait également de 320 autres participants ne disposant originellement pas du droit de vote<sup>358</sup> : Monde rural : 64 ; Forces armées : 40 ; Administration : 30 ; Personnalités qualifiées : 186, dont notamment des fonctionnaires internationaux nigériens.

Contrairement à la Conférence nationale du Bénin, la place réservée à l'opposition apparaît manifestement très forte au sein de la Conférence nationale du Niger. Chaque structure composée de délégués ne disposant que d'une voix, son poids ne résulte toutefois pas de la présence des partis politiques, mais bien plutôt de celle des syndicats et des scolaires, qui formaient quatre des sept structures. Leur surreprésentation traduit le rôle joué par l'USN et l'USTN dans la contestation du pouvoir et leur méfiance à l'égard des partis politiques, jugés incontrôlables et de création trop récente pour s'exprimer avec suffisamment d'autorité. Elle traduit également la puissance très forte acquise par l'opposition en amont de l'ouverture des travaux, ce qui distingue les transitions nigérienne et béninoise.

351 Arrêté n° 004/PM du 29 mai 1991.

352 Cette faible représentation s'explique notamment par le refus d'accorder une place plus importante aux associations, que l'opposition justifiait par leur inféodation résultant de leur ancienne affiliation au MNSD. L'USTN était pourtant dans une situation analogue...

353 Arrêté n° 005/PM du 29 mai 1991.

354 Jean-Claude MIGNAN, *La difficile démocratisation du Niger*, Editions Ginette Fabre et Jean-François Lionnet, CHEAM, 2000, p. 60-63

355 Quatorze délégués pour chacun des vingt-quatre partis représentés.

356 Deux délégués pour chacune des soixante-neuf associations représentées.

357 Deux délégués pour chacun des cinq syndicats représentés.

358 Les représentants du monde rural, de l'Administration centrale, des forces armées et paramilitaires, des fonctionnaires internationaux nigériens et des Nigériens de l'étranger furent intégrés dans la structure des associations lors du vote sur l'article 39 du Règlement intérieur. Ils acquirent ainsi le statut de délégués disposant du droit de vote.

Si elles donnèrent lieu à des conflits réductibles, les compositions des Conférences nationales congolaise, togolaise et tchadienne sont quant à elles plus complexes à analyser tant en raison du manque de sources les décrivant précisément que de la difficulté de déterminer l'orientation de leurs membres. Cette imprécision les distingue de la Conférence nationale du Bénin.

*b. Une composition confuse et pléthorique au Congo, au Togo et au Tchad*

Contrairement à celle de la Conférence nationale du Bénin, les compositions des CNS du Togo, du Congo et du Tchad sont difficilement observables. Elles traduisent ainsi un niveau de précision et de transparence bien moins élevée. Les conflits les entourant furent en revanche parfois plus importants.

La composition exacte de la Conférence nationale congolaise n'est pas accessible. Rémy Bazenguissa-Ganga cite le chiffre de 1202 délégués et donne la répartition suivante<sup>359</sup> : Partis politiques : 536<sup>360</sup> ; Associations scientifiques et sociétés savantes : 80<sup>361</sup> ; Associations non gouvernementales : 22<sup>362</sup> ; Associations de la société civile : 180<sup>363</sup> ; Confessions religieuses : 28<sup>364</sup> ; CSC<sup>365</sup> : 20 ; Syndicats : 5<sup>366</sup> ; Chambre nationale de commerce et d'agriculture du Congo : 5 ; Institutions nationales : 158 ; Sociétés d'Etat et sociétés mixtes : 21 ; Administrations publiques : 16 ; Ambassades du Congo à l'étranger : 19 ; Congo au sein des organisations internationales : 34 ; Autorités anciennes : 9 ; Observateurs étrangers : 7 ; Individualités : 52 ; Organes de la presse internationale et nationale : 20.

L'auteur affirme se référer à la liste approuvée par le décret n° 91-029 du 23 février 1991 portant nomination des délégués à la Conférence nationale<sup>367</sup>. Toutefois, le total de 1202 ne correspond pas à la somme des nombres avancés par catégorie, qui s'élève à 1212. Aucun de ces deux nombres ne peut en outre être considéré comme définitif, dans la mesure où, comme dans tous les autres pays, la Conférence nationale congolaise mit en place une commission de vérification des mandats après la reprise de ses travaux, le 2 mars 1991. L'ensemble des sources doctrinales concorde néanmoins sur un total définitif d'environ 1200 délégués<sup>368</sup>.

<sup>359</sup> Rémy BAZENGUISSA-GANGA, *Les voies du politique au Congo – Essai de sociologie historique*, Karthala, 1997, p. 375.

<sup>360</sup> Huit délégués pour chacun des soixante-sept partis.

<sup>361</sup> Deux délégués pour chacune des quarante associations.

<sup>362</sup> Deux délégués pour chacune des onze associations.

<sup>363</sup> Deux délégués pour chacune des quatre-vingt-dix associations.

<sup>364</sup> Sept délégués pour chacune des quatre confessions.

<sup>365</sup> CSC : Confédération Syndicale Congolaise.

<sup>366</sup> Un délégué pour chacun des cinq syndicats.

<sup>367</sup> Ce texte n'est curieusement pas accessible sur le site <http://www.ntiposoft.com/legicongo/>, équivalent du site *legifrance*.

<sup>368</sup> Voir, par exemple, Emmanuel NOMBO, *L'évolution constitutionnelle et démocratique en Afrique : le cas du Congo-Brazzaville*, Thèse de doctorat, 2003, Aix-Marseille III, p. 56. Patrice Yengo décrit la même composition

Rémy Bazenguissa-Ganga fournit un tableau comparatif intéressant des partis politiques répartis selon leur principe de constitution et l'origine de leur capital politique, ainsi qu'un tableau relatif à la répartition des associations en fonction des partis les ayant créées<sup>369</sup>. Ils révèlent que la quasi-totalité des partis politiques légalisés émanaient des groupes d'amis et des cercles d'études. Ces derniers se caractérisaient soit par leur appartenance ancienne ou contemporaine au PCT<sup>370</sup>, soit par une expérience acquise directement ou par héritage dans le cadre des partis historiques antérieurs au PCT – le PPC<sup>371</sup>, le MSA<sup>372</sup>, l'UDDIA<sup>373</sup> et le MNR<sup>374</sup> –, soit enfin par la participation aux différents mouvements étudiants. L'auteur établit ainsi que, sur les soixante-sept partis politiques représentés<sup>375</sup>, treize étaient des partis-mère, cinquante étaient le produit de segmentation et quatre de regroupements. Cette logique de segmentation était double. Le premier type de segmentation répondait aux dynamiques objectives internes aux partis. Il s'agissait alors de partis créés par des acteurs détenant le capital politique le plus haut, en raison de leur appartenance au PCT, mais surtout à l'UDDIA et au MNR. Le second type de segmentation était au contraire stratégique et visait à s'assurer la meilleure représentation possible à la Conférence nationale. En outre, sur les soixante-sept partis moins le PCT, vingt-cinq avaient été créés par d'anciens exclus du PCT, dix par des alliés du PCT, dix par l'UDDIA, quatre par le MSA et le PPC, quatre par l'UGEEC<sup>376</sup>, cinq par le MNR, trois par l'AEC<sup>377</sup>, quatre par des jeunes radicaux et un par l'Université. Ainsi, la majorité des leaders ayant formé des partis politiques avaient en réalité acquis leur capital politique au sein du PCT. La plupart des associations existaient quant à elles avant la Conférence nationale. Néanmoins, certaines avaient été créées de toutes pièces par les acteurs politiques. Parmi les cent quarante et une associations, on peut ainsi estimer que cinquante-deux émanaient du PCT, quatorze de l'opposition et huit de la dissidence du PCT.

Ainsi, malgré des tentatives de verrouillage du PCT, la composition de la Conférence nationale laissait le jeu relativement ouvert, ce dont ses travaux attestèrent.

---

que Rémy Bazenguissa-Ganga, mais semble l'avoir simplement reprise : Patrice YENGO, *La guerre civile de Congo-Brazzaville (1993-2002)* – « Chacun aura sa part », Karthala, 2006, p. 84.

369 Rémy BAZENGUISSA-GANGA, *Les voies du politique au Congo – Essai de sociologie historique*, Karthala, 1997, p. 377-379.

370 PCT : Parti Congolais du Travail de tendance marxiste-léniniste fondé en 1969 par Marien Ngouabi. Il fut le parti unique durant la République populaire du Congo.

371 PPC : Parti Progressiste Congolais, créé en 1946, section congolaise du RDA (Rassemblement Démocratique Africain), parti panafricain.

372 MSA : Mouvement Socialiste Africain, parti panafricain.

373 UDDIA : Union Démocratique de Défense des Intérêts Africains, fondé en 1956 par l'abbé Fulbert Youlou, qui dirigea le Congo jusqu'en 1963.

374 MNR : Mouvement National de la Révolution, parti unique de 1964 à 1969, de tendance marxiste.

375 Chiffre confirmé par Guy MENGA, *Congo, la transition escamotée*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1993, p. 20.

376 UGEEC : Union Générale des Elèves et Etudiants Congolais.

377 AEC : Association des Etudiants Congolais.

La principale difficulté tenait à son caractère pléthorique. La Conférence nationale congolaise comprenait en effet environ 1200 délégués, soit plus de deux fois plus que les assises béninoises. Or, le Bénin était en réalité deux fois plus peuplé que le Congo, à cette date<sup>378</sup>. Ce nombre très – trop – élevé de conférenciers participa aux dérives des débats.

La composition de la Conférence nationale togolaise présente des caractéristiques similaires. Elle s'avère en premier lieu assez opaque. Il n'en est fait mention ni dans son Règlement intérieur, ni même dans ses actes<sup>379</sup>. Seul le décret présidentiel portant convocation de la Conférence nationale y fait référence<sup>380</sup>. Publié au journal officiel<sup>381</sup>, son article 3 dispose que la liste des participants est jointe en annexe, sans que cette dernière ne soit toutefois accessible dans la version mise en ligne<sup>382</sup>. Les sources doctrinales restent tout aussi évasives. Jean Yaovi Degli cite le chiffre de 772 délégués répartis comme suit : partis d'opposition : 19,5 %, RPT<sup>383</sup> : 8 %, principaux groupes sociaux : 19,5 % et institutions publiques et civiles : 53 % (dont 4 % pour l'armée)<sup>384</sup>. Parfois repris<sup>385</sup>, ce chiffre et cette description demeurent assez vagues.

Aboudou Salami Manam Sani précise toutefois que les critères d'attribution des 760 sièges prévus par la commission paritaire<sup>386</sup> furent jugés inéquitables par la presse de l'opposition, qui estimait que 54 % des délégués seraient alors favorables au camp présidentiel<sup>387</sup>. Ce calcul se fondait sur la présomption selon laquelle les délégués de certaines catégories soutiendraient nécessairement le Président Eyadéma, ce qui se révéla inexact pour la plupart des délégués du monde rural, ainsi que pour certains chefs traditionnels et cadres des services publics. Les nouvelles négociations conduisirent à l'ajout de 200 sièges supplémentaires. L'opposition souhaitait autant que le camp présidentiel détenir au

**378** La population du Bénin s'élevait à 4,8 millions d'habitants en 1991, contre 2,3 millions pour le Congo en 1992. Voir respectivement : *Encyclopaedia Universalis*, 1995, vol. 3, p. 1011 et vol. 6 p. 380.

**379** *Les actes de la Conférence nationale souveraine*, Lomé, juillet-août 1991, Editogo, 2<sup>e</sup> trimestre 1992, 80 pages.

**380** Décret n° 91-179 du 25 juin 1991 portant convocation de la Conférence nationale.

**381** Journal officiel de la République togolaise, 36<sup>e</sup> année, n° 16, 4 juillet 1991, p. 2.

**382** <http://www.legitogo.gouv.tg/annee/1991/jo%201991-016.pdf>.

**383** RPT : Rassemblement du Peuple Togolais, parti unique du Président Eyadéma.

**384** Jean Yaovi DEGLI, *Togo : la tragédie africaine*, Editions Nouvelles du Sud, 1996, p. 40.

**385** Voir, par exemple, Takuo IWATA, « La conférence nationale souveraine et la démocratisation au Togo : du point de vue de la société civile », *Africa development*, 2000, vol. XXV, n° 3 et 4, p. 147.

**386** Au Togo, l'opposition refusa le « programme » de démocratisation proposé par le régime. Elle maintint une pression forte notamment au travers de mouvements étudiants. L'un des moments les plus importants fut une marche de protestation qui se tint le 16 mars 1991 et était organisée par le Front des Associations pour le Renouveau (FAR). Elle dégénéra en de violents affrontements. Le Président Eyadéma reçut le FAR le 18 mars 1991. A l'issue de la rencontre, il annonça une amnistie générale et la prise de dispositions rapides pour que les partis politiques puissent se créer librement. Il affirma également admettre le principe d'un Forum National du Dialogue. Pour mettre en œuvre ces décisions et notamment organiser ce Forum, une commission paritaire réunissant des représentants du Gouvernement et des représentants du FAR fut mise en place. Aboudou Salami MANAM SANI, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, p. 68-69.

**387** Aboudou Salami MANAM SANI, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, p. 77-78.

moins la majorité des sièges. Elle obtint même le report de l'ouverture des travaux de la Conférence afin que les catégories Monde rural et Chefferie traditionnelle soient recomposées sur une base et selon une procédure plus démocratiques. En réalité, ces recompositions consistèrent, purement et simplement, à remplacer, par acclamation, les délégués dont le soutien à l'opposition n'était pas certain.

Recenser avec précision et certitude les délégués composant la Conférence togolaise est donc impossible, son caractère pléthorique est en revanche manifeste. Si la composition de la Conférence donna lieu à quelques conflits, leurs conséquences se bornèrent néanmoins à gêner l'ouverture de ses travaux. La participation des Forces Armées Togolaises fut la plus problématique<sup>388</sup>. Elle était pourtant fondamentale pour la réussite du processus transitionnel, car elles avaient été la pierre angulaire du régime pendant plusieurs décennies. Elles contestèrent en premier lieu fermement le nombre de représentants qui leur était dévolu. Cette première friction était révélatrice de la très forte résistance des militaires à la tenue de la Conférence nationale<sup>389</sup>. Enfin, le Bureau provisoire fut confronté à une délicate procédure de vérification des mandats, mais les travaux purent finalement s'ouvrir<sup>390</sup>.

Au Tchad, la composition de la Conférence nationale donna également lieu à de longues tractations. La Commission préparatoire avait proposé un total de 1097 délégués ainsi répartis<sup>391</sup> : Institutions de l'Etat : 364 ; Partis politiques : 240 ; Société civile : 352 ; Autres : 9 ; Tchadiens de l'étranger : 30 ; Personnalités : 102. Toutefois, cette proposition fut modifiée par la Commission tripartite, formée à la suite des contestations émises par l'opposition<sup>392</sup>. Elle réduisit le nombre de participants ainsi que les quotas attribués à chaque composante.

388 Jean Yaovi DEGLI, *Togo : la tragédie africaine*, Editions Nouvelles du Sud, 1996, p. 99.

389 Elle s'accroît encore après sa proclamation de souveraineté. En effet, si le Gouvernement finit par reprendre sa place à la suite de la suspension des travaux et des négociations organisées par le Présidium, les forces armées ne reprirent en revanche jamais la leur parmi les conférenciers.

390 Outre le problème de l'absence des seize délégués représentant les forces armées, l'opposition dénonça, par de violentes diatribes, l'existence d'une ambiguïté entre le RPT, tel qu'il existait auparavant, et sa nouvelle mouture résultant de sa mise en conformité avec la nouvelle charte des partis. Les partisans du pouvoir n'y opposèrent qu'un silence prudent. Cette stratégie, apparemment décidée par le Président Eyadéma, permit finalement la validation de la composition de la Conférence nationale. Stéphane SCRIVE, *La crise de la Démocratie en Afrique – L'exemple du Togo*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2009, p. 80-81.

391 Robert BUIJTENHUIJS, *La conférence nationale souveraine du Tchad*, Karthala, 1993, p. 46.

392 La préparation de la Conférence nationale tchadienne fut globalement conflictuelle alors même que la question de sa souveraineté avait été préalablement favorablement tranchée. Ainsi, la Commission préparatoire, nommée par décret présidentiel du 24 décembre 1991, fut très rapidement contestée par l'opposition. Ses travaux furent en outre très lents, puisqu'elle ne rendit son rapport qu'à la fin du mois de juillet 1992, alors que la Conférence devait elle-même s'ouvrir en mai 1992. Pourtant, cette dernière ne commença pas sur le champ. En effet, le Gouvernement créa, le 13 novembre 1992, une Commission Tripartite comprenant cinq représentants des pouvoirs publics, cinq des partis politiques et deux de la société civile. Elle était chargée d'une mission incongrue : étudier le rapport final de la commission préparatoire et faire des propositions d'amendements. Ce deuxième organe n'avait à l'origine pas été prévu. Dans un premier temps, il fut paradoxalement analysé, notamment par la presse, comme une concession faite à l'opposition. Cependant, rapidement, l'opposition refusa de participer à la Commission tripartite, qui fut dès lors considérée comme une technique présidentielle visant à noyauter la Conférence. La situation se débloqua en janvier 1993. Toutefois, les débuts des travaux de la Conférence nationale témoignent

Comme au Congo et au Togo, la composition de la Conférence nationale est difficile à déterminer exactement. Les délégués eux-mêmes s'interrogèrent sur cette question, ainsi, M. Lamana, président d'un parti de l'opposition, demanda le nombre des inscrits lors de la séance du 1<sup>er</sup> février 1993. Il lui fut répondu 830, alors même que 846 cartes d'électeurs étaient établies le lendemain.

Robert Buijtenhuijs retient d'ailleurs ce dernier nombre et l'estimation suivante<sup>393</sup> : – Pouvoirs publics : 116 délégués, nombre bien plus bas que celui initialement prévu par la commission préparatoire. Ces délégués étant *a priori* acquis à la cause du camp présidentiel, cette réduction pourrait être considérée à tort comme un gain pour l'opposition. Elle résulte en réalité d'une astuce de la Tripartite, qui déplaça simplement certains de ses représentants dans la catégorie Représentants de la population ou Personnalités ressources ; – Partis politiques : 256 délégués à raison de huit pour chacun des trente-deux partis légalisés et d'un pour chacun des six en voie de légalisation. Pour le camp présidentiel, s'ajoutaient, au MPS<sup>394</sup>, treize partis ayant fondé, le 28 octobre 1992, la Nouvelle coordination. Cette dernière s'affichait modérée, mais fut considérée par beaucoup comme un sous-marin du MPS, tous les partis la composant ne lui étant toutefois pas inféodés. Une quinzaine d'autres partis avaient constitué, le 12 novembre 1992, le Forum pour le changement démocratique, clairement situé dans l'opposition. A mi-chemin entre ces deux coalitions en termes de relations avec le pouvoir, un certain nombre de partis indépendants créèrent, au début de la Conférence, le Collectif pour les initiatives démocratiques. Au-delà de ces représentations schématiques, il est en réalité très difficile de situer les partis tchadiens sur un échiquier politique. Il y eut, d'un côté comme de l'autre, des volte-face spectaculaires au cours des débats de la Conférence ; – Organisations politico-militaires : 10 à raison de deux délégués par organisation<sup>395</sup>. Plutôt effacées durant les débats, à l'exception du Comité du sursaut national pour le progrès et la démocratie, elles se situaient plutôt du côté de l'opposition ; – Associations de défense des droits de l'Homme et organisations de jeunesse : 31 délégués, dont la quasi-totalité étaient à la pointe du combat démocratique ; – Associations socio-professionnelles, culturelles et humanitaires : 99 délégués. La participation des organisations de la société civile, quasiment toutes farouchement anti-MPS, avait été restreinte par la Commission tripartite.

---

de la faiblesse du compromis trouvé, notamment concernant sa composition. Voir : Robert BUIJTENHUIJS, *La conférence nationale souveraine du Tchad*, Karthala, 1993, p. 40-44.

**393** Robert BUIJTENHUIJS, *La conférence nationale souveraine du Tchad*, Karthala, 1993, p. 46-55.

**394** MPS : Mouvement Patriotique du Salut, parti politique d'Idriss Déby.

**395** Pour participer à la Conférence, elles avaient accepté, au moins temporairement, de déposer les armes. D'autres organisations armées refusèrent de participer et poursuivirent leurs activités, y compris durant les travaux.



A ces membres s'ajoutaient également 168 représentants de la population<sup>396</sup>, 12 représentants des Tchadiens à l'étranger<sup>397</sup>, 8 représentants des Cultes<sup>398</sup> et 144 personnalités ressources<sup>399</sup>.

Eu égard à cette composition, les observateurs et les délégués de l'opposition considérèrent que la Conférence nationale tchadienne avait été verrouillée par le MPS. Ses travaux démontrèrent pourtant une situation bien plus complexe. Les débats échappèrent en effet au contrôle tant du MPS, que des partis d'opposition, créant une situation instable et imprévisible.

Au Congo, au Togo et au Tchad, la détermination de la composition des Conférences nationales ne fut donc ni transparente, ni dénuée de stratégies et de conflits. Ce fut toutefois au Zaïre qu'elle fut la plus problématique et traduisit un contexte de transition très différent de celui du Bénin.

### *c. Une composition marquée par une irréductible conflictualité au Zaïre*

La détermination de la composition de la CNS du Zaïre fut la plus éloignée de celle du Bénin. Extrêmement confuse, elle démontra en effet l'existence d'une multitude de sources de conflits et la très grande difficulté de leur résolution dans ce pays.

Au Zaïre, il fallut ainsi plusieurs mois, après l'ouverture des travaux de la Conférence nationale, pour que l'ensemble des parties parviennent à trouver un accord concernant sa composition. Lors de la clôture de ses travaux le 18 juin 1991, la commission préparatoire avait fixé le nombre de participants à 2850<sup>400</sup> : 900 délégués pour les Partis politiques, 1100 pour la Société civile, 750 pour les Institutions et 100 Invités.

396 Parmi ces 168 délégués, 12 représentaient les sultans, 112 les chefs de canton, 32 le monde rural et artisanal et 12 les colonies tchadiennes à l'étranger. La présence des sultans et chefs de canton au sein de cette catégorie explique pour une large part la diminution du quota dévolu aux Institutions. Astuce destinée à faire baisser artificiellement le nombre de représentants du pouvoir, cette manœuvre de la Tripartite fut d'autant plus contestée par l'opposition que le principe de l'élection par la population des chefs de canton, proposé par la commission préparatoire, ne fut pas retenu. Ils furent finalement choisis par les préfets. Toutefois, leurs positions ne furent pas toujours pro-MPS, certains Tchadiens estimant d'ailleurs qu'ils étaient plus représentatifs de la population que les partis politiques. Les représentants du monde rural – un éleveur et un agriculteur par préfecture – et de l'artisanat furent également choisis par les préfets, en outre à la va-vite, ce qui nuisit à leur représentativité.

397 Pleinement justifiée au regard du très grand nombre de Tchadiens émigrés en raison de la guerre civile ou des conditions économiques, cette composante s'avéra problématique. Ses délégués furent en effet désignés par les ambassadeurs du Tchad dans les pays de la diaspora, qui furent alors accusés d'avoir sélectionné les partisans du pouvoir, ce qui s'avéra lors des débats.

398 Deux pour les catholiques, deux pour les protestants et quatre pour les musulmans. Robert Buijtenhuijs estime les quatre premiers plutôt anti-MPS, contrairement aux quatre derniers.

399 Ce nombre est supérieur à celui prévu par la commission préparatoire. Cette catégorie hétéroclite se compose d'anciens ministres, ambassadeurs et militaires, des sept membres du Comité des sages, qui avait permis la résolution du conflit opposant le MPS et le Forum quant au fonctionnement de la Tripartite, et des vingt-sept directeurs des sociétés d'Etat et des sociétés mixtes. La présence de ces derniers, qui auraient dû figurer parmi les représentants du pouvoir, n'avait pas été prévue par la commission préparatoire. Si l'opposition considéra cette composante acquise au MPS, les positions de ses délégués furent plutôt hétérogènes.

400 Francis KIKASSA, « Des « Dialogues » belgo-congolais aux Dialogues intercongolais 1960-2001 : A la recherche de l'unité et de la légitimité en RDC », [www.grandslacs.net](http://www.grandslacs.net), p. 8.

Cette composition donna lieu à de vives réactions<sup>401</sup>. Ainsi, dans une déclaration du 21 juin 1991, l'épiscopat catholique estimait « *inadmissible que les représentants des institutions publiques et des partis politiques (se) taillent la part du lion en totalisant la majorité de tous les participants* ». Cette assimilation des institutions et des nouveaux partis politiques était révélatrice du scepticisme entourant la possibilité d'un changement réel par le biais de l'opposition politique. De même, l'Union sacrée de l'opposition, constituée en juillet 1991 autour des trois poids lourds de l'opposition – UDPS<sup>402</sup>, PDSC<sup>403</sup> et UFERI<sup>404</sup> –, dénonça un processus de sélection destiné à noyer l'opposition véritable qu'elle incarnait selon elle.

Les difficultés que connut ensuite la Conférence nationale concernant la désignation des délégués révélèrent sa préparation approximative et le désordre ambiant. En effet, il apparut, lors de la première séance de travail, le 12 août 1991, que les conférenciers étaient 3485 : 1620 pour la Société civile, 885 pour les Partis politiques, 794 pour les Institutions publiques, 76 Invités et 110 représentants des groupes religieux, alors même que cette catégorie n'avait pas été prévue<sup>405</sup>. Les Invités et Partis politiques se voyaient donc sous-représentés, tandis que les Institutions publiques et la Société civile étaient en surnombre. Il existait en outre plusieurs listes concurrentes pour cette dernière catégorie. Les débats, déjà particulièrement houleux depuis l'ouverture des travaux, s'envenimèrent alors encore davantage, chaque camp souhaitant s'assurer la majorité numérique.

Outre le problème de la formation du bureau provisoire, la question de la composition de la Conférence nationale fut d'ailleurs l'un des motifs pour lesquels l'Église catholique et l'Union sacrée de l'opposition décidèrent de suspendre leur participation. L'opération de revalidation des mandats constitua donc momentanément l'objet du discours politique zaïrois<sup>406</sup>. Elle fut d'autant plus complexe qu'il était en réalité très difficile de déterminer qui soutenait l'opposition ou le camp présidentiel. La catégorie de la Société civile l'illustre parfaitement. Une grande partie des délégués la composant s'étaient en effet réunis autour du Docteur Elias Numbi et avait ainsi rejoint l'Union sacrée de l'opposition. Pour contrer ce mouvement, les mobutistes multiplièrent artificiellement le nombre d'associations afin qu'elles participent à la Conférence dans cette catégorie. Au sein de cette composante, naquit alors un second groupe, dit neutre et apolitique, constitué autour de Bongombe Bohulu, soutien du Président. La catégorie des Partis politiques présentait le même manque de lisibilité, puisqu'elle était constituée de membres de l'opposition,

401 Gauthier de VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 21-23.

402 UDPS : Union pour la Démocratie et le Progrès Social, parti de tendance socialiste, notamment créé par Marcel Lihau et Etienne Tshisekedi.

403 PDSC : Parti Démocrate et Social-Christien, créé par Joseph Ileo et André Bo-Boliko Lokonga.

404 UFERI : Union des Fédéralistes Et des Républicains Indépendants, parti créé par Nguz a Karl i Bond.

405 Dieudonné Wamu OYATAMBWE, *Les mots de la Démocratie au Congo-Zaïre (1990-1997)*, l'Harmattan, 2006, p. 77.

406 Dieudonné Wamu OYATAMBWE, *Les mots de la Démocratie au Congo-Zaïre (1990-1997)*, l'Harmattan, 2006, p. 78-79.

mais aussi de membres de partis satellites du MPR<sup>407</sup>. Les Institutions publiques étaient, quant à elles, représentées par des fonctionnaires choisis, acquis au pouvoir en place et généralement recrutés sur des bases clientélistes.

En raison de la suspension des travaux, il fallut attendre les séances des 27 et 30 décembre 1991 pour que le rapport de la commission de vérification et de validation des mandats soit examiné en plénière<sup>408</sup>. L'opposition considéra que les procédures de désignation, ayant conduit à une surreprésentation du pouvoir, n'avaient pas été suffisamment remises en cause. Les propositions formulées par Christophe Lutundula, délégué de la Société civile, permirent un dénouement<sup>409</sup>. Elles consistaient à réduire la représentation de certaines Institutions publiques, telles que le Gouvernement, la Présidence et le Parlement, ainsi qu'à supprimer la catégorie des Invités du gouvernement remplacée par celle des Invités de la Conférence nationale. Leur mise en œuvre permit d'atteindre les quotas fixés par la commission préparatoire et d'obtenir un accord des deux camps.

Pourtant, la question de la composition de la Conférence nationale continua d'empoisonner les débats, de manière cette fois d'autant plus grave qu'ils portèrent sur le critère dit de la géopolitique<sup>410</sup>. Le camp présidentiel initia ce nouveau conflit en raison des défaites qu'il avait enregistrées lors de l'élection du Bureau provisoire puis définitif<sup>411</sup>. Sur la base de ce critère, le camp présidentiel arguait que la composition de la Conférence nationale devrait permettre une représentation équilibrée des différentes régions du pays<sup>412</sup>. L'assemblée plénière rejeta toutefois la prise en compte du critère géopolitique, proposée par les FDU<sup>413</sup>, le 6 janvier 1992<sup>414</sup>. Ce refus mit à nouveau le feu aux poudres. Le camp présiden-

407 MPR : Mouvement Populaire de la Révolution, parti unique du Président Mobutu.

408 Gauthier de VILLERS, *Zaire, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 60.

409 Ce dénouement fut également facilité par le fait que Mgr Monsengwo avait remplacé le très contesté Isaac Kalonji à la tête du présidium provisoire.

410 Dieudonné Wamu OYATAMBWE, *Les mots de la Démocratie au Congo-Zaïre (1990-1997)*, L'Harmattan, 2006, p. 81-83 et Gauthier de VILLERS, *Zaire, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 60-64.

411 Le principal défenseur du critère géopolitique fut Nyamwisi Muvungi, alors ministre de la Jeunesse, de la Culture et du Tourisme du Gouvernement de Nguz a Karl i Bond.

412 Il prétendit alors que les Balubas du Kasai, réputés hostiles au régime mobutiste, étaient surreprésentés. Une motion fut introduite en ce sens par Luka A. Boheme, délégué de la Société civile du Haut-Zaïre, qui affirma ainsi engager toute sa région, qui se trouvait également être celle dans laquelle le Président conservait le plus d'alliés et de clients. Or, selon Gauthier de Villers, ce surnombre des Baluba au sein de la Conférence s'expliquait certes par le poids de l'UDPS, très implantée en milieu luba, mais également par la présence des « *Baluba du Président* », selon une formule consacrée de la presse zaïroise. Mobutu avait en effet toujours cherché à s'associer des représentants de cette ethnie nombreuse, dans le but de contrer l'UDPS, mais également parce qu'elle dominait la région de Mbuji Mayi où se trouvait la société exploitant les plus importants gisements de diamants du pays. La surreprésentation des Baluba résultait donc en réalité, pour une grande part, des manœuvres du camp présidentiel.

413 FDU : Forces Démocratiques Unies, plate-forme regroupant les partis et associations acquises au Maréchal Mobutu.

414 Le 14 janvier, Mgr Monsengwo prit la parole devant la Conférence nationale pour justifier le refus d'une recomposition régionale de la Conférence. Elle aurait en effet risqué de « *ruiner l'unité nationale, présentée (...) comme l'un des acquis de la deuxième République* » et de provoquer « *une réaction de repli et de regroupement des Kasaiens dans un réflexe d'autodéfense* ». Le président de la Conférence argua ensuite de la légalité des actes de la Présidence, des Gouvernements précédents et de l'Assemblée nationale, notamment ceux relatifs à l'agrément des partis politiques et associations civiles, sur lesquels la composition de la Conférence nationale était fondée.

tiel avait en effet essuyé trop de revers : défaite lors des scrutins relatifs à la composition du Bureau, diminution de la représentation des institutions publiques et décision de la plénière d'organiser elle-même ses réunions au lieu de passer par le Gouvernement. Le 6 puis le 14 janvier, les délégués des FDU décidèrent alors de suspendre leur participation, aussi longtemps que le critère géopolitique ne serait pas pris en compte<sup>415</sup>.

Le 19 janvier 1992, la situation s'aggrava davantage. Le Premier ministre, Nguz a Karl i Bond, annonça en effet sa décision de suspendre les travaux de la Conférence nationale jusqu'à nouvel ordre, dans l'intérêt supérieur de la nation. Il n'évoqua pas expressément le critère géopolitique et fonda sa décision sur « *la violation par le bureau des prérogatives du Gouvernement, la tentative de coup d'Etat militaire commandé par l'Union sacrée et le nombre trop élevé des conférenciers pour lesquels l'Etat dépense trop d'argent* ». L'objectif du camp présidentiel était clair : s'accorder le laps de temps nécessaire à la reprise en main de la Conférence. Ses travaux ne reprirent alors qu'au mois d'avril 1992, grâce à la forte mobilisation de la société civile et de l'opposition, parfois très sévèrement réprimée<sup>416</sup>.

Il fallut ainsi plus de huit mois aux membres de la Conférence nationale pour parvenir à un accord concernant sa composition, ce qui augurait des difficultés majeures qu'allait rencontrer le processus transitionnel zairois.

La crise générée au Zaïre par la composition de la CNS fut donc d'une ampleur spécifique et démontre que la capacité des acteurs à parvenir à un accord est un révélateur du climat général du processus, au-delà d'un mode de composition et d'un degré d'inclusion apparemment communs. Cette crise démontre donc également *a contrario* la capacité des acteurs béninois à parvenir à une solution relativement rapide en cas de conflits.

Les négociations, qui entourèrent la composition de la Conférence nationale du Bénin, sont également propres au mode de désignation de ses membres, car elles s'expliquent par le fait qu'ils ne furent pas élus mais cooptés. Ce choix fut déterminant pour son degré d'inclusion.

## SECTION 2. UNE INCLUSION FONDÉE SUR LA COOPTATION

La composition de la Conférence nationale du Bénin et donc son degré d'inclusion ne reposèrent pas uniquement sur le choix de représenter en son sein les Forces vives de la Nation. Ses membres furent aussi désignés par cooptation, c'est-à-dire par leur sélection par les acteurs de la transition eux-mêmes.

---

Malicieusement, il ajouta qu'« *une remise en cause de ces actes légaux poserait inévitablement et de manière prématurée la question de la souveraineté de la Conférence nationale* ». Cette intervention fut saluée avec enthousiasme par la plénière.

415 Dans le même temps, le gouverneur du Shaba s'employait avec succès à convaincre les conférenciers de sa région de rentrer chez eux.

416 Cela fut notamment le cas de la Marche de l'espoir organisée par les chrétiens de Kinshasa le 16 février 1992.

La cooptation est un « *procédé de dévolution du pouvoir, concurrent de l'hérédité et de l'élection, cette technique est historiquement utilisée dans les sociétés où le pouvoir n'est pas institutionnalisé ou légitimé par des règles dynastiques* »<sup>417</sup>. Au cours d'une transition constitutionnelle comme celle du Bénin, le recours à la cooptation s'inscrit dans la première hypothèse. Elle répond en effet à la nécessité de créer un organe permettant de réunir des acteurs, dont une part significative n'est pas intégrée aux institutions existantes, mais aussi de pallier le constat de l'illégitimité de ces institutions, qui est à l'origine de la transition. Si l'absence d'une institution idoine justifie la création d'une structure nouvelle, elle n'explique pourtant pas à elle seule la cooptation.

Cette dernière signifie en effet également le renoncement – au moins pour un temps – à l'élection comme mode de sélection des participants à la transition. Au Bénin, la mise en place de la Conférence nationale aurait pourtant pu aller de pair avec l'élection au suffrage universel de ses membres. Le pouvoir et les oppositions s'accordèrent néanmoins rapidement sur l'impossibilité de cette solution<sup>418</sup>. Les raisons étaient multiples : stratégies à court terme des protagonistes, inexpérience nationale en matière de consultations libres et démocratiques et impossibilité d'organiser, dans l'urgence et sans concours étranger, un scrutin crédible.

Ce choix semble de prime abord contradictoire avec la logique de la démocratisation, qui impliquerait de rendre leur souveraineté aux citoyens en leur laissant librement désigner leurs représentants. Pour certains auteurs, l'élection serait également le moyen de consolider tant l'ancrage de la transition dans le droit, que l'encadrement juridique du pouvoir politique, en raison du cadre légal et parfois constitutionnel et juridictionnel qu'elle impose<sup>419</sup>. Ce serait ensuite « *par l'élection que l'alchimie s'opère, les gouvernés ayant acquiescé à la transition* », car elle serait aujourd'hui la seule vraie source de légitimité en démocratie<sup>420</sup>. Au contraire, la cooptation est bien souvent perçue – dans d'autres contextes – comme un instrument de réduction de la diversité, qu'elle vise à neutraliser les oppositions par leur intégration au système ou qu'elle tende à empêcher la concurrence de la méritocratie et donc un renouvellement réel des élites.

Au-delà de la question des arguments matériels invoqués (manque de temps, d'expérience et de moyens pour organiser les élections), la cooptation est toutefois parfaitement cohérente avec le caractère mixte de la transition béninoise. En permettant aux acteurs de conserver la maîtrise de la composition de l'organe les réunissant, elle leur

417 Olivier DUHAMEL et Yves MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992, p. 236.

418 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 74-76.

419 Babacar GUEYE et Martin Pascal TINE, « La légitimité et la légitimation de la transition constitutionnelle par les élections en Afrique », in Xavier PHILIPPE et Natasa DANELCIUC-COLODROVSCHI, *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles*, Institut Universitaire Varenne, « Transition & Justice », 2014, p. 200-206.

420 Babacar GUEYE et Martin Pascal TINE, « La légitimité et la légitimation de la transition constitutionnelle par les élections en Afrique », in Xavier PHILIPPE et Natasa DANELCIUC-COLODROVSCHI, *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles*, Institut Universitaire Varenne, « Transition & Justice », 2014, p. 203.

permet en effet de garantir son hétérogénéité, contrairement à l'élection qui transfère au corps électoral la prérogative d'en décider. Or, une amorce mixte se fonde sur un pacte – explicite ou non – passé entre les acteurs externes et internes quant à l'hétérogénéité du processus. Il consiste, pour chaque catégorie d'acteurs, à renoncer à décider seuls au travers d'un processus d'auto-transformation ou révolutionnaire, ainsi qu'à accepter la participation de l'autre partie et la collaboration avec elle. En contrepartie, chaque partie obtient l'assurance de participer au processus. Cette condition est fondamentale, car elle est la cause du pacte et donc essentielle à la poursuite du processus.

Le recours à la cooptation pour former la Conférence nationale du Bénin est donc paradoxalement une technique cohérente avec une amorce transitionnelle mixte et destinée à assurer l'hétérogénéité du processus. L'analyse comparative atteste de cette justification en montrant que la cooptation est fréquemment utilisée lors de transitions, y compris non fondées sur l'organisation d'une CNS, présentant une configuration similaire (§ 1).

L'analyse comparative permet en outre de démontrer que, contrairement au résultat attendu, la cooptation favorise davantage la diversité des participants et donc l'inclusion que l'élection au suffrage universel. C'est donc bien grâce à cette technique que la Conférence nationale du Bénin put présenter un si haut degré d'inclusion (§ 2).

## **§ 1. La cooptation, une technique garantissant l'hétérogénéité des participants**

La sélection des membres de la Conférence nationale du Bénin par la cooptation ne doit pas surprendre ou être nécessairement interprétée comme une manœuvre de pouvoir. L'analyse comparative démontre en effet son intérêt en tant que technique d'inclusion : elle est le meilleur moyen d'engager un processus hétérogène, d'une part (A), et de maintenir une part d'hétérogénéité en cas de passage à l'élection en cours de processus, d'autre part (B).

### **A. La formation par cooptation d'un organe originaire, une technique de mise en place d'un processus hétérogène**

La Conférence nationale du Bénin est un organe originaire formé par cooptation. En effet, elle fut mise en place au début du processus de démocratisation, afin que les acteurs internes et externes à l'ancien régime prennent ensemble les décisions afférentes à la conduite de la transition, d'une part, et ses membres furent choisis par les acteurs qui se qualifièrent mutuellement comme participants, d'autre part.

Au Bénin, la cooptation reposa sur un procédé spécifique : le comité chargé de la préparation de la Conférence nationale dressa une liste des membres, qui fit l'objet de

négociations avec les acteurs des deux camps, jusqu'à ce que tous – ou tout du moins les plus significatifs d'entre eux – acceptent de participer à ses travaux. Par cet accord, les acteurs marquèrent leur acceptation de la composition globale de la Conférence nationale et donc leur engagement dans un processus hétérogène. Cette méthode fut reprise pour l'ensemble des CNS, mais la cooptation peut également reposer sur d'autres techniques et être plus explicite. Ainsi, par exemple, en Pologne, en Bulgarie et en Afrique du Sud, des pourparlers furent organisés entre les instigateurs de la transition des deux camps pour qu'ils s'accordent sur la composition de l'organe avant sa mise en place. Leur accord pour intégrer la structure ainsi créée marqua également la conclusion du pacte et le début effectif d'un processus hétérogène.

Au Bénin, comme dans l'ensemble de ces pays, la cooptation consista à lister les groupes qui devaient être représentés, à leur attribuer un nombre de sièges et à laisser chaque groupe désigner ses propres représentants. Certaines personnalités furent également invitées à participer *intuitu personae*. Il s'agit donc bien pour les acteurs de se coopter entre eux et de conserver ainsi la maîtrise de leur participation réciproque. L'objectif n'est toutefois pas d'éviter que les citoyens n'exercent cette prérogative, mais bien de garantir que les tenants de l'ancien régime et les acteurs de l'opposition décident ensemble de la composition du nouvel organe.

La rareté des organes originaires formés par cooptation dans le cadre d'une amorce endogène ou exogène illustre le lien de causalité entre une amorce mixte et la mise en place de ces organes. Ainsi, par exemple, les transitions espagnole et égyptienne furent par exemple fondées sur l'élection d'une assemblée, sans formation préalable d'un organe originaire. En Espagne, ce furent les institutions de l'ancien régime qui organisèrent les premières élections pluralistes de 1977, même si des concertations eurent néanmoins lieu avant leur déroulement<sup>421</sup>. En Egypte, suite à la révolution de 2011, le Conseil supérieur des forces armées (CSFA) se chargea de l'organisation même s'il engagea lui aussi des négociations avec les partis politiques<sup>422</sup> et répondit favorablement à leurs demandes relatives au mode de scrutin des futures élections<sup>423</sup>. L'exemple de l'ISROR tunisienne

421 Les bases du système électoral présidant aux élections des Cortès organisées le 15 juin 1977 furent en effet fixées par la Loi pour la Réforme politique, qui amorça effectivement la transition et fut approuvée par les Cortès franquistes avant d'être soumise au référendum. Si elle ne donna pas lieu à la mise en place d'un organe de négociation entre les acteurs internes et externes au régime, elle exigeait quand même que le Gouvernement Suarez parvienne à une solution de compromis, permettant tout à la fois l'approbation du texte par les Cortès et la participation de l'opposition aux élections qui en résulteraient. George KAMINIS, *La transition constitutionnelle en Grèce et en Espagne*, LGDJ, 1993, p. 219-220.

422 Outre l'effervescence des partis politiques classique lors des transitions démocratiques, les partis politiques égyptiens se sont imposés comme un acteur majeur du processus avant et pendant les élections législatives en dépit de la très forte méfiance qu'ils suscitaient initialement. Voir, notamment, Clément STEUER, « Le printemps des partis ? Le rôle des organisations partisans égyptiennes dans les élections législatives », *Confluences Méditerranée*, 2012/3, n° 82, p. 91-105. Sur les motivations des partis politiques et sur les enjeux du scrutin, voir, notamment, Tewfic Albert ACLIMANDOS, « Comment les législatives se négocient : quelques réflexions sur les élections égyptiennes », *Confluences Méditerranée*, 2012/3, n° 82, p. 71-90.

423 Depuis 1990, les Parlements avaient été exclusivement élus sur la base d'un scrutin majoritaire binominal de circonscription, favorisant l'élection de notables locaux. Un système mixte fut décidé. Le CSFA répondit favorablement aux pressions des partis politiques en inversant la proportion de chaque mode de scrutin entre l'avant-

montre toutefois que la formation par cooptation d'un organe originaire n'est pas impossible dans le cadre d'une amorce exogène. Le décret-loi n° 2011-6 du 18 février 2011 relatif à l'ISROR précisait en effet que ses membres seraient « *nommés par arrêté du Premier ministre sur proposition des organismes concernés* ».

Dans ce cadre cependant, l'organe n'est pas hétérogène, à l'instar de la Conférence nationale du Bénin, mais tend à ce que l'ensemble des acteurs externes à l'ancien régime puissent délibérer ensemble. Ainsi, au sein de l'ISROR, devaient être prises les décisions relatives aux élections de la future Assemblée nationale constituante.

Dans la configuration béninoise, c'est-à-dire dans le cadre d'une amorce mixte, la formation par cooptation d'un organe originaire est au contraire courante, car elle ne pallie pas seulement une carence institutionnelle. L'engagement d'un processus hétérogène implique en effet que chaque catégorie d'acteurs ait la garantie de pouvoir – au moins pendant un certain temps – participer au processus de décision. Or, seule la cooptation leur confère cette garantie, car les élections sont plus aléatoires encore qu'à l'accoutumée au cours de la transition. Elles peuvent en effet – notamment au début du processus – s'avérer périlleuses pour les deux parties, qui n'ont aucune idée exacte du soutien populaire dont elles bénéficient. Pour les acteurs de l'opposition, il peut également exister une crainte de voir des élections organisées alors que les tenants de l'ancien régime disposent encore du pouvoir et des moyens institutionnels.

Cela explique qu'au Bénin, les acteurs se soient entendus sur la cooptation, comme mode de sélection des membres de la Conférence nationale. Tenants de l'ancien régime, comme acteurs de l'opposition avaient ainsi la certitude d'y prendre part, comme en atteste d'ailleurs sa composition. L'usage de ce mode de sélection dans le cadre de transitions fondées sur le même type d'amorce, y compris dans les pays n'ayant pas mis en place une CNS, conforte ce lien de causalité.

Les Tables rondes furent ainsi organisées dans cinq anciennes « démocraties populaires »<sup>424</sup> afin de permettre la transition à la Démocratie. La Pologne<sup>425</sup> fut la première à l'organiser du 6 février au 5 avril 1989. Comme au Bénin, le concept y fut élaboré non par l'opposition, mais par le pouvoir afin de répondre à la contestation<sup>426</sup>. Elle réunit 56 membres : 20 membres de l'opposition (dont 6 de Solidarité), 14 de la coalition

---

projet du 30 mai et le texte adopté le 24 septembre 2011. Clément STEUER, « Des élections révolutionnaires ? », *Egypte/monde arabe*, 2013, n° 10, disponible en ligne : <http://ema.revues.org/3086>, § 10.

424 Des Tables rondes furent organisées en Pologne, en Hongrie, en RDA, en Tchécoslovaquie et en Bulgarie.

425 A partir de la fin de la Seconde guerre mondiale, la Pologne s'est peu à peu structurée en une « démocratie populaire ». Suite à la « petite Constitution » de 1947, une Constitution très proche de la Constitution soviétique y fut en effet adoptée en 1952 donnant naissance à la République populaire de Pologne et mettant fin à une voie alternative vers un socialisme « à la polonaise » envisagé jusqu'en 1948. Le régime était placé sous la domination du Parti Ouvrier Unifié de Pologne (POUP). Voir, à ce sujet, Hubert IZDEBSKI, « Les amendements à la Constitution de la République populaire de Pologne 1954-1983 », *Revue internationale de droit comparé*, 1984, n° 1, p. 81-85.

426 Le concept de la Table ronde a été formulé par Wojciech Jaruzelski lors du VII<sup>e</sup> Plenum du Comité central : David ZDROJEWSKI, « La Table Ronde polonaise, un modèle ? », *Est Europa*, n° spécial, 2011, p. 42.



gouvernementale, 6 du syndicat officiel OPZZ, 14 indépendants<sup>427</sup> et deux représentants de l'Église catholique<sup>428</sup>.

Derrière cet apparent morcellement, l'objet de la Table ronde était essentiellement de réunir les acteurs internes et externes du régime. Elle fut ainsi le théâtre de négociations opposant principalement le pouvoir communiste<sup>429</sup> à Solidarité. Les trois principales réunions préparatoires à leur déroulement, qui se tinrent à Magdalenka les 16 septembre 1988 et 27 janvier 1989 et à Wilanow le 18 novembre 1988, furent exclusivement ou essentiellement l'occasion de pourparlers entre ces deux protagonistes. Le caractère crucial de la légalisation (ou relégalisation) de Solidarité, qui fut l'un des motifs des blocages rencontrés lors de ces pourparlers et occupa l'une des trois commissions de la Table ronde, en atteste également<sup>430</sup>. L'apparent morcellement des participants résulte en réalité du refus du pouvoir d'un dialogue avec un interlocuteur unique en raison du risque de rébellion de la *nomenklatura* et de l'OPZZ<sup>431</sup>. Ce dernier ne souhaitait en effet pas intégrer la coalition gouvernementale mais au contraire participer à la Table ronde de manière autonome. La présence de l'Église catholique s'explique quant à elle tout à la fois par sa place dans le tissu social polonais, par la répression qu'elle subit durant le communisme et le rôle incontournable de facilitateur qu'elle joua entre Solidarité et le pouvoir durant les pourparlers<sup>432</sup>. En Pologne, les syndicats et l'Église furent donc inclus au sein de l'organe originaire formé par cooptation. Cette participation d'acteurs non politiques, également présente au sein de la Conférence nationale du Bénin, traduit un autre atout du recours à cette technique, car elle ne serait pas possible – ou tout du moins pas dans ses proportions – au sein d'une assemblée élue.

La comparaison des Tables rondes polonaise et bulgare démontre également l'adaptabilité des organes formés par cooptation au contexte dans lequel ils sont mis en place. Elle confirme ainsi que ce mode de sélection explique pour une large part la spécificité de chaque CNS, même si toutes furent composées sur le modèle de la Conférence nationale du Bénin. En Bulgarie, l'opposition présentait en effet des caractéristiques bien

427 Dont cinq furent désignés par le Comité civique, créé dans la clandestinité par Lech Walesa et rassemblant l'ensemble des acteurs favorables au dialogue.

428 David ZDROJEWSKI, « La Table Ronde polonaise, un modèle ? », *Est Europa*, n° spécial, 2011, p. 43.

429 Le Parti Ouvrier Unifié de Pologne (POUP)

430 Concernant les pourparlers à la Table ronde, voir notamment Bronislaw GEREMEK, *La Rupture – La Pologne du communisme à la démocratie*, Editions du Seuil, 1991, p. 29-70 et Wiktor OSIATYNSKI, « The Roundtable Talks in Poland », in Jon ELSTER, *The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism*, The University of Chicago Press, 1996, p. 28-30.

431 Wiktor OSIATYNSKI, « The Roundtable Talks in Poland », in Jon ELSTER, *The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism*, The University of Chicago Press, 1996, p. 33.

432 Bronislaw Geremek précise ainsi que les représentants de l'Église « ont toujours été plus que des observateurs. Ils participaient activement à ces entretiens mais ne prenaient pas part aux conflits. Ils s'efforçaient surtout de créer une ambiance de coresponsabilité envers la Pologne des deux parties, du pouvoir et de l'opposition. Les négociations se faisaient entre les deux parties, l'Église se donnait pour tâche de veiller au climat dans lequel celles-ci se déroulaient. Elle ne s'ingérait, mais alors avec efficacité, qu'en cas de crise grave. Mais ses ingérences n'ont sans doute jamais été aussi nettes que ces 18 et 19 novembre à Wilanow » : Bronislaw GEREMEK, *La Rupture – La Pologne du communisme à la démocratie*, Editions du Seuil, 1991, p. 61.

différentes de Solidarité et la composition de la Table ronde bulgare s'y adapta. Elle fut également décidée lors de négociations préparatoires qui se tinrent du 16 au 18 janvier 1990<sup>433</sup>.

Les membres de cette Table ronde se répartissaient en deux « quotas » ce qui attestait de son caractère hétérogène, même si la solution des deux « côtés » avait été rejetée par les organisations progouvernementales. Le système consistait à ce que chacun des deux principaux négociateurs – le Parti Communiste Bulgare (PCB) et l'Union des forces démocratiques (UFD) – reçoivent un quota de 43 sièges à répartir librement entre les représentants des organisations de leur choix<sup>434</sup>. Les organisations officielles durent donc choisir de confirmer ou non leur loyauté au Parti communiste, ce qui explique la scission de l'Union nationale agraire. Des experts – environ 24 pour chacune des deux parties – participèrent également aux discussions et changèrent en fonction des thématiques abordées.

Vingt-quatre organisations politiques et syndicales ont ainsi participé à la Table ronde bulgare, dont le PCB et les treize organisations fédérées au sein de l'UFB<sup>435</sup>. En Bulgarie, les acteurs externes au régime formaient donc un groupe bien plus disparate qu'en Pologne. L'Union des forces démocratiques était en effet une coalition de groupes d'opposition hétéroclites, tant quant à leur nature (parti, association ou syndicat) que quant à leur idéologie<sup>436</sup>. Elle était en outre extrêmement récente lors de l'ouverture de la Table ronde, puisqu'elle ne fut créée que le 7 décembre 1989, date à laquelle elle ne regroupait que sept organisations avant qu'elle n'en intègre six supplémentaires. Lors de la formation de l'UFD, l'union de ses membres ne reposait donc que sur leur anticommunisme.

Les Tables rondes polonaise et bulgare résultèrent donc d'une amorce transitionnelle mixte et du choix d'un processus hétérogène. Elles montrent ainsi que la logique qui présida à la mise en place de la Conférence nationale du Bénin ne lui est pas spécifique et ne traduit pas une incohérence dans la logique de la transition. Les structures mises en place lors de la transition sud-africaine permettent également de le confirmer, tout en présentant un degré d'inclusion plus proche de celui de la Conférence nationale du Bénin.

433 Romyana KOLAROVA et Dimitr DIMITROV, « The Roundtable Talks in Bulgaria », in Jon ELSTER, *The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism*, The University of Chicago Press, 1996, p. 187-188.

434 Chaque quota comprenait quatre sections : jeunesse, agraire, syndicat et combattants des droits de l'Homme. Romyana KOLAROVA et Dimitr DIMITROV, « The Roundtable Talks in Bulgaria », in Jon ELSTER, *The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism*, The University of Chicago Press, 1996, p. 204.

435 Antony TODOROV, « Le point de vue du politologue : la « Table Ronde » 20 ans après, consensus et construction institutionnelle », *Est Europa*, n° spécial, 2011, p. 135.

436 Les treize groupes composant l'Union des forces démocratiques sont le Parti social-démocrate, Ekoglasnost, le Mouvement d'initiative citoyenne, l'Association des étudiants indépendants, le Parti radical démocrate bulgare, la Fédération syndicale Podkrepa, l'Association indépendante pour la protection des droits humains en Bulgarie, le Parti vert, le Comité de protection des droits religieux, de la liberté de conscience et des valeurs spirituelles, l'Union nationale agraire bulgare « Nikola Petkov », le Club de soutien aux opprimés illégaux depuis 1945, le Parti démocrate et la Fédération des clubs pour le soutien à la Glasnost et la Perestroïka. Traduit depuis Romyana KOLAROVA et Dimitr DIMITROV, « The Roundtable Talks in Bulgaria », in Jon ELSTER, *The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism*, The University of Chicago Press, 1996, p. 202-203.

Ces structures furent également formées dans le cadre d'une amorce mixte et par cooptation. La première fut la *Convention for a Democratic South Africa* (CODESA), qui, comme la Conférence nationale du Bénin, ne fut pas réservée aux seuls partis politiques. Elle réunit en effet, à partir du 20 décembre 1991, 228 délégués émanant de 19 groupes représentés, dont notamment le Gouvernement, les représentants des bantoustans, le Parti national<sup>437</sup>, l'ANC<sup>438</sup>, l'*Inkhata*<sup>439</sup>, le Parti démocratique, le Parti communiste sud-africain, le *Natal/Transvaal Indian Congress*<sup>440</sup>, le *Labour party*<sup>441</sup>, le *National People's Party*<sup>442</sup>, *Solidarity*<sup>443</sup>, le *Dikwenkwentla Party*, l'*Inyanda National Movement*<sup>444</sup>, l'*Intando Yesizwe party*, l'*United People's Front* et le *Ximoko Progressive Party*<sup>445</sup>. Chaque groupe représenté disposait de huit délégués et de 4 conseillers.

Les participants à la CODESA étaient donc clairement hétérogènes. Elle apparaît d'ailleurs d'autant plus inclusive que ses membres représentaient des sensibilités politiques anciennes et bien marquées. N'étaient toutefois représentés ni le *Pan Africanist Congress* (PAC)<sup>446</sup>, qui souhaitait que les négociations se tiennent hors d'Afrique du Sud sous la supervision d'un tiers neutre, ni les partis les plus radicaux : le Parti conservateur<sup>447</sup> et l'*Azanian People's Organisation*<sup>448</sup> (AZAPO). L'absence de ces partis ne résultait toutefois pas de leur exclusion, mais bien de leur refus de participer. Cela démontre non seulement la logique inclusive de la cooptation, mais aussi qu'elle se fonde d'abord sur un accord de volonté des participants d'intégrer un processus hétérogène, sous certaines conditions.

La cooptation présente toutefois également une logique intégrative, qui renforce l'inclusion, car plus nombreux sont les acteurs à accepter d'y prendre part et plus d'autres l'accepteront à leur tour. Ainsi, suite à l'échec de la seconde phase des négociations

437 Parti national : parti créé en 1914 en soutien au nationalisme afrikaner et responsable de la mise en place du régime d'apartheid.

438 ANC : *African National Congress*, parti politique sud-africain, membre de l'Internationale socialiste. Créé en 1912, ce parti prônait l'Égalité et, ce faisant, défendait les intérêts de la population noire d'Afrique du Sud. Il fut interdit par le régime d'apartheid le 30 mars 1960 et s'engagea dans la lutte armée en 1961. L'ANC fut à nouveau légalisé en 1990 et Nelson Mandela en fut élu Président en 1991.

439 L'*Inkhata Freedom Party* est un parti politique dominé par les Zoulous, connaissant de fortes dissensions avec l'ANC remontant à plusieurs années avant le début de la transition. Le leader de l'*Inkhata* – Mangosuthu Buthelezi – n'a toutefois pas pris directement part aux négociations en raison du refus opposé à ses demandes d'une délégation supplémentaire pour la province du Kwazulu.

440 Le *Natal/Transvaal Indian Congress* est une organisation créée à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle afin de lutter contre les discriminations commises à l'égard des Indiens en Afrique du Sud.

441 Le *Labour Party* fut fondé en 1969. Opposé à l'apartheid, il tendait notamment à la représentation des personnes métisses (« *coloured* »).

442 Fondé en 1981, le *National People's Party* est l'un des partis des Sud-africains indiens.

443 *Solidarity* est un syndicat chrétien.

444 L'*Inyanda National Movement* fut fondé en 1978 par Enos Mabuza au Swaziland. D'abord proche de l'*Inkhata*, il rejoignit finalement l'ANC au début des années 1990.

445 <http://www.sahistory.org.za/article/codesa-negotiations>.

446 *Pan Africanist Congress* : parti créé en 1959 suite à une scission de l'aile la plus africaniste de l'ANC.

447 Parti conservateur : parti créé en mars 1982 suite à une scission de l'aile conservatrice du Parti national.

448 AZAPO : mouvement de lutte anti-apartheid créé en 1978, plus radical que l'ANC.

plénières au sein de la CODESA, les 15 et 16 mai 1992, des négociations multipartites reprirent le 1<sup>er</sup> avril 1993 sous la dénomination de *Multi-Party Negotiating Process* (MPNP) et inclurent plus de membres encore. Elles réunirent ainsi 208 délégués représentant 28 composantes, incluant le Gouvernement, les représentants des bantoustans et les chefs traditionnels<sup>449</sup>, mais aussi le PAC et le Parti conservateur, qui avaient accepté de rejoindre le processus. L'AZAPO était donc le seul parti d'extrême gauche à ne pas l'intégrer, de même que quelques partis afrikaners extrémistes.

A l'instar de la composition de la Conférence nationale du Bénin, la composition des structures sud-africaines tend à masquer, en raison de leur degré d'inclusion, leur caractère essentiellement hétérogène. Toutefois, le Parti national et l'ANC ont négocié bilatéralement l'amorce du processus<sup>450</sup> et la CODESA fut donc d'abord le fruit de leur dialogue. Il en alla de même pour la reprise des négociations au sein du MPNP. Ainsi, même si des partis, tels que l'Inkhata, le PAC ou le Parti conservateur, eurent une influence très forte sur le déroulement du processus en acceptant ou non de l'intégrer et en pesant sur le processus décisionnel, les structures mises en place en Afrique du Sud démontrent également le lien entre une amorce mixte et la formation par cooptation d'un organe originaire hétérogène.

Le recours à cette technique dans le cadre des transitions post-conflit permet enfin de le confirmer de manière plus flagrante encore. La cooptation est en effet d'autant plus indispensable dans ce contexte, que non seulement les acteurs belligérants ne peuvent pas traditionnellement prendre part aux compétitions électorales, mais aussi et surtout parce qu'ils exigent des garanties encore plus fortes quant à leur intégration au processus.

La signature de l'Accord de cessez-le-feu de Lusaka, qui fit suite à la Deuxième guerre du Congo, en est une illustration. Il fut en effet signé – les 10 juillet, 31 juillet et 31 août 1999 – par les belligérants congolais (Gouvernement de la RDC, RCD et MLC) et non congolais (Angola, Namibie, Rwanda, Ouganda et Zimbabwe), ainsi que par des « témoins » (Zambie, Organisation de l'Unité africaine, Nations Unies et Communauté pour le développement de l'Afrique australe). Essentiellement orienté sur la question du cessez-le feu, cet accord prévoyait également l'organisation de négociations politiques intercongolaises associant aux belligérants congolais – Gouvernement, RCD et MLC – « *l'opposition politique ainsi que les représentants des forces vives de la nation* »<sup>451</sup>.

Sur cette base fut organisé le Dialogue intercongolais, dont la composition fut fondée sur la cooptation. Chaque composante se vit ainsi attribuer un quota et demeurait libre de désigner ses propres représentants. Lorsque ses travaux purent enfin s'ouvrir en

449 <http://www.sahistory.org.za/article/formation-multi-party-negotiation-process>.

450 Pour davantage de détails, voir notamment : <http://www.sahistory.org.za/archive/chapter-4-removing-obstacles>.

451 Annexe A – Modalités de mise en œuvre de l'Accord de cessez-le-feu en République Démocratique du Congo, Chapitre 5 : Du Dialogue national, Point 5.2.

mars 2002<sup>452</sup>, il réunit 367 délégués, relevant de 7 composantes : 68 délégués pour le Gouvernement, 68 délégués pour le MLC, 68 délégués pour le RCD-Goma, 68 délégués pour l'opposition politique non armée, 71 délégués pour la société civile-forces vives, 16 délégués pour le RCD-ML et 8 délégués pour les Mai-Mai<sup>453</sup>.

Cette composition démontre donc à nouveau que la formation de l'organe par la cooptation tend d'abord à garantir son hétérogénéité et, en l'espèce, à la représentation équilibrée des belligérants. Instigateurs de la transition, ces derniers ont en effet une position dominante au sein de l'organe, même s'il inclut également l'opposition politique non armée, ainsi que la société civile-forces vives, sans doute dans le prolongement de la CNS organisée quelques années plus tôt dans le pays alors dénommé Zaïre.

La cooptation utilisée pour former la Conférence nationale du Bénin n'est donc un procédé de dépossession des citoyens contraire à la démocratisation. Elle est plutôt une technique fréquemment utilisée dans le cadre d'une amorce mixte afin de garantir la formation d'un organe inclusif et tout particulièrement hétérogène. Son utilisation explique que sa composition et celles de toutes les CNS postérieures aient pu être hétérogènes, ce qui n'aurait sans doute pas été le cas si leurs membres avaient été élus au suffrage universel direct.

Comme tous les organes originaires formés par cooptation, la mise en place de la Conférence nationale du Bénin incarna donc le pacte – plus ou moins formalisé, volontaire et sincère – passés entre les acteurs pour engager un processus hétérogène. Cela explique d'ailleurs que – pour le même motif – la cooptation puisse être utilisée à d'autres stades du processus.

## ***B. La cooptation, comme technique de maintien d'un processus hétérogène***

Les organes originaires formés par cooptation ne sont généralement pas permanents lors de la transition. Ainsi, la Conférence nationale du Bénin mit fin à ses travaux avant que la transition constitutionnelle ne soit achevée, passant le relai aux institutions de transition qu'elle avait elle-même créées. Les CNS postérieures suivirent le même processus. Il en alla de même en Pologne, en Bulgarie, en Afrique du Sud ou encore en Tunisie où les organes originaires formés par cooptation prirent fin après avoir permis l'élection au suffrage universel direct d'une assemblée chargée d'achever la transition.

Cela ne signifie toutefois pas que la cooptation ne soit pas utilisée après la disparition de ces organes originaires. Au Bénin, ainsi que dans l'ensemble des pays organisateurs d'une CNS, la cooptation demeura d'ailleurs le mode de sélection unique des participants, puisque les Conférences nationales choisirent elles-mêmes les membres des

452 Paul BOUVIER, *Le dialogue intercongolais – Anatomie d'une négociation à la lisière du chaos*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 63-64, 2004, p. 135 et 136.

453 Groupes rebelles de l'Est du Congo, non signataires de l'Accord de Lusaka. L'origine de ces groupes ainsi que leur idéologie font l'objet d'analyses contradictoires.

institutions de transition qu'elles initièrent. La même technique fut également utilisée au Burundi et en RDC à l'issue des dialogues interburundais et intercongolais. Le recours à la cooptation demeurait dans ce cadre fondé sur les mêmes objectifs : éviter l'aléa et parfois le danger de l'élection et donner des garanties de leur future inclusion aux participants afin qu'ils acceptent de passer à la seconde phase du processus.

L'analyse comparative permet de confirmer cette motivation. En effet, dans certains pays ayant au contraire choisi de former les institutions transitoires sur la base d'élections au suffrage universel direct, des mesures furent prises afin d'aménager leurs effets ordinaires. Ces mesures d'aménagement par la cooptation étaient destinées à maintenir une part d'hétérogénéité. Elles furent décidées pour que tous acceptent les élections en échange de la certitude d'obtenir une place minimale, d'une part, et pour que le processus s'achève dans de bonnes conditions grâce au maintien de l'inclusion, d'autre part. Ces mesures peuvent avoir un contenu divers selon les processus. Cette analyse ne tend donc pas à l'exhaustivité, mais à illustrer et à confirmer l'usage spécifique de la cooptation au cours des transitions afin de garantir l'inclusion des acteurs. Il s'agit ainsi de comprendre son utilisation au Bénin.

Contrairement à la Conférence nationale du Bénin, l'organe originaire formé par cooptation en Pologne et en Afrique du Sud consacra une partie de ses travaux à organiser des élections permettant de constituer les institutions de transition chargées d'achever le processus constituant. Dans ces deux pays, des dispositions furent prises pour amortir les effets de l'élection afin de garantir le maintien – même amoindri – de l'hétérogénéité des acteurs.

La mesure la plus emblématique de cette logique fut sans doute le mode de scrutin retenu par la Table ronde polonaise. Elle apparaît en effet la plus dérogoire aux standards démocratiques, mais démontra également le caractère aléatoire de l'élection en période de transition et donc la nécessité de la cooptation comme technique de maintien de l'hétérogénéité.

Les règles établies à l'issue de la Table ronde étaient particulièrement complexes<sup>454</sup>. Les cent sénateurs devaient en effet être élus au suffrage universel direct, tandis que la répartition des 460 sièges de la chambre basse – la *Sejm* – avait été prévue par un accord passé entre les acteurs internes et externes à l'ancien régime lors de la Table ronde. 65 % des sièges étaient ainsi affectés à la coalition gouvernementale, soit 299, tandis que l'opposition et les indépendants se partageaient les 35 % restant, soit 161 représentants. Dans chaque circonscription, les sièges soumis à l'élection étaient donc pré-répartis selon ce pourcentage.

Pour choisir les seuls députés inclus dans les 65 %, chaque électeur devait en outre procéder à trois votes différents correspondant à une sélection parmi une liste nationale, une liste des candidats présentés par le Parti communiste pour sa circonscription et une

454 Martin DAVID-BLAIS, « Les communistes polonais et l'élection de juin 1989. Analyse d'une prise de décision », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1990, n° 4, p. 57-58.

liste des candidats présentés par les autres formations de la coalition gouvernementale pour sa circonscription. Il devait ensuite élire les députés relevant des 35 % réservés à l'opposition et aux indépendants. Pour être élu dès le premier tour, tout candidat devait enfin obtenir la majorité absolue de suffrages.

Ces règles spécifiques avaient fait l'objet d'âpres discussions lors de la Table ronde et leur adoption avait été la condition de l'organisation des élections. Leur intérêt fut démontré par le déroulement du scrutin. Au regard des résultats, le maintien d'une réelle hétérogénéité du processus reposa en effet exclusivement sur ce pacte : les élections organisées les 4 et 18 juin 1989 marquèrent une victoire écrasante du Comité civique auprès du Président de Solidarité Lech Walesa. Au Sénat, le Comité civique obtint ainsi 92 sièges dès le premier tour, complétés de 7 remportés au second, soit un total de 99 sièges sur les 100 mis en jeu. A la Diète, le Comité civique remporta également 160 sièges dès le premier tour et obtint le dernier siège disponible pour l'opposition lors du second.

De son côté, la coalition gouvernementale ne disposait donc d'aucun représentant parmi les sénateurs. Concernant la Diète, seuls cinq de ses candidats purent être élus dès le premier tour. A l'issue du second, le Parti communiste disposait de 173 sièges, les 126 autres ayant été remportés par les autres formations de la coalition gouvernementale<sup>455</sup>.

Logiquement eu égard à la structuration de l'opposition en Pologne, le Comité civique et donc Solidarité apparaissait à l'issue des élections comme le seul protagoniste de l'opposition. Les élections transformèrent en revanche profondément l'équilibre des forces, dans une ampleur que les acteurs des deux camps n'avaient pas prévu. Les dispositions prises dans le cadre des accords de la Table ronde furent donc essentielles au maintien de l'hétérogénéité du processus, même si les élections rompirent l'équilibre entre les deux camps. L'expérience polonaise démontre ainsi l'imprévisibilité des scrutins organisés en période de transition, car nul n'imaginait une telle défaite du Parti communiste. Elle est également révélatrice de la pertinence de la cooptation, en tant que technique de garantie de l'hétérogénéité des processus.

Dans le cadre de la transition sud-africaine, l'ensemble des acteurs étaient en revanche conscients du très fort score que réaliserait l'ANC lors des élections, ne serait-ce que par le poids démographique respectif des acteurs des deux camps. Si tous avaient admis le principe de l'élection au suffrage universel direct d'une assemblée constituante qui achèverait la transition, tous étaient également convaincus de l'importance de préserver l'hétérogénéité jusqu'à son terme. Au-delà du mode de scrutin retenu, les acteurs convinrent alors de limiter la portée de la règle majoritaire en prévoyant des règles spécifiques pour la formation du Gouvernement. La dérogation aux standards démocratiques était donc bien moins importante qu'en Pologne.

---

455 73 sièges pour le Parti paysan et 26 pour le Parti démocrate.

L'article 77 de la Constitution intérimaire prévoyait que le Président serait élu par l'Assemblée nationale lors de sa première réunion et parmi ses membres. L'ANC ayant très largement remporté les élections législatives, Nelson Mandela fut logiquement élu le 9 mai et fut d'ailleurs le seul candidat. Il devint officiellement Président de l'Afrique du Sud le 10 mai 1994, devant une quarantaine de Chefs d'Etat réunis. Parallèlement, la Constitution intérimaire garantissait toutefois une inclusion non ordinaire de la minorité politique au sein de l'Exécutif. En vertu de son article 87, tout parti ayant obtenu au moins 80 sièges à l'Assemblée nationale était en effet autorisé à désigner un Vice-Président parmi ses membres élus. Il était en outre prévu que si aucun parti ou si un seul parti avait atteint le seuil requis, les deux partis ayant obtenu le plus de sièges pourraient désigner un Vice-Président. L'objectif poursuivi était donc expressément de maintenir un Exécutif hétérogène.

L'ANC et le Parti National, ayant respectivement 252 et 82 sièges, disposèrent donc chacun d'un Vice-Président. Thabo Mbeki, numéro 3 sur la liste nationale et secrétaire général de l'ANC, fut choisi pour représenter le parti<sup>456</sup>, tandis que Frederik De Klerk représentait le Parti national.

La formation du Cabinet, définie à l'article 88 de la Constitution intérimaire, était également soumise à des règles spécifiques. Composé du Président et des Vice-Présidents, il ne devait pas comprendre plus de 27 ministres, choisis parmi les membres du Parlement. Tout parti ayant obtenu au moins 20 sièges à l'Assemblée nationale et souhaitant participer au Gouvernement d'union nationale devait se voir allouer un nombre de portefeuilles proportionnel au nombre de sièges détenus à l'Assemblée en fonction du nombre de ministères dont disposaient les autres partis participants. Pour déterminer le nombre de portefeuilles obtenu par un parti, devait donc d'abord être calculé le nombre de sièges nécessaires par portefeuille en divisant le nombre de ministères plus un par le nombre de sièges de l'Assemblée nationale conjointement détenus par les partis participants. Le nombre de sièges de chaque parti était ensuite divisé par ce quota afin de déterminer le nombre de portefeuilles lui revenant.

Après consultation des Vice-Présidents et leaders des partis participants, le Président devait ensuite déterminer quels portefeuilles reviendraient à chaque parti en fonction du nombre qu'il avait obtenu. Il s'agissait donc d'attribuer aux partis les plus importants les ministères essentiels. Le Président devait ensuite nommer un parlementaire du parti ayant remporté le ministère pour en assumer la responsabilité.

Si quelques dérogations très limitées demeuraient possibles, les principes définis par la Constitution intérimaire étaient donc stricts. L'application du seuil des 20 sièges évitait certes le morcellement du Cabinet, mais l'objectif demeurait clairement d'empêcher le vainqueur des élections – même très majoritaire – de former seul le Gouvernement. La

<sup>456</sup> Alfred BOSCH, « Les premières élections générales en Afrique du Sud », *Politique africaine*, juin 1994, n° 54, p. 135.



règle de base était en outre la recherche d'un consensus entre les partis participants, la décision du Président pouvant à défaut prévaloir.

Devaient ainsi participer au Gouvernement l'ANC, le Parti national et l'Inkhata, les autres partis ayant tous remporté moins de 20 sièges à l'Assemblée nationale. Sur les 27 ministères créés, l'ANC en détenait ainsi 18 contre 6 pour le Parti national et 3 pour l'Inkhata<sup>457</sup>. L'ANC disposait donc de nombreux ministères fondamentaux tels que les Affaires étrangères, la Défense, la Justice, le Travail, l'Éducation ou encore la Santé, le Parti national remportant aussi des portefeuilles majeurs dont les Affaires provinciales et le développement constitutionnel, les Finances, les Minerais et l'énergie ou encore le Tourisme<sup>458</sup>. Buthelezi, le leader de l'Inkhata, entra également au Gouvernement en tant que ministre des Affaires intérieures. Winnie Mandela y fut en outre intégrée en tant que Vice-ministre chargée des Arts, de la culture et des sciences et technologies.

Ainsi, contrairement à la Pologne, les règles spécifiques fixées en Afrique du Sud demeuraient fondées sur les résultats électoraux, dans la mesure où elles mâtinait les droits de la majorité politique, sans toutefois les neutraliser. Elles mêlaient ainsi la logique de la cooptation à la sélection démocratique des acteurs par l'élection. Au regard des scores réalisés par l'ANC, leur application fut également la condition du maintien de l'hétérogénéité du processus, qui fut décisive dans son achèvement.

Dans ces deux pays, l'hétérogénéité des participants ne perdura donc que grâce à l'adoption de règles spécifiques. Contrairement à la formation d'un organe originaire par cooptation, elles demeuraient toutefois corrélées aux scores réalisés lors des élections et ainsi moins contraires aux standards démocratiques ordinaires. Elles n'agirent alors que comme correctifs et ne replacèrent pas les acteurs dans la position d'équilibre des forces qui prévalait autour de la table des négociations, ce qui explique qu'elles ne furent utilisées que lors d'une seconde phase.

L'analyse de ces mesures permet donc confirmer que seule la cooptation garantit une véritable hétérogénéité au sein de l'organe originaire, ce qui est essentiel dans le cadre d'une amorce mixte afin de sécuriser les participants. Dès lors, le recours à la cooptation pour la composition de la Conférence nationale du Bénin peut être compris et même analysé comme le socle de son caractère inclusif. Il le fut d'ailleurs d'autant plus, que seule la cooptation permet également d'intégrer des participants aussi diversifiés que ne l'étaient ses membres.

457 Nicolas MAZIAU, « La nouvelle constitution d'Afrique du Sud, une constitution transitoire, démocratique et hybride : un JANUS juridique », in Gérard CONAC et alii, *L'Afrique du Sud en transition – Réconciliation et coopération en Afrique australe*, Economica, 1995, p. 203.

458 La composition intégrale du Cabinet nommé en 1994 est consultable en ligne : <http://www.sahistory.org.za/article/1994-cabinet>.

## § 2. La cooptation, une technique favorisant la diversité des participants

La comparaison de la composition de la Conférence nationale du Bénin avec celle d'autres organes originaires formés par cooptation, tels que les Tables rondes ou la CODESA, a révélé qu'elle est particulièrement inclusive. Ses membres sont ainsi beaucoup plus nombreux, de même que les catégories représentées en son sein. Cette différence semble résulter de l'objectif spécifique de ses initiateurs : la réunion des Forces vives de la Nation. La composition très inclusive de toutes les CNS postérieures crédibilise d'ailleurs cette hypothèse.

Dans la mesure où aucune élection ne fut organisée durant la transition au Bénin, ni même dans aucun autre pays ayant organisé une CNS, affirmer que cette très large inclusion ne fut possible que grâce à la cooptation des membres de la Conférence nationale peut sembler péremptoire. L'analyse comparative atteste cependant des limites de l'élection en tant que vecteur d'inclusion. La cooptation utilisée pour composer la Conférence nationale du Bénin apparaît alors comme une technique alternative appropriée à la mise en place d'un organe inclusif. Elle permet en effet d'éviter deux risques : l'exclusion d'acteurs décisifs du processus du fait de l'élection (A) et la restriction de la diversité des participants par le jeu de l'élection (B).

### A. *L'élection, facteur de risque d'exclusion des protagonistes de la transition*

La cooptation des membres de la Conférence nationale du Bénin par les acteurs eux-mêmes a permis que sa composition soit si inclusive. L'organisation d'élections n'aurait pas permis d'atteindre un tel résultat.

Au cours d'une transition constitutionnelle, l'élection réduit d'abord spécifiquement l'inclusion, du fait du pluralisme particulier de la société en transition. La dictature et plus encore le totalitarisme a en effet fréquemment pour conséquence de restreindre le rôle des partis politiques en tant que structures d'expression ou de contestation en raison de l'interdiction de former tout parti concurrent ou tout parti représentant une réelle opposition. Si l'amorce de la transition conduit toujours à une explosion de leur nombre, la plupart d'entre eux n'ont donc initialement aucune assise sociale, certains ayant en outre une ligne idéologique peu définie. Or, l'élection au suffrage universel direct des membres d'une assemblée consiste à sélectionner des candidats principalement proposés par des partis politiques. Elle exclut donc généralement d'office l'ensemble des acteurs non partisans ayant joué jusque-là un rôle majeur dans la transition et/ou qui disposent encore de moyens importants pour peser sur son déroulement. Alors qu'ils sont présents au sein des organes formés par cooptation et notamment au sein de la Conférence nationale du Bénin, les syndicats, les associations, les religieux, les individus, voire parfois les forces armées sont ainsi nécessairement évincés des assemblées élues, ou du moins très marginalisés.

Ensuite, l'élection ne garantit jamais que les groupes obtiennent une représentation proportionnée à leur rôle dans l'instigation de la transition et la résistance à la dictature ou au totalitarisme ou, au contraire, aux forces dont ils disposent encore du fait de leur appartenance au régime. L'élection est à cet égard aléatoire, car le soutien populaire dont dispose un groupe n'est pas nécessairement corrélé à son action et son influence sur la transition. Elle se fonde en outre sur une logique sélective, que la dynamique du « vote utile » peut encore accentuer.

Durant une transition démocratique, la réduction du pluralisme du fait de l'élection est enfin moins maîtrisable que dans le cadre d'une Démocratie consolidée. Si le choix d'un mode de scrutin majoritaire ou proportionnel conserve naturellement des incidences, une transition constitutionnelle s'inscrit en effet dans le contexte d'une méconnaissance particulière du soutien populaire effectif dont bénéficie chaque parti. Après plusieurs années, voire plusieurs décennies de monolithisme, les choix électoraux de la population sont en effet imprévisibles notamment lorsque le processus est amorcé depuis peu. Dès lors, même lorsque les acteurs conviennent ensemble de règles destinées à favoriser l'inclusion, leur effet peut être démultiplié ou annihilé par les votes effectifs des électeurs. Les résultats obtenus lors des élections organisées en Pologne, après la Table ronde, en constituent une première illustration.

Les élections organisées en Egypte et en Tunisie en sont – à des degrés différents – deux autres exemples particulièrement éclairants. En effet, dans ces deux pays, le mode de scrutin convenu entre les acteurs ne produisit pas l'effet escompté en termes de pluralisme et les élections conduisirent à écarter de transition constitutionnelle certains des principaux instigateurs de la révolution. L'exemple tunisien confirme à cet égard que la mise en place d'un organe originaire formé par cooptation lors de la première phase n'empêche aucunement la réduction de la diversité par l'élection lors de la phase suivante. La comparaison de la composition de l'ISROR et de celle de l'Assemblée nationale constituante est ainsi très révélatrice de la différence de degrés d'inclusions respectivement produits par l'élection et la cooptation.

En Egypte, suite au départ de Moubarak, le Conseil Supérieur des Forces Armées (CSFA) dissout les institutions et s'arrogea le pouvoir d'organiser la transmission du pouvoir aux civils pour qu'ils poursuivent la transition démocratique, par un communiqué constitutionnel du 13 février 2011<sup>459</sup>. Cette transmission se fonda sur l'élection au suffrage universel direct d'un Parlement. Le cadre électoral fut donc établi par le CSFA, en concertation toutefois avec les partis politiques.

La Constitution fut d'abord révisée suite au référendum du 19 mars 2011 approuvant les amendements préparés par un comité de huit juristes et publiés par le CSFA le 26

459 Les communiqués du Conseil des forces armées sont publiés en anglais et en français. La traduction du Communiqué constitutionnel du 13 février 2011 fournie par l'Organisme général d'information égyptien est consultable en ligne sur la Digithèque MJP : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/eg2011.htm#pr>.

février<sup>460</sup>. Certains avaient notamment pour objet de redéfinir les conditions d'éligibilité et le mandat du Président de la République ainsi que la procédure de révision de la Constitution. Toutefois, le CSFA publia le 30 mars 2011 une nouvelle Déclaration constitutionnelle<sup>461</sup>. Cette dernière prévoyait notamment le nombre minimal de membres des deux chambres parlementaires, ainsi que le quota de membres élus au suffrage universel direct et de membres nommés par le Président<sup>462</sup>. La loi sur les partis politiques fut également réformée par le CSFA le 28 mars 2011 afin de permettre la mise en place d'un système partisan réellement diversifié, ce qui n'était pas le cas jusqu'alors<sup>463</sup>. Les deux premiers partis officiellement légalisés furent le Parti Liberté et Justice (PLJ) des Frères musulmans, ainsi que le parti *Nûr*, branche politique de la principale organisation salafiste.

Le mode de scrutin fit l'objet de négociations<sup>464</sup>. Depuis 1990, les Parlements avaient en effet été exclusivement élus sur la base d'un scrutin majoritaire binominal de circonscription, favorisant l'élection de notables locaux<sup>465</sup>. Un système mixte fut décidé. Le CSFA acquiesça aux demandes des partis politiques en inversant la proportion de chaque mode de scrutin entre l'avant-projet du 30 mai et le texte adopté le 24 septembre 2011<sup>466</sup>. Ainsi, les deux tiers des membres élus de chaque chambre devaient être désignés au scrutin de liste proportionnel, le tiers restant étant élu au scrutin majoritaire binominal

460 Les communiqués du Conseil des forces armées sont publiés en anglais et en français. La traduction des Amendements constitutionnels proposés au référendum du 19 mars 2011 fournie par l'Organisme général d'information égyptien est consultable en ligne sur la Digithèque MJP : [http://mjp.univ-perp.fr/consti/eg2011.htm#Amendements\\_constitutionnels](http://mjp.univ-perp.fr/consti/eg2011.htm#Amendements_constitutionnels).

461 Cette Déclaration reprenait certes les amendements adoptés par référendum, mais en modifiait un et ajoutait de nombreuses autres dispositions. Les communiqués du Conseil des forces armées sont publiés en anglais et en français. La traduction de la Déclaration constitutionnelle du CSFA du 30 mars 2011 fournie par l'Organisme général d'information égyptien est consultable en ligne sur la Digithèque MJP : <http://mjp.univ-perp.fr/consti/eg2011a.htm#pr>.

462 L'article 32 prévoyait que l'Assemblée du Peuple comprenne au moins 350 membres, dont une moitié au moins d'ouvriers et de paysans. Ces membres devaient être élus au suffrage universel direct, le Président pouvant toutefois en nommer 10 au maximum. Le Conseil consultatif (la Shoura) devait quant à lui comprendre au moins 132 membres, dont les deux tiers seraient élus au suffrage universel direct, tandis que le dernier tiers serait nommé par le Président (article 35). Concernant ce dernier, il était prévu que le Président procéderait à cette nomination suite à son élection, ce qui n'était pas le cas pour les membres nommés de l'Assemblée du Peuple. Ces derniers devaient en effet être nommés par le CSFA (article 56).

463 La composition de la commission des partis fut notamment modifiée afin qu'elle soit exclusivement composée de juges. De même, les obligations vagues, telles que l'obligation d'un programme apportant quelque chose de neuf, furent supprimées. Faute de réponse dans un délai de trois mois, l'autorisation était également réputée accordée. Clément STEUER, « Des élections révolutionnaires ? », *Egypte/monde arabe*, 2013, n° 10, disponible en ligne : <http://ema.revues.org/3086>, § 5-6. L'article 4 de la Déclaration constitutionnelle du 30 mars 2011 affirmait par ailleurs le droit de former des partis politiques, à condition qu'ils n'aient pas un caractère militaire et ne soient fondés ni sur la religion, ni sur la discrimination selon le genre ou l'origine.

464 Sur les motivations des partis politiques et sur les enjeux du scrutin, voir, notamment, Tewfic Albert ACLIMANDOS, « Comment les législatives se négocient : quelques réflexions sur les élections égyptiennes », *Confluences Méditerranée*, 2012/3, n° 82, p. 71-90.

465 Ces notables locaux étaient généralement élus comme indépendants et rejoignaient le PND dès leur élection. Cela témoigne de l'absence d'une idéologie forte structurant le PND, qui apparaît plutôt comme un réseau fondé sur la puissance sociale de ses membres. Clément STEUER, « Des élections révolutionnaires ? », *Egypte/monde arabe*, 2013, n° 10, disponible en ligne : <http://ema.revues.org/3086>, § 8.

466 Clément STEUER, « Des élections révolutionnaires ? », *Egypte/monde arabe*, 2013, n° 10, disponible en ligne : <http://ema.revues.org/3086>, § 10.

de circonscription<sup>467</sup>. Afin de limiter les chances des notables locaux et le retour du PND, seuls les partis politiques étaient habilités à présenter des listes, les indépendants ne pouvant candidater que dans le cadre du scrutin majoritaire et alors même que les partis politiques pouvaient également présenter des candidats. L'influence des notables locaux, déjà considérablement restreinte, le fut encore davantage, car la baisse du nombre de sièges élus au scrutin majoritaire conduisait mécaniquement à un très grand élargissement des circonscriptions.

L'Assemblée du Peuple devait alors se composer de 508 membres, dont 10 seraient nommés, tandis que 322 seraient élus au scrutin de liste proportionnel et 166 au scrutin majoritaire binominal. Le Conseil consultatif (Shoura) était quant à lui composé de 270 membres, dont 90 nommés, 120 élus au scrutin de liste proportionnel et 60 au scrutin majoritaire binominal.

Les élections pour l'Assemblée du Peuple se déroulèrent en trois phases – le territoire ayant été découpé en trois zones – comprenant deux tours chacune, du 28 novembre 2011 au 10 janvier 2012. La victoire des formations islamistes fut écrasante : leurs scores cumulés atteignirent 354 sièges sur 508<sup>468</sup>. Elles totalisaient ainsi 19 millions de votes, équivalant à 69 % des suffrages exprimés. Les formations les plus radicales étaient en outre les plus puissantes : le PLJ obtint 216 sièges à lui seul<sup>469</sup>, tandis que le Bloc islamiste, la coalition des partis salafistes, remportait 127 sièges, dont 112 pour le parti *Nûr*.

En excluant les 22 élus sans étiquette, l'opposition parlementaire ne totalisait donc que 122 sièges et était loin d'être uniforme, puisqu'elle se composait de libéraux, de socialistes, de nassériens, de jeunes de la révolution et d'anciens du PND<sup>470</sup>. Les 35 sièges obtenus par le Bloc égyptien témoignèrent par ailleurs de la capacité de certains candidats « civils », c'est-à-dire laïcs, à résister à la vague islamiste<sup>471</sup>. Leur réussite reposa

467 L'un des deux candidats au moins devait appartenir à la catégorie « ouvriers et paysans ».

468 Pour une analyse de ces résultats, voir Clément STEUER, « Des élections révolutionnaires ? », *Egypte/monde arabe*, 2013, n° 10, disponible en ligne : <http://ema.revues.org/3086>, § 13.

469 Le PLJ appartenait à une coalition électorale : la Coalition démocratique, qui totalisa 228 sièges, dont 216 pour le seul PLJ. En son sein, il « collaborait avec des partis séculiers et libéraux, afin de rendre son identité islamiste moins menaçante aux yeux de l'opinion égyptienne et de la communauté internationale. La Coalition démocratique a pu réunir jusqu'à 40 partis, mais seuls 11 en sont demeurés membres jusqu'aux élections », in Alaa AL-DIN ARAFAT, « Le parti *Nûr* dans les élections parlementaires de 2011-2012 », *Egypte/monde arabe*, 2013, n° 10, disponible en ligne : <https://ema.revues.org/3113#bodyftn25>, § 11.

470 L'opposition parlementaire était formée d'une multitude de partis. Trois partis se distinguaient toutefois par leur nombre de sièges. Le Wafd, le plus ancien parti d'Égypte, libéral et séculier, ne s'était affilié à aucune coalition et disposait de 38 sièges. Le Parti égyptien social-démocrate (issu de la révolution, de centre-gauche, réunissant de nombreux intellectuels) avait quant à lui obtenu 17 sièges, tandis que le Parti des Égyptiens libres (libéral, très opposé à l'islam politique, parfois décrit comme le parti des coptes) en avait remporté 14. Ces deux partis appartenaient au Bloc égyptien, qui totalisait 35 sièges. Le Bloc La révolution continue, alliance de partis et de mouvements de jeunesse ayant quitté le Bloc égyptien car certains anciens acteurs y étaient admis comme candidats, ne représentait que 2 % des sièges. Les autres sièges étaient enfin répartis entre de multiples partis de tendances différentes. Le pourcentage et la tendance idéologique de chaque coalition et de chaque parti ont été précisés in Baudouin LONG et Clément STEUER, « Les principaux partis politiques et candidats dans les élections », *Egypte/monde arabe*, 2013, n° 10, disponible en ligne : <http://ema.revues.org/3227#tocto3n6>.

471 Voir Samer SOLIMAN, « Les nouvelles forces « civiles » égyptiennes face au défi électoral », *Confluences Méditerranée*, 2012/3, n° 82, p. 161-169.

certes sur les minorités religieuses, mais aussi sur une stratégie basée sur une approche pragmatique du rôle du député et la proposition d'alternatives économiques et sociales. Si certains partis formés par d'anciens membres du PND furent également représentés au sein de l'Assemblée du Peuple, le processus ne peut cependant être considéré comme hétérogène de ce seul fait. Outre que leur élection fût aléatoire, les cinq partis cumulés représentaient moins de 4 % des membres élus.

Les élections pour le Conseil consultatif se tinrent quant à elles du 29 janvier au 22 février 2012<sup>472</sup>. La participation y fut bien plus faible, ce qui peut s'expliquer par les dates très rapprochées de ces différentes élections, les prérogatives traditionnellement très restreintes de cet organe et le boycott de certains partis de l'opposition résultant des tensions parfois violentes entre le CSFA et les manifestants. Elles confirmèrent le triomphe des partis islamistes. Sur 180 sièges élus au suffrage universel direct, le PLJ en remporta en effet 105 et les partis salafistes 45. Outre 4 candidats indépendants, l'opposition parlementaire ne totalisait donc que 26 sièges, correspondant à 16,7 % des suffrages exprimés<sup>473</sup>.

La quasi-uniformité du Parlement élu en Egypte ne résidait donc pas dans la représentation d'un seul parti politique au sein des deux chambres, mais dans le contrôle qu'avait sur lui un seul courant idéologique grâce au nombre très important de sièges remporté par ce courant et au morcellement d'une opposition parlementaire déjà faible. Or une telle domination n'était ni un choix stratégique des acteurs, ni une conséquence logique du mode de scrutin, qui faisait au contraire une large place au scrutin proportionnel. Elle ne fut en effet qu'une conséquence démocratique du choix des électeurs, même si la prédominance du PLJ s'explique au moins en partie par le statut ambigu des Frères musulmans sous le régime de Moubarak<sup>474</sup>.

En raison des suffrages exprimés, les partis politiques non islamistes de l'opposition étaient donc très marginalisés au sein du Parlement, tandis que – du seul fait de l'élection – toutes les forces sociales non organisées sous la forme de partis politiques – syndicats, associations, forces armées – en avaient déjà été exclues, alors même qu'elles avaient joué un rôle décisif dans l'amorce de la transition. Au-delà même de la question de son absence d'hétérogénéité, le Parlement apparaissait donc presque exclusif à l'issue des élections, sans que cela ne soit imputable aux choix technologiques opérés par les organisateurs. Cet exemple illustre donc *a contrario* le bénéfice qu'eut au Bénin la

472 Sur ces élections, voir Clément STEUER, « Des élections révolutionnaires ? », *Egypte/monde arabe*, 2013, n° 10, disponible en ligne : <http://ema.revues.org/3086>, § 14.

473 8,5 % pour le Wafd, 5,4 % pour le Bloc égyptien, 1,5 % pour le parti de la Paix démocratique et 1,3 % pour le parti de la Liberté.

474 Ils étaient en effet maintenus dans le statut d'une « société interdite », ce qui leur conférait le statut d'acteur central de l'opposition, tout en étant intégrés au sein du Parlement sous l'étiquette « indépendants », ce qui leur avait permis de constituer des bases sociales solides. Leur popularité reposait également sur l'invocation par les Frères musulmans des valeurs de la tradition islamique, parmi lesquelles la justice sociale, alors que Moubarak était quant à lui supposé s'en être éloigné. Lamiss AZAB, « Morsi au pouvoir : scénario d'une transition à l'égyptienne », *Confluences Méditerranée*, 2012/3, n° 82, p. 147.

cooptation, dans la mesure où elle confère une maîtrise sur la composition de l'organe et évite ainsi d'en exclure – involontairement – autant d'acteurs. L'Égypte n'est ou outre pas un exemple isolé. L'imprévisibilité des élections, déjà constatée lors du scrutin polonais postérieur à la Table ronde, est également confirmée par la transition tunisienne.

En effet, en Tunisie, non seulement la composition de l'Assemblée nationale constituante (ANC) fut bien moins diversifiée que celle de l'ISROR qui l'avait précédée, mais les élections eurent aussi pour conséquence d'exclure du processus des acteurs jusque-là décisifs. Si certains ne parvinrent pas à obtenir un soutien populaire proportionné à leurs rôles, cela s'explique principalement par le fait que la révolution tunisienne fut – comme ce fut également le cas au Bénin – essentiellement portée par la société civile.

Dans ce pays, le rétablissement d'un véritable système partisan pluraliste n'avait pourtant pas posé de difficultés majeures. Si la loi organique n° 88-32 du 3 mai 1988 organisant les partis politiques<sup>475</sup> ne fut remplacée que le 24 septembre 2011<sup>476</sup>, le Gouvernement légalisa ainsi plus de cent formations politiques avant les élections sur la base d'une interprétation très large des dispositions existantes<sup>477</sup>. Le parti islamiste Ennahda de Rached Ghannouchi et le Congrès pour la République (CPR)<sup>478</sup> de Moncef Marzouki, interdits sous le régime de Ben Ali, furent ainsi légalisés dès le mois de mars.

Les règles électorales furent fixées par l'ISROR et entérinées par le Décret-loi n° 2011-35 du 10 mai 2011 relatif à l'élection d'une assemblée nationale constituante (ANC)<sup>479</sup>. L'article 15 du Décret-loi prévoyait en premier lieu une disposition tendant à éviter une contre-révolution ou même l'hétérogénéité de l'ANC. Il disposait en effet que « toute personne ayant assumé une responsabilité au sein du gouvernement à l'ère du président déchu excepté les membres qui n'ont pas appartenu au RCD et toute personne ayant assumé une responsabilité au sein des structures du RCD à l'ère du président déchu<sup>480</sup> », ainsi que « toute personne ayant appelé le président déchu à être candidat pour un nouveau mandat en 2014<sup>481</sup> » ne pouvaient être candidates.

475 Le texte de la loi organique n° 88-32 du 3 mai 1988 organisant les partis politiques est consultable en ligne et en français : [http://www.e-justice.tn/fileadmin/fichiers\\_site\\_francais/droits\\_homme/legis\\_nat/lib\\_pub/L\\_1988\\_32.pdf](http://www.e-justice.tn/fileadmin/fichiers_site_francais/droits_homme/legis_nat/lib_pub/L_1988_32.pdf).

476 Décret-loi n° 2011-87 du 24 septembre 2011 portant organisation des partis politiques. Texte en français consultable en ligne : <http://www.legislation.tn/sites/default/files/journal-officiel/2011/2011F/Jo0742011.pdf>.

477 Eric GOBE, « Tunisie an I : les chantiers de la transition », *L'Année de Maghreb*, 2012, VIII, <https://anneemaghreb.revues.org/1549>, § 22.

478 Le CPR est un parti d'opposition fondé en 2001 notamment par Moncef Marzouki, président de la Ligue tunisienne de défense des droits de l'Homme. Il recouvre des sensibilités très différentes : anciens militants islamistes et activistes d'extrême gauche, de gauche et du nationalisme arabe.

479 Décret-loi n° 2011-35 du 10 mai 2011 relatif à l'élection d'une assemblée nationale constituante est consultable en ligne et en français : Journal officiel : [http://nawaat.org/portail/wp-content/uploads/2014/05/Decret-loi2011\\_35.pdf](http://nawaat.org/portail/wp-content/uploads/2014/05/Decret-loi2011_35.pdf).

480 « Les responsabilités concernées seront fixées par décret sur proposition de l'instance supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique » (article 15).

481 « Une liste sera établie à cet effet par l'instance supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique » (article 15).

Le mode de scrutin était en second lieu établi aux articles 31 à 36 du Décret-loi<sup>482</sup>. Les représentants devaient être élus selon un scrutin proportionnel de liste au plus fort reste. L'élection se déroulait en un tour dans le cadre du gouvernorat, découpé en une ou plusieurs circonscriptions. Le mode de scrutin, qui n'incluait pas de seuils minimaux pour remporter des sièges, favorisait donc particulièrement le pluralisme de l'ANC. L'article 16 du Décret-loi prévoyait en outre une parité parfaite entre hommes et femmes<sup>483</sup>.

Les élections destinées à la désignation des membres de l'ANC se déroulèrent le 23 octobre 2011. Logiquement au regard du mode de scrutin, les résultats furent relativement morcelés, mais néanmoins marqués par la très nette victoire du parti Ennahda<sup>484</sup>. Sur 217 sièges, il obtint ainsi 89 représentants, contre 29 pour le CPR de Moncef Marzouki. Le Mouvement Pétition populaire<sup>485</sup> en remporta quant à lui 26, suivi par Ettakatol avec 20 sièges. Le Parti Démocrate Progressiste (PDP)<sup>486</sup> obtint 16 représentants, le Pôle Démocratique Moderniste (PDM)<sup>487</sup> 5, de même qu'Initiative<sup>488</sup>. Afek Tounes<sup>489</sup> remporta quant à lui 4 sièges, tandis que le PCOT en gagnait 3. Enfin, le Mouvement du Peuple<sup>490</sup> et le Mouvement des Démocrates Socialistes<sup>491</sup> obtinrent respectivement deux représentants. Les 16 derniers sièges étaient quant à eux répartis entre des petits partis et des indépendants.

Ces résultats électoraux étaient certes cohérents avec le mode de scrutin, mais révélèrent également plusieurs particularités du processus tunisien. Ils démontrèrent en premier lieu la faible assise sociale des partis politiques, qui se traduisit d'abord par un taux de participation assez bas. Cela s'explique principalement par la nature du mouvement contestataire en Tunisie, qui fut d'abord populaire et non structuré autour des partis politiques. Ce décrochage fut également perceptible lors des mouvements de la Kasbah 1 et 2.

482 Le nombre de sièges de l'ANC et le nombre de sièges par circonscription furent fixés sur la base d'un représentant pour 60 000 habitants. Un reliquat de plus de 30 000 habitants permettait toutefois l'attribution d'un siège supplémentaire. Des règles complémentaires ont été établies : deux sièges supplémentaires sont attribués aux gouvernorats dont le nombre d'habitants est inférieur à 260 000, tandis qu'un siège supplémentaire est accordé aux gouvernorats dont la population est comprise entre 260 000 et 500 000 habitants.

483 Article 16 : « *Les candidatures sont présentées sur la base du principe de la parité entre femmes et hommes en classant les candidats dans les listes de façon alternée entre femmes et hommes. La liste qui ne respecte pas ce principe est rejetée sauf dans le cas d'un nombre impair de sièges réservés à certaines circonscriptions* ».

484 Le tableau complet des résultats définitifs figure dans le Rapport de la mission d'observation de la Francophonie sur les élections de l'Assemblée Nationale Constituante du 23 octobre 2011 en Tunisie, consultable en ligne : [http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/MOE\\_TUNISIE\\_Rapport\\_de\\_Mission\\_DEF.pdf](http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/MOE_TUNISIE_Rapport_de_Mission_DEF.pdf), p. 48.

485 Pétition populaire est un parti conservateur religieux créé en 2011 par l'homme d'affaires Hachemi Hamdi, parfois décrit comme populiste.

486 Le PDP fut fondé en 2001 par Ahmed Nejib Chebbi. Parti d'opposition autorisé sous le régime de Ben Ali, il est l'héritier du Rassemblement socialiste progressiste.

487 Le PDM est une coalition notamment formée par le parti Ettajdid. Ce dernier est un parti d'opposition autorisé sous le régime de Ben Ali. Créé en 1993, il est l'héritier du Parti communiste tunisien. Après avoir été proche du régime, il s'en est distancé après les élections législatives de 1999.

488 Initiative est un parti de tendance centriste, fondé en 2011 par d'anciens cadres du RCD.

489 Afek Tounes est un parti social-libéral fondé en 2011.

490 Le Mouvement du Peuple est un parti de tendance socialiste fondé en 2005 et reconnu en 2011.

491 Le MDS est un parti politique fondé en 1978 ayant par la suite soutenu le régime de Ben Ali.



Le processus de transition fut ainsi marqué par une dissonance entre le mouvement populaire et les acteurs supposés le représenter. S'il était déjà perceptible au sein de l'ISROR, le caractère exclusivement partisan de l'ANC l'accentuait très fortement posant une véritable question de légitimité des acteurs ainsi sélectionnés<sup>492</sup>. Les partis créés de toutes pièces après la révolution furent les premiers à en pâtir, certains ne disposant même ni des structures, ni des ressources humaines leur permettant de présenter des candidatures. Les partis ayant obtenu les meilleurs scores furent ainsi les partis d'opposition préexistants mais interdits sous le régime de Ben Ali.

En outre, en dépit du mode de scrutin choisi à dessein afin d'éviter qu'un seul parti ne détienne à lui seul la majorité absolue, les résultats se caractérisèrent également par le très bon score réalisé par Ennahda. Cette victoire s'inscrit dans une logique différente de celle des Frères musulmans en Egypte, non seulement dans son intensité, mais aussi dans son sens<sup>493</sup>. Ennahda est en effet un parti moins radical que le PLJ et incarne en outre une véritable rupture avec l'ancien régime<sup>494</sup>. Il avait en outre une posture critique à l'égard de l'ISROR, qu'il avait initialement intégrée et considérait comme reflétant une opposition trop modérée. Cette logique de rupture choisie par les électeurs s'exprima d'ailleurs également dans les mauvais résultats des partis d'opposition ayant accepté de participer au dernier Gouvernement de Ghannouchi en janvier 2011<sup>495</sup>.

Si elle fut moins homogène que le Parlement égyptien, l'ANC se caractérisa donc pas la même exclusion des acteurs décisifs de la révolution, à laquelle s'ajouta le manque d'assise sociale de ses membres. Sa diversité relative n'était enfin pas synonyme d'inclusion, car – dans la logique des élections – elle conduisit à la mise en place d'une coalition majoritaire : la Troïka réunissant Ennahda, le CPR et Ettakatol. Les élections infléchirent donc profondément la logique conférée à la transition par l'ISROR, car – bien que non hétérogène – elle avait fonctionné sur des bases inclusives.

Les expériences menées en Tunisie et en Egypte constituent donc des révélateurs du risque d'exclusion que présente l'organisation d'élections au cours d'une transition. Paradoxalement, la cooptation – telle qu'elle fut utilisée pour former la Conférence nationale du Bénin – ne présente pas ce risque. Elle offre en effet une grande souplesse quant à la nature des acteurs admis à participer et fonde leur inclusion sur leur volonté d'intégrer

492 Eric GOBE, « Tunisie an I : les chantiers de la transition », *L'Année de Maghreb*, 2012, VIII, <https://anneema-ghreb.revues.org/1549>, § 38-47.

493 Sarah BEN NEFISSA, « Trajectoires transitionnelles et élections en Tunisie et en Egypte », *Confluences Méditerranée*, 2012/3, n° 82, p. 16-18.

494 Contrairement au PLJ, qui avait un statut ambigu lui permettant de participer aux élections sous la présidence de Moubarak et dont les liens avec les forces armées étaient troubles, Ennahda était en effet interdit et très distant du régime de Ben Ali et avait subi une très forte répression.

495 D'autres facteurs sont également susceptibles d'expliquer les bons résultats électoraux d'Ennahda, tels que la dialectique conservatisme/modernisme, qui est fondamentale en Tunisie et transcende les courants politiques, les très fortes disparités socio-économiques territoriales, qui furent d'ailleurs à l'origine de la révolution, ainsi que l'exigence d'un retour à la « moralité » après Ben Ali. Voir, notamment, Alia GANA et al., « La territorialité du vote pour l'Assemblée Nationale Constituante Tunisienne de 2011 », *Confluences Méditerranée*, 2012/3, n° 82, p. 51-69.

ou non l'organe, d'une part, et les ressources dont ils disposent pour obtenir leur place, d'autre part.

La cooptation eut donc un grand rôle dans la très large inclusion régnant au sein de la Conférence nationale béninoise en évitant d'exclure des acteurs essentiels en fonction du vote populaire, mais aussi en permettant une très grande diversité de ses membres.

## ***B. L'élection, un mode de sélection favorisant une inclusion restreinte***

L'analyse comparative révèle *a contrario* l'incidence de la cooptation sur la diversité des participants à la Conférence nationale du Bénin. Si les exemples de l'Égypte et de la Tunisie ont déjà permis de montrer le risque potentiel d'exclusion d'acteurs majeurs de la transition, les élections organisées lors des transitions bulgare, sud-africaine et espagnole permettent de compléter l'étude.

Ces trois exemples montrent en effet que la restriction de la diversité n'est pas spécifique aux processus exogènes, mais est également observable dans le cadre des processus mixtes et endogènes. Ils confirment en outre que la mise en place d'un organe originaire hétérogène n'est pas une garantie d'inclusion au sein de l'assemblée qui le suit, sauf à ce que les acteurs aient préalablement convenu de règles destinées à aménager les effets de l'élection. Ils révèlent enfin que, même lorsque l'élection ne conduit pas à exclure des acteurs, leur diversité demeure toujours limitée. La comparaison entre les compositions de la Table ronde et de la CODESA/MPNP, d'une part, et des assemblées bulgare et sud-africaine entérinent à cet égard le constat tiré de l'observation du processus tunisien : les participants qualifiés au sein de l'assemblée sont toujours moins diversifiés que ceux de l'organe originaire formé par cooptation. Cette dernière semble donc bien avoir conditionné le degré d'inclusion de la Conférence nationale du Bénin.

Y compris dans les Démocraties consolidées, les élections tendent en effet toujours à réduire la diversité des élus, qui ne sont ainsi jamais parfaitement représentatifs du pluralisme de la société. Le même phénomène est observable lors des transitions. Ce contexte accroît en outre les risques. En cours de processus, l'organisation d'élections oblige d'abord à devoir – dans un temps très court – modifier les dispositions juridiques existantes et légaliser de nombreux mouvements. Cette libéralisation a toujours pour conséquence l'explosion du nombre de partis politiques. L'exemple de la Tunisie est illustratif du fait qu'elle peut ainsi conduire à soumettre aux électeurs une offre certes pléthorique mais en fait peu représentative de leurs aspirations, ce qui altère tant le pluralisme que la légitimité démocratique des élus. Cette carence ne se vérifie pas dans tous les pays, mais se manifeste en revanche dès lors que l'opposition n'est pas organisée depuis un temps relativement long et s'accroît avec la durée de l'autoritarisme. Or, le Bénin se trouvait justement dans cette situation. Les élections organisées durant la transition bulgare révèlent que ni l'amorce mixte, ni même la mise en place d'un organe originaire hétérogène ne neutralisent ce problème. Ainsi, non seulement l'assemblée élue

était moins diversifiée que la Table ronde, mais sa composition n'était pas non plus parfaitement cohérente avec les aspirations populaires.

En effet, lors de la Table ronde bulgare, les acteurs internes et externes au régime avaient convenu d'un mode de scrutin, sans limiter – comme en Pologne – le choix des électeurs par une pré-répartition des sièges. En vertu de leurs accords, la Grande Assemblée nationale comprenait 400 députés, dont 200 élus au scrutin majoritaire de circonscription et 200 au scrutin proportionnel<sup>496</sup>. Les résultats des élections, totalement libres, furent très différents de ceux obtenus en Pologne. Elles furent en effet remportées par le Parti Socialiste Bulgare (PSB), né de la réforme du Parti communiste bulgare (PCB).

Cette transformation du PCB<sup>497</sup> – opportune à l'heure de la transition – se fonda sur une stratégie de conversion mêlant rénovation et conservation, qui fut très efficace lors des élections législatives des 10 et 17 juin 1990. Le PSB remporta en effet 211 sièges sur 400, contre 144 pour l'UFD, 23 pour le Mouvement des droits et libertés et 16 pour l'Union nationale agraire, les 6 derniers sièges se répartissant entre de petits partis et des candidats indépendants<sup>498</sup>. Si le groupe des parlementaires présentait donc un caractère hétérogène et relativement inclusif, il était dominé par les acteurs internes au régime. Or, ce résultat ne s'expliquait pas par le soutien populaire qu'ils conservaient, mais bien plutôt par la construction très tardive de l'UFD et son caractère hétéroclite. Contrairement à la Pologne, la Bulgarie ne disposait en effet pas d'un réseau contestataire ancien et structuré, ce qui concourut à ce que les acteurs externes à l'ancien régime ne puissent remporter des élections aussi précoces dans le processus. La suite du processus au cours de laquelle leur prééminence s'affirma le confirma.

Les élections organisées en Bulgarie montrent ainsi que les résultats électoraux obtenus au cours d'une transition ne permettent pas nécessairement de refléter – mieux que la cooptation – les aspirations populaires notamment si l'opposition n'est pas organisée depuis un certain temps autour de partis politiques. Toutefois, même dans le cas

496 Accord sur les éléments et principes fondamentaux des amendements constitutionnels, 29 et 30 mars 1990, *in Est Europa*, n° spécial, 2011, p. 195.

497 La transformation du PCB repose en fait sur son processus de création. Il était en effet le fruit de la scission, en 1903, du Parti social-démocrate bulgare (PSDB) entre les tenants du socialisme « étroit » et ceux du socialisme « large ». En 1919, les premiers adhèrent à l'Internationale communiste et donnèrent naissance au PCB. La branche du socialisme « large » disparut quant à elle en 1948, suite à l'arrestation et à la condamnation de ses membres. Ses partisans reformèrent toutefois le PSDB en novembre 1989, qui adhéra à l'Internationale socialiste en mai 1990. En 1990, la nouvelle direction réformatrice du PCB se rallia toutefois également au socialisme démocratique et officialisa cette réorientation en formant, en avril, le PSB, qui se revendiqua également du PSPB en dépit des ruptures de 1903, 1919 et 1948 et sans renoncer à son passé et à l'expérience communiste. Marta TOUYKOVA, « Redécouverte d'une filiation et reconstruction de la social-démocratie en Bulgarie », *Pôle sud*, 2007/2, p. 106.

498 PSB : 114 au scrutin majoritaire et 97 au scrutin proportionnel ; UFB : 69 au scrutin majoritaire et 75 au scrutin proportionnel ; Mouvement des droits et libertés : 11 au scrutin majoritaire et 12 au scrutin proportionnel ; Union nationale agraire : 0 au scrutin majoritaire et 16 au scrutin proportionnel ; Union de la patrie : 0 au scrutin majoritaire et 2 au scrutin proportionnel ; Parti national du travail : 0 au scrutin majoritaire et 1 au scrutin proportionnel ; PSDB : 0 au scrutin majoritaire et 1 au scrutin proportionnel ; Indépendants : 2 au scrutin majoritaire et 0 au scrutin proportionnel. Ces résultats sont disponibles sur le site internet de l'Union parlementaire : [http://www.ipu.org/parline-f/reports/arc/1045\\_90.htm](http://www.ipu.org/parline-f/reports/arc/1045_90.htm).

inverse, la diversité est réduite par l'élection en raison du déséquilibre du soutien populaire et/ou du vote utile. A l'instar de la transition polonaise, la transition sud-africaine en est un bon exemple, au sens où l'assemblée élue était loin d'être aussi diverse que la CODESA ou le MPNP. Le très fort appui de l'ANC conduisit à marginaliser non seulement le Parti national, mais aussi tous les autres groupes, alors même que les règles électorales avaient été convenues au sein de l'organe originaire.

En Afrique du Sud, l'opposition au Parti national était en effet très construite et ancienne. Elle présentait en outre la particularité d'être soutenue par une population démographiquement très majoritaire. Dès lors, l'élection au suffrage universel pouvait permettre de former une assemblée légitime démocratiquement, mais pas une assemblée réellement diversifiée. Ainsi, le Parlement de transition demeura certes hétérogène, mais sans que les acteurs internes et externes à l'ancien régime ne soient placés dans une posture d'égalité similaire à celle de la CODESA et du MPNP. En outre, de nombreux acteurs ayant participé à ces organes formés par cooptation n'étaient plus inclus au sein de l'Assemblée élue.

Les élections furent organisées selon les règles fixées par la Constitution intérimaire dont le contenu avait été établi par la CODESA et le MPNP<sup>499</sup>. Le Parlement de transition était bicaméral et formé de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les élections se déroulèrent en avril 1994. L'ANC en fut – comme attendu – le grand gagnant.

Conformément à l'article 40 de la Constitution intérimaire, l'Assemblée nationale comprenait 400 députés élus au scrutin proportionnel. Pour cette élection, l'ANC remporta 62,9 % des voix et 252 sièges, ce qui ne lui permettait donc pas d'atteindre la majorité des deux tiers<sup>500</sup>. Il était suivi par le Parti national, qui remporta 82 sièges avec 22 % des voix. Si ces scores étaient attendus, ceux de l'*Inkhata* surprisent<sup>501</sup>. Entré en lice une semaine seulement avant le scrutin, il recueillit en effet 10 % des voix et 43 sièges. Les deux partis les plus radicaux – le *Freedom Front*<sup>502</sup> et le PAC – disposaient quant à eux respectivement de 9 et 5 sièges, tandis que les deux formations centristes – le Parti démocratique et l'*African Christian Democratic Party* – en remportaient respectivement 7 et 2<sup>503</sup>.

499 Ses dispositions furent complétées par l'Electoral Act n° 202 of 1993, qui précisa notamment les modalités de candidature, d'établissement des listes électorales ainsi que la mise en place d'une commission électorale indépendante. Son texte est consultable en ligne en anglais : [http://us-cdn.creamermedia.co.za/assets/articles/attachments/02214\\_electoralact202.pdf](http://us-cdn.creamermedia.co.za/assets/articles/attachments/02214_electoralact202.pdf).

500 Les résultats des élections législatives de 1994 sont consultables en ligne sur le site internet de la Commission électorale indépendante sud-africaine : <http://www.elections.org.za/content/uploadedfiles/NPE%201994.pdf>.

501 Alfred BOSCH, « Les premières élections générales en Afrique du Sud », *Politique africaine*, juin 1994, n° 54, p. 128.

502 Le *Freedom Front* est un parti afrikaner créé par le Général Constand Viljoen face au refus du Parti conservateur et des partis d'extrême droite de participer aux élections. Seul parti de cette tendance à y prendre part en 1994, il s'inscrit dans le courant modéré de l'extrême droite.

503 *Freedom Front* : 2,17 % de voix, 9 sièges ; Parti démocratique : 1,73 %, 7 sièges, PAC : 1,25 %, 5 sièges ; *African Christian Democratic Party* : 0,45 %, 2 sièges.

En vertu de l'article 48 de la Constitution intérimaire, le Sénat devait quant à lui se composer de dix représentants désignés par chaque conseil provincial élu dans le cadre des neuf nouvelles provinces, soit 90 sénateurs. Dans le cadre des élections provinciales<sup>504</sup>, l'ANC remporta la majorité dans sept provinces sur neuf. L'Inkhata obtint quant à lui le Kwazulu-Natal, tandis que le Parti National parvenait à gagner le Cap-Occidental, majoritairement peuplé de métis. Eu égard à ces résultats, l'ANC disposait de 60 sièges au Sénat et le Parti national de 17. L'Inkhata et le Freedom Front remportèrent également chacun 5 sièges, suivi du Parti démocratique qui obtint 3 sénateurs.

Ces résultats électoraux combinés attestèrent de la prégnance de l'ANC, qui devançait très largement ses concurrents, dont un petit nombre seulement s'étaient qualifiés comme participants. Ils démontraient également que les votes demeuraient largement conditionnés par les appartenances identitaires, en dépit des efforts réalisés notamment par l'ANC et le Parti national pour les dépasser. Ainsi, le scrutin proportionnel permit certes une relative diversification, mais elle demeura restreinte sous l'effet du vote utile et de la polarisation des suffrages sur le clivage pro et anti-ANC. Le Parlement de transition était donc bien moins inclusif que les organes formés par cooptation, qui l'avait précédé. En permettant une comparaison entre l'organe originaire formé par cooptation et l'assemblée élue au suffrage universel direct, le processus sud-africain est tout particulièrement illustratif de la restriction de la diversité générée par l'élection, comparativement à la cooptation.

La transition espagnole en constitue une dernière démonstration intéressante, car elle se fondait quant à elle sur une amorce endogène. L'organisation des élections fut en outre la technique choisie dans ce pays pour permettre le passage d'un processus d'auto-transformation à un processus hétérogène. L'objectif fut certes atteint, mais les résultats électoraux restreignirent le spectre des acteurs inclus au processus.

Les élections organisées durant la transition en Espagne confirment en premier lieu que leur tenue donne lieu à des négociations et arbitrages entre les acteurs et à l'adoption de règles destinées à produire des résultats identifiés. Dès lors, les choix exprimés par les citoyens sont limités par un cadre posé par les acteurs, ce qui nuance l'opposition entre élection et cooptation.

En Espagne, l'organisation du scrutin exigeait en effet que les institutions franquistes adoptent les dispositions nécessaires et que les membres des oppositions acceptent d'y participer, faute de quoi le passage à une phase hétérogène n'aurait pas réussi. Par ces actions, acteurs internes et externes matérialisaient en effet leur accord pour l'intégrer. Ainsi, la participation aux élections des membres de l'opposition recouvrait la même signification que l'accord des acteurs de l'opposition béninoise à intégrer la Conférence nationale organisée par le Président Kérékou. Chaque catégorie d'acteurs avait également

---

504 Les résultats des élections provinciales de 1994 sont consultables en ligne sur le site internet de la Commission électorale indépendante sud-africaine : <http://www.elections.org.za/content/NPEPublicReports/292/Results%20Report/National.pdf>.

des conditions pour accepter de s'engager, ce qui impliquait que le Gouvernement Suarez parvienne à une solution de compromis, même si un organe de négociation entre les acteurs internes et externes au régime ne fut pas installé comme en Pologne ou en Afrique du Sud.

La solution retenue fut un système bicaméral<sup>505</sup>, dont les bases furent fixées par la Loi pour la Réforme politique, approuvée par les Cortès franquistes avant d'être soumise au référendum. Ses dispositions transitoires<sup>506</sup> disposaient que les premières élections aux Cortès permettraient de constituer un Congrès de 350 députés et d'élire 207 sénateurs<sup>507</sup>. Ces derniers devaient être élus sur la base de critères inspirés du scrutin majoritaire de circonscription, afin de garantir l'élection d'acteurs du régime. Les élections au Congrès devaient quant à elles s'inspirer des critères de la représentation proportionnelle, comme le souhaitait l'opposition, avec application de « *dispositifs correcteurs pour éviter des fragmentations nuisibles de la Chambre* ». Ce dispositif consistait à établir des pourcentages minimaux pour accéder au Congrès. La Loi pour la Réforme politique précisait également que la circonscription électorale serait la province et qu'un nombre minimum de députés serait fixé pour chacune d'elles, ce qui était également une concession à la droite.

Une fois cette loi fondamentale adoptée, les bases du système électoral étaient revêtues de la rigidité constitutionnelle. Dès lors, la négociation menée entre le Gouvernement et l'opposition quant au texte complémentaire du décret-loi n° 20 du 18 mars 1977<sup>508</sup> porta exclusivement sur des aspects secondaires<sup>509</sup>. Les négociations officielles commencèrent le 23 décembre 1976, c'est-à-dire après l'adoption par les Cortès du texte de la Loi pour la Réforme politique le 18 novembre 1976. Les discussions<sup>510</sup> réunirent le Gouvernement et l'opposition, y compris communiste, représentée par la « Commission des Neuf »<sup>511</sup>, issue de la Coordination démocratique<sup>512</sup>.

Concernant l'élection des sénateurs, le décret-loi du 18 mars 1977 précisa qu'elle n'aurait qu'un tour, que la constitution d'une liste n'était pas nécessaire et que chaque

505 George KAMINIS, *La transition constitutionnelle en Grèce et en Espagne*, LGDJ, 1993, p. 219-220.

506 Texte traduit dans Guy CARCASSONNE et Pierre SUBRA DE BIEUSSES, *L'Espagne ou la Démocratie retrouvée*, ENAJ, 1978, p. 241-243.

507 Chaque province devait ainsi élire quatre sénateurs, à l'exception d'un par province insulaire et de deux pour Ceuta et deux pour Melilla. L'article 2 de la Loi pour la Réforme politique précisait en outre que le Roi pouvait désigner pour chaque législature des sénateurs pour un nombre limité au cinquième de celui des élus.

508 Texte traduit dans Guy CARCASSONNE et Pierre SUBRA DE BIEUSSES, *L'Espagne ou la Démocratie retrouvée*, ENAJ, 1978, p. 245-291.

509 George KAMINIS, *La transition constitutionnelle en Grèce et en Espagne*, LGDJ, 1993, p. 221-222.

510 Sophie BABY, *Le mythe de la transition pacifique – Violence et politique en Espagne (1975-1982)*, Casa de Velazquez, 2012, p. 184-185.

511 La Commission des Neuf était chargée des futures négociations avec le Gouvernement. Elle comprenait neuf membres : Felipe Gonzalez (PSOE), Tierno Galvan (PSP), Sanchez Montero (PCE), Anton Canellas pour la démocratie chrétienne, Joaquin Satrustegui pour les libéraux, Fernandez Ordonez pour les sociaux-démocrates, ainsi que trois représentants des nationalistes : Jordi Pujol pour la Catalogne, Julio Jauregui pour le Pays basque et Paz Andrade pour la Galice.

512 Cette dernière, dite « Platajunta », était née en mars 1976 de l'union de la *Plataforma democratica*, regroupement initié par le Parti Socialiste Ouvrier Espagnol (PSOE), et de la *Junta democratica*, plate-forme à laquelle appartenait le Parti Communiste Espagnol (PCE).

électeur ne voterait que pour 3 candidats, alors que 4 devaient être désignés par province. Les quatre candidats ayant obtenu le plus de suffrages seraient élus. Il s'agissait tout à la fois de permettre la représentation des partis « locaux » et les candidatures isolées. Concernant l'élection des députés, le nombre d'élus minimal par province fut fixé à deux<sup>513</sup>. Dans ces provinces, ainsi que dans les 28 provinces sur 50, dans lesquels le nombre de députés était compris entre 3 et 5, le scrutin fonctionnait alors dans un sens quasi majoritaire en raison du faible nombre de personnes à élire.

Le mode de scrutin était donc favorable à la droite, dans la mesure où les élections sénatoriales et, dans une moindre mesure, celles des députés conduisaient à une surreprésentation des électeurs des provinces les moins peuplées, souvent les plus rurales et conservatrices. Le scrutin majoritaire à un tour et le scrutin proportionnel de circonscription favorisaient également les grands partis, ce qui renforça en l'occurrence les partis les plus modérés. Enfin, les partis fortement implantés localement étaient avantagés, par rapport aux partis dont l'électorat était dispersé sur l'ensemble du territoire.

La détermination de ce mode de scrutin ne réglait toutefois pas l'ensemble des préalables nécessaires. Comme toute élection, celles des Cortès exigeaient en effet une compétition entre des partis politiques, ce qui – lors d'une transition – implique leur légalisation. Cette étape est donc cruciale, car elle est susceptible de limiter la liberté de choix des citoyens et la participation de certains acteurs. Si, dans le cadre des processus révolutionnaires égyptien et tunisien précédemment analysés, elle ne posa des difficultés que concernant la participation des acteurs internes à l'ancien régime, la problématique était inversée en Espagne et donc bien plus délicate. Il appartenait en effet aux acteurs internes, toujours au pouvoir, d'admettre la légalité des oppositions qu'ils avaient jusque-là interdites. Au regard de l'amorce de la transition au Bénin, le régime kérékiste aurait été placé dans une situation analogue si les membres de la Conférence nationale avaient été élus. Or, si en Espagne de nombreux partis purent être légalisés avant les élections, certains acteurs externes – y compris parmi les plus puissants – ne furent cependant pas inclus.

La légalisation des partis politiques avait été amorcée par la loi 21/1976 du 14 juin 1976 sur le droit d'association politique adoptée sous le Gouvernement d'Arias, qui ouvrait la voie au pluralisme. Elle maintenait toutefois le principe d'une autorisation préalable par le ministère de l'Intérieur, dont le refus pouvait faire l'objet d'un recours, et n'avait pas amendé l'interdiction du communisme prévue par le Code pénal<sup>514</sup>. Ces deux motifs conduisirent le Parti Socialiste Ouvrier Espagnol (PSOE) et d'autres partis à refuser de demander leur légalisation. Des dispositions complémentaires devaient donc être prises afin que des élections crédibles puissent se tenir.

La légalisation du Parti Communiste Espagnol (PCE) constituait notamment un véritable enjeu, car elle conditionnait la crédibilité du processus tout en présentant un

513 Chaque province dispose de deux députés, auxquels s'ajoute un siège par tranche de 144 500 habitants et par reliquat de 70 000 (IV. du préambule du décret-loi et III. de l'article 19).

514 George KAMINIS, *La transition constitutionnelle en Grèce et en Espagne*, LGDJ, 1993, p. 215.

risque de rupture avec les acteurs internes moins réformateurs. Les communistes étaient en effet l'ennemi intérieur autour duquel s'était construit le franquisme et le demeuraient pour une partie de la société, marquée par les clivages de la Guerre civile. La question était donc extrêmement sensible, y compris pour l'armée, qui demeurait un acteur incontournable et avait bâti sa légitimité sur sa victoire contre le communisme. L'absence de légalisation du PCE avait d'ailleurs été comprise par l'armée comme l'un des gages donnés par Suarez, lors de la réunion du 8 septembre 1976, au cours de laquelle elle avait accordé son soutien au processus<sup>515</sup>. Cette « limite à la tolérance » s'appliquait au PCE, mais aussi à tous les partis communistes régionaux et tous les groupes politiques situés à sa gauche, dont les séparatistes et les révolutionnaires, ce qui transparaissait expressément dans la circulaire du ministre de l'Intérieur d'octobre 1976<sup>516</sup>. La légalisation du PCE était en outre une condition de l'opposition pour accepter le processus<sup>517</sup>.

Si le PSOE et le Parti Socialiste Populaire (PSP) purent être aisément légalisés lorsqu'ils déposèrent leur dossier suite à la réforme du système légal d'officialisation des associations politiques du 10 février 1977<sup>518</sup>, la légalisation du PCE fut bien plus difficile<sup>519</sup>. Le ministère de l'Intérieur choisit en effet de renvoyer son dossier au Tribunal suprême en dépit des importantes concessions du PCE pour rendre ses statuts compatibles avec les dispositions du Code pénal<sup>520</sup>. Le 27 février, se tint une rencontre secrète entre Santiago Carillo, le dirigeant du PCE, et Adolfo Suarez. Elle fut décisive : non seulement le dialogue entre les deux hommes se noua facilement, mais le PCE s'engagea également à accepter la monarchie, comme une concession nécessaire au regard du rôle majeur de Juan Carlos dans la fin de la dictature et l'avènement de la Démocratie<sup>521</sup>. Suarez ne pro-

515 Les militaires réunis ce jour-là pensèrent avoir obtenu deux garanties : l'absence de légalisation du PCE et l'unité nationale, sans toutefois qu'Adolfo Suarez ne reconnaisse les leur avoir données. Il ne se prononça d'ailleurs pas sur les réponses qui seraient apportées aux revendications des nationalismes périphériques. Cette question fut ultérieurement l'une des sources du mécontentement de l'armée.

516 Sophie BABY, *Le mythe de la transition pacifique – Violence et politique en Espagne (1975-1982)*, Casa de Velazquez, 2012, p. 266-267.

517 Francisco Campuzano affirme toutefois que le PSOE était prêt à participer à des élections sans le PCE et que c'est bien sa stratégie de communication et de relations bilatérales avec Suarez, qui rendit inévitable et possible sa légalisation. Francisco CAMPUZANO, *Les élites franquistes et la sortie de la dictature*, L'Harmattan, 1997, p. 224-226.

518 Le décret-loi 12/1977 du 10 février sur le droit d'association politique fut pris à la demande du PSOE et d'autres partis. Il prévoyait un système intermédiaire à la déclaration et l'autorisation préalables. Le ministère de l'Intérieur était en effet *a priori* tenu d'inscrire l'association ayant déposé un dossier. S'il estimait qu'elle était pénalement illicite, il pouvait toutefois le transférer au Tribunal suprême qui disposait d'un délai de 30 jours pour statuer. George KAMINIS, *La transition constitutionnelle en Grèce et en Espagne*, LGDJ, 1993, p. 215.

519 Sophie BABY, *Le mythe de la transition pacifique – Violence et politique en Espagne (1975-1982)*, Casa de Velazquez, 2012, p. 271-272.

520 « Les références au « marxisme-léninisme », aux « avant-gardes combattantes », à « l'internationalisme prolétarien », ou encore à la « transformation socialiste de la société », laissent la place à des formules beaucoup plus modérées telles que l'affirmation de la volonté du PCE de « contribuer démocratiquement à la détermination de la politique espagnole », la proclamation de sa « totale indépendance nationale », ou la nécessité d'une « réconciliation nationale » » : Francisco CAMPUZANO, *Les élites franquistes et la sortie de la dictature*, L'Harmattan, 1997, p. 228.

521 « La réponse de Carrillo fut tout à fait explicite : « Je lui répète une position que le PCE avait déjà adoptée en 1942 : pour nous, l'essentiel c'est la démocratie. Si dans les conditions actuelles le roi la rétablit, nous pourrions



mit certes pas la légalisation du PCE à l'issue de la rencontre, mais autorisa en revanche la tenue d'un sommet eurocommuniste prévu le 2 mars à Madrid.

Par une décision du 1<sup>er</sup> avril, le Tribunal suprême se déclara incompétent<sup>522</sup>, renvoyant ainsi au Gouvernement la responsabilité de la décision. Pour se donner une base légale, Suarez demanda un rapport à la Junte des procureurs généraux. Il obtint également l'accord du Roi et consulta certains ministres, dont les ministres de l'Intérieur et de la Justice et le Général Gutiérrez Mellado, qui devait garantir la discipline de l'armée<sup>523</sup>. La Junte des procureurs généraux rendit un rapport favorable à la légalisation du PCE le 9 avril. Dans la soirée, un communiqué du ministre de l'Intérieur annonçait cette légalisation, alors que Madrid était déserte à la veille du week-end de Pâques.

Les réactions furent moins violentes que l'on aurait pu l'attendre. Le PCE favorisa le calme en gardant une posture discrète et en reconnaissant officiellement, le 13 avril, la monarchie et le drapeau national<sup>524</sup>, ce que le PSOE refusait toujours de faire. Le ministre de la Marine démissionna toutefois du Gouvernement et d'autres corps de l'armée manifestèrent leur mécontentement tout en se résignant à la décision<sup>525</sup>. Si la réaction immédiate demeura donc modérée, la légalisation du PCE provoqua un fort ressentiment et un sentiment de trahison au sein de l'armée<sup>526</sup>. Suarez venait toutefois de remporter l'un des paris les plus risqués de la transition.

---

*nous intégrer dans une monarchie constitutionnelle. Nous sommes républicains, mais nous comprenons que si le roi joue un rôle charnière entre la dictature et la démocratie, il aura créé une situation de fait, irréversible ».* », in Francisco CAMPUZANO, *Les élites franquistes et la sortie de la dictature*, L'Harmattan, 1997, p. 229.

522 Cette décision d'incompétence se fonde, d'une part, sur le fait que le jugement d'illégalités pénales relève nécessairement selon la loi de la juridiction pénale et, d'autre part, sur la nature typiquement administrative de l'acte d'inscrire ou non un parti sur le registre d'associations, qui rend constitutionnellement obligatoire que son exercice relève de l'autorité administrative exclusivement et intégralement. Guy CARCASSONNE et Pierre SUBRA DE BIEUSSES, *L'Espagne ou la Démocratie retrouvée*, ENAJ, 1978, p. 86-87.

523 Francisco CAMPUZANO, *Les élites franquistes et la sortie de la dictature*, L'Harmattan, 1997, p. 230.

524 Francisco CAMPUZANO, *Les élites franquistes et la sortie de la dictature*, L'Harmattan, 1997, p. 230-231.

525 « *Le 11 avril, l'amiral Pita da Veiga qui, comme les autres ministres avait appris la nouvelle par la télévision, présenta sa démission « irrévocable ». Les raisons invoquées par Pita da Veiga pour justifier son geste étaient qu'il n'avait pas été tenu au courant d'une décision qui avait suscité un mécontentement unanime dans la Marine. Le ministre de l'armée de Terre, le général Félix Alvarez Arenas fut, lui aussi, sur le point de présenter sa démission, mais il en fut dissuadé par le roi après un long entretien. Le Conseil Supérieur de l'armée de Terre, qui se réunit le 12 avril, se fit à son tour l'écho du mécontentement provoqué par la légalisation du PCE. Au cours de la réunion, certains généraux exigèrent une condamnation expresse de Suarez et de Gutiérrez Mellado. Le général lbeiez Freire, qui était le directeur général de la Garde Civile, s'efforça de calmer les esprits et obtint qu'un premier communiqué du Conseil, rédigé en des termes très durs, fût remplacé par un autre moins frondeur à l'égard du gouvernement. Le Conseil s'y faisait néanmoins l'écho du mécontentement de l'armée : « La légalisation du Parti Communiste a provoqué une réprobation générale dans toutes les unités de l'armée. Cependant, par égard pour les intérêts supérieurs du pays, il accepte avec discipline le fait accompli ».* », in Francisco CAMPUZANO, *Les élites franquistes et la sortie de la dictature*, L'Harmattan, 1997, p. 237.

526 « *Mais cette mesure avait provoqué un vif ressentiment au sein de l'armée et nombre d'officiers avaient le sentiment que Suarez et Gutiérrez Mellado les avaient trahis. Le 15 avril 1977, le général Armada, qui était à l'époque secrétaire de la Maison du roi, mit Leopoldo Calvo Sotelo en garde contre la légèreté avec laquelle, selon lui, le gouvernement avait agi à l'égard des militaires : « Il n'y a rien de plus grave que de sous-estimer la gravité des faits ! Je tremble en voyant le peu d'information que vous avez. On peut tout faire avec des baïonnettes sauf s'asseoir dessus. Le gouvernement sera le seul responsable de ce qui peut arriver ». On sait que ce même général Armada fut l'un des principaux inculpés dans la tentative de coup d'Etat du 23 février 1981 ».* », in Francisco CAMPUZANO, *Les élites franquistes et la sortie de la dictature*, L'Harmattan, 1997, p. 238.

La légalisation du PCE est ainsi révélatrice des risques de l'organisation d'élections en cours de processus, notamment lorsque sont impliqués les acteurs tant internes, qu'externes à l'ancien régime. Elle montre en effet qu'elle oblige à une reconfiguration du système partisan susceptible de constituer un obstacle pour le processus, mais également d'exclure certains acteurs. Ces deux écueils furent évités grâce à l'habileté de Suarez et de Carillo, mais aussi en raison du poids du PCE. Sa légalisation reposa en effet non sur un impératif démocratique, mais sur le fait que son exclusion aurait délégitimé les élections.

Sophie Baby le montre parfaitement en soulignant que si le PCE fut officialisé, d'autres mouvements demeurèrent au contraire exclus du système<sup>527</sup>. Les groupes plus restreints et dont l'assise sociale était plus faible ne bénéficièrent en effet ni du même intérêt, ni de la même solidarité. Le Tribunal suprême refusa ainsi d'enregistrer les partis d'extrême gauche, jugés trop révolutionnaires, les groupes républicains et le Parti carliste, menaces pour la monarchie, ainsi que certains groupes indépendantistes basques de l'alternative KAS, dangereux pour l'unité nationale. Si une partie de la gauche *abertzale* (patriote) participa néanmoins aux premières élections au sein de la coalition *Euskadiko Ezkerra* (Gauche d'Euskadi)<sup>528</sup>, l'expérience espagnole atteste donc que l'élection peut conduire à l'exclusion d'acteurs non seulement en raison des résultats du scrutin, mais également des prérequis qu'elle impose et qui sont autant de filtres à l'inclusion.

La droite dut d'ailleurs également se recomposer suite à la dissolution, le 1<sup>er</sup> avril 1977, du Mouvement national en tant qu'organisation politique et institution<sup>529</sup>. Outre les groupes d'extrême droite, les acteurs franquistes se scindèrent en deux camps principaux. Le premier se forma autour de Manuel Fraga, ancien ministre de Franco et ministre du premier Gouvernement formé sous Juan Carlos. Ayant compris que la chute du Gouvernement Arias impliquait un transfert du *leadership* sur le centre à Suarez, il fonda le 9 octobre 1976 l'Alliance Populaire (AP) avec sept autres franquistes dont six anciens ministres<sup>530</sup>.

Le second groupe se structura plus tardivement sous la forme d'une coalition électorale, fondée officiellement par Suarez le 3 mai 1977 : l'Union du Centre Démocratique (UCD)<sup>531</sup>. Elle regroupait une quinzaine de partis nationaux et régionaux issus des

527 Sophie BABY, *Le mythe de la transition pacifique – Violence et politique en Espagne (1975-1982)*, Casa de Velazquez, 2012, p. 272.

528 *Euskadiko Ezkerra* comprenait notamment *Euskal Iraultzarako Alderdia* (EIA), Parti de la révolution basque, fondé par ETA politico-militaire en 1976 et *Euskadiko Mugimendu Komunista* (EMK), Mouvement communiste d'Euskadi.

529 Le 1<sup>er</sup> avril 1977, « le Conseil des Ministres approuve le Décret Royal tant attendu. Cet acte supprime le Secrétariat Général ; transfère son patrimoine à l'Etat ; incorpore ses agents à la Fonction publique par la création de corps d'extinction ; transforme les délégations les plus importantes en sous-secrétariats rattachés à la Présidence ; transfère les chaînes de presse et de radio au Ministère de l'Information et du Tourisme », in Guy CASSONNE et Pierre SUBRA DE BIEUSSES, *L'Espagne ou la Démocratie retrouvée*, ENAJ, 1978, p. 97.

530 Manuel Fraga, Federico Silva Muñoz, Cruz Martinez Esteruelas, Gonzalo Fernández de la Mora, Laureano López Rodó, Licinio de la Fuente et Enrique Thomas de Carranza étaient tous d'anciens ministres franquistes à l'exception du dernier.

531 Francisco CAMPUZANO, *Les élites franquistes et la sortie de la dictature*, L'Harmattan, 1997, p. 242-246.

réformateurs du franquisme et de l'opposition centriste. Elle se construisit surtout par la réunion des partis politiques opposés tant à l'AP, qu'à la gauche et dont les chances électorales passaient par cette coalition. Si l'adhésion à l'UCD impliquait de se soumettre au *leadership* de Suarez, elle permettait en effet de bénéficier de la force qu'il tirait de sa position d'acteur central de la transition et des ressources que lui conférait le pouvoir. L'assise idéologique de l'UCD était donc relativement faible.

Ces préalables fondamentaux remplis, les élections purent se tenir le 15 juin 1977. Les résultats des votes pour le Congrès des députés<sup>532</sup> furent marqués par la domination de l'UCD, qui obtint 34,44 % des suffrages et 166 sièges, et du PSOE – Parti socialiste de Catalogne, qui remporta 29,32 % des suffrages et 118 sièges. Le PCE et l'AP les suivaient avec respectivement 19 et 16 sièges, pour 9,33 % et 8,21 % des suffrages. Enfin, le Pacte démocratique pour la Catalogne obtenait 11 sièges, tandis que 8 revenaient au Parti nationaliste basque et 6 à l'Unité socialiste-PSP. D'autres partis catalans, basques ou aragonais ou des indépendants remportèrent également un ou deux sièges<sup>533</sup>.

Au Sénat, l'UCD remporta également les élections avec 106 sièges, contre 48 seulement pour le PSOE<sup>534</sup>. Les « candidatures démocratiques » mêlant socialistes, communistes et personnalités démocratiques indépendantes remportèrent 12 sièges. Le Front autonome, principalement composé de candidats du Parti nationaliste basque et du Parti socialiste basque, obtint quant à lui 7 sénateurs. L'AP remporta 2 sièges. Les sièges restants furent notamment remportés par des candidats indépendants.

Le mode de scrutin retenu et les suffrages exprimés permirent donc effectivement le passage à une phase hétérogène du processus et ce d'autant plus que l'UCD ne disposait que d'une majorité relative au Congrès. Ils conduisirent toutefois à une prédominance marquée des tendances modérées, tandis que les tendances les plus radicales d'extrême-gauche, comme d'extrême droite n'étaient pas du tout représentées. Directement consécutifs du mode de scrutin et du jeu du vote utile, ces résultats étaient certes de nature à favoriser l'émergence du consensus au sein de l'Assemblée, mais excluaient également un assez grand nombre d'acteurs du processus de décision.

Les élections organisées au cours de la transition espagnole illustrent donc également le fait que cette technique – bien que plus légitime démocratiquement – n'est pas la mieux à même de permettre et de garantir la formation d'un organe inclusif. Le mode de scrutin influe certes sur les résultats obtenus, le scrutin majoritaire favorisant la bipolarisation, tandis qu'un scrutin proportionnel permet une représentation plus diversifiée. Toutefois, dans les deux cas, l'élection resserre toujours – plus ou moins – la diversité

532 Les résultats complets sont consultables en ligne sur le site du ministère de l'Intérieur : <http://www.infoelectoral.mir.es/min/export.html?method=exportFormacionPolitica4C&contentType=PDF>.

533 L'Union du centre et la Démocratie chrétienne de Catalogne obtiennent 2 sièges (0,94 %), la Gauche républicaine de Catalogne – Front démocratique des gauches 1 siège (0,79 %), de même qu'*Euskadiko Ezkerra* (0,34 %), le Centre indépendant aragonais (0,2 %) et une candidature indépendante du centre (0,16 %).

534 Les résultats complets sont consultables en ligne sur le site du ministère de l'Intérieur : <http://www.infoelectoral.mir.es/min/export.html?method=exportFormacionPolitica5C2SenPdf&contentType=PDF>.

des opinions en éliminant les acteurs qui n'ont pas pu se structurer en partis politiques ou obtenir leur légalisation ou qui n'ont remporté aucun siège ou très peu. Les groupes les plus radicaux, comme en Espagne, et/ou certains groupes ayant joué un rôle majeur dans la fin de la dictature, comme en Espagne, en Tunisie ou en Égypte risquent alors d'être exclus du processus. Si ces évictions ne sont pas contraires aux standards démocratiques, puisqu'elles résultent des suffrages exprimés par les citoyens, elles restreignent donc l'inclusion des acteurs. Elles posent en outre la question de leur légitimité, car l'organisation d'élections est toujours une gageure au cours d'un processus de transition en raison de sa complexité technique et des limites d'un système partisan embryonnaire et effervescent.

Ce constat explique le degré d'inclusion extraordinaire de la Conférence nationale du Bénin, qui ne fut possible que par la sélection de ses participants par la cooptation. Réciproquement, il justifie également que la cooptation soit préférée à l'élection lors de l'amorce de nombreuses transitions, notamment lorsque leur réussite implique – comme au Bénin, dans les pays organisateurs des CNS ou encore en Pologne, en Bulgarie et en Afrique du Sud – que leur inclusion soit garantie aux acteurs internes et externes de l'ancien régime.

## CONCLUSION DU CHAPITRE I

La Conférence nationale du Bénin est particulièrement inclusive, car elle réunit à la fois les acteurs internes et externes à l'ancien régime, ainsi que d'autres participants diversifiés, grâce à un mode de composition original fondé sur la représentation des Forces vives de la Nation. Mise en place au début du processus, elle s'inscrit donc – comme les CNS qui la suivirent – parmi les organes hétérogènes originaires, tels que les Tables rondes Est-européennes et la CODESA et le MPNP sud-africains.

Cette hétérogénéité, qui peut sembler incohérente au regard de l'objectif de démocratisation et illégitime démocratiquement, est pourtant le critère cardinal de mesure de l'inclusion au cours d'une transition. Le clivage entre les acteurs internes et externes à l'ancien régime est en effet le plus puissant, notamment au début du processus, sur les plans tant idéologique et axiologique, que stratégique.

L'organisation de la Conférence nationale du Bénin s'explique en outre par une configuration transitionnelle spécifique. Elle résulte en effet d'une amorce mixte, consistant à ce que les tenants du régime soient contraints d'engager un processus de démocratisation sous la pression des acteurs de l'opposition et de les y associer. L'équilibre de leurs forces conduit réciproquement les acteurs externes au régime à renoncer à le renverser et à accepter d'intégrer un processus initié par lui. Dans ce cadre, la mise en place d'un organe hétérogène répond à la nécessité de disposer d'un espace leur permettant de délibérer ensemble. Sa composition sera ensuite plus ou moins diversifiée selon l'objectif poursuivi par ses initiateurs. Au Bénin, elle s'avère ainsi particulièrement inclusive en

raison du choix de représenter l'ensemble des Forces vives de la Nation au sein de la Conférence nationale.

Cette dernière fut également formée par cooptation, c'est-à-dire par la qualification mutuelle des acteurs comme participants. Sa composition repose donc non sur l'expression de leur volonté par les citoyens, mais sur un accord de volonté des acteurs exprimé par leur consentement à prendre part à ses travaux. Ce choix peut sembler illogique dans le cadre d'une transition démocratique, les élections au suffrage universel étant le seul procédé démocratique de sélection des représentants. En vertu des standards internationaux<sup>535</sup> et régionaux<sup>536</sup>, les individus ont en effet le droit à l'organisation d'élections libres au suffrage universel direct, qui constitue d'ailleurs l'un des principaux critères des régimes démocratiques.

Le choix de la cooptation pour désigner les membres de la Conférence nationale du Bénin s'explique toutefois par l'enjeu d'une amorce mixte, car l'acceptation par les acteurs du processus qu'elle engage repose en effet sur leur certitude d'être admis à y prendre part. Or, l'élection ne leur offre à cet égard aucune garantie dans la mesure où, en transférant le choix des participants au corps électoral, elle est aléatoire. Cela explique que la cooptation soit souvent utilisée pour former un organe hétérogène originaire dans le cadre d'une amorce mixte. La technique utilisée au Bénin puis dans l'ensemble des pays ayant organisé une CNS ne leur est donc pas propre.

535 Article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme : « 1. Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. (...) 3. La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote » ; Article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 : « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ; b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs » ; Résolution adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 20 décembre 2004 59/201 – Renforcement du rôle des organisations et mécanismes régionaux, sous-régionaux et autres en vue de promouvoir et de consolider la démocratie « 1. Déclare que les éléments essentiels de la démocratie comprennent le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment la liberté d'association et de réunion pacifique, la liberté d'expression et d'opinion, et le droit de participer à la conduite des affaires publiques, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis, de voter et d'être élu dans le cadre d'élections authentiques, périodiques et libres, au suffrage universel et égal et au scrutin secret garantissant la libre expression de la volonté populaire, ainsi qu'un système pluraliste de partis et d'organisations politiques, le respect de l'état de droit, la séparation des pouvoirs, l'indépendance du pouvoir judiciaire, la transparence et l'obligation pour l'administration publique de rendre des comptes, de même que des médias libres, indépendants et pluralistes ».

536 Article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales – Droit à des élections libres : « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif » ; Article 23 de la Convention interaméricaine des droits de l'Homme – Droits politiques : « Tous les citoyens doivent jouir des droits et facultés ci-après énumérés : a. De participer à la direction des affaires publiques, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement élus ; b. d'élire et d'être élus dans le cadre de consultations périodiques authentiques, tenues au suffrage universel et égal, et par scrutin secret garantissant la libre expression de la volonté des électeurs » ; Article 13 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples : « Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis, ce, conformément aux règles édictées par la loi ».

Cette logique technologique mise à part, l'analyse comparative met en évidence que la cooptation favorise davantage l'inclusion que l'élection. Cela s'explique tant par les effets classiques de l'élection, que par les effets spécifiques qu'elle produit au cours de la transition. Les conditions techniques légitimant l'élection d'une assemblée constituante dans un contexte post-autoritaire ne sont ici pas en cause. Si Raphaël Déchaux évoque à cet égard l'instauration d'un nouveau droit électoral et d'un contrôle des élections<sup>537</sup>, ces conditions furent globalement respectées au cours des différents scrutins analysés. En dépit des limites inhérentes à l'innovation que constituaient ces élections, leur caractère démocratique ne fit d'ailleurs pas l'objet de contestations d'ampleur.

En revanche, ces différents scrutins démontrent *a contrario* que la cooptation limite – bien davantage que l'élection – le risque d'exclure un acteur majeur du processus ou de limiter la diversité des participants. Elle n'est en effet ni aléatoire, ni fondée sur une logique sélective. Contrairement à l'élection, elle offre en outre une grande souplesse, permettant d'intégrer au sein de l'organe hétérogène des membres de partis politiques, mais aussi des participants de toute nature, qu'ils soient institutionnels, syndicalistes, politiciens ou même militaires ou simples individus. Cette souplesse est fondamentale, car l'expression des opinions est spécifique dans une société post-autoritaire ou post-totalitaire.

La très large inclusion régnant au sein de la Conférence nationale du Bénin est donc une illustration des possibilités offertes par la cooptation. Elle démontre également l'intérêt de recourir à cette technique, car l'inclusion des acteurs au processus présente des enjeux spécifiques dans le cadre de la transition.

<sup>537</sup> Raphaël DECHAUX, « La légitimation des transitions constitutionnelles », in Xavier PHILIPPE et Natasa DANELCIUC-COLODROVSKI, *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles*, Institut Universitaire Varenne, « Transition & Justice », 2014, p. 176-183.



## Chapitre 2

### Les effets induits par l'inclusion

La Conférence nationale du Bénin fut mise en place par le Président Kérékou afin de réunir les Forces vives de la Nation. Ses membres furent sélectionnés par la cooptation mutuelle des acteurs, ce qui permit que sa composition présente un très haut degré d'inclusion. La Conférence nationale était en effet hétérogène, puisqu'y siégeaient simultanément les acteurs internes au régime et les acteurs de l'opposition. Ses membres étaient par ailleurs très diversifiés en raison du choix du Président Kérékou de représenter en son sein les Forces vives de la Nation. La création de cet organe original était destinée à réunir tous les acteurs afin qu'ils délibèrent ensemble sur les solutions à apporter à la grave crise traversée par le régime, mis en péril par un large mouvement contestataire. De par ses caractéristiques, la Conférence nationale du Bénin s'inscrit donc dans la catégorie des organes originaires hétérogènes formés par cooptation, à l'instar des Tables rondes Est-européennes ou de la CODESA sud-africaine. Toutes les CNS furent ensuite initiées sur le même modèle.

S'il s'explique par le contexte de l'amorce de la transition, le choix de mettre en place au Bénin un organe originaire hétérogène formé par cooptation interroge tant en raison de la cooptation, que de l'hétérogénéité. Ces deux caractéristiques apparaissent certes de nature à favoriser une plus large inclusion, mais leur cohérence avec la logique de la transition mérite cependant d'être vérifiée. La cooptation suscite en premier lieu la méfiance en raison de la maîtrise qu'elle confère aux organisateurs. Lors d'une amorce mixte, comme celle du Bénin, elle peut en effet être instrumentalisée pour donner l'apparence d'un processus de démocratisation, alors que la transition est en réalité totalement noyautée par un organe dont le régime a contrôlé la composition. Cette forme d'inclusion pose donc la question de ses effets sur le processus et du risque qu'elle représente pour la démocratisation. A l'opposé, l'hétérogénéité des participants interroge quant à la capacité de la Conférence nationale à fonctionner efficacement et donc à permettre le bon



déroulement de la transition. En raison de leur antagonisme, la collaboration des acteurs internes et externes apparaît en effet irréaliste, tandis que les tenants du régime semblent pouvoir tirer profit de leur intégration pour empêcher le travail de la Conférence nationale et ainsi enrayer la transition.

Cette circonspection est indispensable à l'analyse systémique et logique de la transition béninoise, car tout processus de démocratisation est incertain et l'objet de stratégies diverses et contradictoires, qui ne transparaissent bien souvent qu'à l'épreuve des faits. Toutefois, cette analyse y compris comparative démontre que certains présupposés doivent être abandonnés, car le choix de l'inclusion fondée sur la cooptation induit également des effets favorisant la cohérence de la transition.

Loin de laisser une maîtrise discrétionnaire aux acteurs de l'ancien régime, la cooptation permet en premier lieu de fonder la composition d'un organe sur l'accord de volonté des instigateurs de la transition de l'intégrer. Dans le cadre d'une amorce mixte, elle confère donc certes un rôle majeur aux acteurs internes, mais aussi aux acteurs externes. Le jeu de leurs rapports de force peut alors constituer la meilleure garantie d'une véritable inclusion. Si elle ne peut donc être affirmée à la seule lecture de sa composition, l'effectivité de l'inclusion au sein de la Conférence nationale du Bénin est ainsi paradoxalement favorisée par la maîtrise conservée par les acteurs grâce à la cooptation (**Section 1**).

Or, cette inclusion est décisive, car elle influe sur le déroulement de la transition. L'hétérogénéité et la diversité des acteurs compliquent certes la prise de décision, en raison de la divergence de leurs intérêts stratégiques et de leurs positionnements idéologiques. Toutefois, l'analyse comparative met en lumière que l'exclusion d'acteurs complexifie encore bien davantage le processus non seulement en lui fabriquant des ennemis, mais aussi en renforçant les dissensions entre les participants. Le caractère inclusif de la Conférence nationale du Bénin est donc en réalité un atout susceptible de contribuer à pacifier le déroulement du processus et à conforter ainsi ses chances de réussite (**Section 2**).

## SECTION 1. UNE REPRÉSENTATIVITÉ COMPLEXE

L'analyse de la composition la Conférence nationale du Bénin a montré qu'elle était apparemment doublement inclusive : elle intégrait tant les acteurs internes et externes à l'ancien régime, que d'autres participants représentant plus globalement les Forces vives de la Nation. L'analyse comparative a permis de montrer que ce degré d'inclusion n'aurait pas été possible en recourant à l'élection et ne fut donc possible que grâce au recours à la cooptation.

La cooptation n'est toutefois pas une technique traditionnellement perçue comme favorisant le pluralisme et la démocratisation. Contrairement à l'élection au suffrage universel direct, elle est même plutôt considérée comme un mécanisme de sélection autoritaire et conservateur. La cooptation implique dès lors une vigilance quant au caractère

effectivement inclusif des organes formés par cooptation. Concernant la Conférence nationale du Bénin, la circonspection doit en outre être accrue par l'amorce mixte de la transition. Dans la mesure où elle fut organisée par le régime, la réalité de sa diversité, de l'équilibre de sa composition et de sa représentativité doit être vérifiée. Les CNS postérieures, les Tables rondes ou encore la CODESA posent d'ailleurs une difficulté similaire. La représentation des Forces vives de la Nation représente toutefois un risque supplémentaire, car elle masque les rapports de force et l'affiliation des participants.

La composition de la Conférence nationale du Bénin est donc un paramètre insuffisant à lui seul pour affirmer qu'elle est bien effectivement inclusive (§ 1). En revanche, son hétérogénéité en est paradoxalement le meilleur gage (§ 2).

## § 1. Une inclusion effective incertaine

La composition de la Conférence nationale du Bénin repose sur une ambition élevée, qui la distingue de nombreux autres organes originaires formés par cooptation (à l'exception des autres CNS). Supposée représenter les Forces vives de la Nation, elle ne devait en effet pas se contenter d'intégrer les principaux acteurs externes et internes à l'ancien régime. Cette prétention affichée impose de doublement vérifier sa composition : permet-elle réellement d'inclure l'ensemble des acteurs de la transition, d'une part, et de représenter la Nation, d'autre part ?

L'analyse de sa composition montre que la Conférence nationale du Bénin intégra effectivement un grand nombre de participants apparemment divers, ce qui ne suffit toutefois pas à garantir que l'inclusion en son sein fut effective. La nécessité de prendre en compte d'autres paramètres d'évaluation n'est toutefois propre ni à la Conférence nationale, ni même à la cooptation, mais inhérente au contexte de la transition (A).

La question de la représentativité des membres de la Conférence nationale du Bénin lui est en revanche spécifique, même si, induite par son mode de composition singulier, elle se pose également pour l'ensemble des CNS. L'analyse montre que sa composition ne fut pas effectivement représentative de la société béninoise. Ce constat, valable pour l'ensemble des CNS, doit cependant être relativisé, car les carences relevées s'avèrent assez similaires de celles des assemblées élues au suffrage universel direct, y compris dans les Démocraties consolidées (B).

### A. *La composition de la Conférence nationale, un critère d'évaluation insuffisant*

Si la composition de la Conférence nationale du Bénin semble très vaste et diverse, y compris comparée à celles d'autres organes originaires hétérogènes formés par cooptation, cette apparente pluralité ne garantit pas à elle seule une inclusion effective.

Mesurer l'effectivité de l'inclusion au sein d'un organe, qui, comme la Conférence nationale du Bénin, a été formé par cooptation pose d'abord la question de la représentation équilibrée des instigateurs de la transition. Elle apparaît plus cruciale encore dans le cadre d'une transition mixte. Initiée par le Président Kérékou, la Conférence nationale pouvait en effet n'être qu'un simulacre destiné à donner l'apparence d'un processus de démocratisation en réalité noyauté ou limité. Les travaux de la Conférence nationale pouvaient en effet être maîtrisés par le pouvoir, dès lors qu'il contrôlait sa composition. Or, la cooptation était susceptible de le faciliter. L'inclusion ne peut donc être considérée comme effective que si l'organe permet – en fait – une participation équilibrée des acteurs externes et internes à l'ancien régime.

La composition de la Conférence nationale du Bénin pose ensuite la question de la complétude de l'inclusion en son sein, c'est-à-dire de savoir si l'ensemble des courants de la société en transition étaient bien représentés grâce à la participation de l'ensemble des acteurs influents. Même s'ils sont adversaires, les instigateurs de la transition sont en effet susceptibles de s'entendre pour exclure des tiers, notamment les groupes les plus radicaux et minoritaires. Or, le degré d'inclusion varie selon le degré de diversification des acteurs relevant de chaque catégorie.

La mesure du pluralisme, exercice toujours délicat, est enfin complexifiée par le contexte de la transition. S'il est en effet assez aisé de constater la diversité apparente des membres de la Conférence nationale, au sens où ils représentent bien un nombre élevé de groupes, leur diversité réelle est en revanche plus difficile à jauger. Ce contrôle implique en effet de s'assurer de l'absence d'exclusion d'un groupe, mais aussi d'examiner si les groupes disposent d'une autonomie idéologique et structurelle suffisante pour les considérer comme distincts. Les groupes inféodés à d'autres ne sont en effet pas une réelle source de diversité. Or, l'évaluation de l'assise et de l'idéologie de chaque groupe est très problématique.

Au Bénin, comme dans tout pays en transition, le monolithisme politique inhérent au régime autoritaire prive en effet de tout repère préalable. Cette absence de référence est en outre accrue par le foisonnement de nouveaux partis, syndicats, associations ou autres groupes organisés générés par l'amorce de la transition. Ce foisonnement n'est d'ailleurs pas uniquement une conséquence de la libéralisation, mais découle également de la stratégie des acteurs. Dès lors qu'un organe doit être formé par cooptation, les acteurs tentent en effet de s'assurer la meilleure place possible par la création de structures multiples. Ces dernières ne se fondent alors sur aucune autonomie idéologique, mais sont de simples instruments destinés à renforcer la position d'autres acteurs. Leur inclusion ne conduit donc pas à diversifier les participants. Dans le contexte de la transition, il est ainsi plus difficile encore de vérifier le positionnement idéologique de chaque participant, mais aussi qu'il est bien significatif au regard du pluralisme.

La Conférence nationale du Bénin pose à cet égard une difficulté supplémentaire, car sa composition manque de lisibilité. Cette opacité tient d'abord au nombre très élevé de

ses membres et à l'absence fréquente de lignes idéologiques claires des partis politiques. Elle s'explique ensuite par le fait que de nombreux participants furent intégrés en raison de leur profession ou de leur appartenance à un groupe non strictement politique (associations, syndicats etc.). Leurs positions idéologiques n'étaient donc pas nécessairement connues ou affichées. Le manque de clarté de la composition de la Conférence nationale est enfin accentué par l'intégration de ses membres à de grandes catégories transversales. A de rares exceptions près – telles que les composantes institutionnelles – ces catégories furent en effet formées non sur des critères idéologiques, mais en fonction de la nature des groupes. Tous les membres des sensibilités politiques figurent ainsi dans la même composante, de même que les membres d'associations ou de syndicats par exemple. L'appartenance à une composante ne permet donc pas d'identifier l'idéologie ou le positionnement d'un membre ou d'un groupe.

Ces motifs expliquent que si la lecture de la composition de la Conférence nationale du Bénin semble démontrer qu'elle est très inclusive, le recours à d'autres critères permettant de le corroborer est indispensable, ce qui vaut pour l'ensemble des CNS. Ses organisateurs furent d'ailleurs les premiers confrontés à cette difficulté. Au regard du mode de composition de la Conférence nationale, leur tâche ne se limitait en effet pas à réunir des acteurs déjà identifiés, mais à repérer l'ensemble des Forces vives de la Nation. Ils durent donc définir leur propre méthodologie pour y parvenir.

Son Comité préparatoire<sup>538</sup> développa une démarche originale pour repérer les groupes représentatifs. Sa vigilance résulta tant de sa volonté, que de la surveillance attentive dont il fit l'objet de la part de l'opposition. Cette dernière était en effet très méfiante, car le Comité préparatoire était composé de huit membres du Gouvernement<sup>539</sup>, même si, comme le souligne Robert Dossou, qui en assumait la présidence, un seul d'entre eux était en réalité membre du parti unique et appartenait qui plus est à son courant d'ouverture<sup>540</sup>. Pour repérer les Forces vives de la Nation, le Comité préparatoire recourut aux supports de communication émis pendant les mouvements de contestation afin d'identifier les groupes de l'opposition, mais s'appuya également sur un processus participatif. A partir de janvier 1990, il fit ainsi diffuser un communiqué par la radio et la presse écrite : « *Le comité préparatoire de la conférence nationale (...) invite toutes les organisations et associations politiques, sociales, professionnelles, économiques, confessionnelles, culturelles et de développement, désireuses d'apporter leur contribution à l'avènement d'un Renouveau démocratique (...) à lui faire parvenir leurs analyses, observations et*

<sup>538</sup> Décret n° 89-434 du 18 décembre 1989 portant institution du Comité national préparatoire de la Conférence nationale.

<sup>539</sup> Robert Dossou (président), Pancrace Brathier (vice-président et ministre de l'Intérieur), Saliou Aboudou (ministre de la Justice), Salifou Alidou, Ousmane Batoko (ministre de l'Information et de la Communication), Irénée Zinsou (ministre du Travail et des Affaires sociales), Germain Kadja et Amos Elegbe (ministre du Commerce).

<sup>540</sup> Leur choix était déjà une rupture avec les pratiques antérieures et dans la lignée du remaniement du mois d'août 1989. Robert DOSSOU, « Rapport introductif n° 1 : L'expérience béninoise de la Conférence nationale », *Bilan des conférences nationales et autres processus de transition démocratique en Afrique*, OIF, Cotonou, 19-23 février 2000, p. 595-596.

*propositions sur la situation nationale ainsi que leurs projets de sociétés à son secrétariat permanent (...) au plus tard le 10 janvier 1990* »<sup>541</sup>. Grâce à ce procédé, il reçut 487 contributions écrites et put établir la liste des participants de manière transparente. L'usage d'une telle méthodologie est déjà un indice complémentaire de la composition de la Conférence nationale : la bonne foi des organisateurs, ainsi que la pertinence de leurs outils renforcent la crédibilité de la liste établie.

La prise en compte par le Comité préparatoire des revendications émises par l'opposition durant la « guerre des quotas » est un deuxième indice pertinent. Le degré d'acceptation par les différents acteurs d'un organe formé par cooptation est en effet toujours le reflet de son caractère inclusif. Chaque groupe sait en effet que sa composition est déterminante pour son impact sur le processus. Elle est même toujours l'un des principaux points d'achoppement des pourparlers. La mise en place de l'organe n'aboutit alors que lorsque les instigateurs de la transition se sont entendus sur sa composition et repose donc sur leur conviction d'avoir obtenu une place satisfaisante, c'est-à-dire suffisante pour avoir une influence effective et maximale par rapport à ce que les autres parties sont susceptibles de concéder. De même, les mouvements qui s'estiment exclus à tort revendiquent leur intégration. S'ils ne l'obtiennent pas, ils contestent sa légitimité et peuvent alors le décrédibiliser dans l'hypothèse où leur influence nationale ou internationale est suffisamment forte.

La mise en place de la Conférence nationale du Bénin ne garantit toutefois pas un pluralisme parfait, car la capacité des groupes à contester sa composition et à négocier leur participation exige en effet qu'ils disposent d'une liberté et de ressources suffisantes. L'équilibre peut en outre n'être qu'apparent, le processus étant en réalité totalement contrôlé par l'une des parties, le régime en place notamment. Il peut ensuite se rompre, car les rapports de force ne sont pas statiques au cours du processus.

Le décalage des analyses de la doctrine concernant la composition de la Conférence nationale du Bénin, pourtant la plus restreinte et transparente de toutes les CNS, est à cet égard éclairante. Selon Afise D. Adamon<sup>542</sup>, la plupart des participants avait en effet cessé de soutenir le régime de Kérékou, notamment les représentants des sensibilités politiques et des associations de développement, voire également ceux du culte et des paysans. Il affirme même que « *tous les éléments étaient réunis pour faire de la Conférence nationale un forum de destruction du PRPB. Il y avait dans la salle des gens qui connaissaient bien Kérékou et ses acolytes pour les avoir fréquentés de 1972 à 1974 au moins, puis les ennemis de première heure du régime et enfin les néophytes armés de leur foi et convaincus qu'il fallait abattre ce régime qui les empêchait de vivre librement sur tous les plans* ». Richard Banégas est pourtant bien plus réservé quant à l'équilibre des forces au

541 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 33-34.

542 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 45-46.

sein de la Conférence : « *Dans la seconde mouture [de la détermination des quotas par le Comité préparatoire], la représentation du PRPB était revue à la baisse, mais le pouvoir se garantissait toujours une large majorité par le biais d'organisations para-officielles ou acquises à ses vues* »<sup>543</sup>. Il considère, par exemple, que les représentants des artisans et paysans ainsi que ceux des associations de développement étaient *a priori* fidèles au régime. L'auteur explique que les groupes d'opposition acceptèrent cette seconde proposition, car ils étaient convaincus que la poursuite des affrontements ne leur ferait pas remporter la guerre des quotas. Ils optèrent alors pour une autre stratégie : engager une concertation secrète avec les organisations concurrentes pour les rallier au changement. « *Cette opération de débauchage (...) et les tractations (...) permirent ainsi aux groupes d'opposition de rétablir en sous-main l'équilibre des rapports de force. D'où des retournements d'alliance inattendus pendant la Conférence nationale, qui prirent de court un pouvoir persuadé d'avoir verrouillé les débats et écrit à l'avance le scénario d'une conférence des cadres bis* »<sup>544</sup>.

Ces analyses confirment la difficulté d'évaluer les forces en présence, mais aussi l'absence de statisme du positionnement des acteurs et de leurs rapports de force au cours de la transition. Au Bénin, le grand nombre de participants dont l'idéologie n'était pas clairement définie au préalable conduisit ainsi à ce que leurs positions et leurs alliances évoluent au cours des travaux. Lors des CNS postérieures, ce phénomène s'accrut car leur durée fut bien supérieure et que les participants étaient plus nombreux encore. En raison des oscillations générées par le processus lui-même, la seule lecture de la composition de la Conférence nationale du Bénin est donc insuffisante pour révéler les rapports de force et l'effectivité de l'inclusion. L'épreuve des travaux peut en effet avoir des conséquences très différentes : équilibrer un organe jusque-là dominé par le pouvoir ou l'opposition, renforcer un équilibre jusque-là précaire ou au contraire rompre cet équilibre du fait de la prise de contrôle par un groupe. Elle était donc susceptible d'affecter l'effectivité de l'inclusion au sein de la Conférence nationale du Bénin. Ces oscillations concourent également à expliquer que toutes les CNS n'aient connu ni les mêmes travaux, ni les mêmes suites, sans que la seule lecture de leurs compositions respectives ne suffise à l'expliquer ou ne permettent même nécessairement de le prédire.

La composition de la Conférence nationale du Bénin eut néanmoins une importance décisive. La diversité apparente de ses membres et notamment son hétérogénéité furent en effet la condition *sine qua non* de l'inclusion. Son manque de lisibilité ne signifie pas qu'elle n'était pas effectivement inclusive : au cours des transitions, tout organe formé par cooptation et même toute assemblée élue présente la même caractéristique car le contexte brouille les lignes idéologiques et intensifie les jeux de pouvoirs entre les acteurs. Il

543 Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 142.

544 Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 142.

implique en revanche que l'évaluation de l'inclusion au sein de la Conférence nationale du Bénin croise le critère essentiel de sa composition avec des critères complémentaires. Ces derniers sont d'abord afférents à sa formation. La méthode préparatoire ainsi que l'intensité et le résultat des négociations ayant précédé sa mise en place constituent en effet des indicateurs fiables, en reflétant tant la bonne foi des organisateurs, que la capacité de chaque camp à exprimer des attentes, à obtenir leur satisfaction et à respecter celles de leurs adversaires. D'autres critères portent ensuite sur des caractéristiques postérieures à la mise en place de l'organe. La participation continue de groupes présentant des lignes idéologiques bien identifiées et antagonistes, l'expression de réels désaccords au cours des travaux, ainsi que les résultats obtenus à leur issue et leur mise en œuvre apparaissent en effet comme ses marqueurs les plus performants.

Ainsi, la composition doublement inclusive de la Conférence nationale du Bénin la rendait potentiellement plus inclusive que les assemblées élues et que de nombreux organes originaires formés par cooptation, sans permettre d'affirmer que cette caractéristique opérerait automatiquement. Elle présentait cependant des chances assez élevées de se révéler effectivement inclusive au regard des critères complémentaires afférents à sa formation. Le Comité préparatoire avait en effet établi sa composition dans la transparence, aiguillonné par l'opposition, qui démontrait ainsi son implication et les ressources dont elle disposait. Elle avait en outre été l'objet de réelles revendications émanant de chaque camp et auxquelles le Comité préparatoire était parvenu à apporter une solution de compromis. L'analyse comparative montre que – dès ce stade – les CNS n'étaient pas toutes placées dans une situation analogue. Ainsi, par exemple, le très fort contrôle de l'opposition sur la Commission préparatoire au Niger avait produit des effets sur la composition de la Conférence nationale et laissait transparaître sa potentielle domination sur le processus, tandis que la très grande conflictualité entourant la composition de la Conférence du Zaïre couplée à la très longue durée de sa résolution trahissait de potentiels empêchements à une inclusion effective.

*In fine*, seule le déroulement de la transition constitutionnelle pourrait confirmer que les critères de composition de la Conférence nationale du Bénin en avait fait un organe effectivement inclusif. En revanche, la représentativité de ses membres en tant que représentants des Forces vives de la Nation était dès sa mise en place plus discutable.

## ***B. Les limites de la représentativité des participants***

Contrairement à de nombreux organes originaires formés par cooptation, la Conférence nationale du Bénin ambitionnait de réunir des représentants des Forces vives de la Nation. Son objet n'était donc pas uniquement de permettre la concertation d'acteurs internes et externes à l'ancien régime, mais incluait une forme *sui generis* de représentation.

L'analyse de sa composition montre que cette particularité eut une portée pratique. La Conférence nationale du Bénin intégra ainsi des acteurs de la société civile (syndicats,

associations, etc.) dans des proportions supérieures aux Tables rondes Est-européennes ou à la CODESA sud-africaine. L'inclusion s'élargit en outre au-delà de ce premier cercle pour intégrer des nationaux résidant à l'étranger, des corporations professionnelles, des religieux ou encore de représentants du monde rural et artisanal, ainsi qu'une participation significative des institutions du régime. Les CNS postérieures reprirent le même procédé.

La représentation des Forces vives de la Nation permit ainsi de diversifier les participants au processus. Toutefois, l'absence d'élection, seul procédé de désignation démocratique des représentants, et la représentation catégorielle choisie pour les CNS, imposent de repenser la notion de représentation. Les membres de la Conférence nationale du Bénin furent en effet cooptés en tant que représentants de groupes (parti politique, syndicat, catégorie sociale etc.). La représentation des Forces vives de la Nation diffère donc des formes de représentation classiques des régimes démocratiques.

Si l'usage de l'expression « Forces vives de la Nation » tend à rapprocher les membres de la Conférence nationale de représentants de la Nation, tels qu'ils sont envisagés dans le cadre de la souveraineté nationale, la représentation catégorielle les en distingue en premier lieu très nettement. Représenter les intérêts et points de vue d'une composante nationale se fonde en effet sur une logique inverse de représenter la Nation, en tant que « *personne distincte de la somme des individus qui la composent, (...) [qui] possède, comme nation, une conscience et une volonté, l'une et l'autre une et collective, distinctes des consciences et des volontés individuelles* »<sup>545</sup>. Au-delà même de leur cooptation, les membres des Conférence nationale ne sont pour le même motif pas non plus assimilables à des représentants du Peuple, tels qu'ils sont définis dans le cadre de la souveraineté populaire. Ils n'ont en effet pas vocation à exprimer la volonté générale, qui « *ne regarde qu'à l'intérêt commun* », mais bien celle d'une composante nationale. Réunis, ils tendent donc plutôt à exprimer la volonté de tous, « *somme des volontés particulières* », qui « *regarde à l'intérêt privé* »<sup>546</sup>.

S'ils ne correspondent pas aux théories classiques, les membres de la Conférence nationale sont pourtant effectivement des représentants, car « *il y a représentation toutes les fois que les manifestations d'une volonté sont considérées comme ayant la même valeur et produisant les mêmes effets que si elles émanaient d'une autre volonté* »<sup>547</sup>. Leur différenciation semble d'ailleurs cohérente avec l'absence d'élections. La représentation des Forces vives de la Nation se rapproche ainsi plutôt des conceptions contemporaines de la représentation, dites multiculturalistes ou communautaristes, pour lesquelles « *représenter c'est être représentatif parce que porteur d'un élément de spécification (religion, ethnie, localité, sexe) auquel on se doit d'être fidèle dans l'exercice de sa fonction* »<sup>548</sup>.

545 Léon DUGUIT, *Souveraineté et liberté – Leçons faites à l'Université de Colombia, 1920-1921*, Librairie Félix Alcan, 1922, p. 91.

546 Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du contrat social*, Livre II, III.

547 Léon DUGUIT, cité par Lucien JAUME, « La représentation : une fiction malmenée », *Pouvoirs*, 2007, n° 1, p. 15.

548 Lucien JAUME, « Représentation », in Denis ALLAND et Stéphane RIALS, *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 1339.



La représentation catégorielle s'inscrit en effet dans ce « *retour à la proximité, à la ressemblance et à la relation spéculaire* »<sup>549</sup>, avec lequel la cooptation est plus compatible.

Cette forme de représentation implique en revanche la représentativité des participants, qui fonde leur légitimité à « être ici pour et à la place de » et « agir pour ou au nom de »<sup>550</sup>. Or, l'analyse de la composition de la Conférence nationale du Bénin montre que ses membres n'étaient pas parfaitement représentatifs des Forces vives nationales.

Richard Banégas a notamment démontré la difficulté du passage de la mobilisation sociale à la représentation<sup>551</sup>. Le taux de change de la capacité de mobilisation dans la rue en nombre de sièges ne fut ainsi pas identique pour tous. A l'auto-affirmation par le bas, devait en effet s'ajouter la désignation par le haut. Non seulement la codification et les catégories établies par le Comité préparatoire en concertation avec les groupes d'opposition dominants pesèrent sur la définition des acteurs légitimes et restreignirent le champ de la représentation, mais tous ne disposaient en outre pas de ressources identiques pour franchir cet obstacle. Ainsi, par exemple, l'appel à contribution lancé par le Comité préparatoire était certes parfaitement transparent du point de vue des rapports de force, mais favorisait les couches de la population organisées et disposant du loisir et de la capacité de rédiger un texte. La distorsion des moyens au sein de la population conduisit donc à une surreprésentation des intellectuels, que le Comité préparatoire ne compensa que partiellement en réservant une place aux paysans et aux artisans.

Richard Banégas relève également que les Sensibilités politiques étaient en surnombre au regard de leur représentativité réelle. Cinquante-et-un est en effet un nombre très élevé pour un pays de la taille du Bénin. Il s'explique bien sûr par le contexte de la transition, car, dans l'impossibilité d'évaluer sérieusement la représentativité de chaque sensibilité en amont de la Conférence nationale, le Comité préparatoire préféra attribuer un siège à chacune. Facteur d'inclusion, cette difficulté conduisit toutefois à ce que les Sensibilités politiques obtiennent au sein de la Conférence nationale une place bien supérieure à leur assise sociale. Plus largement, le mode de désignation à la Conférence renforça les pratiques de *floor-crossing*, en donnant une prime à l'opportunisme. Il favorisa notamment les stratégies d'instrumentalisation des organisations non gouvernementales par lesquelles les acteurs internes et externes à l'ancien régime cherchèrent à obtenir la meilleure place possible. Afise D. Adamon conclut alors que « *ce sont les personnes les plus habiles (...) qui ont pris d'assaut la position des forces vives de la nation* »<sup>552</sup>. Les délégués béninois ne constituaient donc pas un reflet fidèle, à échelle réduite, des composantes du tissu social béninois.

549 Lucien JAUME, « Représentation », in Denis ALLAND et Stéphane RIALS, *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, 2003, p. 1339.

550 Olivier DUHAMEL et Yves MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992, p. 914.

551 Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 143-147.

552 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 49.

L'analyse comparative révèle que ce travers ne fut pas circonscrit au Bénin, mais commun à toutes les CNS. L'exemple du Niger est à cet égard très significatif<sup>553</sup>. La Conférence nationale nigérienne se caractérise en effet par une sous-représentation des partis politiques et une surreprésentation du monde de l'éducation. Alors que les premiers ne formaient qu'une structure et ne disposaient donc à ce titre que d'une seule voix, l'USN et l'USTN, dominées par les enseignants et les scolaires, en formaient deux. En outre, nombre de partis politiques et d'associations désignèrent des enseignants pour les représenter. Les débats furent marqués par cette présence et reflétèrent ainsi principalement les préoccupations de l'élite intellectuelle et urbaine. *A contrario*, le monde rural était sous-représenté, alors même que la population nigérienne est rurale à 80 %. Seule l'Association des chefs traditionnels devait ainsi le représenter directement et ne comptait que deux délégués parmi les cent trente-huit de sa structure. Cette sous-représentation résulta notamment d'une stratégie des forces démocratiques, qui jugeaient les populations rurales trop conservatrices et influençables et craignaient donc que leur présence n'entrave le changement. Toutefois, et contrairement aux femmes qui s'insurgèrent contre la composition de la Commission préparatoire, le monde rural ne revendiqua pas davantage de représentants au sein de la Conférence, ce qui témoignait également des faibles ressources dont il disposait pour obtenir une représentation réelle.

Robert Buijtenhuijs dressa un constat similaire au sujet de la Conférence tchadienne, qu'il décrivit ainsi : « *les hommes d'âge mur ou même très âgés étaient assez nombreux (...) alors que les jeunes étaient moins présents (...). Etant donnée l'extrême jeunesse, dans son ensemble, de la population tchadienne, la CNS n'était dans ce domaine point le reflet fidèle de celle-là. C'était encore plus flagrant pour la répartition des délégués par sexe. (...) Quant au statut social des participants, il était net que la quasi-totalité de ceux-ci appartenait à une certaine élite. Dans les couloirs, on n'arrêtait pas de dire « Bonjour, Monsieur le ministre », « Bonjour, Excellence ». Par contre, on n'avait pas souvent l'occasion de dire « Bonjour, Monsieur l'agriculteur » ou « Bonjour, Monsieur l'ouvrier »* »<sup>554</sup>.

Les Conférences nationales furent ainsi globalement marquées par une surreprésentation masculine, des « partis » politiques et des élites urbaines, ayant comme pendant une sous-représentation des jeunes, des femmes et de la population rurale. La représentativité de la Conférence nationale du Bénin ne doit donc pas être idéalisée, mais ne doit pas non plus être niée. Les carences relevées sont en effet communes à toute forme de représentation. Observables au sein de tous les organes formés par cooptation, elles apparaissent même plus marquées encore au sein des assemblées élues, comme en témoignent les critiques régulièrement émises les concernant<sup>555</sup>. Fondées sur la compétition des élites poli-

553 Jean-Claude MIGNAN, *La difficile démocratisation du Niger*, Editions Ginette Fabre et Jean-François Lionnet, CHEAM, 2000, p. 60-63.

554 Robert BUIJTENHUIJS, *La conférence nationale souveraine du Tchad*, Karthala, 1993, p. 56.

555 Voir, par exemple, Dominique TURPIN, « Critiques de la représentation », *Pouvoirs*, 1978, n° 7, p. 7-16 et Dominique ROUSSEAU, *Radicaliser la Démocratie – propositions pour une refondation*, 2015, p. 23-53.

tiques, ces dernières favorisent en effet davantage la surreprésentation des hommes aisés et intellectuels, qui sont le plus souvent les cadres des partis politiques. Hormis la mise en place optionnelle de règles électorales imposant la parité hommes-femmes, l'élection ne permet en outre pas d'apporter de correctifs aux suffrages exprimés. Elle n'offre donc pas la possibilité de réserver – au moins quelques sièges – aux catégories sociales les moins favorisées, organisées et/ou éloignées des centres de décision, comme ce fut le cas au sein de la Conférence nationale du Bénin et de la plupart des CNS.

Au Bénin, les limites de la représentativité des conférenciers furent partiellement contrebalancées par le rôle très actif des médias<sup>556</sup>. La retransmission des débats de la Conférence nationale, souvent en direct, par la radio et/ou la télévision fut très suivie par la population et permit l'association et parfois même la participation de tous. Stéphane Bolle estime ainsi que la publicité et la transparence esquissèrent une sorte de mandat impératif, en permettant à la population de jauger ceux qui prétendaient traduire fidèlement ses aspirations et au besoin de leur donner un certain nombre d'instructions correctives<sup>557</sup>.

Ces carences dans la représentativité de la Conférence nationale demeurent cependant dommageables à plusieurs niveaux. La restriction du champ des participants affecte d'abord la réalité du recueil des attentes de la population, le vécu différencié des individus selon leur genre et leur classe sociale empêchant les élites urbaines masculines de les représenter tous effectivement. Elle empêche ensuite de tirer pleinement partie de l'occasion historique de transformation sociale que constitue la transition. L'absence des catégories populaires et des femmes réduit en effet les chances de voir adopter les réformes leur permettant d'acquérir une place égalitaire dans la société post-transitionnelle en général et dans le futur système institutionnel en particulier.

Observable au sein de la Conférence nationale du Bénin, la place restreinte dévolue aux femmes est une constante des organes de transition, qu'ils soient formés par cooptation ou par élection et qu'ils soient hétérogènes ou homogènes. Elles sont d'ailleurs plus marginalisées encore lorsque le processus de démocratisation s'inscrit dans un contexte post-conflit. Les conflits armés tendent en effet à renforcer les stéréotypes de genre des fonctions et rôles sociaux, tandis que leur fin conduit bien souvent à une restauration de l'ordre antérieur lorsqu'ils ont conduit à les dépasser. Cette place congrue s'explique en pratique par le fait que la représentation des femmes en tant que catégorie est peu fréquemment prévue par les organisateurs, d'une part, et parce qu'elles n'appartiennent que rarement aux structures dirigeantes des groupes armés ou des partis politiques et n'en sont alors qu'exceptionnellement les délégués, d'autre part.

556 Jacques L. KOKO, *National Conference as a Strategy for Conflict Transformation and Peacemaking – The Legacy of the Republic of Benin Model*, Adonis & Abbey Publishers Ltd, 2008, p. 120.

557 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 74-76.

Les négociations interburundaises permettent d'illustrer ce phénomène. Lors de la négociation des Accords d'Arusha, les femmes n'obtinrent ainsi même pas le statut d'observateurs<sup>558</sup>. Elles demeurèrent cependant actives d'abord en relayant auprès des groupes communautaires le contenu des thèmes abordés lors des négociations, puis en menant des tractations qui leur permirent de rencontrer M. Nyerere, le médiateur en chef. Grâce à ces procédés, elles obtinrent sept places d'observatrices en 2000, les négociations ayant commencé en 1998. Ce très important travail de lobbying permit l'organisation – avec l'appui des acteurs internationaux et avant l'ouverture d'une nouvelle session de négociations – d'une Conférence pluripartite des femmes burundaises pour la paix, réunissant les sept observatrices ainsi que deux femmes représentant chacune des parties au conflit. Une plate-forme commune de revendications pour la suite des négociations fut ainsi élaborée, de même qu'une déclaration et une série de recommandations relatives à l'accord de paix. Ces recommandations furent transmises à Nelson Mandela, qui était devenu le nouveau médiateur, et la plupart furent intégrées à l'Accord d'Arusha. Ce dynamisme des femmes en l'absence de toute représentation officielle est assez fréquent et leur permet d'influer et parfois même de participer à un processus qui leur était jusqu'alors interdit. Il fut par exemple identique dans le cadre du Dialogue intercongolais<sup>559</sup>.

En dépit du volontarisme du droit international<sup>560</sup>, dont notamment la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies<sup>561</sup> et ses corollaires spécifiquement dédiés

558 Voir, par exemple, Catherine MILOT, *Femmes, conflits armés et processus de paix : victimes, spectatrices, protagonistes, mais surtout... actrices !*, Thèse, Université d'Ottawa, 2013, p. 104-110.

559 Paul BOUVIER, *Le dialogue intercongolais – Anatomie d'une négociation à la lisière du chaos*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 63-64, 2004, p. 106-107.

560 Dont notamment la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 18 décembre 1979, complétée en 1999 par un protocole facultatif. Quatre conférences mondiales sur les femmes ont également été organisées par les Nations Unies, dont celle de Pékin, qui a abouti à la Déclaration de Beijing de 1995. Cette dernière a initié un changement important en dépassant la question du statut social des femmes, pour préférer une approche sexo-spécifique intégrant la question de la restructuration des institutions ainsi que de l'ensemble des processus de décisions politiques et économiques. Cette déclaration a été complétée par un Programme d'action approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies, demandant aux Etats, au système des Nations Unies, aux autres organisations internationales, ainsi qu'aux ONG et au secteur privé, de prendre des mesures pour appliquer les recommandations y figurant. La Déclaration et le Programme d'action de Beijing de 1995 désignent « les femmes et les conflits armés » comme l'un de leurs 12 axes de priorité. Le programme préconise que les femmes participent davantage à la prévention et à la résolution des conflits, à l'établissement de la paix et à la gouvernance, et qu'elles soient protégées durant les conflits. Il s'agit du premier accord international qui souligne l'importance de la sécurité des femmes et de leurs contributions à la paix, à la sécurité et au développement.

561 La résolution 1325 a été adoptée à l'unanimité par le Conseil de sécurité des Nations Unies le 31 octobre 2000. Elle réaffirme « le rôle important que les femmes jouent dans la prévention et le règlement des conflits et dans la consolidation de la paix » et souligne « qu'il importe qu'elles participent sur un pied d'égalité à tous les efforts visant à maintenir et à promouvoir la paix et la sécurité et qu'elles y soient pleinement associées, et qu'il convient de les faire participer davantage aux décisions prises en vue de la prévention et du règlement des différends ». Outre la question de la protection des femmes au cours des conflits, ainsi que celle du traitement de leurs besoins spécifiques à leur issue, elle « demande instamment aux Etats Membres de faire en sorte que les femmes soient davantage représentées à tous les niveaux de prise de décisions dans les institutions et mécanismes nationaux, régionaux et internationaux pour la prévention, la gestion et le règlement des différends ». Des demandes similaires sont également formulées à l'égard du Secrétaire général des Nations Unies concernant les Représentants et envoyés spéciaux chargés des missions de bons offices et les opérations de maintien de la paix.

aux périodes post-conflit<sup>562</sup>, les progrès demeurent lents tant parmi les experts et équipes de médiation, que parmi les acteurs de la négociation. ONU Femmes révèle ainsi, dans une étude de 2012 consacrée à la participation des femmes aux négociations de paix, que : « *Selon une étude réalisée en 2008 qui portait sur l'analyse de 33 processus de paix, seulement 4 % des participants, soit 11 sur 280, étaient des femmes, et la représentation des femmes dans les délégations gouvernementales à la table des négociations était en moyenne de 7 % plus élevée que celle des délégations représentant des groupes armés non étatiques. Notre propre échantillon, certes limité, mais raisonnablement représentatif, portant sur 31 des principaux processus de paix ayant eu lieu entre 1992 et 2011, indique que seulement 4 % des signataires, 2,4 % des médiateurs en chef, 3,7 % des témoins et 9 % des négociateurs étaient des femmes. Avec 33 % de femmes signataires et 35 % de femmes dans les délégations ayant participé à l'élaboration de l'accord de 2011, les négociations de l'année dernière à Oslo concernant les Philippines représentent une exception à cette évolution, sans laquelle le nombre moyen de femmes dans les cas que nous avons examinés passe à seulement 3 % de signataires et 7,5 % de négociateurs* »<sup>563</sup>. Ainsi, lorsqu'elles y parviennent, les femmes n'obtiennent une place généralement très restreinte qu'à la suite de très fortes mobilisations et par la mise en œuvre de stratégies parallèles et informelles.

L'absence des femmes dans un contexte post-conflit nuit pourtant à l'efficacité du processus. Il a en effet été établi que non seulement la présence des femmes ne gêne pas son déroulement, mais que leur implication « *a le plus souvent pour effet d'inciter au lancement, à la reprise ou à la conclusion des négociations lorsque celles-ci sont au point mort ou que les pourparlers ont échoué* »<sup>564</sup>. Plus encore, l'inclusion des femmes en tant que témoins, signataires, médiatrices et/ou négociatrices accroît de 20 % la probabilité de voir un accord de paix perdurer deux ans et de 35 % la probabilité qu'il perdure quinze ans<sup>565</sup>. En outre, l'absence des femmes limite la pertinence du processus de paix et de reconstruction de l'Etat, car elles sont parties prenantes au conflit. Les femmes en sont en effet spécifiquement victimes, tant en raison du nombre que de la nature des violations qu'elles subissent, mais en sont également des actrices spécifiques, qu'elles soient enrôlées comme combattantes, chef de famille ou militantes actives de la paix et de la réconciliation au sein ou entre les communautés. Or, leur exclusion du processus conduit, d'une part, à occulter injustement leur vécu qui ne sera donc pas traité et, d'autre part, à

562 Il s'agit notamment des résolutions 1889(2009), 2016(2013) et 2122(2013).

563 Source : <http://www.unwomen.org/~media/Headquarters/Media/Publications/fr/WPSsourcebook-03A-Women-PeaceNegotiations-fr%20pdf.pdf>

564 ONU Femmes, « Prévenir les conflits, Transformer la Justice, Obtenir la Paix – Etude mondiale sur la mise en œuvre de la résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies », 2015, <http://wps.unwomen.org/~media/files/un%20women/wps/highlights/translations%20of%20global%20study%20-%20full%20reports/unw-global-study-1325-2015-fr.pdf>, p. 41.

565 Laurel STONE, « Quantitative Analysis of Women's Participation in Peace Processes », in International Peace Institute, *Reimagining Peacemaking : Women's Roles in Peace Processes*, <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/06/IPI-E-pub-Reimagining-Peacemaking-rev.pdf>, 2015, p. 38.

ne pas tirer parti de leurs expériences et expertises. Le processus ne pourra ainsi pas jouer son rôle transformateur.

Davantage étudiée dans le cadre des transitions post-conflit, cette problématique est pourtant commune à l'ensemble des transitions démocratiques. La marginalisation des femmes est ainsi récurrente au sein de la plupart des organes qui les conduisent, qu'ils soient formés ou non par cooptation. L'exemple de la Conférence nationale du Bénin, mais aussi des CNS postérieures, est à cet égard d'autant plus significatif, que le nombre très élevé de leurs membres aurait pourtant pu faciliter l'inclusion des femmes, tant comme représentantes des femmes, que comme déléguées de groupes non fondés sur le genre. Au sein de la CODESA sud-africaine, 5 % des membres seulement étaient des femmes<sup>566</sup>. En outre, s'il a été souligné que la participation des femmes favorise la consolidation de la paix, ce facteur n'est pas isolé mais généralement étroitement lié à l'instauration de la Démocratie<sup>567</sup>. Cette corrélation tend à montrer une double interaction : la démocratisation pourrait favoriser l'égalité hommes-femmes, tandis que l'inclusion des femmes pourrait faciliter la démocratisation. Dès lors, non seulement le manque d'intégration des femmes empêche que la transition remédie aux inégalités de genre, mais il constitue également un handicap pour le processus de démocratisation.

La représentativité des membres de la Conférence nationale du Bénin n'était donc pas parfaite, ce qui nuit à la qualité de l'inclusion. Ces carences sont d'autant plus dommageables que les acteurs auraient pu y remédier facilement grâce à la cooptation. De ce fait et en raison de la volonté de représenter les Forces vives de la Nation, elles semblent toutefois moins profondes qu'au sein d'autres organes. La maîtrise conservée par les acteurs sur la composition de la Conférence nationale explique également que leur hétérogénéité tende à favoriser une inclusion effective

en raison de l'authenticité des rapports de force qu'elle induit.

## § 2. Une inclusion effective favorisée par l'amorce mixte de la transition

Si l'organisation de la Conférence nationale du Bénin par le régime kérékiste suscite une légitime méfiance, l'amorce mixte de la transition favorise en réalité son caractère effectivement inclusif. La sélection des participants par la cooptation se fonde en effet sur les négociations menées par les protagonistes de la transition. Leur antagonisme et l'équilibre de leurs forces sont alors porteurs d'une inclusion réelle (A). La validité

<sup>566</sup> Catherine BARNES et Eldred DE KLERK, « South Africa's multi-party constitutional negotiation process », 2002, [http://www.c-r.org/downloads/Accord%2013\\_5South%20Africa's%20multi-party%20constitutional%20negotiation%20process\\_2002\\_ENG.pdf](http://www.c-r.org/downloads/Accord%2013_5South%20Africa's%20multi-party%20constitutional%20negotiation%20process_2002_ENG.pdf), p. 2.

<sup>567</sup> Laurel STONE, « Quantitative Analysis of Women's Participation in Peace Processes », in International Peace Institute, *Reimagining Peacemaking : Women's Roles in Peace Processes*, <https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/2015/06/IPI-E-pub-Reimagining-Peacemaking-rev.pdf>, 2015, p. 38.

de cette hypothèse est confirmée par l'analyse comparative menée à partir de transitions post-conflit (B).

### A. *Une inclusion effective déterminée par l'équilibre des forces des instigateurs de la transition*

Le recours à la cooptation pour former un organe originaire conduit toujours à ce que sa composition soit essentiellement modelée par les rapports de force prévalant entre les protagonistes de la transition au moment de sa mise en place. Deux raisons expliquent que ce phénomène soit moins apparent pour la Conférence nationale du Bénin, que pour d'autres organes tels que les Tables rondes Est-européennes ou la CODESA et le MPNP sud-africains.

La première est que la mise en place de la Conférence nationale ne fut pas précédée de pourparlers réunissant officiellement les protagonistes de la transition, au sein ou en dehors de l'organe préparatoire. Le Comité préparatoire était ainsi exclusivement composé d'acteurs internes à l'ancien régime, même s'ils étaient réformateurs. S'il réagit ensuite aux revendications de l'opposition, la « guerre des quotas » ne donna pas non plus lieu à la mise en place d'un cercle de négociations. Cela n'implique toutefois pas que l'organisation d'une Conférence nationale exclut la concertation préalable. Si elle demeura assez informelle au Bénin, elle fut même officielle dans certains pays organisateurs d'une CNS. Ainsi, au Niger, les protagonistes internes et externes à l'ancien régime furent représentés au sein de la Commission préparatoire. Il en alla de même de la Commission paritaire mise en place au Togo et de la Commission tripartite au Tchad. Ces exemples montrent que l'organisation de la Conférence nationale repose en réalité sur la même logique que celle des Tables rondes Est-européennes, de la CODESA sud-africaine ou encore des dialogues interburundais ou intercongolais, marquée par des négociations au moins bilatérales afférentes à la composition du futur organe originaire.

En raison de son mode de composition, la Conférence nationale du Bénin ne fut ensuite jamais présentée comme un organe destiné à la négociation des acteurs, mais comme une instance réunissant des représentants de la Nation. Cette solution, reprise par les CNS postérieures, rend les rapports de force moins apparents que dans la cadre des Tables rondes ou de la CODESA. Cela ne signifie toutefois pas qu'elle abaisse en pratique la place des acteurs. L'objectif principal de la Conférence nationale du Bénin demeurait en effet de résoudre la crise du régime, provoquée par sa remise en cause par la ou les oppositions et par l'incapacité des acteurs internes d'y répondre seuls. Si des tiers leur furent adjoints par stratégie ou idéologie, la mise en place de la Conférence nationale tendait donc d'abord à réunir les acteurs du régime et les acteurs contestataires afin qu'ils conviennent de solution. Sa composition se fondait ainsi en tout premier lieu sur

la participation de ces protagonistes, comme la Table ronde polonaise, inenvisageable en l'absence de Solidarité, ou la CODESA, qui n'aurait pu se tenir en l'absence de l'ANC.

L'importance des instigateurs de la transition au sein de ces organes originaires tient au mécanisme même de la cooptation. Ce mode de sélection prive en effet l'organe de la légitimité démocratique conférée par l'élection, sa légitimité ne repose alors que sur celle de sa composition. Ainsi, la crédibilité de la Conférence nationale du Bénin reposait exclusivement sur l'accord d'acteurs bien identifiés et diversifiés à l'intégrer. Leur participation conditionnait ainsi également la légitimité des décisions prises par la Conférence nationale. L'intégration des acteurs contestataires est d'ailleurs tout particulièrement importante dans le cadre d'une amorce mixte et organisée par le régime en place, car elle conditionne l'hétérogénéité de l'organe et donc son aptitude à mener le processus de transition. Jamais la Table ronde polonaise ou la CODESA sud-africaine n'auraient par exemple été considérées comme légitimes par les acteurs, la société civile, la population ou encore les observateurs internationaux, si Solidarité et l'ANC ne les avaient pas intégrées. Dès lors, qu'elle soit ou non précédée de pourparlers, la création d'une Conférence nationale crédible ne pouvait résulter d'un acte unilatéral et arbitraire, car la cooptation exigeait que les acteurs acceptent d'y participer et donc que l'organisateur fasse les concessions nécessaires. Les acteurs peuvent en effet tout à fait renoncer à intégrer un organe s'ils s'estiment face à une proposition déloyale. Ainsi, en Pologne, lorsque le général Jaruzelski tenta de créer, le 6 décembre 1986, un Conseil consultatif destiné à associer les membres ou les proches de Solidarité pour légitimer la politique normalisatrice, ce Conseil fut perçu comme un piège et boycotté par l'opposition<sup>568</sup>.

Au Bénin, la « guerre des quotas » montre d'ailleurs que l'accord des acteurs à participer à la Conférence nationale ne fut pas si simple à obtenir. Après plusieurs décennies de dictature, ils sont en effet très méfiants vis-à-vis d'un pouvoir avec lequel ils n'ont en outre pas l'habitude de dialoguer. Ces négociations sont également une occasion de démontrer sa résistance et ses ressources. Ce phénomène n'est pas propre à la transition béninoise. Bronislaw Geremek explique ainsi que le refus de Lech Walesa de céder face au pouvoir qui s'opposait à ce que certains membres de Solidarité – dont notamment Geremek lui-même, Mazowiecki et surtout Kuron et Michnik – participent à la Table ronde fut surtout une occasion de s'affirmer : « *ce qui était plus important encore, c'était (...) de ne pas commencer les entretiens de la table ronde sur un arrière-fond fait de nos concessions et de notre faiblesse. Toute la force était chez nos adversaires. Nous devons prouver que nous étions une force alternative. Notre inflexibilité dans cette affaire était incontestablement une démonstration de force, d'autant que, plusieurs mois plus tard, les entretiens ont tout de même commencé avec la participation de Michnik et Kuron* »<sup>569</sup>.

<sup>568</sup> Bronislaw GEREMEK, *La Rupture – La Pologne du communisme à la démocratie*, Editions du Seuil, 1991, p. 30 et 291.

<sup>569</sup> Bronislaw GEREMEK, *La Rupture – La Pologne du communisme à la démocratie*, Editions du Seuil, 1991, p. 41.



Dans le cadre d'une amorce mixte comme celle du Bénin, la mise en place d'un organe hétérogène formé par cooptation, telle que la Conférence nationale, impose donc la réussite de réelles négociations. Tous les processus analysés montrent d'ailleurs leur intensité. Tous les acteurs sont en effet pleinement conscients de l'importance de la composition de l'organe de transition, car elle conditionne leur propre capacité à peser sur le processus. Chaque groupe souhaite donc obtenir la place la plus avantageuse, ce qui passe par la majoration de sa propre représentation et la minoration de celle de ses adversaires. Tous ont alors des intérêts divergents, mais tous doivent collaborer car la mise en place d'un organe crédible exige la participation minimale de tous les protagonistes. Dès lors, la capacité d'un acteur à obtenir satisfaction des autres conditionne sa place au sein de l'organe. Cette faculté est modulée selon les ressources dont il dispose et qui peuvent être de trois ordres : la violence armée, les moyens institutionnels ou coercitifs et la légitimité démocratique interne et internationale et donc la capacité de mobilisation sociale. Au Bénin, ce furent principalement ces deux derniers types de ressources qui eurent un impact, car aucun groupe n'avait engagé une réelle résistance armée. Chaque acteur dispose alors de ressources qui lui sont propres, en qualité et en quantité, et qui déterminent si son refus de participer, son exclusion ou sa participation trop faible sera plus ou moins une source de discrédit ou de dysfonctionnement de l'organe et inversement. Elle conditionne donc ses interactions avec les autres, en les incitant plus ou moins à accéder ses demandes.

Ainsi, le choix de fonder la composition de la Conférence nationale sur la cooptation renforça la place centrale des instigateurs de la transition, en leur permettant de capitaliser sur leurs ressources. Ces dernières furent également renforcées par le déclenchement effectif de la transition grâce à leur action, car il leur conféra une préséance « morale » sur le processus. Ces paramètres expliquent que ces protagonistes aient un rôle décisif dans la détermination des autres participants. La cooptation était donc susceptible de favoriser une réelle hétérogénéité de la Conférence nationale et ainsi une inclusion effective, car chaque camp disposait de ses propres ressources pour peser sur les négociations relatives à sa composition.

L'antagonisme entre les instigateurs de la transition renforce ensuite l'effectivité de l'inclusion au-delà de ce premier cercle, car ils doivent également s'accorder quant aux autres acteurs appelés à intégrer l'organe. Sans atteindre tous le même degré de diversité, ni la Conférence nationale du Bénin, ni les CNS postérieures, ni même les Tables rondes ou la CODESA ne se bornèrent en effet à réunir les seuls instigateurs de la transition. Plusieurs facteurs concourent à l'expliquer.

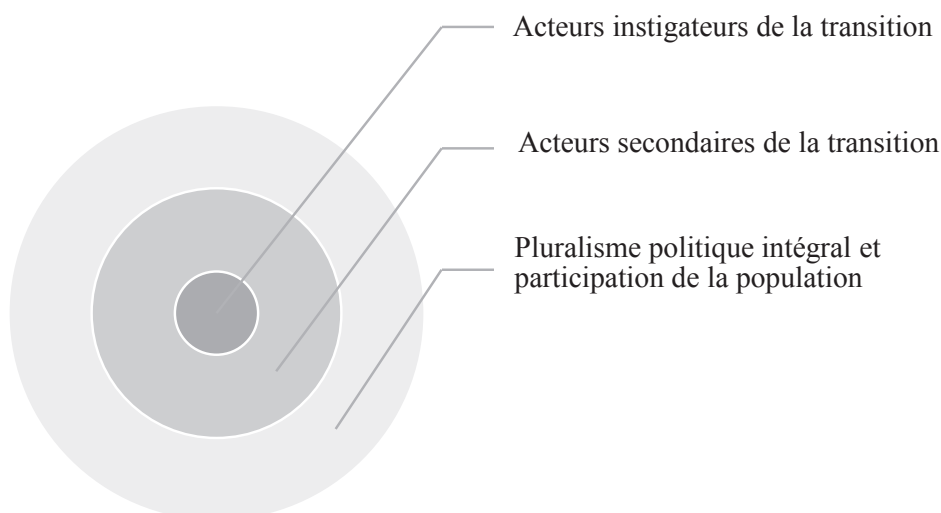
Le premier tient à la stratégie même des instigateurs, qui ont intérêt à intégrer leurs partenaires pour renforcer leur propre place et réduire celle de leurs adversaires. Dans le cadre d'une amorce mixte, l'inclusion sera alors potentiellement renforcée, car les instigateurs des deux camps n'auront pas les mêmes partenaires et se livreront alors à de réelles négociations en raison de leurs intérêts contradictoires. Le deuxième

facteur tient à la contrainte d'intégrer les acteurs, qui – partenaires ou non – disposent également de ressources leur permettant de revendiquer leur participation. Le choix des instigateurs de la transition ne sera donc pas discrétionnaire, mais également conditionné par les ressources des tiers, car tous les acteurs y recourront pour obtenir la meilleure place possible et contester, au besoin, une représentation insuffisante ou son exclusion.

Si ces deux premiers stades sont communs à l'ensemble des organes formés par cooptation, certains, à l'instar de la Conférence nationale du Bénin, intègrent en sus des tiers sans lien avec leurs ressources. Les organisateurs peuvent procéder à cet élargissement en vue de légitimer l'organe, tant du point de vue de l'intérieur, que de l'extérieur du pays, mais également dans une réelle volonté de rupture idéologique avec la dictature ou le totalitarisme. Certains acteurs peuvent d'ailleurs même conditionner leur participation à cet élargissement. L'organe peut alors inclure des représentants de l'ensemble des courants d'opinion de la société en transition quelles que soient leurs ressources et parfois même une participation directe de la population. Les motifs et la nature de cette diversification sont propres à chaque processus et collaborent également à expliquer que tous les organes ne présentent pas le même degré d'inclusion.

Pour ce troisième stade, l'hétérogénéité des acteurs est également un facteur de renforcement de l'inclusion, la divergence d'intérêts et de positionnement idéologique des instigateurs de la transition collaborant à une plus grande diversification. Comparée aux Tables rondes ou à la CODESA, la Conférence nationale du Bénin était toutefois soumise à une exigence spécifique. Son mode de composition fondé sur la représentation des Forces vives de la Nation imposait en effet en principe d'adjoindre aux instigateurs et aux acteurs secondaires de la transition un troisième cercle de participants particulièrement inclusif. Il n'était donc plus une option, mais un critère du respect de ses ambitions. L'ajout de ce critère, commun à toutes les CNS, s'inscrit d'ailleurs dans une tendance contemporaine, consistant à étalonner la légitimité des processus sur leur caractère inclusif et notamment participatif, ce qui joue un rôle incitatif à l'égard des organisateurs. Ce critère fut en outre la principale conséquence concrète du mode de composition spécifique de la Conférence nationale du Bénin, qui lui conféra son caractère doublement inclusif.

Le fait que la Conférence nationale du Bénin soit supposée réunir les représentants des Forces vives de la Nation ne doit donc pas masquer que sa composition fut d'abord le fruit de rapports de forces. Comme tous les organes originaires formés par cooptation, elle s'est ainsi constituée par cercles concentriques représentés ci-dessous.



**FIGURE 7. La composition concentrique des organes de transition originaires formés par cooptation**

Le cœur de tout organe formé par cooptation comprend ainsi les acteurs ayant permis sa mise en place. Dans le cadre d'une amorce mixte, comme celle de la transition béninoise, il s'agira des forces dominantes de l'opposition et de l'ancien régime, même si ce dernier se charge officiellement de sa mise en place. Si leur participation est le dénominateur commun, le nombre et les types d'acteurs concernés varient toutefois d'un pays à l'autre, tant en fonction de la nature du régime pré-transitionnel, que de la nature des mouvements l'ayant remis en cause. Ainsi l'armée sera appelée à participer à l'issue d'une dictature militaire, tandis que la place de l'ancien parti unique sera très forte à l'issue d'un régime de type marxiste, comme ce fut notamment le cas au Bénin. De même, certains syndicats, associations ou mouvements d'étudiants seront considérés comme des acteurs incontournables s'ils ont mené la contestation comme lors de la crise béninoise, alors qu'ils pourront au contraire être secondaires, voire absents, dans l'hypothèse d'une contestation conduite par des structures politiques, comme en Afrique du Sud par exemple. Les différents organes analysés montrent également que ces acteurs peuvent participer sous la forme de deux catégories uniques ou de sous-groupes réunis ou non en deux camps, voire enfin au travers de catégories transversales transcendant le clivage entre acteurs internes et externes à l'ancien régime. Ce dernier choix fut retenu au sein de la Conférence nationale du Bénin.

Les acteurs secondaires de la transition, c'est-à-dire ceux dont l'influence sur l'amorce de la transition a été plus marginale, peuvent ensuite leur être adjoints. Il s'agit en premier lieu pour les protagonistes d'intégrer leurs partenaires respectifs et de veiller à l'efficacité du processus en associant ceux qui sont susceptibles de peser sur son déroulement, soit en raison de leur capacité mobilisatrice, soit en raison des pouvoirs qu'ils détiennent. Par ce truchement, les opinions représentées parmi les participants au

processus se diversifient et intègrent les principales sensibilités politiques représentées sous la forme de partis ou d'autres types de structures.

Le dernier cercle consiste quant à lui à inclure les sensibilités politiques mineures, mais surtout à lier processus inclusif et processus participatif en faisant participer la population. Cette participation s'exerce *via* des groupes organisés non politiques, tels que des corporations professionnelles ou des associations, ou des individus désignés en tant que représentants directs de catégories de la population initialement non organisées. Au sein de la Conférence nationale du Bénin, ce cercle était particulièrement large, ce que reproduisirent les CNS postérieures.

Selon son importance dans un tissu social et un contexte donné, chaque type d'acteur – institution, parti, association, syndicat, individu etc. – est donc susceptible de relever du noyau dur ou de l'un des cercles secondaires. L'exemple des minorités nationales est à cet égard éclairant. Si elles devraient toujours au moins relever du dernier cercle, elles peuvent également être considérées comme des acteurs secondaires, lorsqu'elles sont organisées et politisées, voire comme des acteurs principaux lorsqu'elles ont joué un rôle décisif dans l'amorce de la transition. Cela collabore à expliquer que les CNS postérieures à la Conférence nationale du Bénin aient chacune une composition spécifique, même si toutes furent élaborées selon le même modèle.

La cooptation utilisée pour sélectionner les participants de la transition béninoise se fonde donc en premier lieu sur les ressources des acteurs. Ainsi, un groupe ou un mouvement obtient de participer d'abord parce qu'il est une force structurante de la société en transition, cette force conditionnant également son poids au sein de l'organe. Paradoxalement, au regard des attentes que l'on pourrait avoir dans le cadre d'un processus de démocratisation, la sélection des participants ne repose donc pas prioritairement sur leur légitimité démocratique. Elle demeure toutefois l'une des ressources de certains acteurs et même l'un des critères de la crédibilité de l'organe.

Former un organe par cooptation ne revient donc pas à tenter de réunir un panel conforme aux choix politiques qu'aurait exprimés la population par le biais d'un scrutin majoritaire ou même proportionnel, mais bien plutôt un panel représentatif de l'ensemble des forces structurantes de la société en transition. La différence est sensible, notamment dans le cadre d'un processus hétérogène. La composition de la Conférence nationale du Bénin montre en effet que l'organe intègre alors des acteurs dont la légitimité démocratique est très faible, tandis que d'autres disposent au contraire d'une place en-deçà des soutiens populaires dont ils bénéficient, mais aussi des acteurs qui ne participent traditionnellement pas aux compétitions électorales et sont choisis sur le fondement de leur représentativité sociale.

Si elle peut sembler paradoxale, cette démarche explique que l'inclusion soit plus grande dans un organe formé par cooptation, qu'au sein d'une assemblée élue. Le jeu des rapports de force favorise en effet la diversification des participants, tandis que l'organe formé par cooptation offre une très grande souplesse dans leur sélection et est cohérente

avec la difficulté de construire très rapidement un système multipartisan effectif. Elle explique également qu'une inclusion effective soit favorisée dans le cadre d'une amorce mixte. Cette dernière conduit en effet à l'hétérogénéité des instigateurs de la transition, qui permet que la cooptation ne soit pas unilatérale mais au contraire maîtrisée par des acteurs disposant tous de ressources et dont les intérêts divergent. Cette configuration, qui fut celle du processus béninois, favorise une inclusion réelle, car elle ne repose pas sur la bonne volonté des organisateurs, mais sur d'authentiques négociations menées entre les tenants du régime et les forces contestataires.

Le contre-exemple de la seconde transition constitutionnelle, qui fit suite au renversement du Président Morsi, est à cet égard éclairant. Elle donna en effet lieu à la formation d'un comité composé de toutes les tendances ayant l'expérience nécessaire pour examiner les amendements constitutionnels à la Constitution suspendue temporairement. Il fut créé suite à la Déclaration du Commandement général des forces armées du 3 juillet 2013 formulée à l'issue de la réunion avec un certain nombre de personnalités religieuses et nationales et de jeunes<sup>570</sup>. Eu égard au caractère révolutionnaire du processus, elle ne s'inscrivait toutefois pas dans le cadre d'une amorce mixte et ne donna donc pas lieu à d'authentiques négociations. Ce contexte explique sans doute que l'inclusion au sein du Comité des 50 ne fut pas effective, alors même qu'il semblait très diversifié, les partis islamistes étant même représentés<sup>571</sup>. Nathalie Bernard-Maugiron a ainsi souligné que, « *loin d'être un document de compromis autour d'une vision commune de la société, la Constitution égyptienne de 2014 consacre les intérêts corporatistes des différentes institutions de l'Etat qui ont fait chuter le président Frère musulman (...)* Elle a redonné une place centrale au Président au sein du pouvoir de l'Etat, alors que la Constitution de 2012 avait renforcé les pouvoirs du Gouvernement et du Parlement. (...) Reflet de l'équilibre actuel des pouvoirs dans le pays, elle ne réforme pas les dysfonctionnements de l'Etat et renforce le pouvoir, plutôt qu'elle ne l'encadre. Elle se situe dans la continuité

570 Le texte de la Déclaration du Commandement général des forces armées à l'issue de la réunion avec un certain nombre de personnalités religieuses et nationales et de jeunes du 3 juillet 2013 est consultable en ligne et en français sur le internet du CEDEJ (Centre d'Etudes et de Documentation Economiques, Juridiques et sociales) : <https://egrev.hypotheses.org/817>.

571 « *Le Comité des 50 était formé de représentants des différents secteurs de la société : al-Azhar (3), Eglises (3), partis islamistes (2), partis libéraux (2), partis de gauche (1), partis nationalistes (1), syndicat des ouvriers (2), paysans (2), médecins (1), ingénieurs (1), journalistes (1), écrivains (1), avocats (1), syndicat des professions techniques (1), syndicat des arts appliqués (1), Conseil suprême de la Culture (1), Fédération des chambres de tourisme (1), Union des chambres industrielles (1), Fédération des chambres de commerce (1), Union des syndicats des étudiants (1), mouvements de jeunes (4), ONG (1), Conseil national de la femme (1), Conseil national de la mère et de l'enfant (1), Conseil national des droits de l'homme (1), Conseil suprême des Universités (1), Conseil national pour les besoins particuliers (1), armée (1) et police (1), choisis de façon opaque par leurs corps respectifs puis nommés par le président. Dix personnalités publiques, toutes libérales, nommées par le cabinet de façon à représenter la diversité régionale, vinrent compléter la composition du Comité » : Nathalie BERNARD-MAUGIRON, « La Constitution égyptienne de 2014 est-elle révolutionnaire ? », in Véronique CHAMPEIL-DESPLATS (Dir.), *Révolution et droits de l'Homme – Aspects politiques : le cas des révolutions arabes et moyen-orientales*, Institution Universitaire Varenne, « Transition & Justice », 2015, p. 176.*

*des Constitutions antérieures et reste encore loin des aspirations démocratiques des révolutionnaires de 2011* »<sup>572</sup>.

Cet exemple démontre *a contrario* l'influence positive d'une amorce mixte de la transition sur la mise en place d'un organe originaire formé par cooptation effectivement inclusif. Il conduit alors à souligner l'importance non seulement de l'hétérogénéité des instigateurs de la transition, mais aussi d'un équilibre réel de leurs forces. Ce dernier paramètre semble donc particulièrement important pour l'effectivité de l'inclusion au sein de la Conférence nationale du Bénin. Par un effet de zoom sur les rapports de force, les organes formés par cooptation dans le cadre de transition post-conflit permettent de le confirmer.

### **B. Une hypothèse confirmée par l'analyse des organes originaires formés dans le cadre des processus post-conflit**

Afin de corroborer que l'amorce mixte de la transition béninoise renforce les chances d'une inclusion effective au sein de la Conférence nationale, les transitions se déroulant dans un contexte post-conflit sont une source d'enseignement pertinente. Le conflit armé radicalise en effet l'antagonisme entre les acteurs et accentue alors certaines caractéristiques inhérentes à toute transition, qu'il rend ainsi plus aisément observables. L'étude des organes originaires formés par cooptation dans un contexte post-conflit est ainsi tout particulièrement révélatrice de la très forte incidence des rapports de force entre les acteurs sur leur composition. Au travers des exemples congolais et rwandais, elle confirme en effet non seulement le rôle prépondérant des instigateurs de la transition, mais aussi qu'une amorce mixte favorise une inclusion effective.

La spécificité des conflits armés internes explique qu'ils se résolvent fréquemment par la négociation d'un accord entre les belligérants. Leurs caractéristiques complexifie en effet une victoire militaire totale, tout particulièrement s'ils sont très asymétriques. L'usure des forces des protagonistes est alors courante, ce qui facilite le passage à une phase de post-hostilité, qui s'engage « *quand l'un des belligérants, au moins, estime que ses chances de prévaloir par les moyens violents ne sont plus crédibles, ou que le coût en devient exorbitant. Il y a donc suspension provisoire des hostilités et proposition d'ouverture réelle de négociation. Si l'autre partie accepte, les opérations armées cessent et le fond de la discorde peut être discuté. En cas d'échec, les violences reprennent* »<sup>573</sup>, ce qui ne signifie d'ailleurs pas qu'elles ne s'achèveront pas *in fine* grâce à un accord.

<sup>572</sup> Nathalie BERNARD-MAUGIRON, « La Constitution égyptienne de 2014 est-elle révolutionnaire ? », in Véronique CHAMPEIL-DESPLATS (Dir.), *Révolution et droits de l'Homme – Aspects politiques : le cas des révolutions arabes et moyen-orientales*, Institution Universitaire Varenne, « Transition & Justice », 2015, p. 205.

<sup>573</sup> Jean-Jacques PATRY, « Nations Unies et stabilité : transformer les conflits armés », Note de la Fondation pour la Recherche Stratégique, 2007, <http://www.frstrategie.org/publications/notes/web/documents/2007/20070916.pdf>, p. 4.

Le nombre très élevé de conflits internes donnant lieu à un accord s'explique également par la pression exercée par les tiers. Depuis la fin de la guerre froide, l'ONU applique ainsi aux conflits armés internes les chapitres VI et VII de la Charte des Nations Unies respectivement relatifs au règlement pacifique des différends et à l'action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'actes d'agression. Dans son Agenda pour la Paix du 17 juin 1992<sup>574</sup>, le Secrétaire général Boutros Boutros-Ghali a notamment établi les bases de la doctrine onusienne quant à la diplomatie préventive, ainsi que quant au rétablissement, au maintien et à la consolidation de la paix. Dans le Supplément à cet Agenda du 25 janvier 1995, le Secrétaire général a réaffirmé l'applicabilité des mécanismes onusiens aux conflits internes, ainsi que la très forte croissance et la difficulté de leur application dans un tel contexte. Il a notamment souligné la fragilité des accords et l'importance spécifique de la reconstruction de l'Etat<sup>575</sup>. L'ONU n'est en outre pas seule à inciter les parties à négocier afin de mettre un terme à la violence armée. Nombreux sont également les autres acteurs – organisations régionales, Etats tiers et acteurs non institutionnels – qui les y exhortent afin de rétablir la paix au plus vite.

Or, dans cette hypothèse, l'amorce de la transition mixte et la formation d'un organe par cooptation est généralement favorisée. Sa souplesse permet en premier lieu d'accueillir plus facilement les acteurs armés qu'une assemblée classique dont ils sont traditionnellement exclus. L'absence d'élection élimine ensuite l'aléa de leur participation. Elle peut enfin permettre de résoudre une contradiction majeure : si les belligérants occupent une place prépondérante dans le processus, il est impératif de diversifier les participants, car la reconstruction de l'Etat relève de la compétence des acteurs politiques, dont la plupart

574 Agenda pour la Paix du 17 juin 1992. Texte intégral consultable en ligne : [http://www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/47/277](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/47/277).

575 « 10. En premier lieu, bien des conflits actuels sont internes, plutôt qu'entre Etats. La fin de la guerre froide a fait disparaître les contraintes qui empêchaient les conflits dans l'ancienne Union soviétique et ailleurs, si bien que toute une série de guerres ont éclaté à l'intérieur des Etats nouvellement indépendants, souvent à caractère religieux ou ethnique et souvent aussi marquées par une violence et une cruauté exceptionnelles. La fin de la guerre froide semble également avoir contribué à ce genre de conflits en Afrique. En outre, certaines des guerres civiles « par personnes interposées » issues de la guerre froide ne sont toujours pas terminées. Par contre, les hostilités armées entre les Etats sont devenues rares. 11. Sur les cinq opérations de maintien de la paix qui étaient en place au début de 1988, quatre avaient trait à des guerres inter-Etats et une seulement (soit 20 % du total) à un conflit civil. Par contre, sur les 21 opérations lancées depuis lors, 8 seulement ont concerné des guerres inter-Etats et 13 (62 %) des conflits internes, encore que certains de ceux-ci, en particulier dans l'ex-Yougoslavie, aient également une dimension internationale. Quant aux 11 opérations établies depuis janvier 1992, elles ont toutes à l'exception de deux (82 %) trait à des conflits internes. (...) 13. Une autre caractéristique de ces conflits est l'effondrement des institutions de l'Etat, en particulier la police et la justice, qui se traduit par la paralysie des pouvoirs publics, le désordre civil, l'anarchie et le banditisme généralisé. Outre que ses fonctions sont suspendues, les biens du gouvernement sont détruits ou pillés, et ses agents expérimentés sont tués ou fuient le pays. Ce sont des caractéristiques qu'ont rarement les guerres inter-Etats. De ce fait, l'intervention de la communauté internationale doit aller au-delà de tâches militaires et humanitaires et doit comprendre aussi la promotion de la réconciliation nationale et la remise en place d'un gouvernement effectif. 14. Ce sont là des tâches qui prennent du temps et sont extrêmement délicates. Avec juste raison, l'ONU ne tient pas à assumer la responsabilité du maintien de l'ordre. Elle ne peut pas non plus imposer une nouvelle structure politique ou de nouvelles institutions nationales. Elle peut seulement aider les factions en présence à faire l'effort nécessaire et à commencer à coexister de nouveau. Or, trop souvent, il s'avère qu'elles ne veulent pas encore être aidées ou qu'elles ne veulent pas régler rapidement leurs problèmes ». Texte intégral du Supplément à l'Agenda de la paix consultable en ligne : [http://www.un.org/fr/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/50/60&Lang=F](http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/50/60&Lang=F).

sont de nature civile<sup>576</sup>. L'un des objectifs du processus est d'ailleurs la normalisation de la vie politique, c'est-à-dire sa pacification et son institutionnalisation. Au-delà de cette particularité, l'analyse des organes formés par cooptation dans un contexte post-conflit demeure une source de compréhension de la Conférence nationale du Bénin, car l'hétérogénéité et la cooptation, qui leur sont communes, justifient de les mettre en perspective sur les points liés à ces deux caractéristiques.

S'inscrivant dans le cadre d'une amorce mixte, l'organisation du Dialogue inter-congolais permet ainsi un effet de loupe sur le rôle majeur des instigateurs de la transition dans la formation par cooptation d'un organe hétérogène.

Il fait suite à la deuxième guerre du Congo. Ce conflit a commencé en 1998, dans le prolongement du premier conflit ayant conduit Laurent-Désiré Kabila à la tête de l'État en 1997, suite à l'échec de la Conférence nationale organisée au Zaïre<sup>577</sup>. Très rapidement après son installation, le régime de Laurent-Désiré Kabila s'est avéré répressif, centralisateur et soucieux de s'affranchir de la tutelle du Rwanda, qui l'avait aidé à conquérir le pouvoir. Par un communiqué du 27 juillet 1998, le chef de l'État annonçait ainsi sa décision de mettre fin « à la présence des militaires rwandais qui nous ont assistés pendant la libération de notre pays », le communiqué s'achevant ainsi : « Ceci marque la fin de la présence de toute force militaire étrangère dans notre pays »<sup>578</sup>. Après plusieurs mois de tensions, cette décision eut pour conséquence la réédition du même mouvement de rébellion que celui qui avait porté Kabila au pouvoir, mais cette fois dirigé contre lui. Elle s'organisa à la mi-août 1998 sous le nom de RCD (Rassemblement congolais pour la Démocratie), puis se scinda – en parallèle du conflit qui se noua entre l'Ouganda et le

576 Le processus de négociations mené en Colombie se distingue de ces processus. Il est en effet exclusivement mené entre le Gouvernement et les FARC. La principale question politique posée par la fin de ce conflit est en effet celle de l'intégration dans la vie politique des mouvements qui naîtront de l'accord. Il ne s'agit donc pas de reconstruire entièrement un système politique et constitutionnel, le régime colombien n'étant pas dictatorial.

577 Laurent-Désiré Kabila conquiert le pouvoir en prenant la tête de l'Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération (AFDL) du Zaïre. Ce groupe, créé par un accord du 18 octobre 1996, réunissait quatre composantes, dont aucune ne constituait un parti au sens strict : le Parti de la Révolution Populaire (formation politico-militaire issue des rébellions des années 1960 mais sans existence depuis le début des années 1990), le Conseil National de la Résistance pour la Démocratie (petit groupe armé lumumbiste), le Mouvement Révolutionnaire pour la Libération du Zaïre (de création purement opportuniste) et l'Alliance Démocratique des Peuples. Cette dernière était le cadre d'expression politique du mouvement de rébellion des Tutsis du Zaïre – les Banyamulenge et Banyamasisi – qui répondait notamment à la crise provoquée par l'arrivée massive de réfugiés Hutus en provenance du Burundi et du Rwanda dans les années 1993 et 1994. L'Alliance Démocratique des Peuples fut d'ailleurs à l'origine de l'insurrection dont l'AFDL prit finalement la tête, ainsi que du soutien que lui apporta le Rwanda. Cette première guerre s'inscrivait donc dans le contexte très perturbé de la région des Grands lacs, nourri par la convoitise des États voisins à l'égard des très importantes ressources de l'Est du Congo. Elle s'explique ensuite par la déliquescence de l'État zaïrois, résultant tout à la fois de la lente agonie du processus de transition amorcé au début des années 1990 et de la maladie de Mobutu. Quelques mois seulement après sa création, le 18 mai 1997, l'AFDL put ainsi s'emparer de Kinshasa. Laurent-Désiré Kabila fut alors porté à la tête de l'État et le Zaïre rebaptisé République démocratique du Congo. Sur le processus de conquête du pouvoir par l'AFDL et l'institutionnalisation du régime conduit par Laurent-Désiré Kabila, voir notamment Gauthier de VILLERS et Jean-Claude WILLAME, *République démocratique du Congo – Chronique politique d'un entre-deux-guerres (octobre 1996-juillet 1998)*, L'Harmattan, « Cahiers africains », n° 35-36, 1998, 371 pages.

578 Gauthier de VILLERS, *République démocratique du Congo – Guerre et politique – Les trente derniers mois de L. D. Kabila (août 1998-janvier 2001)*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 47-48, décembre 2001, p. 13.



Rwanda notamment à Kisangani – en trois groupes : le RCD-Mouvement de libération, le RCD-Goma, puis le RCD-National. Un mouvement indépendant du RCD fut également créé par Jean-Pierre Bemba : le MLC (Mouvement pour la Libération du Congo). La deuxième guerre du Congo fut donc un conflit extrêmement violent et particulièrement complexe, car marqué par l'intervention tant d'acteurs internes infra-étatiques, que d'Etats tiers, les forces armées angolaises et zimbabwéennes étant intervenues à la suite du Rwanda et de l'Ouganda pour mettre fin à l'occupation du Bas-Congo et de Kinshasa<sup>579</sup>. Le territoire congolais était ainsi morcelé en espaces politico-administratifs distincts, chacun contrôlé par l'un des belligérants et soumis aux violences commises par d'autres groupes.

Ce conflit conduisit à la signature de l'Accord de cessez-le-feu de Lusaka les 10 juillet, 31 juillet et 31 août 1999. S'il prévoyait la mise en place d'un Dialogue intercongolais incluant « *l'opposition politique ainsi que les représentants des forces vives de la nation* »<sup>580</sup>, cet accord attestait déjà de la préséance des belligérants sur le futur processus, car les belligérants (Gouvernement de la RDC, RCD et MLC) furent les seuls groupes nationaux à le signer. En raison du blocage opéré notamment par le Président Laurent-Désiré Kabila<sup>581</sup>, l'organisation des négociations politiques intercongolaises ne fut toutefois possible qu'après que son fils – Joseph Kabila – lui ait succédé le 24 janvier 2001, suite à son assassinat.

Contrairement à la Conférence nationale du Bénin, la mise en place du Dialogue intercongolais nécessita de longs pourparlers, notamment mais pas exclusivement consacrés à la sélection des acteurs admis à y participer. Une réunion préparatoire se tint d'abord à Gaborone au mois d'août 2001 en présence des représentants de toutes les composantes appelées à participer au Dialogue intercongolais<sup>582</sup>. Elle associa donc les acteurs civils aux belligérants et fut plutôt un succès mais n'empêcha pas l'échec de la première phase qui s'ouvrit à Addis-Abeba le 15 octobre 2001<sup>583</sup>.

Plusieurs temps de concertation permirent finalement d'aboutir à l'ouverture du Dialogue intercongolais à Sun City le 25 février 2002. Le début des travaux fut toutefois

579 Pour une analyse détaillée de ce conflit, voir Gauthier de VILLERS, *République démocratique du Congo – Guerre et politique – Les trente derniers mois de L. D. Kabila (août 1998-janvier 2001)*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 47-48, décembre 2001, 346 pages.

580 Annexe A – Modalités de mise en œuvre de l'Accord de cessez-le-feu en République Démocratique du Congo, Chapitre 5 : Du Dialogue national, Point 5.2.

581 Il fallut ainsi plusieurs mois – au lieu des quinze jours initialement prévus – pour que le facilitateur soit choisi en la personne de Sir Ketumile Masire, ancien Président du Botswana. Puis, le processus fut à nouveau bloqué, car le Président Laurent-Désiré Kabila refusait de traiter avec lui.

582 La réunion de Gaborone, organisée du 20 au 25 août 2001, est préparatoire au Dialogue intercongolais et a notamment permis l'adoption de certains textes fondamentaux, dont un acte d'engagement des participants qualifié de pacte républicain et prévoyant la mise en place d'un comité de suivi, ainsi que les projets de règlement intérieur et d'ordre du jour du Dialogue. Paul BOUVIER, *Le dialogue intercongolais – Anatomie d'une négociation à la lisière du chaos*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 63-64, 2004, p. 35-40.

583 Paul BOUVIER, *Le dialogue intercongolais – Anatomie d'une négociation à la lisière du chaos*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 63-64, 2004, p. 40-46.

marqué par une crise relative à la composition exacte de chaque délégation et portant notamment sur la composition du groupe « opposition politique non armée »<sup>584</sup>. Cette crise atteste que – comme dans le cadre des transitions démocratiques « simples » telles que celle du Bénin – l'accord des participants pour intégrer un organe formé par cooptation constitue un critère opérant de vérification de son caractère inclusif. Cette crise fut également révélatrice de la prééminence des instigateurs de la transition et donc, en l'espèce, des acteurs belligérants. L'attention qui lui fut portée s'explique en effet principalement par le soutien qu'apporta Jean-Pierre Bemba aux protestataires en refusant de participer tant qu'elle ne serait pas résolue.

La composition de la catégorie « opposition politique non armée » avait toujours été problématique. La facilitation fut en effet constamment accusée de ne pas inviter suffisamment de groupes à rejoindre cette catégorie. Elle concéda un premier élargissement en invitant 15 partis politiques à participer à la réunion de Gaborone, qui fut toutefois jugé lacunaire. Suite à l'échec de la première phase du Dialogue ouverte à Addis-Abeba, les parties belligérantes signataires de l'Accord de Lusaka se réunirent sous l'égide des Nations Unies les 7 et 8 décembre 2001. Au cours de cette réunion, qui confirmait la prépondérance accordée aux groupes armés et relança le processus, la décision fut prise d'accorder 20 sièges supplémentaires à la catégorie « opposition politique non armée » afin de permettre la représentation de partis politiques non conviés à Gaborone. En l'absence des groupes non armés, ces sièges furent répartis d'un commun accord.

Cette répartition fut à l'origine de la crise qui se noua à l'ouverture du Dialogue à Sun City. Contestable sur le principe, elle était en outre contraire aux principes directeurs du Dialogue, qui prévoyaient certes l'inclusion, mais aussi le libre choix par les composantes de leurs délégués respectifs, dans la logique de la cooptation. Le groupe de Gaborone récusait alors la « liste des 20 » au motif qu'elle était contraire au principe de l'autodésignation et que certains représentants choisis n'appartenaient en outre pas à l'opposition. La facilitation indiqua quant à elle que les sollicitations qu'elle avait adressées à cette composante étaient restées sans réponse. Toutefois, une solution devait être trouvée, car, en soutien du groupe de Gaborone, le MLC boycottait le Dialogue et empêchait donc l'ouverture des travaux. Les négociations durent alors reprendre jusqu'à ce qu'une solution suscite leur accord commun à intégrer l'organe. Le compromis put être trouvé sur une liste de 20 moins 2, ce qui permit la résolution de la crise.

Cette difficile mise en place du Dialogue intercongolais est instructive pour la compréhension de la logique de la Conférence nationale du Bénin. La composition du Dialogue était en effet bien inclusive : il était en effet hétérogène, puisqu'il réunissait des représentants de toutes les parties belligérantes, et diversifié, en raison de la participation de l'opposition politique non armée, ainsi que la société civile et, plus globalement, les Forces vives de Nation. Les négociations intenses ayant entouré sa formation et l'accord

584 Paul BOUVIER, *Le dialogue intercongolais – Anatomie d'une négociation à la lisière du chaos*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 63-64, 2004, p. 132-135.

finaleme nt trouvé en dépit de l'antagonisme des belligérants constituaient à cet égard une garantie supplémentaire.

Toutefois la difficile mise en place du Dialogue confirme également la prééminence des instigateurs de la transition sur les autres participants et donc ici des acteurs belligérants sur les acteurs non armés. Elle résulte d'abord de leur statut d'organiseurs. Le Dialogue avait en effet été acté dès l'Accord de cessez-le-feu en République Démocratique du Congo, dont les groupes non armés n'étaient pas signataires. Par ce pacte initial, les belligérants avaient en outre convenu seuls du mode de composition<sup>585</sup>. Si le facilitateur était chargé de prendre contact avec les différentes parties pour veiller à une formation neutre de l'organe<sup>586</sup>, l'exemple de la pression exercée par Jean-Pierre Bemba pour que soit révisée la « liste des 20 » est révélateur de l'influence des belligérants sur les négociations. Enfin, la composition du Dialogue apparaît elle-même caractérisée par une surreprésentation des groupes armés, au détriment des groupes civils. Ainsi, même en excluant le Gouvernement dont le statut peut être considéré comme intermédiaire, les délégués des groupes armés sont au nombre de 160 et représentent donc 43 % des participants, contre 18 % pour l'ensemble des partis politiques d'opposition non armés. Ces partis avaient en outre été réunis au sein d'une même composante, tandis que les belligérants demeuraient quant à eux identifiés et individualisés, chacun d'entre eux disposant de son propre groupe.

Dès lors, en dépit de l'affirmation en vertu de laquelle « *tous les participants aux négociations politiques inter-congolaises bénéficieront d'un statut identique* »<sup>587</sup>, l'inclusion demeurait marquée par la prédominance quantitative et qualitative des acteurs belligérants. Ce phénomène est commun avec les transitions démocratiques classiques, à l'instar de la transition béninoise, mais produit néanmoins des effets spécifiques. Le décrochage entre la représentation des instigateurs belligérants et leur représentative est en effet bien plus important, car les forces contestataires instigatrices des transitions au Bénin, en Pologne ou en Afrique du Sud jouissaient de ce statut en raison de leur assise sociale, ce qui n'était pas le cas des belligérants congolais. En RDC, comme lors d'autres conflits, ces derniers étaient en réalité moins animés par un projet politique ou de société, que par une quête du pouvoir et de l'accès aux ressources. Dès lors, leur participation à

585 « *Le processus des négociations politiques inter-congolaises doit inclure outre les Parties congolaises, à savoir le gouvernement de la République Démocratique du Congo, le Rassemblement Congolais pour la Démocratie et le Mouvement pour la Libération du Congo, l'opposition politique ainsi que les représentants des forces vives de la Nation* » : Point 5.2, Annexe A – Modalités de mise en œuvre de l'Accord de cessez-le-feu en République Démocratique du Congo, Chapitre 5 : Du Dialogue national.

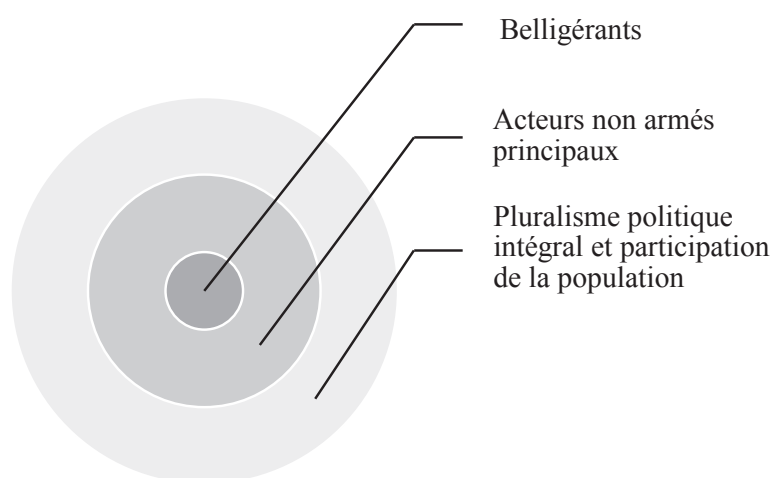
586 « *En vue de la réussite des négociations politiques inter-congolaises inclusives devant aboutir à la réconciliation nationale, le facilitateur sera chargé : (...) b) d'organiser, en concertation avec les Parties congolaises, les consultations en vue d'inviter les principales organisations et formations de l'opposition politique représentative et reconnue, ainsi que les principaux représentants des forces vives de la Nation* » : Point 5.4, Annexe A – Modalités de mise en œuvre de l'Accord de cessez-le-feu en République Démocratique du Congo, Chapitre 5 : Du Dialogue national.

587 Point 5.2, Annexe A – Modalités de mise en œuvre de l'Accord de cessez-le-feu en République Démocratique du Congo, Chapitre 5 : Du Dialogue national.

l'organe formé par cooptation n'équivalait à représenter ni une opinion politique, ni une frange de la population. Ce décrochage était en outre d'autant plus problématique que cette prédominance impliquait que les belligérants disposent d'une influence sur les décisions prises au sein de l'organe. Ils risquaient dès lors de pouvoir profiter de cet avantage pour obtenir des décisions qui leur soient favorables et permettent sa pérennisation lors des étapes ultérieures.

Au-delà de cette particularité, le Dialogue intercongolais met en exergue de manière saisissante le processus de formation des organes par cooptation. Il atteste ainsi que les instigateurs de la transition sont le premier cœur de cet organe, auquel s'adjoignent ensuite des cercles supplémentaires. Il confirme donc l'importance cruciale des rapports de force, tout en illustrant également leur particularisme dans un contexte post-conflit. Contrairement à la Conférence nationale du Bénin, il apparaît en effet marqué par deux clivages. Le premier est celui opposant les protagonistes au conflit, dont les influences respectives sont essentiellement modulées par leurs ressources militaires. Ce clivage est assimilable à l'opposition entre acteurs externes et internes à l'ancien régime dans le cadre d'une transition démocratique simple. Le second transcende en revanche cette dichotomie pour scinder les acteurs armés et civils. Les groupes contestataires se divisent ainsi en deux catégories dont l'importance inégale résulte non de leur assise sociale, mais de leur statut ou non de groupes militaires. La primauté du conflit confère en effet aux acteurs purement civils, c'est-à-dire sans lien avec les belligérants, le statut d'acteurs nécessairement secondaires, ce qui conduit à ce qu'ils relèvent toujours au moins du deuxième cercle.

Si elle confirme la logique des rapports de force, la composition concentrique des organes formés par cooptation dans un contexte post-conflit, représentée dans la figure ci-dessous, n'est donc pas identique à celle des organes mis en place au cours des transitions démocratiques classiques, dont notamment la Conférence nationale du Bénin.



**FIGURE 8. La composition concentrique des organes de transition originaires formés par cooptation dans un contexte post-conflit**

Pour la compréhension de la transition béninoise, le Dialogue intercongolais confirme enfin qu'une amorce mixte est décisive pour la formation par cooptation d'un organe effectivement inclusif. L'antagonisme entre les instigateurs de la transition est en effet la source des négociations authentiques, qui offrent les meilleures chances d'une inclusion effective. L'exemple de la transition menée au Rwanda entre 1994 et 2003 complète à cet égard utilement l'analyse en le démontrant *a contrario*.

Cette transition s'amorça suite à la victoire militaire du Front patriotique rwandais (FPR)<sup>588</sup>, qui mit fin au génocide commis contre les Tutsis et au Gouvernement intérimaire mis en place suite au décès du Président Habyarimana. Le conflit entre le FPR et les Forces armées rwandaises (FAR) était interne<sup>589</sup> et connut deux phases distinctes. La première débuta dès 1990. Prétexte d'un racisme croissant du régime d'Habyarimana alors que les pressions extérieures le contraignaient au multipartisme<sup>590</sup>, elle conduisit aux Accords d'Arusha d'août 1993. Négociés entre le Gouvernement rwandais et le FPR, ces accords de paix comprenaient un volet relatif à la transition constitutionnelle<sup>591</sup>, dont ils constituaient l'amorce mixte. Ils ne furent toutefois jamais appliqués, le conflit entrant ensuite dans une seconde phase dont l'ampleur fut démultipliée par le génocide. Elle s'acheva cette fois non sur un accord négocié mais sur la victoire du FPR, qui s'empara de Kigali le 4 juillet 1994. L'amorce de la transition qui s'engagea en 1994 n'était donc pas mixte, mais exogène.

Le FPR affirma pourtant vouloir placer la période de transition dans le cadre des Accords d'Arusha. Sa déclaration du 17 juillet 1994 relative à la mise en place des institutions précisait ainsi que « *le FPR reconnaît la Constitution du 10 juin 1991 et l'accord de paix comme constituant indissolublement la Loi fondamentale qui régit le pays* »<sup>592</sup>. En dépit de cette affirmation, l'amorce exogène de ce processus modifiait en réalité profondément la nature de la transition. L'adhésion du FPR aux Accords d'Arusha relevait en effet non plus d'une négociation avec un adversaire comme en 1993, mais d'un choix autonome. Or, cette autonomie annihilait autant leur esprit, que leurs implications concrètes. Elle privait en effet les Accords d'Arusha de leur objet consistant à intégrer les

588 L'Armée patriotique rwandaise constitue la branche armée du FPR.

589 Le conflit opposant le FPR aux forces armées rwandaises gouvernementales (FAR) était interne, même si la formation du FPR en Ouganda pourrait laisser supposer une agression du Rwanda par des ennemis extérieurs. Le FPR a en effet été créé par des Tutsis rwandais réfugiés en Ouganda suite aux différentes vagues d'exil résultant d'importants massacres commis en 1963 et 1973. L'objectif de ces exilés était justement de retourner au Rwanda, quitte à utiliser les armes pour y parvenir.

590 La Constitution du 10 juin 1991 a ainsi remplacé la Constitution du 20 décembre 1978, qui prévoyait la règle du parti unique en faveur du Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement (MRND). Son article 7 disposait en effet : « *Le peuple rwandais est politiquement organisé au sein du Mouvement révolutionnaire national pour le développement, formation politique unique hors du cadre de laquelle nulle activité politique ne peut s'exercer* ». Ce parti avait été fondé par le Président Habyarimana un an après son coup d'Etat de 1973.

591 Ce volet se matérialise notamment dans les Protocoles d'Accord sur le partage du pouvoir dans le cadre d'un Gouvernement de transition à base élargie, signés les 30 octobre 1992 et 9 janvier 1993.

592 Le texte de la Déclaration du FPR du 17 juillet 1994 est disponible en ligne sur la Digithèque MJP : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/rw1994.htm>.

deux parties et à amorcer un processus hétérogène et inclusif, puisque la victoire militaire du FPR avait éliminé son adversaire. Son autonomie privait également les Accords de leur force, car leur respect reposait dans ce cadre sur la seule bonne volonté du FPR et non sur le lien d'interdépendance l'unissant à l'autre partie, ce qui lui conférait également la liberté de modifier unilatéralement certaines de leurs stipulations, au lieu de devoir les renégocier avec son partenaire.

Cette nouvelle configuration affecta logiquement très largement l'inclusion des acteurs au processus. Les adversaires avec lesquels le FPR avait conclu les Accords d'Arusha en furent en effet exclus. Le FPR procéda d'ailleurs à cette exclusion, dès la déclaration de 1994, qui amendait les Accords d'Arusha en écartant du processus les acteurs internes au régime et leurs alliés. Elle disposait en effet que « *sont exclus de toute participation aux institutions les partis MNRD, CDR et tous les autres partis ou tendances qui ont été dans une alliance politique avec ces partis*<sup>593</sup> ou qui ont manifesté un quelconque soutien au Gouvernement autoproclamé du 9 avril 1994 ».

Ainsi, au Rwanda, la victoire militaire du FPR cumulée à la totale indignité du régime qu'il renversa lui conféra une très nette prééminence sur le processus. Fort de cette position et sans adversaire, il n'eut pas à concéder une réelle inclusion, contrairement à ce que prévoyaient les Accords d'Arusha. Il affirma d'ailleurs lui-même la place spécifique qu'il se reconnaissait et dont il disposait dans le processus dès la Déclaration du 17 juillet 1994. Elle affirmait en effet : « *Le poste de président de la République, les portefeuilles ministériels et les sièges à l'Assemblée législative dévolus par l'accord de paix d'Arusha aux familles politiques exclues de la participation au partage du pouvoir reviennent au Front patriotique rwandais auquel sa mission et son rôle particulier dans la lutte contre le fascisme confèrent la responsabilité historique de s'assurer que le processus de pacification, de réconciliation nationale et de reconstruction ne soit pas entravé par le biais de manœuvres politiciennes* ».

Il ne s'agit pas ici d'apprécier le bien-fondé de cette décision, mais bien plutôt de montrer que l'inclusion ou l'exclusion des acteurs est d'abord commandée par leurs rapports de force. Ainsi, même si le droit constitutionnel de transition rwandais semblait se fonder sur l'inclusion, la réalité de la transition était toute autre puisque la nouvelle configuration des rapports de force ne contraignait plus le FPR à accepter l'hétérogénéité.

Parce que la victoire ou la défaite militaire affecte très fortement les ressources de chaque protagoniste, les transitions post-conflit confirment de manière manifeste l'importance du positionnement des acteurs sur la nature du processus. Dès lors, si la formation par cooptation d'un organe originaire par le régime en place, elle n'exclut pourtant pas

<sup>593</sup> La Coalition pour la Défense de la République et de la démocratie (CDR) a été créée en 1992 à la faveur du multipartisme. Ce parti politique est ouvertement raciste et notamment soutenu par la Radio-télévision libre des Mille Collines et le journal *Kangura*. Idéologiquement, il représente même la frange la plus extrémiste du *Hutu power*. La CDR s'est alliée avec le MNRD du Président Habyarimana et d'autres partis au sein de l'Alliance pour le Renforcement de la Démocratie (ARD). Les bras armés de la CDR, la milice des *Impuzamugambi*, et du MNRD, les *Interahamwe*, ont été les groupes paramilitaires les plus impliqués dans la commission du génocide.

que cet organe soit effectivement inclusif. Au contraire, l'amorce mixte de la transition en représente l'une des meilleures garanties en contraignant des acteurs antagonistes à négocier sa composition. La Conférence nationale du Bénin s'inscrit parfaitement dans cette configuration. Or, le choix d'une inclusion réelle peut considérablement influencer sur le processus en réduisant paradoxalement sa conflictualité.

## SECTION 2. UNE CONFLICTUALITÉ APAISÉE

La mise en place d'un organe originaire hétérogène à l'instar de la Conférence nationale du Bénin soulève fréquemment deux objections. La première concerne la participation des acteurs internes à l'ancien régime souvent dénoncée comme illégitime démocratiquement, surtout lorsqu'ils sont sélectionnés par cooptation, et généralement considérée comme risquée pour le processus de démocratisation qu'ils risquent d'entraver. La seconde objection a quant à elle trait aux dysfonctionnements générés par les relations conflictuelles qu'entreprendraient nécessairement les acteurs internes et externes à l'ancien régime.

Ces deux objections sont, de prime abord, convaincantes. Leur véracité est toutefois remise en cause par la réussite de la consolidation démocratique au Bénin, confirmée par le succès des transitions espagnole et sud-africaine. Plus encore, une analyse comparative permet de mesurer *a contrario* le risque que fait peser sur la démocratisation l'exclusion de certains acteurs. En fabriquant ou renforçant les ennemis du processus, elle risque en effet de le déstabiliser. L'inclusion, telle qu'elle fut utilisée lors de la transition béninoise, apparaît au contraire comme une technique de réduction de sa contestation (§ 1).

L'analyse comparative permet également de constater que la diversité et même l'hétérogénéité des participants n'implique pas nécessairement la survenue de conflits irréductibles, d'une part, et qu'*a contrario* la réduction de la diversité tend à accroître la conflictualité. L'inclusion mise en œuvre au Bénin apparaît ainsi plutôt de nature à l'apaiser (§ 2).

### § 1. L'inclusion, un facteur de réduction de la contestation externe du processus

Evaluer l'impact du choix de l'inclusion sur le déroulement des travaux de la Conférence nationale du Bénin est délicat. Affirmer que ni ses travaux, ni ses décisions ne furent remis en cause ne suffit en effet pas à démontrer que cette adhésion fut consécutive de l'inclusion. Cette affirmation peut néanmoins être corroborée par l'analyse comparative, qui, d'une part, révèle que l'exclusion d'acteurs est une source de contestation et parfois d'échec du processus (A) et, d'autre part, confirme que l'inclusion tend à renforcer le soutien dont il bénéficie (B).

## A. L'exclusion, un facteur de remise en cause du processus

L'organisation de la Conférence nationale du Bénin reposa sur l'inclusion des acteurs, qu'ils soient tenants de l'ancien régime ou au contraire leaders de l'opposition. S'il est difficile d'en déduire que ce caractère inclusif explique assurément le soutien dont bénéficia la transition, l'analyse comparative tend à le confirmer. Elle révèle en effet que l'exclusion – même démocratiquement légitime – de certains acteurs tend à fabriquer des ennemis du processus. Si leurs ressources le leur permettent, ils risquent alors de le déstabiliser soit en empêchant son déroulement ou sa consolidation (1), soit en ne s'estimant pas lié par ses résultats (2).

### 1. L'exclusion, un risque de rupture du processus

Toutes les transitions constitutionnelles ne reposent pas comme celle du Bénin sur l'inclusion des acteurs. Nombreux sont ainsi les processus, notamment parmi ceux ayant une amorce exogène, qui reposent sur l'élection d'une assemblée constituante sans négociations hétérogènes préalables. Comme il l'a été précédemment évoqué, l'organisation d'élections présente un risque élevé d'évincer certains acteurs de la transition, soit parce qu'ils ne pourront présenter de candidatures, soit parce que leur score ne leur permettra pas d'être effectivement représentés. La première transition égyptienne fut notamment organisée selon cette méthode. Son déroulement permet alors d'analyser les conséquences de l'exclusion d'acteurs et d'éclairer *a contrario* les bénéfices qu'eut le caractère inclusif de la Conférence nationale sur la transition béninoise.

Comme il l'a été précédemment précisé, les élections démocratiques organisées pour composer le Parlement égyptien conduisirent à ce qu'il soit très largement dominé par le PLJ des Frères musulmans. En raison des suffrages exprimés, les partis politiques non islamistes de l'opposition furent donc marginalisés, tandis que les forces sociales non organisées sous la forme de partis politiques – syndicats, associations, forces armées – en étaient exclues, mais conservaient pour certaines de nombreuses ressources. Le processus de transition entra alors dans une seconde phase au cours de laquelle le PLJ et ses alliés entendirent mettre à profit leur position pour le mener seuls, tandis que les acteurs exclus essayaient au contraire de les en empêcher.

La domination du PLJ sur le Parlement lui conférait une influence décisive sur le processus constituant, car la Déclaration constitutionnelle du 30 mars 2011 disposait qu'il appartiendrait aux membres élus au suffrage universel des deux chambres parlementaires d'élire – dans un délai de six mois – les membres de l'assemblée constituante de cent membres (article 60). Les difficultés que posèrent cette désignation furent une première manifestation des conséquences de l'exclusion de certains acteurs. Elles furent nourries par l'imprécision de l'article 60 : comme il ne prévoyait aucun critère de sélection, il



renforçait en effet la marge d'appréciation du courant dominant tout en ouvrant la voie à la contestation de ses choix par les tiers exclus.

Une première crise se noua autour du mode de composition déterminé par les parlementaires réunis le 17 mars 2012<sup>594</sup>. Ils décidèrent en effet de désigner la moitié des membres de l'assemblée constituante en leur sein, l'autre moitié étant composée de personnalités et de représentants de la société civile. Le Parlement adopta la liste des cent membres le 26 mars 2012 : elle comprenait 66 islamistes et seulement six femmes et cinq chrétiens<sup>595</sup>. L'opposition parlementaire s'abstint dans sa grande majorité de voter estimant que la commission ne devait pas être dominée par un camp politique, mais refléter la population dans sa diversité politique, sociale et communautaire. Un recours fut déposé devant le Conseil d'Etat par une coalition de juristes et de partis politiques libéraux. Le 10 avril 2012, sa Haute Cour administrative donna raison aux requérants au motif que le silence gardé par l'article 60 de la Déclaration constitutionnelle signifiait que les parlementaires n'étaient pas autorisés à élire une fraction des membres de la commission constituante parmi eux.

Les tractations pour la désignation d'une seconde assemblée constituante furent difficiles. Un accord put être trouvé entre le CSFA et les représentants de 22 partis politiques, le 8 juin<sup>596</sup> afin de répartir les sièges<sup>597</sup>. Toutefois, la composition de la seconde assemblée constituante<sup>598</sup>, élue par le Parlement le 12 juin 2012 sur cette base, ne suscita ni la fin des conflits, ni l'adhésion consensuelle des acteurs. L'assemblée constituante souffrit donc d'une carence de légitimité, dès sa mise en place, du seul fait de sa composition et

594 Nathalie BERNARD-MAUGIRON, « Les juges et les élections dans l'Egypte post Moubarak : acteurs ou victimes du politique ? », *Confluences Méditerranée*, 2012/3, n° 82, p. 124-125.

595 Clément STEUER, « Des élections révolutionnaires ? », *Egypte/monde arabe*, 2013, n° 10, disponible en ligne : <http://ema.revues.org/3086>, § 15.

596 Le Rapport d'information n° 636 du 4 juillet 2012 fait au nom de la commission des finances du Sénat français sur le déplacement effectué par une délégation de la commission en Egypte, Libye et Tunisie du 8 au 24 mars 2012 précise ainsi : « Le 9 juin 2012, Saad El-Katani, président de l'Assemblée du peuple, a annoncé lors d'une conférence de presse qu'un consensus avait été obtenu entre le CSFA, 22 partis politiques et les parlementaires indépendants sur la composition d'une nouvelle assemblée constituante de cent membres, « afin d'empêcher toute faction politique d'adopter seule les décisions », selon Saad El-Katani », disponible en ligne : <http://www.senat.fr/rap/r11-636/r11-6361.pdf>, p. 46. De même, le Rapport 12981 du 26 juin 2012 préparé pour l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe par M. Jean-Charles Gardetto indique : « un accord a été conclu début juin 2012 entre les représentants des partis politiques et l'armée sur la composition de cette Assemblée constituante. Selon cet accord : 39 sièges iront aux représentants des partis de l'Assemblée du peuple, dominée par les islamistes, 13 sièges iront aux syndicats, 6 à des juges, 9 à des experts en droit, 1 siège aux forces armées, 1 autre à la police et 1 au ministère de la Justice. L'université Al-Azhar, l'une des plus importantes institutions de l'islam sunnite, disposera de 5 sièges et l'Eglise orthodoxe copte d'Egypte de 4 sièges. De même, 21 personnalités publiques seront nommées. Les décisions seront prises à la majorité des deux tiers », consultable en ligne : <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=18899&lang=FR>, § 20.

597 Les sièges de l'assemblée constituante sont répartis ainsi : 39 représentants des partis élus à l'Assemblée du Peuple, 6 juges, 9 experts juridiques, 1 représentant des forces armées, 1 représentant de la police, 1 représentant du ministère de la Justice, 13 représentants de syndicats et associations, 21 personnalités choisies parmi les négociateurs de l'accord, 5 sièges pour l'Université Al-Azhar et 5 sièges pour l'Eglise copte. BBC, « Egypt parties end deadlock over constitutional panel », 8 juin 2012, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-18360403>.

598 La liste des 100 membres élus pour former l'assemblée constituante le 12 juin 2012 a été publiée par ahramon-line : <http://english.ahram.org/News/44696.aspx>.

alors même qu'elle avait été élue par des acteurs disposant de la légitimité démocratique héritée de leur propre sélection par le suffrage universel direct.

Cette carence fut encore renforcée par la dissolution de l'Assemblée du Peuple prononcée le 14 juin 2012 par la Haute Cour constitutionnelle (HCC) au motif que sa composition était nulle du fait de l'inconstitutionnalité de la loi électorale<sup>599</sup>. Cette décision s'inscrivait dans un contexte d'autant plus complexe que non seulement la chambre basse venait d'élire avec la Shoura la seconde assemblée constituante contestée, mais qu'elle était rendue à la veille du second tour de l'élection présidentielle. Or, par une décision du même jour, la HCC valida également la candidature du rival de Mohamed Morsi : Ahmed Shafiq<sup>600</sup>.

Le premier tour de l'élection présidentielle, tenu les 23 et 24 mai 2012, avait en effet créé la surprise, les meilleurs scores ayant été réalisés par Mohamed Morsi, le candidat du PLJ (24,78 %), mais aussi par Ahmed Chafiq (23,66 %), le dernier Premier ministre de Moubarak<sup>601</sup>. Ces résultats provoquèrent un véritable choc dans l'opinion internationale

599 La Haute Cour constitutionnelle déclara la loi électorale pour les élections législatives contraire à la Constitution le 14 juin 2012, dans l'affaire n° 20-34. Le texte est disponible en intégralité et en français, in Mohamad ABDULGHANI et Raphaël DECHAUX, « Les arrêts de la Cour constitutionnelle suprême égyptienne du 14 juin 2012 – La juridictionnalisation des transitions démocratiques en question », *Revue internationale de droit comparé*, avril-juin 2013, n° 2, p. 379-384. Sur saisine du Conseil d'Etat en date du 21 février 2012, elle estima en effet que l'empêchement fait aux candidats indépendants de se présenter dans le cadre du scrutin de liste, alors même que les partis politiques étaient quant à eux autorisés à présenter des candidats pour les deux modes de scrutin entraînait une rupture d'égalité. Dans sa décision, la HCC précise d'ailleurs que la disposition contestée entrave l'objectif des constituants de « représenter la diversité des courants idéologiques et politiques à l'intérieur de l'Assemblée nationale pour que cette Assemblée nationale soit le reflet des composantes du peuple, qu'elle le représente dans ses différents courants et tendances » (§ 9). La Haute Cour constitutionnelle en conclut « en application de sa jurisprudence constante que la composition de l'Assemblée dans son intégralité doit être déclarée illégale dès son élection. Cela conduit à lui dénier toute autorité ou légitimité à partir de cette date. Il n'est cependant pas nécessaire de procéder à toute autre mesure d'exécution pour que cette décision soit impossible dans les autres procès constitutionnels ou par rapport aux autres autorités de l'Etat (...) Cette décision n'entraîne pas l'annulation des lois et des décisions adoptées par cette Assemblée depuis son élection et jusqu'à la publication de cette décision au Journal officiel » (§ 11).

600 Il s'agit de la décision rendue par la Haute Cour constitutionnelle dans l'affaire n° 57-34 du 14 juin 2012, disponible en intégralité et en français, in Mohamad ABDULGHANI et Raphaël DECHAUX, « Les arrêts de la Cour constitutionnelle suprême égyptienne du 14 juin 2012 – La juridictionnalisation des transitions démocratiques en question », *Revue internationale de droit comparé*, avril-juin 2013, n° 2, p. 384-388. Le 6 avril 2012, Omar Saliman, vice-président de Moubarak avait annoncé sa candidature à l'élection présidentielle. De crainte qu'il ne la remporte, le Parlement amenda la loi de 1956 sur l'exercice des droits politiques le 12 avril 2012. Le nouveau texte consistait à priver toute personne ayant occupé les fonctions de président, vice-président, Premier ministre ou de direction du PND dans les dix années précédant le 11 février 2011 de l'exercice de ses droits politiques pour une durée de 10 ans. Le 24 avril 2012, la commission des élections présidentielles jugea alors irrecevable la candidature déposée par Ahmed Shafik, dernier Premier ministre de Moubarak. Lorsqu'elle statua sur le recours qu'il avait déposé, elle décida toutefois de saisir la Haute Cour constitutionnelle (HCC) afin qu'elle décide de la constitutionnalité des nouvelles dispositions. Dans l'attente de cette décision, elle autorisa le candidat à se présenter. La HCC rendit sa décision le 14 juin 2012, c'est-à-dire avant le second tour de l'élection qui opposait Ahmed Shafik à Mohamed Morsi. Elle invalida les dispositions adoptées par le Parlement en avril, au motif que cette sanction constituait une peine rétroactive, non fondée sur une condamnation judiciaire et fondée sur une stigmatisation arbitraire de fonction contraire au principe d'égalité. Cette décision était conforme à la jurisprudence qu'elle avait développée au cours des années 1980, mais provoqua le mécontentement des partis islamistes. Voir Nathalie BERNARD-MAUGIRON et Karim EL CHAZLI, « Justice et politique dans l'Égypte post-Moubarak », in Eric GOBE (Dir.), *Des justices en transition dans le monde arabe ? – Contributions à une réflexion sur les rapports entre justice et politique*, Edition en ligne, 2016, <http://books.openedition.org/cjb/767>, § 31-32.

601 Ils étaient suivis par Hamdîn Sabâhî, opposant au régime depuis Sadate et soutenu par le parti nassérien Al-Karâma, 20,7 % ; Abd Al-Mun'im Abûl-Futûh, ancien membre des Frères musulmans exclu du fait de sa candidature, 17,47 % et Amr Moussa, candidat indépendant notamment soutenu par le Wafd, 11,13 %. Le pourcentage

et nationale en raison du risque de voir les Frères musulmans contrôler l'ensemble des pouvoirs et du score très important réalisé par un acteur puissant de l'ancien régime.

Si les deux candidats arrivés en tête bénéficiaient tous deux de supports importants, tenant pour l'un des Frères musulmans et pour l'autre des structures de l'ancien régime, leurs scores traduisaient l'effritement de la base électorale du PLJ et la volonté d'une part significative de la population d'un retour à la stabilité<sup>602</sup>. Beaucoup d'électeurs se trouvèrent alors contraints de choisir « entre la peste et le choléra »<sup>603</sup>, ne soutenant réellement ni le candidat des Frères musulmans, ni celui de l'ancien régime. Le second tour de l'élection présidentielle renforça donc le sentiment d'exclusion d'une partie de la population.

Il se tint les 16 et 17 juin 2012. Dans l'attente de la proclamation des résultats, le CSFA aggrava ce climat conflictuel en adoptant, dès le 17 juin, une nouvelle Déclaration constitutionnelle<sup>604</sup>, qui suivait la décision du 15 juin par laquelle il avait – en application de la décision de la HCC – dissous l'Assemblée du Peuple<sup>605</sup>. Par cette nouvelle Déclaration, il renforçait ses prérogatives, notamment au détriment du futur Président<sup>606</sup>, mais également de l'assemblée constituante, dont les prérogatives étaient – de fait – transférées au moins partiellement à la HCC<sup>607</sup> et qu'il pouvait

---

et la tendance idéologique de chaque candidat sont précisés dans : Baudoin LONG et Clément STEUER, « Les principaux partis politiques et candidats dans les élections », *Egypte/monde arabe*, 2013, n° 10, disponible en ligne : <http://ema.revues.org/3227#tocto3n6>.

- 224
- 602 La baisse significative du score électoral du candidat du PLJ s'explique notamment par les hésitations des Frères musulmans dans leur participation à l'élection présidentielle, ainsi que par les très grandes difficultés rencontrées par le Parlement depuis les élections. Depuis la révolution, le climat était en outre demeuré instable tant en raison des manifestations très fréquentes consécutives des tensions entre les différents acteurs, que d'une très forte hausse de la criminalité générée et instrumentalisée par les agents de l'ancien régime. Lamiss AZAB, « Morsi au pouvoir : scénario d'une transition à l'égyptienne », *Confluences Méditerranée*, 2012/3, n° 82, p. 150-151.
- 603 Lamiss AZAB, « Morsi au pouvoir : scénario d'une transition à l'égyptienne », *Confluences Méditerranée*, 2012/3, n° 82, p. 154-155.
- 604 Le texte de cette Déclaration constitutionnelle est consultable en ligne sur la Digithèque MJP : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/eg2012a.htm>.
- 605 Si elle se bornait à appliquer une décision de la HCC du 14 juin, conforme à sa ligne jurisprudentielle, cette décision était en réalité polémique. Les Frères musulmans estimaient en effet que la dissolution ne pourrait être prononcée qu'à l'issue d'un référendum dans la mesure où l'Assemblée du Peuple avait été élue au suffrage universel direct.
- 606 Article 53 : « Les membres titulaires du Conseil suprême des forces armées (CSFA) sont compétents pour statuer sur toutes les questions relatives aux forces armées, y compris la nomination de ses dirigeants et la prolongation des fonctions de ces dirigeants. L'actuel chef du CSFA agit en tant que commandant en chef des forces armées et ministre de la défense jusqu'à ce qu'une nouvelle Constitution soit établie » ; article 53-1 : « Le président ne peut déclarer la guerre qu'après l'approbation du CSFA » ; article 53-2 : « Si le pays fait face à des troubles internes qui nécessitent l'intervention de l'armée, le président peut prendre une décision en commission des forces armées – avec l'approbation du CSFA – pour maintenir la sécurité et assurer la défense des biens publics. La loi égyptienne en vigueur détermine les pouvoirs des forces armées et des autorités militaires dans les cas où les militaires peuvent recourir à la force, procéder à des arrestations et à des mises en détention » ; article 56 B : « Le CSFA assume les pouvoirs visés à l'alinéa 1 de l'article 56 dans sa version du 30 mars 2011 jusqu'à l'élection d'un nouveau Parlement » (c'est-à-dire l'exercice du pouvoir législatif).
- 607 Article 60B1 : « Si le président, le chef du CSFA, le premier ministre, le Conseil supérieur de la magistrature ou un cinquième de l'Assemblée constituante constate que la nouvelle Constitution contient un article ou plusieurs qui sont en conflit avec les objectifs de la Révolution et ses grands principes ou entrent en conflit avec les principes affirmés dans l'ensemble des anciennes constitutions de l'Égypte, l'un d'entre eux peut demander à l'Assemblée constituante de réviser l'article litigieux dans les quinze jours. Si l'Assemblée constituante refuse de réviser l'article litigieux, celui-ci est renvoyé devant la Cour suprême constitutionnelle, qui est alors tenue de

reformer en cas de blocage<sup>608</sup>. Le CSFA marquait ainsi sa résistance par rapport à un processus dont il était exclu.

La situation devait toutefois empirer à la suite de l'élection présidentielle, dont Mohamed Morsi fut déclaré vainqueur le 24 juin 2012 avec une courte avance (51,7 % des voix). Ce résultat renforçait la position du PLJ, en confortant sa légitimité démocratique, ce qui accentua donc encore sa volonté de contrôle du processus. Parallèlement pourtant, l'exclusion croissante des tiers aggravait leur hostilité à son endroit. De même, le score réalisé par Mohamed Morsi traduisait l'existence d'une fracture au sein de la population, la moitié des électeurs seulement lui ayant apporté leur soutien.

Si le Président finit par se résoudre à la dissolution de l'Assemblée du Peuple<sup>609</sup>, il abrogea en revanche la dernière Déclaration constitutionnelle du CSFA et se réattribua les prérogatives concernées, notamment celles afférentes à l'assemblée constituante<sup>610</sup>, par une Déclaration constitutionnelle du 17 août 2012<sup>611</sup>.

Les travaux de l'assemblée constituante se poursuivaient quant à eux dans un climat toujours plus conflictuel, sa composition faisait même toujours l'objet de débats et d'un contentieux. Un nouveau recours avait en effet été déposé devant le Conseil d'Etat, qui se déclara toutefois incompétent<sup>612</sup> en

---

*rendre son verdict dans les sept jours. La décision de la Cour suprême constitutionnelle est définitive et publiée au journal officiel dans les trois jours ».*

**608** Article 60B : « Si l'Assemblée constituante rencontre un obstacle qui l'empêche de terminer ses travaux, le CSFA, dans la semaine, forme une nouvelle Assemblée constituante, pour rédiger une nouvelle Constitution dans les trois mois de la formation de cette nouvelle assemblée (...) ».

**609** Mohamed Morsi abrogea par un décret du 9 juillet la décision du CSFA exécutant la dissolution de l'Assemblée du Peuple. L'assemblée générale de la HCC, réunie en urgence, rappela qu'elle avait affirmé dans sa décision du 14 juin la nullité de la totalité de l'Assemblée du Peuple et que le décret présidentiel constituait donc un obstacle matériel à l'exécution de cette décision, l'exécution de ce décret devant dès lors être suspendue. D'autres recours avaient également été déposés devant le Conseil d'Etat, qui confirma le 17 juillet que le décret constituait bien un obstacle matériel à l'exécution de la décision de la HCC et relevait donc de sa seule compétence. L'Assemblée du Peuple, qui s'était quant à elle réunie une dernière fois pour quelques minutes le 10 juillet, avait saisi – par l'entremise de son président – la Cour de cassation afin qu'elle examine la validité des mandats des députés conformément à l'article 40 de la Déclaration constitutionnelle du 30 mars 2011. Elle se déclara toutefois incompétente. Suite à ces différentes décisions, l'Assemblée du Peuple ne se réunit plus. Nathalie BERNARD-MAUGIRON et Karim EL CHAZLI, « Justice et politique dans l'Egypte post-Moubarak », in Eric GOBE (Dir.), *Des justices en transition dans le monde arabe ? – Contributions à une réflexion sur les rapports entre justice et politique*, Edition en ligne, 2016, <http://books.openedition.org/cjb/767>, § 30.

**610** « Décrète : Article 1 : L'abrogation de la Déclaration constitutionnelle émise le 17 Juin 2012. Article 2 : La substitution de l'article 25, paragraphe 2, de la Déclaration constitutionnelle émise le 30 Mars de l'année 2011, par le texte suivant : « Et exerce, dès son avènement au poste, pleinement les compétences stipulées dans l'article 56 de la présente Déclaration. ». Article III : Si un empêchement entrave l'achèvement des travaux de l'Assemblée constituante, le Président de la République forme dans les quinze jours une nouvelle Assemblée constituante représentative de toutes les franges de la société après consultation avec les forces nationales pour rédiger le projet de la nouvelle Constitution dans les trois mois à compter de la date de sa création, et soumet le projet de Constitution au peuple pour un référendum dans les trente jours à compter de la date de son élaboration ».

**611** Le texte de cette Déclaration est consultable en ligne sur la Digithèque du MJP : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/eg2012b.htm>.

**612** La Cour du contentieux administratif du Conseil d'Etat avait pourtant jugé recevable le recours formé contre la première mouture de l'assemblée constituante le 10 avril 2012 au motif que la nomination des membres de l'assemblée constituante par le Parlement constituait un acte administratif soumis à son contrôle et non un acte législatif. Nathalie BERNARD-MAUGIRON, « Les juges et les élections dans l'Egypte post Moubarak : acteurs ou victimes du politique ? », *Confluences Méditerranée*, 2012/3, n° 82, p. 125. Le régime juridique avait toutefois

octobre 2012<sup>613</sup>. Le Président Morsi tenta, par sa Déclaration constitutionnelle du 22 novembre 2012<sup>614</sup>, d'empêcher la HCC de dissoudre l'assemblée constituante<sup>615</sup> et accéléra l'adoption du projet de Constitution. Alors que la HCC devait se réunir le 2 décembre, il imposa un délai serré à l'assemblée constituante, qui adopta le projet constitutionnel, le 30 novembre 2012, dans la précipitation tandis que l'opposition boycottait ses travaux depuis plusieurs semaines. La HCC ne put se prononcer avant la tenue du référendum constituant, car ses bâtiments furent encerclés par des manifestants<sup>616</sup>. La Constitution fut alors approuvée par référendum, à 63,8 % des voix, les 15 et 22 décembre, mais le taux de participation ne s'éleva qu'à 32,9 %.

Ni la fin du processus constituant, ni les succès électoraux successifs des Frères musulmans n'empêchèrent toutefois l'échec de cette transition constitutionnelle, que laissait présager la conflictualité très forte de son déroulement. Suite au référendum constituant, plusieurs mois de crise paralysèrent en effet la mise en place des nouvelles institutions et notamment l'organisation des élections législatives. La légitimité de la nouvelle Constitution fut également très sérieusement remise en cause par la HCC, lorsqu'elle put finalement se prononcer sur la composition de l'assemblée constituante le 2 juin 2013<sup>617</sup>. Si elle affirma que le référendum légitimait le texte constitutionnel, elle lui porta en fait atteinte, car elle remit en cause son rédacteur en invalidant la composition de l'assemblée constituante<sup>618</sup>.

La crise atteignit ensuite son apogée avec les gigantesques manifestations organisées contre le pouvoir, par les oppositions unies, qui rassemblèrent entre 14 et 17 millions de

---

évolué ultérieurement. En effet, le 11 juin 2012, l'Assemblée du Peuple avait adopté une loi fixant les critères de composition de l'assemblée constituante.

613 Nathalie BERNARD-MAUGIRON, « La Constitution égyptienne de 2014 est-elle révolutionnaire ? », in Véronique CHAMPEIL-DESPLATS (Dir.), *Révolution et droits de l'Homme – Aspects politiques : le cas des révolutions arabes et moyen-orientales*, Institution Universitaire Varenne, « Transition & Justice », 2015, p. 176.

614 Le texte de la Déclaration constitutionnelle du 22 novembre 2012 est consultable en ligne sur le site internet du CEDEJ (Centre d'Etudes et de Documentation Economiques, Juridiques et sociales) : <https://egrev.hypotheses.org/811>.

615 De manière générale, le Président Morsi a tenté au travers de cette Déclaration constitutionnelle de limiter le contrôle juridictionnel de l'ensemble de ses actes, ainsi que d'empêcher la dissolution du Conseil consultatif – la loi électorale lui afférant étant également pendante devant la HCC – et de l'assemblée constituante. La Déclaration constitutionnelle du 22 novembre 2012 dispose ainsi : article 2 : « *Les déclarations constitutionnelles, les lois et les décisions précédentes émises par le Président de la République – depuis sa prise de fonction le 30 juin 2012 jusqu'à l'adoption de la Constitution et l'élection d'une nouvelle assemblée du peuple – sont définitives et exécutoires ; elles ne peuvent faire l'objet d'aucun recours devant aucune instance que ce soit, quel qu'en soit le moyen. Il n'est pas non plus autorisé de s'opposer à l'exécution de ces décisions ou de les annuler. Toutes les plaintes en suspens ou en attente de jugement devant tout type d'instance judiciaire sont désormais caduques* » et article 5 : « *Aucune instance judiciaire n'a le droit de dissoudre le conseil de chûra ou l'assemblée constituante chargée de rédiger la Constitution* ».

616 Nathalie BERNARD-MAUGIRON, « La Constitution égyptienne de 2014 est-elle révolutionnaire ? », in Véronique CHAMPEIL-DESPLATS (Dir.), *Révolution et droits de l'Homme – Aspects politiques : le cas des révolutions arabes et moyen-orientales*, Institution Universitaire Varenne, « Transition & Justice », 2015, p. 176.

617 Mohamed Morsi avait retiré le 9 décembre 2012 sa précédente Déclaration constitutionnelle.

618 Nathalie BERNARD-MAUGIRON et Karim EL CHAZLI, « Justice et politique dans l'Egypte post-Moubarak », in Eric GOBE (Dir.), *Des justices en transition dans le monde arabe ? – Contributions à une réflexion sur les rapports entre justice et politique*, Edition en ligne, 2016, <http://books.openedition.org/cjb/767>, § 35.

personnes le 30 juin 2013. Leur union était d'ailleurs elle-même significative de l'impact de l'exclusion, car elle ne reposait que sur leur hostilité à un processus dominé par le PLJ. Le 3 juillet, le Président Morsi, pourtant élu au suffrage universel direct, fut alors destitué par l'armée, par la voie d'une allocution télévisée du Général Abdel Fatah Al-Sissi, chef d'état-major et ministre de la Défense<sup>619</sup>. Ce dernier précisa que l'armée souscrivait à la feuille de route proposée par les mouvements contestataires, que la Constitution, pourtant adoptée par référendum, serait révisée et que des élections législatives et présidentielle seraient organisées. L'intérim fut confié au président de la Cour constitutionnelle, Adly Mansour.

L'analyse de l'expérience égyptienne est donc révélatrice de l'importance et de l'influence des acteurs tiers à l'organe de décision, notamment lorsqu'ils en ont été exclus ou marginalisés. Il y a ainsi toujours une interaction entre les acteurs du dedans et du dehors, le manque de diversité de l'organe générant une hostilité d'autant plus forte que les acteurs dominants refusent d'inclure les autres.

L'analyse comparative montre ainsi que l'exclusion – même fondée sur le vote des électeurs – risque de conduire à ce que les acteurs concernés deviennent des ennemis de la transition. S'ils disposent de ressources, le danger est alors qu'ils tentent d'empêcher son déroulement et/ou son aboutissement. Ce danger est d'autant plus grand, que leur exclusion peut en outre conduire à ce qu'une partie de la population, parfois numériquement importante, ne se sente plus non plus représentée et n'hésite alors pas à remettre en cause les décisions prises, qu'elles concernent la conduite du processus constituant ou le projet de Constitution lui-même.

Si les attaques lancées par les acteurs exclus sont suffisamment fortes, elles peuvent alors mener à l'échec de la transition constitutionnelle et donc parfois à la restauration de l'autoritarisme. Cet échec peut intervenir en amont ou en aval de l'adoption de la Constitution. L'exclusion de certains acteurs peut en effet compromettre sa légitimité. Si l'adoption d'une Constitution par une majorité politique – par des représentants, voire par voie référendaire – est conforme aux standards démocratiques, elle ne révèle, ni ne permet, en revanche une adhésion suffisante. Parce que ce texte est le fondement et l'incarnation du nouveau régime, son adoption doit en effet signifier l'acceptation d'un nouveau pacte social par la population et non la victoire partisane d'une partie d'entre elle, fusse-t-elle la plus nombreuse. Or, l'exclusion du processus de certains acteurs de la transition conduit à faire du projet constitutionnel un enjeu politique. Sous le feu des critiques partisans, le texte de la Constitution se voit fragilisé et décrédibilisé, tant au cours de sa préparation, que lors des débats tendant à son adoption par l'assemblée constituante et/ou inhérents à la campagne référendaire.

<sup>619</sup> Elle faisait suite à une première allocution télévisée du 1<sup>er</sup> juillet, par laquelle le Général Abdel Fatah Al-Sissi avait annoncé que l'armée accordait un délai de quarante-huit heures aux responsables politiques pour « *satisfaire les demandes du Peuple* ». L'armée revenait ainsi au centre de la vie politique.

Par conséquent, pour une part significative de la population et des acteurs, l'adoption de la Constitution et la mise en place du nouveau régime sont assimilées à une défaite politique et jugées inadéquates, voire illégitimes. Dans de telles conditions, la démocratisation apparaît bien incertaine.

La transition égyptienne montre donc le risque que présente l'exclusion d'acteurs qui disposent des ressources nécessaires pour peser sur le déroulement du processus. La large inclusion régnant au sein de la Conférence nationale du Bénin permet *a contrario* de limiter cet aléa, l'intérêt des acteurs à saper un processus auquel ils contribuent étant affaibli. Ce constat est d'ailleurs conforté par le fait que l'intégration d'acteurs jusque-là exclus conduit à une réduction significative de la conflictualité. Cette méthode, qui fut utilisée au Burundi, présente toutefois le grand désavantage de priver le processus d'efficacité jusqu'à ce que l'intégration soit réalisée.

## 2. L'exclusion, un risque d'inefficacité du processus

La transition constitutionnelle réalisée au Burundi s'inscrit dans un contexte post-conflit. A l'instar du Dialogue intercongolais, elle est très utile pour comprendre les enjeux de l'inclusion mise en œuvre au sein de la Conférence nationale du Bénin, car son contexte spécifique produit un effet de loupe sur les conséquences des procédés utilisés. Elle présente en outre la particularité de permettre une analyse des incidences de l'inclusion, qui n'est pas exclusivement *a contrario*. Comme certains acteurs furent d'abord exclus du processus avant de lui être graduellement intégrés, l'analyse de la transition burundaise offre un éclairage des effets tant de l'exclusion, que de l'inclusion.

Les négociations ayant conduit à la signature de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, le 28 août 2000, se distinguent du Dialogue intercongolais, car elles n'intégrèrent pas l'ensemble des belligérants, ce qui eut des conséquences sur le processus de pacification et de démocratisation. Elles s'inscrivirent dans un contexte particulièrement complexe. Non seulement elles faisaient suite à un conflit armé interne, mais elles répondaient également aux crises cycliques traversées par le Burundi depuis son indépendance et dont la dernière avait commencé dès 1993<sup>620</sup>. Suite à des pressions internationales répondant notamment à plusieurs séries de massacres, une nouvelle Constitution avait été adoptée en mars 1992. Elle autorisait le multipartisme et mettait donc fin au règne de l'UPRONA<sup>621</sup>. Elle prévoyait également la première élection du Président de la République au suffrage universel direct, qui fut remportée par Melchior Ndadaye,

620 Les informations historiques et relatives aux négociations mises en œuvre au Burundi sont issues de deux rapports : Caroline SCULIER, *Négociations de paix au Burundi – Une justice encombrante mais incontournable*, Centre for Humanitarian Dialogue, mai 2008, 56 pages ([http://www.hdcentre.org/uploads/tx\\_news/42BurundiReportFrench.pdf](http://www.hdcentre.org/uploads/tx_news/42BurundiReportFrench.pdf)) et International Crisis Group, *L'effét Mandela – Evaluation et perspectives du processus de paix burundais*, 18 avril 2000, 72 pages.

621 UPRONA : Union pour le progrès national, parti unique de l'élite militaire tutsie exerçant le pouvoir depuis 1966.

candidat du Frodebu<sup>622</sup>, en juin 1993. Il fut toutefois assassiné par des militaires tutsis le 21 octobre 1993. En riposte, des massacres furent perpétrés contre les personnes, très majoritairement tutsies, soutenant l'Uprona, l'armée répliquant à son tour violemment. Suite à ces événements, plusieurs centaines de milliers de Burundais furent poussés à fuir dans les Etats voisins.

Afin de résoudre cette crise grave, les pourparlers de Kigobe, réunissant les partis politiques et l'Assemblée nationale reconstituée, ainsi que l'Organisation de l'Unité africaine et les Nations Unies, furent organisés à Bujumbura en janvier 1994. Ils conduisirent à la désignation de Cyprien Ntaryamira, hutu du Frodebu, pour la Présidence. Le 6 avril 1994, il périt cependant à son tour dans l'attentat visant l'avion du Président rwandais Habyarimana et fut remplacé par Sylvestre Ntibantunganya du Frodebu, chargé d'assurer l'intérim. De nouveaux pourparlers furent alors organisés entre quatre partis de la mouvance présidentielle<sup>623</sup> et neuf relevant de l'opposition<sup>624</sup>. L'Accord sur la convention de Gouvernement du 10 septembre 1994, qui en découla, ouvrait une nouvelle phase de transition. Sylvestre Ntibantunganya demeura Président, le Premier ministre appartenant quant à lui à l'Uprona.

Cet accord hétérogène ne suffit toutefois pas à apaiser la situation. Dès la fin de l'année 1994, une nouvelle rébellion armée hutue se forma : le CNDD-FDD<sup>625</sup>. Elle s'ajoutait ainsi à deux autres groupes armés : le Palipehutu-FNL<sup>626</sup> et le Frolina<sup>627</sup>.

Les premières négociations régionales relatives à la situation burundaise se tinrent en 1995 au Caire et en 1996 à Tunis, Julius Nyerere, Président tanzanien, devenant le médiateur du conflit. Le processus fut toutefois à nouveau entravé, le 25 juillet 1996, en raison du coup d'Etat mené par l'ancien Président Pierre Buyoya, tutsi de l'Uprona, qui fragilisa les accords de paix et provoqua un embargo international. Les négociations menées par son Gouvernement avec l'Assemblée nationale, majoritairement hutue, permirent toutefois la signature, le 6 juin 1998, d'un accord politique sur un régime de transition avec une plate-forme politique, un calendrier et un acte constitutionnel de transition, adopté par l'Assemblée nationale.

Les véritables négociations interburundaises commencèrent à Arusha en juin 1998<sup>628</sup>. Julius Nyerere en fut le médiateur jusqu'à son décès en octobre 1999, date à

<sup>622</sup> FRODEBU : Front pour la Démocratie au Burundi, considéré comme le parti hutu le plus représentatif même s'il intègre également quelques personnalités tutsies. Ce parti a été créé à la faveur de l'instauration du multipartisme.

<sup>623</sup> Frodebu, Rassemblement du Peuple pour le Burundi (RPB), Parti du Peuple (PP) et Parti Libéral (PL).

<sup>624</sup> Uprona, Parti pour la Réconciliation du Peuple (PRP), Inkinko (« Le bouclier »), Parti Indépendant pour les Travailleurs (PIT), Parti pour la Socio-Démocratie (PSD), Rassemblement pour la Démocratie et le Développement Socio-Economique (Raddes), Alliance Nationale pour le Droit et le Développement Economiques (Anadde), Alliance Burundo-Africaine pour le Salut (Abasa) et Parti pour le Redressement National (Parena).

<sup>625</sup> CNDD-FDD : Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces pour la Défense de la Démocratie.

<sup>626</sup> Le Palipehutu est un mouvement rebelle formé dans les années 1980, dont les Forces de Libération Nationale (FNL) sont la branche armée.

<sup>627</sup> Frolina : Front de Libération Nationale, groupe plus restreint de la province de Kigoma.

<sup>628</sup> Des négociations secrètes avaient déjà été menées à Rome entre le Gouvernement burundais et le CNDD, sous l'égide de la Communauté Sant' Egidio, mais avaient partiellement échoué suite à la divulgation d'informations.



laquelle Nelson Mandela le remplaça. Ces négociations réunirent des participants bien diversifiés : 17 partis recouvrant l'ensemble des courants<sup>629</sup>, ainsi que le Gouvernement et l'Assemblée nationale. Elles débouchèrent en août 2000 sur l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi. Elles ne peuvent toutefois être considérées comme inclusives, car elles n'étaient pas parfaitement hétérogènes. Des mouvements militaires rebelles – CNDD-FDD et Palipehutu-FNL – en avaient en effet été exclus, au motif qu'ils étaient issus de scissions de partis déjà intégrés aux négociations de paix. Or, l'une des règles des négociations menées à Arusha consistait à ce que les mouvements sécessionnistes de partis existants ne puissent être considérés comme parties prenantes<sup>630</sup>.

Apparemment cohérente pour éviter toute stratégie opportuniste, cette méthode produisit toutefois des conséquences très lourdes et surtout symptomatiques de l'effet produit par l'exclusion. Elles furent démultipliées par le conflit armé, car les acteurs belligérants non inclus aux négociations ne s'estimèrent pas liés par les stipulations de l'Accord. La pacification ne fut donc effective qu'après que des accords complémentaires, passés entre le Gouvernement et le groupe armé concerné, aient permis l'intégration de tous les belligérants au processus et donc plusieurs années après la signature de l'Accord d'Arusha.

Les Accords de 2002 furent ainsi passés avec le CNDD-FDD aile de Jean Bosco Ndayikengurukiye et le Palipehutu-FNL aile d'Alain Mugabarabona, deux courants minoritaires nés de scissions avec le mouvement principal. Le Protocole de Pretoria de 2003<sup>631</sup> fut quant à lui plus important, car conclu avec la branche majoritaire CNDD-FDD de Pierre Nkurunziza. Sa signature nécessita la facilitation de Jacob Zuma, qui avait pris le relais de Nelson Mandela. L'acceptation de l'Accord d'Arusha représenta en effet un véritable défi au cours des négociations et ne fut acquise que grâce à des dispositions

629 Uprona, Frodebu, CNDD, Parena, PIT, PL, PP, PSD, Inkinzo, Abasa, AV-Intwari (Alliance des vaillants), PRP, RPB, Frolina, Palipehutu, Anadde, admise en cours de processus et Raddes, qui ne ralliera le processus que sur le tard.

630 « L'exclusion du Palipehutu-FNL et du CNDD-FDD tient au fait que ces deux mouvements politico-militaires sont issus de scissions de deux partis déjà intégrés aux négociations de paix, le Palipehutu d'Etienne Karatasi, et le CNDD de Léonard Nyangoma. Or, l'une des règles d'Arusha était que les mouvements sécessionnistes de partis existants ne pouvaient être considérés comme parties prenantes. Cette règle n'évita pas le morcellement des partis politiques mais les factions « intérieures », rivales du FRODEBU, du PRP ou de l'ABASA ne furent jamais accueillies à Arusha comme représentants légitimes de leur parti », in International Crisis Group, *Burundi : ni guerre, ni paix – Une évaluation du processus de paix après la signature de l'accord d'Arusha du 28 août 2000*, Rapport Afrique n° 25, 1<sup>er</sup> décembre 2000, <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/5385/2247.pdf?sequence=1>, p. 2.

631 L'Accord Global de Cessez-le-feu du 16 novembre 2003 comprend l'Accord de Cessez-le-feu du 2 décembre 2002, la Déclaration Conjointe de Cessation définitive des hostilités du 27 janvier 2003, le Protocole de Pretoria du 8 octobre 2003 sur le partage des pouvoirs politiques, de défense et de sécurité au Burundi, le Protocole de Pretoria du 2 novembre 2003 sur les questions restées en suspens en vue du partage des pouvoirs politiques, de défense et de sécurité au Burundi et le Protocole de Pretoria du 2 novembre 2003 sur l'Accord Technique des Forces (article 1 de l'Accord global). Le texte cet Accord est disponible en ligne : [http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/27224/S\\_2003\\_1105-FR.pdf?sequence=4&isAllowed=y](http://repository.un.org/bitstream/handle/11176/27224/S_2003_1105-FR.pdf?sequence=4&isAllowed=y).

Il fut adopté par l'Assemblée nationale de transition en vertu de la loi n° 1/C23 du 21 novembre 2003 portant adoption de l'Accord global de cessez-le-feu entre le Gouvernement de transition et le CNDD-FDD (texte consultable en ligne : [http://www.assemblee.bi/IMG/pdf/N%C2%B01\\_23\\_21%20novembre\\_2003.pdf](http://www.assemblee.bi/IMG/pdf/N%C2%B01_23_21%20novembre_2003.pdf)).

complémentaires dont certaines furent intégrées à l'Accord d'Arusha et d'autres demeurèrent spécifiques aux relations entre les deux signataires.

Le CNDD-FDD était opposé aux équilibres établis par l'Accord d'Arusha, car il estimait que le Frodebu – son concurrent direct – était non seulement responsable de son exclusion du processus d'Arusha, mais avait également indûment tiré les fruits de la lutte que lui avait menée contre les Forces armées du Burundi<sup>632</sup>. Le CNDD-FDD entra donc dans une logique de négociation 50/50 avec le Gouvernement de transition, conduit par l'Uprona et le Frodebu, sans tenir compte des équilibres établis par l'Accord d'Arusha. Toutefois, après avoir obtenu d'importantes concessions sur le volet militaire, il consentit aux propositions formulées sur le plan politique. Il y avait en effet urgence pour le mouvement à intégrer le processus dans la perspective des futures élections. De son côté, le Gouvernement était également contraint au compromis, en raison de la puissance militaire du CNDD-FDD de Pierre Nkurunzia. L'équilibre des forces des deux parties joua donc une fois encore un rôle majeur dans l'aboutissement des négociations. L'article 2 de l'Accord global de cessez-le-feu passé entre le Gouvernement de transition et le CNDD-FDD est révélateur de la place spécifique de ce groupe armé au sein du processus. Il stipule en effet qu'il « *fait partie intégrante de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi* », en précisant qu'il « *en abroge toutes les dispositions antérieures contraires vis-à-vis du Mouvement CNDD-FDD* ».

Le processus n'était toutefois pas encore parvenu à son terme. Il fallut en effet attendre le 4 décembre 2008 pour que le Gouvernement burundais, désormais conduit par Pierre Nkurunziza, puisse signer un accord avec les FNL d'Agathon Rwasa permettant la mise en œuvre effective de l'accord du 16 juin 2006, qui prévoyait des négociations destinées à la signature d'un cessez-le-feu définitif.

La très longue durée du processus de pacification et de démocratisation d'Arusha, qui s'étala sur une période de plus de dix ans, confirme donc le risque que constitue un organe dont la composition originelle n'est pas suffisamment inclusive. Si l'exclusion initiale de certains acteurs ne conduisit pas à son échec, elle obligea en effet à multiplier – à l'issue des négociations principales – des processus bilatéraux permettant d'intégrer chaque acteur belligérant demeuré en dehors des premiers accords. Cette méthode fut très périlleuse pour le processus de pacification, car, tant que les négociations bilatérales n'avaient pas abouti, chaque groupe avait intérêt à maintenir une pression militaire forte pour pouvoir peser sur les discussions. Elle fut également hasardeuse, car chaque nouvelle négociation fut déstabilisatrice pour l'accord initial, puisqu'elle fut l'occasion pour le groupe armé concerné de demander des concessions et des mesures propres, potentiellement sources d'incohérences pour le dispositif global et de menaces pour le maintien de l'accord initialement conclu entre les partenaires. Révélatrice des dangers de l'exclusion, l'expérience burundaise témoigne également de l'utilité de la cooptation. Cette dernière

<sup>632</sup> International Crisis Group, *Fin de transition au Burundi : Franchir le cap*, Rapport Afrique n° 81, 5 juillet 2004, <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/5842/3104.pdf?sequence=1>, p. 6-8.

permet en effet de rattraper l'exclusion initiale de certains acteurs, ce qui est bien plus difficile dans le cadre d'une assemblée élue.

L'analyse comparative menée au travers des transitions burundaise et égyptienne atteste donc des aléas de l'exclusion d'acteurs, tant au sein d'un groupe originaire formé par cooptation, que dans le cadre d'une assemblée élue. Elle montre également qu'ils valent tant dans un contexte post-conflit que lors d'une transition démocratique simple. Elle est ainsi opérante pour remettre en cause certains préjugés intuitifs contre l'inclusion qui fut choisie lors de la transition béninoise. Le processus d'Arusha met enfin en lumière une autre incidence de l'inclusion en révélant qu'un processus auquel participent une pluralité d'acteurs tend à susciter l'intégration des tiers. La présence d'acteurs diversifiés lui confère en effet de nombreuses ressources et une assise sociale complexifiant son renversement par les acteurs du dehors, qui préfèrent alors s'y insérer. Ce mécanisme, qui n'est pas propre au Burundi, constitue une autre incidence de l'inclusion, bénéfique pour la cohérence de la transition.

### ***B. L'inclusion, un facteur de renforcement du soutien au processus***

La très large inclusion régnant au sein de la Conférence nationale du Bénin révèle qu'elle produit un effet d'auto-renforcement. L'hypothèse est en effet que plus les participants à un processus sont nombreux et diversifiés et plus nombreux sont les acteurs à souhaiter également l'intégrer. La participation des instigateurs de la transition est à cet égard décisive, car elle permet de conforter la crédibilité de l'organe les réunissant, mais atteste également de son opérationnalité. Dès lors que les protagonistes participent, l'organe peut en effet fonctionner et tous ont donc intérêt à l'intégrer s'ils veulent peser sur le processus de décision et faciliter leur accès au pouvoir. Le nombre très important des acteurs ayant accepté de participer à la Conférence nationale du Bénin, puis aux CNS postérieures ou encore la diversification croissante des participants entre la CODESA et le MPNP sud-africains tendent à accréditer cette hypothèse. Cette dynamique d'auto-renforcement de l'inclusion contribue également à expliquer que les négociations relatives à la composition des organes formés par cooptation aboutissent. Si les acteurs n'obtiennent en effet pas toujours la place qu'ils escomptaient, leur intérêt à l'intégrer les conduit à accepter les concessions nécessaires. Ainsi, par exemple, les acteurs de l'opposition béninoise ont arrêté leurs revendications suite à la deuxième proposition du Comité préparatoire, alors même qu'ils auraient très certainement souhaité obtenir des sièges supplémentaires.

Le renforcement du soutien au processus sous l'effet de l'inclusion ne se limite toutefois pas à la seule volonté des acteurs d'y participer. Il se traduit également par le fait que la société civile, voire même la population, ou encore des tiers adhèrent au processus et parfois même le protègent. Ainsi, la Conférence nationale du Bénin ne fit l'objet d'aucune contestation d'ampleur et ses travaux furent extrêmement suivis par la population grâce aux médias. La participation simultanée des acteurs conduit en effet à ce que la

population se sente dans son ensemble représentée et donc incluse dans le processus. Les autres CNS, mais aussi la Table ronde ou encore la CODESA ou le MPNP bénéficièrent ainsi également d'un large soutien.

Cette adhésion ne s'explique pas par la cooptation des participants, mais bien par leur diversité. L'exemple de la transition espagnole est à cet égard éclairant. Le processus se fonda sur la sélection des participants par les élections du 15 juin 1977, qui conduisirent à une relativité au sein du Congrès du Peuple et du Sénat. L'inclusion générée par ces résultats électoraux fut ensuite renforcée par le fait que le processus constituant ne devait pas être celui de la majorité politique, mais le fruit de l'ensemble des participants élus. Lors de la première réunion des parlementaires le 22 juillet 1977, le Roi les avait ainsi clairement incités à lancer rapidement le processus constituant, prévu à l'article 3 de la Loi pour la Réforme politique. Le Congrès des députés se mit rapidement au travail et forma une Commission des affaires constitutionnelles et des libertés publiques<sup>633</sup>. Or, dès le 1<sup>er</sup> août, cette dernière décida de mettre en place un groupe de sept députés – la *Ponencia* – chargé de préparer l'avant-projet de Constitution. La nature de ce groupe est ambiguë : formellement proche d'une commission parlementaire classique, il constituait en réalité un panel pluraliste au sein duquel les relations entre les participants avaient une logique différente de celles régnant au sein d'une assemblée.

La composition de la *Ponencia* était basée sur les résultats électoraux, puisqu'elle représentait proportionnellement les principaux partis du Congrès. Elle comprenait trois membres de l'UCD, ainsi qu'un représentant respectif du PSOE, du PCE, de l'AP et du Parti démocratique pour la Catalogne (PDC)<sup>634</sup>. Sa mise en place signifiait que l'option d'une rédaction de la Constitution par une majorité politique fondée sur une alliance entre l'UCD et l'AP avait été écartée au profit de la constitution d'un groupe plus diversifié. Cette dynamique inclusive fut fondamentale, car elle généra un soutien réel au processus qui se manifesta notamment au travers des Pactes de la Moncloa.

Ces derniers répondaient – principalement mais pas exclusivement – à la gravité de la crise économique, qui constituait l'un des écueils de la transition démocratique espagnole. Cette crise, notamment née de l'absence de mesures drastiques prise afin de répondre au choc pétrolier de 1973<sup>635</sup>, nourrissait en effet un malaise social et des tensions entre les acteurs. Enrique Fuentes Quintana, Vice-président du Gouvernement et ministre des Affaires économiques depuis le 4 juillet 1977, en était parfaitement conscient. Dès l'allocution télévisée qu'il prononça le 8 juillet, il précisa – après avoir dressé un état des lieux difficile – que la solution serait plus politique qu'économique et nécessiterait la

633 Les informations relatives à cette étape et à la *Ponencia* sont issues de Denis RODRIGUES, *La transition en Espagne – Les enjeux d'une démocratisation complexe (1975-1986)*, Presses universitaires de Rennes, 2012, p. 63-64.

634 Gabriel Cisneros, José Pedro, Pérez Llorca et Miguel Herrero de Miñon pour l'UCD, Gregorio Peces Barba pour le PSOE, Jordi Solé Tura pour le PCE, Manuel Fraga pour l'AP et Miquel Roca pour le PDC.

635 Francisco CAMPUZANO, *La transition constitutionnelle entre réforme et rupture (1975-1986)*, PUF, 2011, p. 79 et 80.

collaboration de tous<sup>636</sup>. A cette occasion, il dressa déjà les grandes lignes de ce qui devint le Programme d'assainissement et de réforme économique<sup>637</sup>. Ce programme nécessitait la prise de mesures impopulaires et douloureuses, dans une période où les attentes et les mobilisations de la population étaient nombreuses. Il décida donc d'obtenir l'accord des partis politiques afin de pouvoir le mener à bien. Il s'agissait tout à la fois d'éviter que la crise économique n'entrave la transition et que les clivages politiques alimentés par la transition n'entravent pas non plus des réformes économiques, auxquelles certains partis politiques, notamment de gauche, ne souscrivaient pas.

Du 8 au 21 octobre, des discussions politiques se tinrent et aboutirent, le 25 octobre 1977, aux Pactes de la Moncloa<sup>638</sup>. Ils furent signés par les principaux leaders des partis représentés au Parlement, y compris nationalistes<sup>639</sup>, puis ratifiés par le Congrès des députés, le 27 octobre, et le Sénat, le 11 novembre 1977<sup>640</sup>. S'ils portaient principalement sur le programme économique<sup>641</sup>, ils sont pourtant bien révélateurs du soutien au processus de transition. C'est en effet pour ne pas l'entraver que de nombreux acteurs politiques acceptèrent des mesures économiques libérales qu'ils désapprouvaient idéologiquement. Leur accord ne fut donc possible que grâce à leur inclusion au processus, qu'ils appartiennent ou non à la majorité politique. Ce soutien unanime fut également décisif, car il permit que les syndicats, qui n'avaient pas participé à la signature des Pactes de la Moncloa, acceptent les mesures qui en découlaient et « *de mettre entre parenthèse les conflits économiques et sociaux le temps de forger le nouveau cadre politique et institutionnel* »<sup>642</sup>. Par ce renoncement, la société civile protégea le processus en participant à « *créer un climat de paix sociale favorable à l'élaboration de la*

636 Denis RODRIGUES, *La transition en Espagne – Les enjeux d'une démocratisation complexe (1975-1986)*, Presses universitaires de Rennes, 2012, p. 138.

637 Denis RODRIGUES, *La transition en Espagne – Les enjeux d'une démocratisation complexe (1975-1986)*, Presses universitaires de Rennes, 2012, p. 140.

638 Le texte intégral des Pactes de la Moncloa est disponible en ligne en castillan : <http://www.mpr.gob.es/servicios2/publicaciones/vol17/descarga/Coleccion-Informe-17-Los-Pactos-de-la-Moncloa.pdf>.

639 Ils furent notamment signés par Santiago Carillo du PCE, Juan Ajuriaguerra Ochandiano du PNV, Miguel Roca du Parti démocratique de Catalogne, Joan Reventos Carner du Parti socialiste de Catalogne, Enrique Tierno Galvan du Parti socialiste populaire, Felipe Gonzalez et Josep Maria Triginer Fernandez du PSOE, Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo et Adolfo Suarez de l'UCD et Manuel Fraga de l'AP. Denis RODRIGUES, *La transition en Espagne – Les enjeux d'une démocratisation complexe (1975-1986)*, Presses universitaires de Rennes, 2012, p. 141.

640 Denis RODRIGUES, *La transition en Espagne – Les enjeux d'une démocratisation complexe (1975-1986)*, Presses universitaires de Rennes, 2012, p. 140.

641 Seules six des trente-six pages du document furent ainsi consacrées au Programme d'action juridique et politique. Ce dernier était d'ailleurs principalement destiné à offrir une compensation permettant à l'ensemble des acteurs réunis d'accepter de souscrire aux efforts demandés dans le domaine économique et donc – au moins pour un temps – à l'économie de marché. Le Programme politique et juridique avait principalement trait à la liberté d'expression et de communication, aux droits de réunion et d'association politique, ainsi qu'au système pénal (dispositions relatives aux femmes, place des lois fondamentales franquistes, poursuites pénales notamment), au Code de Justice militaire et à l'ordre public.

642 Jordi CANAL (Dir.), *Histoire de l'Espagne contemporaine – De 1808 à nos jours*, Armand Colin, 2<sup>e</sup> édition, 2014, p. 251.

*Constitution* »<sup>643</sup>. Des mesures similaires furent d'ailleurs prises dans le prolongement de la Table ronde bulgare<sup>644</sup>.

*A contrario*, la transition espagnole illustre également les risques de l'exclusion de certains acteurs. La composition de la *Ponencia* fut en premier lieu problématique. Si le PSOE avait cédé l'un de ses deux sièges initiaux au PDC et était donc sous-représenté en son sein, le PNV ne l'était quant à lui pas du tout, l'UDC ayant refusé de lui céder l'un de ses sièges. Il ne s'estima donc pas lié par ses travaux, ce qui collabora à ce qu'il appelle à l'abstention lors du référendum constituant. Ce fut toutefois le maintien de la violence terroriste par l'ETA, qui manifesta le plus gravement l'impact de l'exclusion de certains acteurs du processus constituant. Alors que la situation sociale s'était considérablement apaisée et que les violences commises par l'extrême droite et l'extrême gauche étaient de basse intensité, l'ETA devint ainsi le principal auteur de violences terroristes, en causant la mort de 36 personnes entre octobre 1977 et septembre 1978<sup>645</sup>. Le double assassinat commis le 21 juillet 1978, alors même que le Congrès des députés approuvait le texte constitutionnel fut tout particulièrement significatif de son rejet du processus. Dans la même logique, la campagne relative au référendum constitutionnel marqua le début d'une vague de violences particulièrement meurtrières. 31 personnes, principalement membres des forces armées, furent ainsi tuées dans 25 attentats commis entre le début du mois d'octobre et la célébration du référendum.

Comme le souligne Sophie Baby, cette configuration du processus explique également « *l'épanouissement terroriste post-constitutionnel* »<sup>646</sup>, *a priori* incohérent avec l'aboutissement d'une transition constitutionnelle, dont la réussite fut quasi unanimement soulignée. Le maintien de la violence pendant et après la transition, qui ne fut pas l'apanage de l'ETA, traduit les limites du processus, mais l'altéra aussi en offrant un prétexte au maintien de pratiques répressives non conformes aux standards démocratiques. A la violence des acteurs exclus du processus, répondit en effet la violence du régime dans une logique d'engrenage. Cette limite fondamentale de la transition espagnole, mise en perspective avec le soutien que manifestèrent au contraire les Pactes de la Moncloa, est une clé supplémentaire de compréhension de l'inclusion choisie dans le cadre du Bénin.

643 Sophie BABY, *Le mythe de la transition pacifique – Violence et politique en Espagne (1975-1982)*, Casa de Velazquez, 2012, p. 195.

644 Ainsi, dans le cadre de l'Accord du 4 janvier 1978 entre les forces politiques représentées à la Grande Assemblée nationale pour la garantie de la transition pacifique vers une société démocratique, deux engagements furent notamment pris afin de pacifier le climat social de la transition : « *Les forces politiques s'engagent à ne pas organiser de « manifestations politiques de masse » pendant les premiers mois d'exercice du futur gouvernement. Elles s'engagent à s'interdire l'enrôlement des jeunes dans leurs organisations ainsi que toute activité politique sur les lieux de travail* » et « *Les forces politiques s'engagent à réaliser une réforme économique radicale. Elles s'engagent également à ne pas organiser de manifestations susceptibles de porter atteinte aux droits et libertés des citoyens* ». Traduit et cité par François FRISON-ROCHE, « La table ronde bulgare », *Communisme*, n° 64, 2001, p. 139.

645 Sophie BABY, *Le mythe de la transition pacifique – Violence et politique en Espagne (1975-1982)*, Casa de Velazquez, 2012, p. 197-198.

646 Sophie BABY, *Le mythe de la transition pacifique – Violence et politique en Espagne (1975-1982)*, Casa de Velazquez, 2012, p. 198-201.

L'analyse comparative permet toutefois d'aller plus loin encore en démontrant que l'inclusion peut dépasser le simple soutien au processus et générer une véritable protection, comme ce fut le cas au Burkina Faso.

L'amorce de cette transition était pourtant ambiguë. Elle reposa en effet sur un soulèvement populaire massif, qui commença le 28 octobre 2014 et conduisit, le 1<sup>er</sup> novembre, à la démission du Président Blaise Compaoré au pouvoir depuis 1987. Cette insurrection, notamment menée par les partis affiliés au Chef de Fil de l'Opposition Politique (CFOP) et d'importantes organisations de la société civile, répondait à la volonté du Président de réviser la limitation constitutionnelle du nombre de mandats présidentiels<sup>647</sup>.

Suite à son départ, les leaders de l'opposition, membres de partis politiques ou de la société civile, ainsi que les chefs religieux et coutumiers, se réunirent les 8 et 9 novembre 2014 afin de préparer la Charte de transition<sup>648</sup>. Formant un groupe final de 98 personnes<sup>649</sup>, les conférenciers avaient refusé d'intégrer à la réunion et aux institutions de transition les personnalités, partis politiques et associations jugés trop proches du pouvoir. Ils semblaient alors engager un processus révolutionnaire, cohérent avec son amorce exogène.

Toutefois, le contexte était en réalité bien plus complexe. Le régime de Blaise Compaoré s'appuyait en effet sur une structure politico-militaire, au sein de laquelle la Garde présidentielle jouait notamment un rôle crucial. L'éviction du Président ne fut donc possible qu'en raison d'un coup d'Etat militaire qui s'inscrivait dans le prolongement de l'insurrection populaire<sup>650</sup>.

Bien que Blaise Compaoré ait dissous le Gouvernement et déclaré l'état de siège le 30 octobre 2014, le Général Honoré Traoré annonça ainsi le 31 octobre la dissolution du Gouvernement et de l'Assemblée nationale. Après que le Président ait démissionné, ce fut toutefois le numéro deux la Garde présidentielle, Yacouba Isaac Zida, qui déclara assumer la Présidence par intérim. Appuyé par des civils, il annonça la prise du pouvoir par les Forces vives de la Nation et la suspension de la Constitution. L'armée se soumit à cette décision.

<sup>647</sup> En 2000, l'article 37 de la Constitution de la IV<sup>e</sup> République de 1991 avait été révisé pour limiter à deux le nombre de mandats présidentiels et permettre le passage du septennat au quinquennat. Le Conseil constitutionnel avait toutefois autorisé le Président Compaoré à candidater en 2005 et 2010 au motif de la non-rétroactivité de cette disposition. En 2014, Blaise Compaoré était ainsi sur le point d'achever son quatrième mandat consécutif et entendait en briguer un cinquième, alors qu'il avait cette fois atteint la limite des deux mandats post-révision.

<sup>648</sup> RFI, « Burkina : fin de la conférence plénière sur la charte de transition », 8 novembre 2014, <http://www.rfi.fr/afrique/2min/20141108-burkina-travaux-charte-transition-ouverts-armee-polemique>.

<sup>649</sup> 50 acteurs de la société civile, 32 des partis politiques de l'opposition et 16 des autorités religieuses et coutumières se sont réunis en plénière pendant deux jours pour recueillir et examiner les différentes propositions. WAKAT INFO, « Processus de transition : l'avant-projet de charte expliqué », 11 novembre 2014, <http://wakatinfo.overblog.com/2014/11/processus-de-transition-l-avant-projet-de-la-charte-explique.html>.

<sup>650</sup> Sur ce coup d'Etat militaire, voir Séni Mahamadou OUEDRAOGO et Djibrihina OUEDRAOGO, « Libres propos sur la transition politique au Burkina Faso : Du contexte au texte de la Charte de la transition », *Afrilex*, février 2015, <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/libres-propos-sur-la-transition.html>, p. 8-10.

Dès lors, comme en Égypte, l'insurrection populaire avait certes renversé le pouvoir politique, mais n'avait pas altéré la puissance des forces armées, auxquelles elle avait au contraire rendu une place centrale. Les militaires se voyaient ainsi chargés de la première phase du processus visant à transmettre le pouvoir au civil. L'Union africaine maintenait toutefois une pression forte pour qu'elle se déroule dans les plus brefs délais, ce qui contribua à ce que, contrairement à l'armée égyptienne, ils adoptent plutôt une posture d'arbitre et de modérateur.

Au Burkina Faso, la transmission du pouvoir aux civils ne résida pas dans l'organisation d'élections, mais dans la formation d'un organe par cooptation. Sa composition devait être déterminée dans une Charte de la transition, complémentaire à la Constitution de 1991. Si elle fut préparée dans le cadre de la conférence organisée par l'opposition politique et la société civile, les forces armées y furent impliquées à deux reprises et jouèrent un rôle déterminant. Alors qu'une commission de travail rédigeait un texte préparatoire pour la conférence, elles préparèrent ainsi – sur la base des diverses consultations qu'elles avaient menées – un Protocole de cadrage de la transition<sup>651</sup> qui fut remis à cette commission ainsi qu'aux autres parties intéressées pour amendements. La commission prépara ainsi son texte en tenant compte des propositions formulées dans le protocole. Initialement formée de six membres – deux représentants des partis politiques, deux de la société civile et deux des autorités religieuses et coutumières – elle intégra d'ailleurs deux représentants des forces armées le dernier jour de ses travaux<sup>652</sup>.

Le lendemain, la conférence s'ouvrait et achevait ses travaux en deux jours par l'adoption d'un avant-projet de Charte de transition<sup>653</sup>. Il fut immédiatement remis à Yacouba Zida, alors qu'une délégation de l'Union africaine était présente au Burkina Faso. Le Président par intérim avait en effet déclaré que ce texte formerait le socle de la sortie de crise<sup>654</sup>. Les 12 et 13 novembre, l'opposition politique, la société civile, les autorités religieuses et coutumières et les forces armées se réunirent afin de parvenir à un accord concernant le texte définitif. L'accord fut facilement trouvé quant à la nature civile du Président et du Premier ministre. Les militaires souhaitaient en revanche obtenir la présidence du Parlement de transition et le maintenir dans un rôle consultatif, ce que les « civils » refusaient<sup>655</sup>. La place réservée aux membres de l'ancien régime était

651 Le texte du Protocole de cadrage de la transition est disponible en ligne : [https://www.africaintelligence.fr/C/dc/LC-/693/Protocole\\_de\\_cadrage\\_de\\_la\\_transition\\_Zida.pdf](https://www.africaintelligence.fr/C/dc/LC-/693/Protocole_de_cadrage_de_la_transition_Zida.pdf).

652 Romandie, « Burkina : fin des travaux pour définir la future transition civile », 7 novembre 2014, <http://www.romandie.com/news/Burkina-fin-des-travaux-pour-definir-la-future-transition-civile/535233.rom>.

653 Le texte de l'avant-projet de Charte de transition adopté lors de la conférence est consultable en ligne : <http://www.burkina24.com/wp-content/uploads/2014/11/Avant-Projet-de-la-charte-de-la-transition-version-valid%C3%A9e.pdf>.

654 RFI, « Burkina : le projet de Charte « socle » de la sortie de crise », 10 novembre 2014, <http://www.rfi.fr/afrique/20141110-burkina-faso-charte-opposition-socle-sortie-crise-compaor%C3%A9-zida-ould-abdel-aziz>.

655 Lapresse.ca, « Burkina Faso : les négociations sur la transition achoppent », 12 novembre 2014, <http://www.lapresse.ca/international/afrique/201411/12/01-4818273-burkina-faso-les-negociations-sur-la-transition-achoppent.php>.



également problématique. Ils parvinrent toutefois à un accord dès le 13 novembre. Le Conseil National de Transition (CNT), organe consultatif rattaché à la Présidence, et l'Assemblée Nationale de Transition, que prévoyait l'avant-projet de Charte, furent ainsi fusionnés en un Conseil National de Transition, organe législatif de transition<sup>656</sup>.

L'article 12 de la Charte de transition fixait la composition du CNT, qui devait ainsi comprendre 30 représentants des partis politiques affiliés au CFOP, 25 représentants de la société civile, 25 représentants des forces armées<sup>657</sup> et 10 représentants des autres partis politiques (c'est-à-dire proches de l'ancien régime). Le CNT était donc un organe formé par cooptation, hétérogène et diversifié. La marge d'appréciation laissée aux partis proches de l'ancien régime pour désigner leurs représentants était toutefois limitée par l'article 13 de la Charte, qui disposait : « *Les membres du Conseil national de la transition ne doivent pas être des personnes ayant ouvertement soutenu le projet de révision de l'article 37. Ils ne doivent pas avoir fait partie du dernier gouvernement dissous de la IV<sup>e</sup> République* »<sup>658</sup>.

La Charte de transition put ainsi être signée le 16 novembre 2014, lors d'une cérémonie officielle, par le lieutenant-colonel Zida, Zéphirin Diabré, le leader de l'opposition politique, Amadou Dabo, député de l'ancienne majorité au pouvoir, le juriste Luc Marius Ibriga pour la société civile et l'abbé Henri Yé, au nom des autorités religieuses et coutumières<sup>659</sup>. Elle permit non seulement la mise en place du CNT, mais aussi la désignation d'un Président de transition. Ce dernier devait être choisi par un collège composé de toutes les parties au processus<sup>660</sup>, parmi des personnalités civiles, non politiques et n'ayant pas soutenu le projet de révision de Blaise Compaoré<sup>661</sup>. Ces personnalités

<sup>656</sup> Le texte de la Charte de transition est consultable en ligne sur le site de l'Assemblée nationale du Burkina Faso et du CNT : <http://archives.assembleenationale.bf/spip.php?article7>.

<sup>657</sup> En échange de leurs concessions, les forces armées obtenaient ainsi 25 représentants contre 10 prévus dans l'avant-projet.

<sup>658</sup> L'article 15 de la Charte de transition prévoyait par ailleurs une disposition analogue concernant les membres du Gouvernement de transition, qui devaient être 25.

<sup>659</sup> RFI, « Burkina Faso : la charte signée, Michel Kafando nommé président », 16 novembre 2014, <http://www.rfi.fr/afrique/2min/20141116-burkina-faso-charte-transition-sinee-isaac-zida-cnt>.

<sup>660</sup> Article 8 de la Charte de transition : « *Le Collège de désignation, qui prend en compte les jeunes et les femmes, se compose comme suit : – cinq (05) membres représentant les partis politiques ; – cinq (05) membres représentant les organisations de la société civile ; – cinq (05) membres représentant les forces de défense et de sécurité ; – huit (08) membres représentant les autorités religieuses et coutumières. Excepté les représentants des partis politiques, les autres membres du Collège de désignation ne doivent pas être membres de l'organe dirigeant d'un parti politique* ».

<sup>661</sup> Charte de transition : Article 3 : « *Tout candidat aux fonctions de Président de la transition doit remplir les conditions suivantes : – être une personnalité civile ; – être burkinabé de naissance ; – être âgé de 35 ans au moins et de 75 ans au plus ; – être compétent ; – être intègre (être de bonne moralité) ; – être impartial ; – être une personnalité de notoriété publique ; – n'avoir jamais fait l'objet d'une condamnation ou d'une poursuite judiciaire pour crime ; – être reconnu pour son engagement dans la défense des intérêts nationaux ; – avoir une connaissance du fonctionnement des institutions et une expérience de leur gestion ; – n'avoir pas soutenu le projet de révision de l'article 37 de la Constitution ; – n'être affilié à aucun parti politique. Il ne saurait être une personne des forces de défense et de sécurité en activité, en disponibilité ou à la retraite* » ; Article 7 : « *La désignation du Président de la transition se fait sur la base des critères ci-après : – le caractère consensuel de la personnalité au niveau national ; – la capacité à conduire une nation et à gérer des situations de crise ; – la capacité à conduire avec neutralité et objectivité les élections présidentielle et législatives* ».

devaient être proposées par ces mêmes parties<sup>662</sup>. Michel Kafando, haut diplomate fut désigné selon ce procédé, le 17 novembre 2014, pour présider la transition<sup>663</sup>.

Au Burkina Faso, la composition et la sélection des organes de transition reposèrent donc sur une logique inclusive forte, toutefois marquée par la volonté d'exclure les acteurs les plus fidèles à l'ancien Président Blaise Compaoré. Cette double caractéristique collabore certainement à expliquer tant le coup d'Etat, qui fut tenté contre le processus, que son échec. Le putsch fut initié par des hommes du Régiment de sécurité présidentielle (RSP) de Blaise Compaoré le 16 septembre 2015. Faisant irruption en plein Conseil des ministres, ils arrêtaient le Président, ainsi que le Premier ministre – le lieutenant-colonel Yacouba Isaac Zida – et deux ministres<sup>664</sup>. Le lendemain, le général Gilbert Diendéré annonça à la télévision publique qu'il prenait la tête d'un Conseil national pour la démocratie<sup>665</sup>. Ce coup de force, survenant à quelques semaines des élections législatives, faisait suite à une série de tensions entre le RSP et les autorités de la transition en raison du refus du Conseil constitutionnel d'enregistrer la candidature de certains proches de Blaise Compaoré pour la future élection présidentielle et de la recommandation de la Commission des réformes de démanteler le RSP, considéré comme une armée dans l'armée. La société civile s'opposa toutefois au coup d'Etat, refusant d'être dépossédée du processus de transition. Si son organisation au Burkina Faso rendit sa résistance efficace, le mouvement reposa d'abord sur sa volonté de protéger un processus de démocratisation inclusif. Les manifestations coûtèrent la vie à plus d'une dizaine de personnes<sup>666</sup>. Elles furent appuyées par le soutien de l'armée loyaliste qui reprit peu à peu le contrôle de la capitale. Leur action conjuguée fit échouer ce que la rue qualifia de « *coup d'Etat le plus bête de l'histoire* ». Après avoir présenté ses excuses, Gilbert Diendéré se livra en effet aux autorités le 1<sup>er</sup> octobre 2015.

L'inclusion, qui fut au cœur de la formation du CNT et de la désignation du Président de transition, produisit donc une réelle adhésion au processus parmi la population et conduisit même à ce qu'elle lui apporte un soutien concret et effectif face à la tentative de coup d'Etat. Cette réaction s'apparente d'ailleurs à celle dont fit preuve la société civile béninoise face à la volonté de Mathieu Kérékou de porter atteinte au Renouveau démocratique en révisant la limitation du nombre de mandats présidentiels imposée par

<sup>662</sup> Article 5 de la Charte de transition : « *Le Président de la transition est choisi par un Collège de désignation sur une liste de personnalités proposées par les partis politiques, les organisations de la société civile et les forces de défense et de sécurité à raison de trois (3) personnalités au plus par composante* ».

<sup>663</sup> Lefaso.net, « C'est Michel Kafando qui va présider la transition », 17 novembre 2014, <http://lefaso.net/spip.php?article61826>.

<sup>664</sup> Voir notamment Le Monde, « Trois questions pour comprendre le coup d'Etat au Burkina Faso », 16 septembre 2015, [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/09/16/y-a-t-il-un-coup-d-etat-au-burkina-faso\\_4759997\\_3212.html](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2015/09/16/y-a-t-il-un-coup-d-etat-au-burkina-faso_4759997_3212.html).

<sup>665</sup> Libération, « Burkina Faso : le coup d'Etat le plus bête du monde », 24 septembre 2015, [http://www.liberation.fr/planete/2015/09/24/le-coup-d-etat-le-plus-bete-du-monde\\_1390142](http://www.liberation.fr/planete/2015/09/24/le-coup-d-etat-le-plus-bete-du-monde_1390142).

<sup>666</sup> La Croix, « Au Burkina Faso, le « coup d'Etat le plus bête de l'histoire » continue à occuper les esprits », 16 septembre 2016, <http://www.la-croix.com/Monde/Afrique/Au-Burkina-Faso-coup-dEtat-plus-bete-monde-occupe-toujours-esprits-2016-09-16-1200789414>.

la Constitution post-transitionnelle. L'analyse comparative confirme ainsi que le choix de l'inclusion en tant que principe directeur de la transition constitutionnelle béninoise renforce la stabilité du processus en réduisant le nombre de ses opposants et en produisant une adhésion favorisant sa protection et donc son bon déroulement. Plus paradoxalement encore, l'analyse comparative tend également à démontrer que l'inclusion réduit la conflictualité entre les participants au processus eux-mêmes.

## § 2. L'inclusion, un facteur de réduction de la conflictualité interne au processus

Les travaux menés au sein de la Conférence nationale du Bénin montrent que l'hétérogénéité et la diversité des participants n'empêchèrent pas le bon déroulement du processus en dépit de l'antagonisme des acteurs. Au contraire, l'inclusion semble même l'avoir facilité, car la participation des acteurs pourrait favoriser leur soutien aux décisions prises, ainsi que leur ambition de le voir aboutir. De même, l'importance de participer aux travaux pourrait également faciliter l'acceptation de certaines décisions difficiles, y compris par la réintégration de la Conférence nationale un temps quittée pour manifester leur réprobation. Cet effet incitatif pourrait notamment avoir joué lors de sa déclaration de souveraineté. Les travaux des CNS postérieurs, mais également ceux des Tables rondes, ainsi que de la CODESA et du MPNP sud-africains accréditent cette hypothèse. Dans la mesure où ils furent également hétérogènes, ils ne sont toutefois pas opérants pour confirmer le lien de causalité entre le caractère inclusif de la Conférence nationale du Bénin et l'inclusion.

Une analyse comparative plus étendue paraît l'attester en revanche en révélant que l'homogénéité des acteurs favorise paradoxalement leur conflictualité, qu'elle découle de l'amorce de la transition (A) ou d'une réduction significative de la diversité au cours d'un processus initialement hétérogène (B).

### A. *L'homogénéité des participants, une source de conflictualité entre les acteurs*

Le problème de la légitimité démocratique des acteurs mis à part, l'inclusion et donc l'hétérogénéité de la Conférence nationale du Bénin semblent *a priori* desservir la transition en raison de la conflictualité qu'elles sont susceptibles de générer entre les participants. L'analyse comparative conduit cependant à remettre en cause le préjugé selon lequel leur homogénéité faciliterait le processus de décision en simplifiant leur entente. A des degrés différents et dans des configurations distinctes, les transitions russes et tunisienne illustrent en effet que l'absence d'hétérogénéité tend en fait à accroître les tensions et conflits

La transition constitutionnelle russe fut en effet en premier lieu façonnée par l'affrontement entre le Parlement et le Président et par la victoire finale de ce dernier<sup>667</sup>. A l'origine, les deux institutions n'étaient pourtant pas l'incarnation d'une division politique ou idéologique fondamentale. Au contraire, avant son élection au suffrage universel direct à la présidence de la Fédération de Russie le 12 juin 1991, Boris Eltsine avait été élu par le Parlement, le 29 mai 1990. La collaboration entre les deux organes perdura d'ailleurs dans des conditions relativement satisfaisantes jusqu'à la première crise majeure de décembre 1992. Afférents au processus constituant et impliquant également la Cour constitutionnelle, les conflits entre le Parlement et le Président se succédèrent ensuite tout au long de l'année 1993, chaque institution s'arcbutant sur le projet constitutionnel préparé par ses soins. D'intensité croissante, ils débouchèrent, le 4 octobre, sur la destruction militaire du Parlement qui annihila tout espoir d'un processus pacifié entre les acteurs.

La transition constitutionnelle russe montre ainsi qu'un processus dont les acteurs sont peu diversifiés n'est pas nécessairement moins antagonique, bien au contraire. S'inscrivant dans le cadre du démantèlement de l'URSS, son amorce était ambiguë mais se rapprochait d'un processus d'auto-transformation. Or, plusieurs facteurs expliquent que ce type de transition génère en fait une conflictualité plus forte, qu'un processus hétérogène. Il réduit en premier lieu le « décrochage » des légitimités respectives de chaque catégorie d'acteurs. Dans le cadre d'une amorce mixte et d'un processus hétérogène comme celui du Bénin, c'est pourtant bien ce décrochage qui incite les tenants de l'ancien régime à accepter la négociation, comme ultime moyen de préserver leur capital politique pour l'après-transition. Le caractère endogène induit en second lieu la similarité des moyens institutionnels à la disposition des acteurs. Chacun d'entre eux tente alors de préserver sa parcelle de pouvoir politique, voire d'en conquérir une plus grande, par le truchement de l'institution à laquelle il appartient. Ses compétences sont alors instrumentalisées afin d'en faire l'institution la plus puissante du processus, non seulement pour en demeurer maître, mais également pour conserver le pouvoir à son issue en ménageant à « son » institution les prérogatives les plus importantes. Dès lors, si le processus constituant est conduit au sein de plusieurs institutions concurrentes, les conflits apparaissent inévitables. Au contraire, dans le cadre d'une amorce mixte, l'opposition est contrainte de rechercher un compromis avec les tenants de l'ancien régime pour accéder aux ressources institutionnelles indispensables à la conduite de la transition constitutionnelle. Dans la même perspective, la mise en place d'un organe unique tel que la Conférence nationale du Bénin concourt également à réduire la conflictualité en empêchant que leur antagonisme ne conduise à une bataille institutionnelle.

La transition constitutionnelle tunisienne confirme, qui plus est dans un tout autre contexte, que l'homogénéité des participants favorise la conflictualité. Si les travaux de l'ISROR se déroulèrent dans des conditions satisfaisantes, ceux de l'Assemblée Nationale

<sup>667</sup> Sur le déroulement du processus constituant en Russie et ses incidences, voir, notamment, Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 1999, p. 258-291.

Constituante furent en revanche rapidement paralysés. Cet accroissement de la conflictualité résulta de la réduction de la diversité des participants, certains acteurs n'étant pas représentés au sein de l'ANC, tandis que d'autres y étaient marginalisés en raison de leur faible score électoral. En effet, en l'absence des tenants de l'ancien régime, les acteurs, qui appartenaient auparavant à l'opposition, ne furent pas incités à inclure leurs anciens alliés, mais bien plutôt à se diviser. Certains d'entre eux formèrent alors une alliance majoritaire, qui leur permit d'exclure du processus de décision, les acteurs qui n'en faisaient pas partie.

Contrairement au choix opéré en Afrique du Sud, aucune règle spécifique n'avait été adoptée dans le cadre de la transition tunisienne pour amortir l'effet des élections. Le partage des fonctions parmi les partis de la Troïka ne doit à cet égard pas induire en erreur. Il s'effectua en effet entre des partis ayant formé une coalition afin de détenir la majorité au sein de l'assemblée. Dès lors, il ne fut que la conséquence d'un mode de scrutin destiné à empêcher un parti de détenir à lui seul la majorité absolue. La Troïka n'atténuait donc pas la dialectique majorité/minorité, mais en était au contraire la manifestation.

Cette configuration fut d'abord la conséquence de l'absence de négociations relatives à cette question au sein de l'ISROR. Le Décret-loi n° 2011-14 du 23 mars 2011 portant organisation provisoire des pouvoirs publics n'avait en effet pas vocation à régir l'ensemble de la période de transition constitutionnelle, mais uniquement la phase précédant l'élection de l'ANC et l'adoption par ses soins d'une autre organisation des pouvoirs publics (article 18). Il ne comprenait donc aucune disposition relative aux institutions de transition post-électorales et à leur fonctionnement. Le Décret-loi n° 2011-35 du 10 mai 2011 relatif à l'élection d'une assemblée nationale constituante n'en comportait pas davantage. Il ne faisait qu'indiquer – et exclusivement dans son préambule – que la mission de l'ANC était d'établir une nouvelle Constitution pour le pays. Dès lors, suite aux élections du 23 octobre 2011, le jeu était laissé totalement ouvert aux participants élus au sein de l'ANC.

Leurs rapports avaient toutefois été pré-façonnés par le mode de scrutin proportionnel. Avant même les élections, Ennahda avait ainsi proposé la formation d'un Gouvernement d'union nationale par les partis qui avaient été dans l'opposition à Ben Ali. Ettakatol et le CPR étaient prêts à négocier. L'ensemble des participants élus n'étaient toutefois pas en accord avec ce procédé<sup>668</sup>. Le motif invoqué n'était certes pas dénué de stratégie, mais soulevait également une importante question de fond : la nature du mandat de l'ANC. Ils invoquaient en effet l'idée qu'elle était d'abord une assemblée constituante et non une assemblée législative ordinaire, impulsant les politiques publiques. Selon l'opposition, elle devait donc former un Gouvernement technocratique, chargé de gérer les affaires courantes, tandis que l'ANC se concentrerait sur la seule rédaction du texte constitutionnel non par une majorité politique, mais par l'ensemble des élus. Toutefois, Ennahda, le CPR

668 Eric GOBE, « Tunisie an I : les chantiers de la transition », *L'Année de Maghreb*, 2012, VIII, <https://anneemaghreb.revues.org/1549>, § 48-50.

et Ettakatol, que leurs résultats électoraux plaçaient en posture de former effectivement une coalition majoritaire, ne souscrivaient pas à cette analyse, estimant que l'ANC était une assemblée mixte, autant constituante, que législative, et devait en ce sens gouverner.

Dans le silence des textes, Ennahda et ses alliés disposaient des moyens de l'emporter. Leur coalition, désignée sous le nom de « Troïka », représentait en effet 138 sièges sur les 217 que comptait l'ANC. Elle était marquée par la domination d'Ennahda, les islamistes étant arrivés très nettement en tête avec 89 sièges. La Troïka put ainsi faire adopter, au sein de l'ANC, la Loi constituante n° 2011-6 du 16 décembre 2011 portant organisation provisoire des pouvoirs publics<sup>669</sup>, par 141 voix contre 37<sup>670</sup>. Ses dispositions permirent aux partis de la coalition de se répartir les fonctions selon leurs poids électoraux respectifs.

D'après son article 10, l'ANC devait ainsi élire le Président de la République à la majorité absolue de ses membres, parmi les candidats présentés par au moins quinze députés<sup>671</sup>. Conformément à l'accord passé au sein de la Troïka, Moncef Marzouki, fondateur et dirigeant du CPR, fut élu à ce poste par l'ANC le 12 décembre 2011. L'opposition refusa de présenter un candidat afin de manifester sa réprobation face à l'adoption de la loi constitutionnelle<sup>672</sup>.

En vertu de l'article 15 de la loi constitutionnelle, il appartenait ensuite au Président de nommer le Chef du Gouvernement. Toutefois la rédaction de cet article attribuait explicitement cette fonction à Ennahda, puisqu'il disposait que le candidat du parti ayant obtenu le plus de sièges à l'ANC serait chargé de former le Gouvernement. Le 13 décembre, le Président Marzouki chargea donc le secrétaire général d'Ennahda, Hamadi Jebali, de cette tâche. Dès le 22 novembre, jour de l'installation de l'ANC, Mustapha Ben Jaafar, secrétaire général d'Ettakatol, avait en outre été élu président de l'assemblée constituante. Ainsi, chaque parti de la Troïka disposait de l'une des trois présidences<sup>673</sup> toutefois d'importances inégales.

Il demeurerait à former le Gouvernement. En vertu de l'article 15 de La loi constituante, le Chef du Gouvernement disposait d'un délai de quinze jours suivant sa nomination pour remettre au Président de la République un dossier comprenant la composition du Gouvernement ainsi qu'un bref exposé de son programme. Le Président devait ensuite le transmettre au président de l'ANC, chargé de convoquer dans un délai de trois jours une séance plénière afin de soumettre le dossier à un vote de confiance, acquise à la majorité

<sup>669</sup> La Loi constitutionnelle n° 2011-6 du 16 décembre 2011 portant organisation provisoire des pouvoirs publics est disponible en ligne et en français : [http://www.legislation.tn/sites/default/files/constitution/Pdf/loi2011\\_6fr1.pdf](http://www.legislation.tn/sites/default/files/constitution/Pdf/loi2011_6fr1.pdf).

<sup>670</sup> Rafaâ BEN ACHOUR et Sana BEN ACHOUR, « La transition démocratique en Tunisie : entre légalité constitutionnelle et légitimité révolutionnaire », *RFDC*, 2012, n° 92, p. 731.

<sup>671</sup> Ne pouvaient être candidats que les personnes musulmanes âgées de plus de 35 ans, jouissant exclusivement de la nationalité tunisienne et nés de parents tunisiens.

<sup>672</sup> Rafaâ BEN ACHOUR et Sana BEN ACHOUR, « La transition démocratique en Tunisie : entre légalité constitutionnelle et légitimité révolutionnaire », *RFDC*, 2012, n° 92, p. 732.

<sup>673</sup> Dans la version en langue arabe de la Loi constituante, le Chef du Gouvernement est désigné par l'expression « Président » du Gouvernement.

absolue des membres. Dans ce cadre, le Gouvernement d'Hamadi Jebali fut investi le 23 décembre 2011 par l'ANC par 154 voix pour, 38 contre et 11 abstentions<sup>674</sup>. Composé de trente ministres et onze secrétaires d'Etat, il était dominé par Ennahda qui disposait de dix-neuf postes essentiels dont notamment l'Intérieur, les Affaires étrangères, la Justice ainsi que les Droits de l'Homme et la justice transitionnelle<sup>675</sup>. Ettakatol et le CPR disposaient chacun de six postes. Le Gouvernement comptait également 14 indépendants, dont Abdelkarim Zbidi à la Défense, l'Imam Noureddine Khadmi aux Affaires religieuses et Houcine Dimassi aux Finances. Trois seulement des quarante-et-un membres du Gouvernement étaient des femmes.

Si la Troïka paraissait donc pouvoir mener aisément le processus constituant, l'instabilité commença pourtant dès l'année 2012<sup>676</sup>. Elle résulta principalement de la réduction de la diversité générée par la mise en place d'une majorité politique. Elle conduisait en effet les acteurs dominants à tirer profit de leur position pour décider seuls, ce qui nourrissait le mécontentement des acteurs exclus ainsi que la concurrence destinée à accéder à cette place privilégiée. Ennahda marqua ainsi très rapidement son souhait de s'appuyer sur la légitimité spécifique tirée de l'élection pour exercer le pouvoir, selon les règles classiques des systèmes parlementaires classiques. Cela explique notamment son refus de tirer profit des instances mises en place lors de la première phase de la transition (comité d'experts, ISIE<sup>677</sup>, INRIC<sup>678</sup> etc.), qui auraient pourtant pu accompagner le processus. L'année 2012 fut ainsi marquée par la difficulté de mener de front le processus constituant et la gestion des affaires « ordinaires » complexifiée par la gravité de la crise économique et la nécessité de renouveler l'ensemble des cadres et structures de l'ancien régime. Ennahda exerça ainsi très largement son pouvoir de nomination, tiré de son ascendant sur le Gouvernement, ce qui donna lieu à de vives critiques.

Ce parti n'était toutefois pas le seul responsable du retard considérable pris par l'ANC, dont les travaux étaient supposés s'achever en une année. L'inexpérience des élus était en effet généralisée, tandis que la désorganisation, l'absentéisme ainsi que la transhumance politique – Ennahda étant le seul parti qu'elle n'affecta pas – parasitèrent

674 Le Monde, « L'Assemblée tunisienne accorde sa confiance au Gouvernement », 23 décembre 2011, [http://www.lemonde.fr/tunisie/article/2011/12/23/l-assemblee-tunisienne-accorde-sa-confiance-au-gouvernement\\_1622569\\_1466522.html](http://www.lemonde.fr/tunisie/article/2011/12/23/l-assemblee-tunisienne-accorde-sa-confiance-au-gouvernement_1622569_1466522.html).

675 L'intégralité de la composition du Gouvernement et la répartition des portefeuilles peuvent être consultées en ligne : <http://nawaat.org/portail/wp-content/uploads/2011/12/gov-tn-22-dec-11-nawaat.001.png>.

676 Toutes les informations relatives aux événements survenus au cours de l'année 2012 sont issues de Larbi CHOUIKHA et Eric GOBE, « La Tunisie en 2012 : heurs et malheurs d'une transition qui n'en finit pas », in *L'Année du Maghreb*, IX/2013, <https://anneemaghreb.revues.org/1957#quotation>.

677 ISIE : Instance supérieure indépendante pour les élections, régie par le décret-loi n° 2011-27 du 18 avril 2011 portant création d'une instance supérieure indépendante pour les élections (texte disponible en ligne et en français : [http://nawaat.org/portail/wp-content/uploads/2014/05/Decret-loi2011\\_35.pdf](http://nawaat.org/portail/wp-content/uploads/2014/05/Decret-loi2011_35.pdf)).

678 INRIC : Instance nationale de réforme de l'information et de la communication, créer par le Décret-loi n° 2011-10 du 2 mars 2011 portant création d'une instance nationale indépendante de réforme du secteur de l'information et de la communication, dont le texte est consultable en ligne et en français : <http://www.cnudst.mrt.tn/jortsrc/2011/2011f/jo0142011.pdf>.

également très fortement les débats. S'il y eut des dissensions au sein d'Ennahda et de la coalition, la Troïka se heurta surtout à la résistance au processus de tous ceux qui s'en sentaient exclus, soit l'opposition politique, mais aussi l'UGTT<sup>679</sup> et la société civile. Le conflit était en outre d'autant plus aigu que s'y mêlait l'épineuse question de la place de l'Islam au sein du nouveau régime.

Deux éléments supplémentaires exacerbèrent ces tensions. Le premier fut la naissance d'un nouveau parti qui concurrença très fortement le leadership d'Ennahda. Nidaa Tounes – l'Appel de la Tunisie – fut en effet créé par Béji Caïd Essebsi, Premier ministre du second Gouvernement de transition, le 16 juin 2012. Fondé autour de l'opposition à Ennahda et de la conservation des acquis modernes, le mouvement était rassembleur et se vit très rapidement gratifié d'entre 25 et 28 % des intentions de vote dans les sondages d'opinion. Il apparut alors comme le principal rival et suscita une forte hostilité de la part de la Troïka. L'animosité ne demeura en outre pas sur le seul terrain politique. Comme l'UGTT, Nidaa Tounes dut en effet faire face à des actes de violence des partisans de la Ligue de la protection de la révolution (LPR), qui allèrent jusqu'à l'assassinat de l'un de ses coordinateurs régionaux. La LPR se justifiait en arguant que certains acteurs de l'ancien régime avaient intégré Nidaa Tounes, mais la LPR et ses ligues régionales, investis par les militants d'Ennahda, tentaient surtout d'empêcher sa montée en puissance, oubliant que des membres de l'ancien régime étaient présents dans de très nombreux partis. Elles développèrent d'ailleurs un argument similaire à l'encontre de l'UGTT, qui devait être « assainie » et « épurée » de ses « résidus contre-révolutionnaires ».

Toutefois Nidaa Tounes ne fut pas le seul indice de la recomposition de la scène politique tunisienne au cours de l'année 2012<sup>680</sup>. Au mois de mai, Wafa (« Fidélité aux martyrs ») naquit ainsi d'une scission du CPR. Dirigé par Abderraouf Ayadi, il fit perdre 10 députés au groupe parlementaire du CPR. Le 13 août 2012, douze partis d'extrême gauche et du nationalisme arabe passèrent quant à eux un premier accord pour former le Front populaire, qui fut pleinement fondé au mois d'octobre. En novembre 2012, le PDP connut également une scission. Des dissidents, opposés à la confrontation avec Ennahda, créèrent en effet l'Alliance démocratique. De son côté, le PDP avait en effet fusionné avec d'autres partis dont Afek Tounes, afin de fonder Al Joumhouri (Parti républicain)

<sup>679</sup> Créée en 1946, l'Union Générale Tunisienne du Travail (UGTT) est une centrale syndicale. Son rôle dans l'enclenchement de l'insurrection populaire de 2010-2011 fait l'objet d'analyses contradictoires. Elle est ainsi l'un de ses acteurs majeurs pour certains, tandis qu'elle n'est que l'un d'entre eux pour les autres. Cette discordance résulte de la place spécifique qu'elle occupait au sein du régime. Elle était en effet un agent de légitimation de l'Etat, mais – contrairement à de nombreux syndicats uniques des régimes autoritaires – elle conserva toujours une marge d'autonomie. Sous le régime de Ben Ali, sa posture fut ambiguë, car elle subit une « mise au pas » en dépit de sa neutralité politique affichée. Sa structure très morcelée, tant en raison de ses organisations locales, que de ses dissensions internes, lui ont toutefois permis de jouer un rôle certain dans l'insurrection. Son engagement sur le terrain fut notamment très net. Voir Michaël BECHIR AYARI, Vincent GEISSER et Abir KREFA, « Chronique d'une révolution [presque] annoncée », *L'Année du Maghreb*, 2011, VII, § 40-64.

<sup>680</sup> Les informations relatives à la recomposition des partis politiques tunisien au cours de l'année 2012 sont issues de : Rue 89, « Tunisie, un paysage politique recomposé », 1<sup>er</sup> février 2013, <http://rue89.nouvelobs.com/blog/tunisie-libre/2013/02/01/tunisie-un-paysage-politique-recompose-229521>.



en avril 2012 et était prêt à faire front commun avec Nidaa Tounes. En mars 2012, Ettadjudid (ancien parti communiste) avait en outre fusionné avec le Parti du travail et le Pôle Démocrate Moderniste, coalition qu'il avait initiée avant les élections. Dirigé par Ahmed Brahim, ce parti portait le nom d'El Massar.

L'année 2012 fut enfin marquée par une montée en puissance de la violence salafiste. Les partis de la Troïka et principalement Ennahda furent accusés de montrer une trop grande tolérance à son endroit. Beaucoup y virent la conséquence d'un dilemme du parti islamiste : en œuvrant à la sanction de ces violences, il risquait de se couper de sa base, mais s'il laissait faire, il cautionnait l'argument de ses opposants selon lequel il entendait mettre en place une dictature religieuse. Que cette analyse soit ou non exacte, il est certain que la contestation politique et sociale croissante au centre et au sud du pays fut plus sévèrement réprimée que les diverses violences – dont certaines graves et spectaculaires – commises par des éléments salafistes.

Paradoxalement, ce fut pourtant cette grave crise sécuritaire qui permit finalement d'impulser une réorientation du processus. Deux assassinats politiques commis au cours de l'année 2013 par des salafistes à quelques mois d'intervalle générèrent en effet une très grave crise gouvernementale, qui ne put être résolue au travers des moyens institutionnels classiques<sup>681</sup>.

Chokri Belaïd, figure emblématique de l'extrême-gauche tunisienne, fut d'abord d'assassiné par deux présumés salafistes, le 6 février 2013. Ce meurtre politique provoqua une vive inquiétude, faisant craindre le début d'une guerre civile semblable à celle qu'avait connue l'Algérie. Le soir même, Hamadi Jebali annonçait la constitution d'un nouveau Gouvernement dit de compétences nationales, c'est-à-dire n'appartenant à aucun parti politique et exerçant des compétences limitées jusqu'aux prochaines élections. Toutefois, la formation d'un tel Gouvernement faisait en réalité l'objet d'un débat interne à Ennahda depuis la fin de l'année 2012. Un remaniement répondant aux mouvements contestataires avait en effet été annoncé mais divisait l'aile modérée et l'aile dure d'Ennahda, qui y était opposée. Pour mener à bien la résolution de la crise, le Chef du Gouvernement en appela à la bonne volonté de tous : institutions, partis politiques et société civile. Il ne reçut toutefois pas le soutien escompté ni au sein des partis de la Troïka, ni parmi ceux de l'opposition. Il refusa alors la proposition de former un nouveau Gouvernement sur d'autres bases que celles qu'il avait annoncées et démissionna le 19 février.

Ennahda choisit Ali Laarayedh, alors ministre de l'Intérieur, comme candidat pour former le nouveau Gouvernement. Il engagea donc des discussions avec les partis susceptibles d'intégrer le Cabinet. Toutefois, le nouveau Gouvernement ne reposa finalement que sur une « Troïka bis », c'est-à-dire une coalition formée des trois partis originellement alliés. Ennahda avait en effet tenté une conciliation en acceptant de « neutraliser »

<sup>681</sup> Les informations relatives aux événements survenus en 2013 sont – sauf indication contraire – issues de Eric GOBE et Larbi CHOUIKHA, « La Tunisie politique en 2013 : de la bipolarisation idéologique au « consensus constitutionnel » ? », *L'Année du Maghreb*, 11/2014, p. 301-322.

les quatre ministères régaliens dont celui de l'Intérieur. Cette proposition ne satisfait en réalité personne : certains partis estimèrent que les personnalités pressenties étaient en réalité proches des islamistes, tandis que d'autres étaient au contraire opposés à la neutralisation en elle-même. Ennahda refusa également parfois de satisfaire les demandes de certains partis, jugés disproportionnées par rapport à leurs scores électoraux. Le Chef du Gouvernement dut employer entièrement le délai de quinze jours dont il disposait afin de former son Gouvernement le 11 mars, qui fut investi par l'ANC le 13. Sa mise en place ne résolut toutefois pas les difficultés rencontrées par le processus. Hormis la neutralisation de quatre ministères, il reposait en effet sur la même alliance politique et de nombreuses personnalités contestées avaient été reconduites à leurs fonctions.

Après plusieurs mois de blocage, Mohamed Brahmi fut assassiné le 25 juillet 2013. Ce second meurtre politique créa un émoi d'autant plus fort que la victime était l'un des députés de l'ANC. Homme pieux, mais opposé à toute alliance avec Ennahda, Mohamed Brahmi était un nationaliste arabe. Au moment de son décès, il venait de créer un nouveau parti : le Courant populaire, qui s'apprêtait à rejoindre le Front populaire. Dès l'annonce de son assassinat, l'opposition dénonça l'échec des Gouvernements d'Ennahda et appela aux manifestations et à la grève. Un rapprochement se produisit alors entre Nidaa Tounes et le Front populaire, qui s'allièrent dès le 26 au sein du Front du salut national (FSN). Une soixantaine de députés décidèrent également de geler leur participation à l'ANC et se lancèrent dans un *sit-in* au Bardo, bientôt appelé *Itissam Errahil*, le *sit-in* du départ. Tous réclamaient l'instauration d'un nouveau Gouvernement de salut public, le FSN demandant en outre la dissolution de l'ANC. Les manifestations s'enchaînèrent au Bardo.

Toutefois Ennahda parvint également à mobiliser près de 200 000 personnes sur la place de la Kasbah le 3 août. Aux manifestations, répondaient donc des contre-manifestations, avec en toile de fond les événements survenus en Egypte. Si une partie de l'opposition tunisienne avait en effet soutenu la destitution du Président Morsi, elle dut faire face à la répression qui s'abattit ensuite sur les Frères musulmans.

Ce fut toutefois Mustapha Ben Jaâfar, qui créa la surprise. Le 6 août, il annonça en effet le gel des travaux de l'ANC jusqu'à l'ouverture d'un dialogue national rassemblant toutes les parties. S'il outrepassait ses pouvoirs, il court-circuitait ainsi tant le scénario du Gouvernement d'union nationale envisagé par ses alliés et par l'opposition, que celui de la dissolution de l'ANC porté par une partie de l'opposition. Ennahda se trouva alors confronté à un choix difficile, mais dut se résoudre à accepter un projet depuis longtemps porté par la société civile. Ce fut grâce à son caractère inclusif, que le Dialogue national permit de résoudre la paralysie du processus tunisien.

L'homogénéité du processus tunisien conjuguée à la réduction de la diversité des participants en raison du passage de l'ISROR à l'ANC polarisa la transition constitutionnelle. La conflictualité s'accrut en effet, sans que les acteurs ne parviennent à recourir aux solutions de compromis auxquelles ils avaient préalablement eu recours. Une partie de la population et de la société civile en vinrent ainsi à remettre en cause le processus.

La transition tunisienne confirme ainsi à la suite de la transition russe, que l'homogénéité du processus ne réduit pas la conflictualité. *A contrario*, l'analyse comparative semble donc démontrer que l'inclusion pourrait en revanche favoriser sont apaisement. Ainsi, leur participation simultanée aux travaux de la Conférence nationale du Bénin aurait joué un rôle incitatif dans la recherche de compromis. Cette hypothèse apparaît d'autant plus probable, que la conflictualité croît également au cours des processus initialement hétérogènes, lorsque la diversité de leurs participants régresse.

### **B. L'homogénéisation des participants, une source de conflictualité entre les acteurs**

L'incidence du caractère inclusif de la Conférence nationale du Bénin peut être mieux comprise en mesurant – grâce à l'analyse comparative – l'effet de la réduction de la diversité dans le cadre d'un processus initialement hétérogène. La transition polonaise permet en effet d'observer le très fort accroissement de la conflictualité consécutif des élections et du déséquilibre qu'elles provoquèrent dans le rapport de force entre les acteurs internes et externes à l'ancien régime.

Contrairement aux participants au MPNP sud-africain, les acteurs de la Table ronde polonaise n'avaient pas expressément prévu la répartition des pouvoirs au sein de l'Exécutif. Seul le système électoral mis en place laissait présager que les acteurs internes à l'ancien régime en conserveraient la maîtrise. La victoire écrasante de Solidarité remit toutefois en cause ce scénario et conduisit à une homogénéisation du processus, qui mena à une « deuxième révolution » marquée par la domination des acteurs externes à l'ancien régime. Les luttes intestines se multiplièrent alors produisant une forte instabilité des participants au processus et une « *restauration de velours* », qui ne provoqua toutefois pas sa remise en cause.

L'accord de la Table ronde polonaise prévoyait la mise en place d'un Président élu pour six ans à la majorité absolue, par l'Assemblée nationale<sup>682</sup>. Il ne le désignait donc pas nommément, mais eu égard aux quotas établis pour l'élection du *Sejm*, il devait en toute logique être issu des acteurs internes à l'ancien régime. Ainsi, si Bronislaw Geremek nie tout accord conclu lors de la Table ronde sur la personne du Général Jaruzelski, il affirme en revanche que les acteurs de l'opposition en étaient parfaitement conscients<sup>683</sup>. Toutefois, les résultats électoraux lors des élections législatives bouleversèrent ce schéma

682 Wiktor Osiatynski, « The Roundtable Talks in Poland », in Jon ELSTER, *The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism*, The University of Chicago Press, 1996, p. 56.

683 « *Jamais, ni autour de la table ronde ni ailleurs, aucune décision n'a été prise en ce qui concerne la personne du président. En revanche, pour tous ceux qui participaient aux négociations et aux entretiens, il était tout à fait évident que nos adversaires auraient besoin de cette fonction. Nous n'avons aucun doute quant au fait qu'ils la créaient spécialement pour le général Jaruzelski. (...) Finalement, nous avons accepté la création de la fonction présidentielle, mais pas Jaruzelski comme président. Il n'y avait d'ailleurs aucune raison d'en discuter. Le contrat 65/35 disait clairement qui aurait la majorité et à qui reviendrait le choix du président* ». Bronislaw GEREMEK, *La Rupture – La Pologne du communisme à la démocratie*, Editions du Seuil, 1991, p. 187.

préétabli mais implicite, en raison de la victoire écrasante de Solidarité, mais aussi du score relativement limité réalisé par le Parti communiste au sein de la coalition du pouvoir. Paradoxalement au regard du nombre de sièges dont elle disposait encore, ces deux facteurs contribuèrent en effet à un effritement de la majorité constituée autour des acteurs internes à l'ancien régime.

L'élection du Président fut ainsi plus complexe que prévu. L'opposition se trouvait en premier lieu dans une posture délicate, notamment Bronislaw Geremek qui était devenu, à la demande de Lech Walesa, le président de son groupe parlementaire : le Club civique au Parlement (OKP). Elle n'avait tout d'abord pas de candidat. Lech Walesa, qui avait déjà décliné tout comme Tadeusz Mazowiecki de candidater lors des élections législatives, refusa également de se présenter à l'élection présidentielle. Il y eut ensuite le risque de voir s'affronter deux candidats du pouvoir : les Généraux Jaruzelski et Kiszczak. Les députés de l'opposition auraient alors dû choisir entre l'abstention et le vote pour l'un d'entre eux. Jaruzelski fut finalement le seul candidat, ce qui ne résolut pas toutes les difficultés. Le vote, qui se déroula le 19 juillet 1989 et permit son élection à la majorité des voix plus une, déclencha en effet un véritable scandale, car il apparut que plusieurs députés de l'OKP lui avaient donné leurs voix. Ce soutien ne traduisait toutefois pas une trahison, mais une stratégie répondant à la volonté de certains élus de la coalition gouvernementale de faire échouer Jaruzelski en ne lui accordant par leurs soutiens. Or, son élection était considérée par l'opposition comme la meilleure solution pour la poursuite du processus, y compris d'ailleurs par Bronislaw Geremek lui-même, même s'il ne s'était pas résolu à voter en sa faveur<sup>684</sup>.

La difficulté de l'élection du Général Jaruzelski et la faiblesse de son mandat, qui en était le corollaire, démontraient la très rapide érosion du pouvoir. Les résultats électoraux en furent tout autant le reflet que l'accélérateur. Les communistes ne disposaient en effet à eux seuls que de 38 % des sièges de l'Assemblée nationale et d'aucun siège au Sénat, alors que Solidarité disposait respectivement de 35 % et de 99 % des mandats. Ces résultats poussaient en premier lieu les partis alliés au Parti communiste à prendre leur indépendance à son égard en formant d'autres alliances, afin d'accroître leurs pouvoirs et d'éviter d'être entraînés dans sa chute. Ces résultats avaient en outre révélé une distorsion du soutien populaire dont bénéficiaient respectivement les communistes et Solidarité et dont les protagonistes n'avaient jusque-là pas mesuré l'ampleur. Cette révélation infléchit la future sélection des participants et pesa d'autant plus fortement que l'accord de la Table

<sup>684</sup> « Je ne pouvais pas voter autrement que contre, même si j'estime aujourd'hui comme alors que l'élection de Jaruzelski était la meilleure solution possible à ce moment-là. (...) J'ai donc pris cette décision-là mais j'ai beaucoup de respect pour ceux qui ont voté « contre », comme pour ceux qui, conformément à leur propre évaluation de la situation, ont voté « pour ». Mais au cas où une voix aurait manqué à Jaruzelski pour être élu, est-ce que vous vous en seriez voulu ? Oui, je m'en serais voulu, mais c'eût été grave si le général Jaruzelski avait obtenu beaucoup de voix ». Bronislaw GEREMEK, *La Rupture – La Pologne du communisme à la démocratie*, Editions du Seuil, 1991, p. 192-193.

ronde ne contenait pas – hors les modalités précises des élections parlementaires – de stipulations détaillées quant à la désignation des autres institutions.

Suite à l'élection de Jaruzelski, se posa la question de la formation du Gouvernement. Dès le 3 juillet, Adam Michnik avait publié un manifeste intitulé « Votre Président, notre Premier ministre »<sup>685</sup>, faisant surgir bien plus tôt que prévu la question du partage du pouvoir gouvernemental. Certains des acteurs du pouvoir accusèrent alors l'opposition de violer l'accord de la Table ronde. Bronislaw Geremek explique quant à lui que la solution proposée par Michnik lui était apparue dangereuse et prématurée, car l'absence de démantèlement de la *nomenklatura* aurait rendu le partage des fonctions exécutives totalement fictif<sup>686</sup>.

Si le texte d'Adam Michnik semblait donc précoce pour beaucoup, la position de Walesa lors de sa rencontre avec Jaruzelski le 25 juillet, dans le cadre des consultations menées par le Président en vue de former le nouveau Gouvernement, était pourtant sur une ligne similaire. Il annonça en effet que Solidarité refusait d'intégrer une équipe constituée par le pouvoir, mais proposait de constituer un Gouvernement entièrement nouveau. Le Général Kiszczak, qui remplaçait Jaruzelski au poste de Premier secrétaire du Parti communiste suite à sa démission, était pourtant pressenti pour diriger le nouveau Gouvernement. Cependant, l'OKP refusait de soutenir sa candidature, tandis que le Parti démocratique et le Parti paysan, qui appartenaient alors à la coalition du pouvoir, apparaissaient de plus en plus indépendants. Ces derniers se rallièrent finalement à la candidature de Kiszczak en raison du risque que représentait une rupture de la coalition. Il put donc finalement être investi Premier ministre, le 2 août 1989, après avoir reçu 60 % des voix.

Il restait toutefois au Général Kiszczak à former un Gouvernement. Il se trouvait en grande difficulté pour y parvenir et Lech Walesa compliqua encore sa tâche en déclarant le 7 août qu'au vu de la situation, la seule solution politique était de former un gouvernement appuyé sur une coalition de Solidarité, du Parti démocratique et du Parti paysan et qu'il s'y efforcera<sup>687</sup>. Cette déclaration, qui amorçait un virage stratégique, généra de fortes dissensions au sein de Solidarité, notamment avec l'OKP. Le 14 août, le Premier ministre démissionna en suggérant que le président du Parti paysan, Malinowski, le remplace. Solidarité déclina la proposition de Jaruzelski d'une nouvelle concertation entre les participants à la Table ronde.

685 « Il ressortait de mon analyse de la situation politique que l'heure du communisme avait sonné, mais en même temps, je savais qu'il n'était pas possible de se débarrasser du communisme du jour au lendemain, que ce devait être un processus historique, politique et social. J'en vins à penser qu'il était impossible de se débarrasser du communisme avec un gouvernement communiste. Il fallait changer le gouvernement. Je savais toutefois que, dans le nouveau gouvernement, il devrait y avoir une place pour un compromis avec l'« ancien régime ». Partant de ce principe, j'écrivis un article intitulé « A vous le président, à nous le Premier ministre », dans lequel je lançais l'idée d'un partage du pouvoir permettant d'assurer la continuité tout en ouvrant la voie aux transformations fondamentales » : Adam MICHNIK, *La deuxième révolution*, La découverte, 1990, p. 37.

686 Bronislaw GEREMEK, *La Rupture – La Pologne du communisme à la démocratie*, Editions du Seuil, 1991, p. 202-203.

687 Bronislaw GEREMEK, *La Rupture – La Pologne du communisme à la démocratie*, Editions du Seuil, 1991, p. 207.

Si, le 16 août, l'OKP entérina la décision de former un Gouvernement de coalition avec les deux partis anciennement alliés avec le Parti communiste, Walesa refusa une nouvelle fois de présenter sa candidature. Il conserva en revanche le monopole des négociations avec les nouveaux partenaires. Le 17 août, ils s'accordèrent d'abord sur la candidature de Tadeusz Mazowiecki pour le poste de Premier ministre. Parallèlement, Geremek rencontrait le Président Jaruzelski, qui hésitait quant à la conduite à tenir. S'il n'avait plus d'opposition de principe à la formation d'un Gouvernement par Solidarité, il craignait en effet les réactions de l'URSS et celle de la *nomenklatura* polonaise<sup>688</sup>.

Jaruzelski reçut ensuite les responsables des trois partis et leur annonça qu'il acceptait la formation d'un Gouvernement par Solidarité à la condition que l'ensemble des partis représentés au Parlement y prennent part. Le 19 août 1989, il nomma ainsi Tadeusz Mazowiecki, Premier ministre, alors que siégeait le XIV<sup>e</sup> Plénum du Comité central du Parti, dont la réaction fut assez violente. Il exigea que sa représentation au sein du Gouvernement corresponde à son « *potentiel politique* » et son « *potentiel national* ». Le 24 août, la Diète investit Mazowiecki à la quasi-unanimité moins quatre voix et quarante-et-une abstentions.

Ce dernier forma son Gouvernement de manière autonome en ne se laissant guider ses choix ni par Walesa, ni par Geremek. Il présenta sa composition le 12 septembre 1989. La Diète l'approuva une nouvelle fois à la quasi-unanimité avec 402 voix et 13 abstentions<sup>689</sup>. Les communistes conservèrent quatre portefeuilles notamment dans des secteurs sensibles pour les partenaires du Pacte de Varsovie. Il s'agissait de l'Intérieur, la Défense, les Transports et le Commerce extérieur. Kiszczak accepta – sous la pression de Jaruzelski qui l'accusait de désertion – de rester à l'Intérieur<sup>690</sup>. Ils n'obtinrent en revanche pas le ministère des Affaires étrangères, attribué à Solidarité, qui disposait de onze portefeuilles dont notamment les ministères économiques. Quatre ministères furent également confiés au Parti paysan et trois au Parti démocratique. Chacun des quatre partis disposait en outre d'une vice-présidence du Conseil des ministres.

La situation politique de la transition polonaise n'était toutefois toujours pas stabilisée, car la formation du Gouvernement avait ouvert la voie à ce que Michnik appela la deuxième révolution. Bien qu'il fût inclusif, il traduisait en effet la prééminence croissante de Solidarité et sa volonté de revenir progressivement sur l'hétérogénéité du processus, ce que les résultats électoraux et l'imprécision de l'accord de la Table ronde avaient rendu possible.

Cette tendance fut renforcée par la disparition du Parti communiste. A la fin de l'année 1989, il était en effet en grande difficulté tant en raison de son échec lors des élections du mois de juin, que de l'absence de ressources et du démantèlement du régime

688 Bronislaw GEREMEK, *La Rupture – La Pologne du communisme à la démocratie*, Editions du Seuil, 1991, p. 219-221.

689 <http://www.universalis.fr/evenement/12-septembre-1989-formation-du-gouvernement-par-tadeusz-mazowiecki/>.

690 Pierre BUHLER, *Histoire de la Pologne communiste – Autopsie d'une imposture*, Karthala, 1997, p. 154.

socialiste opéré par la révision constitutionnelle de décembre 1989. Le 27 janvier 1990, s'ouvrit le XI<sup>ème</sup> Congrès du Parti communiste dont l'ordre du jour était alors sa dissolution et sa transformation en un nouveau parti de gauche<sup>691</sup>. Après s'être livré à un examen critique des causes de l'échec du communisme, Rakowski annonça qu'il ne briguerait pas la direction du nouveau parti afin de permettre un réel renouvellement de génération. A 20h45, la séance fut suspendue pour marquer la fin de la première partie de la réunion. Une centaine de réformateurs, conduit par Fiszbach, sortirent afin de fonder un nouveau parti en renonçant à la succession du Parti communiste : l'Union social-démocrate. Dans la nuit, le Congrès vota la résolution mettant fin à l'existence du Parti communiste. Après plusieurs heures de discussion, les statuts du nouveau parti – Social-Démocratie de la République Polonaise – furent adoptés le 29 janvier.

Tous les éléments étaient ainsi réunis pour favoriser l'enclenchement de la « *deuxième révolution* » polonaise en 1990. Par cette expression, Adam Michnik désigna la phase du processus au cours de laquelle l'enjeu ne fut plus la transition, mais la lutte pour le pouvoir et la revanche. Elle fut d'abord la conséquence de la disparition aux yeux de l'opposition de la menace communiste. Dans la mesure où les acteurs de Solidarité étaient certains que le processus de démocratisation pourrait parvenir à son terme, les luttes internes commencèrent pour s'arroger le contrôle du processus. Toutefois, leurs querelles ne répondirent pas uniquement à des motifs stratégiques. Le processus lui-même générât en effet ses propres tensions, car il créait des frustrations. Adam Michnik expliqua ainsi : « *lorsque vint la victoire, beaucoup se sentirent lésés parce qu'ils n'en recueillaient pas les fruits. C'étaient eux qui avaient combattu, mais ce n'étaient pas eux qui devenaient ministres, généraux ou ambassadeurs. Ils se sentaient lésés et frustrés. C'est le complexe classique du combattant. Et ce sont eux qui, rongés par le venin de la jalousie, marquèrent le début de la deuxième phase de la révolution* »<sup>692</sup>.

La certitude de la « victoire » était en outre particulièrement déstabilisatrice, car elle annihilait la configuration ancienne, caractérisée par une lutte commune et un enjeu simple et clair : mettre fin au communisme. La « deuxième révolution » fut donc d'abord la conséquence de la fin d'une inclusion réelle, car, si les communistes continuaient à prendre part au processus, non seulement leur participation se réduisait, mais ils ne représentaient surtout plus un contrepois réel en raison de la rupture de l'équilibre des forces. L'année 1990 fut ainsi marquée par la recomposition de l'opposition<sup>693</sup>, qui résultait tout à la fois de l'éloignement du risque communiste, des dissensions entre Walesa et les autres leaders de Solidarité et des différences de sensibilités de ses courants accrues par la « thérapie de choc » de la transition économique. Tous les partisans de Solidarité ne se

691 Pierre BUHLER, *Histoire de la Pologne communiste – Autopsie d'une imposture*, Karthala, 1997, p. 759-762.

692 Adam MICHNIK, *La deuxième révolution*, La découverte, 1990, p. 51-52.

693 Les informations relatives à l'évolution du paysage politique polonais en 1990 et 1991 sont issues – sauf mention contraire – de Pierre BUHLER, *Histoire de la Pologne communiste – Autopsie d'une imposture*, Karthala, 1997, p. 770-773.

reconnaissaient ainsi pas dans le Gouvernement, certains estimant le rythme des réformes trop lent, tandis que les autres se sentaient exclus.

La fracture s'aggrava lorsque l'aile la plus radicale de Solidarité obtint l'organisation d'une élection présidentielle anticipée. Cette élection n'avait pas été prévue par l'accord passé lors de la Table ronde et accéléra la division du bloc de l'ex-opposition. Walesa fut excédé par ce qu'il jugea comme une mise à l'écart et profita du II<sup>e</sup> Congrès de Solidarité en avril 1990 pour annoncer sa candidature. Pour la soutenir, il fonda le 2 mai un nouveau parti : l'Entente du Centre. En réplique, les partisans de Mazowiecki créèrent, en juin 1990, le Mouvement civique-action démocratique. Dans le même temps, les formations issues de Solidarité rurale s'étaient également réorganisées en s'unissant avec le Parti paysan purgé de ses dirigeants ayant collaboré avec les communistes. Avait ainsi été fondé le Parti paysan polonais le 5 mai 1990, dans une tentative de refonder l'ancien parti agrarien. Le courant nationaliste-catholique avait également fondé l'Union nationale catholique, traduisant l'empreinte croissante de l'Eglise dans la vie politique et son souhait de tirer elle aussi les dividendes de son apport dans le renversement du régime communiste. Cette recomposition faisait d'ailleurs écho à l'adoption par la Diète de la première loi sur les partis politiques, votée le 28 juillet 1990<sup>694</sup>.

Parallèlement, la domination de l'ancienne opposition se confirmait. Ainsi, le 27 mai 1990, les premières élections totalement libres s'étaient tenues au niveau local et furent remportées par Solidarité, en dépit d'un faible taux de participation. En juillet 1990, les ministres communistes quittèrent en outre le Gouvernement.

L'élection présidentielle fut organisée au suffrage universel direct sur la base de la révision constitutionnelle du 27 septembre 1990<sup>695</sup>. Le premier tour se déroula le 25 novembre et marqua la victoire de Lech Walesa, qui obtint 40 % des voix. Il était toutefois suivi par Stanislaw Tyminski, candidat démagogue et populiste ayant fait fortune au Canada, qui était parvenu à réunir 23 % des suffrages. Mazowiecki n'arriva donc que troisième avec 18 % des voix. Humilié par la faiblesse de ce résultat, il appela néanmoins ses électeurs à reporter leurs suffrages sur Lech Walesa au second tour et démissionna. Ce dernier remporta l'élection présidentielle le 9 décembre en réunissant 74 % des voix.

Le nouveau Président désigna Jan Krzysztof Bielecki, du Congrès libéral-démocrate issu de l'aile libérale de Solidarité, pour former un nouveau Gouvernement. Il fut investi par le *Sejm* le 12 janvier 1991. Si la composition du Gouvernement fut légèrement modifiée notamment pour accueillir un ministre de l'Union nationale catholique, la politique de réformes engagée par le Gouvernement précédent se poursuivit. Toutefois, il faisait face à de graves difficultés tenant tant à la dureté des changements économiques, qu'au durcissement de la droite qui appelait à une réelle décommunisation. Les partisans

<sup>694</sup> Voir, à ce sujet, Jérôme HEURTAUX, « Démocratisation en Pologne : la première loi sur les partis (1989-1990) », *Critique internationale*, 2006/1, n° 30, p. 161-175.

<sup>695</sup> Sokolewicz WOJCIECH, « La Constitution polonaise à l'époque des grands changements », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1992, n° 4, p. 64.



de Walesa s'impacientaient par ailleurs de voir organiser de nouvelles élections législatives totalement libres leur permettant de conforter leur domination politique. Toutefois le Parlement tint bon et les élections ne se déroulèrent qu'à l'automne 1991, soit deux ans seulement après l'organisation des premières élections partiellement ouvertes.

Les élections législatives eurent lieu le 27 octobre 1991, avec un taux de participation limité de 43 % alors qu'une centaine de partis présentaient des candidatures. Pour former le *Sejm*, la loi électorale du 28 juin 1991 avait retenu un mode de scrutin extrêmement favorable aux petits partis, ce qui s'expliquait notamment par le fait que nombre d'entre eux s'étaient formés au sein du Parlement<sup>696</sup>. Pour désigner ses 460 membres, fut ainsi mis en place un scrutin proportionnel sans seuil minimal, dans le cadre de 37 circonscriptions permettant d'élire entre 7 et 17 représentants selon leur population. 69 représentants devaient en outre élus sur des listes nationales. La Diète qui en résulta fut donc logiquement extrêmement morcelée : 29 formations politiques remportèrent des sièges<sup>697</sup>. Ainsi, le parti arrivé en tête – l'Union démocratique de Mazowiecki – n'obtint que 13,84 % des sièges (soit 62) en ayant réuni 12,3 % des suffrages. L'Alliance de la gauche démocratique, coalition formée par les ex-communistes, totalisait quant à elle 12 % des voix et 13,04 % des sièges (soit 60). Les cinq partis suivants, l'Entente du centre de Walesa, le Congrès libéral-démocrate de Bielecki, l'Union nationale catholique, le Parti paysan polonais et la Confédération de la Pologne indépendante, obtinrent entre 7,5 et 10 % des voix<sup>698</sup>. Le syndicat Solidarité remporta quant à lui 5,05 % des voix et 5,87 % des sièges, tandis que onze des 29 formations représentées ne gagnaient donc qu'un seul siège.

Au Sénat, le scrutin majoritaire de circonscription fut maintenu pour les cent sièges<sup>699</sup>, mais le principe d'une élection à un tour fut cette fois retenu. L'Union démocratique arriva également en tête avec 21 sièges, suivie par le syndicat Solidarité (11 sièges), l'Entente du centre (10 sièges), l'Union nationale catholique (9 sièges), le Parti paysan polonais (8 sièges), l'Alliance du peuple (7 sièges) et le Congrès libéral-démocratique (6 sièges)<sup>700</sup>. L'Alliance de la gauche démocratique obtint quant à elle 4 sièges.

Dès lors, la formation d'une coalition parlementaire solide apparaissait complexe, puisqu'elle devait réunir au moins cinq formations politiques eu égard à leurs scores respectifs. En outre, si l'Alliance de la gauche démocratique post-communiste était la deuxième formation politique de la Diète, son isolement parmi les formations issues de

696 Anna PACZESNIAK et Jean-Michel DE WAELE, *Comprendre la Pologne – Société, politique et institutions*, L'Harmattan, 2016, p. 32.

697 Les résultats des élections pour le Sejm sont issus de Anna PACZESNIAK et Jean-Michel DE WAELE, *Comprendre la Pologne – Société, politique et institutions*, L'Harmattan, 2016, p. 33-34 et de Pierre BUHLER, *Histoire de la Pologne communiste – Autopsie d'une imposture*, Karthala, 1997, p. 773.

698 L'Entente du centre de Walesa obtint 44 sièges, le Congrès libéral-démocrate de Bielecki 37, l'Union nationale catholique 49, le Parti paysan polonais 50 et la Confédération de la Pologne indépendante 51.

699 Il s'agissait d'élire deux sénateurs dans 47 provinces et trois sénateurs dans les deux provinces les plus peuplées.

700 Les résultats de l'élection du Sénat polonais en 1991 sont issus du site de l'Union parlementaire internationale : [http://www.ipu.org/parline-f/reports/arc/1256\\_91.htm](http://www.ipu.org/parline-f/reports/arc/1256_91.htm).

l'ancienne opposition rendait improbable son intégration au sein du Gouvernement. Suite à l'organisation des élections, le Gouvernement Bielecki démissionna le 22 novembre 1991. Le 5 décembre, Jan Olzewski fut nommé Premier ministre. La formation du Gouvernement fut complexe en raison de l'émiettement du Parlement. Bien qu'il soit un ancien avocat de Solidarité et conseiller de Walesa, les deux hommes entretenaient en outre des relations difficiles. La situation était d'autant plus critique que le Gouvernement très marqué à droite entreprenait une politique forte de décommunisation en engageant un processus de lustration<sup>701</sup>.

La transition polonaise fut dès lors confrontée à une crise gouvernementale<sup>702</sup>. Le 26 mai 1992, le Président Walesa retira en effet son soutien au Gouvernement, mais son Premier ministre annonça le lendemain qu'il ne démissionnerait pas. Le 3 juin, Walesa proposa le poste de chef du Gouvernement au dirigeant du Parti paysan polonais, Waldemar Pawlak. Le 5 juin 1992, la Diète approuva ce choix en dépit du refus persistant de Jan Olzewski de démissionner. Ne parvenant pas à former son Gouvernement, Pawlak démissionna toutefois le 2 juillet. Hanna Suchoka, députée de l'Union démocratique, le remplaça le 3. Face à la gravité de la situation, huit formations issues de la mouvance Solidarité mais idéologiquement hétéroclites parvinrent à se réunir au sein d'une coalition. Le Gouvernement d'Hanna Suchoka put donc être investi le 11 juillet.

Si le mécontentement social put être jugulé, Hanna Suchoka et son Gouvernement se retrouvèrent au premier semestre 1993 dans une posture extrêmement délicate. Le *Sejm* vota en effet le 28 mai une motion de défiance introduite par un élu de Solidarité à une voix près, grâce à une alliance de la droite et des élus post-communistes. En réponse, le Président décida le lendemain de le dissoudre. Cette deuxième crise fut l'amorce d'une « *restauration de velours* »<sup>703</sup>, car les élections législatives du 19 septembre 1993 furent cette fois remportées par l'Alliance de la gauche démocratique. Toutefois, la force des accords passés au sein de la Table ronde tenant notamment à leur caractère hétérogène avait contribué à rendre définitif le mouvement de démocratisation, ce qui évita une restauration de l'autoritarisme.

La « deuxième révolution » polonaise fut ainsi très révélatrice de l'importance et de la fragilité des rapports de force au cours d'une transition. Même partiellement ouvertes, les premières élections les avaient bouleversés et avaient alors remis en cause le caractère effectivement inclusif du processus. Sans en être en principe exclus, les communistes ne pouvaient en effet plus peser sur son déroulement en raison de leur défaite électorale et de la très forte légitimité démocratique de Solidarité. Le processus n'était donc plus réellement hétérogène.

701 Danuta FREYER et Jean VANLAER, « Les clivages politiques en Pologne », *L'Autre Europe*, n° 28-29, 1994, p. 173.

702 Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 2<sup>e</sup> édition, 2008, p. 90.

703 Selon l'expression utilisée par Adam Michnik dans l'un de ses éditos : [http://www.liberation.fr/evnement/1995/11/21/gazeta-wyborcza-la-restauration-de-velours\\_149146](http://www.liberation.fr/evnement/1995/11/21/gazeta-wyborcza-la-restauration-de-velours_149146).

Dans la perspective d'éclairer les effets de l'inclusion et d'ainsi mieux comprendre la transition constitutionnelle, il est important de souligner que cette nouvelle configuration ne favorisa pas l'avancée de la démocratisation, mais la freina. La fin d'une réelle hétérogénéité brisa en effet l'union du camp des acteurs externes au régime, car – la démocratisation désormais acquise – ils passèrent à une phase d'affrontements pour conquérir leur pouvoir. A cet égard, l'exemple de la Pologne est d'autant plus probant qu'il permet de comparer – au sein d'un même pays et d'un même processus – l'effet de l'inclusion. Il apparaît donc particulièrement révélateur du fait, qu'en dépit des difficultés inhérentes à la mise en place d'un organe hétérogène, le caractère effectivement inclusif de la Conférence nationale du Bénin était susceptible de limiter la conflictualité de la transition.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

L'apparence diversité des membres de la Conférence nationale du Bénin ne garantit pas une inclusion effective en son sein. Son organisation dans le cadre d'une amorce transitionnelle mixte et donc par l'ancien régime suscite à cet égard une méfiance d'autant plus légitime, qu'elle fut formée par cooptation. La question s'avère d'autant plus délicate, qu'il n'est pas possible de situer politiquement l'ensemble de ses membres, dont les positionnements idéologiques et les rapports de force ne furent en outre pas statiques durant la transition. L'effectivité de l'inclusion doit donc être vérifiée au-delà de la composition de la Conférence nationale, en recourant à des critères complémentaires afférents à la méthode dont sa composition fut établie, au déroulement de ses travaux et aux effets qu'elle produisit. Elle ne sera ainsi confirmée qu'à l'épreuve des faits et suite à l'analyse du processus, même si la Conférence nationale du Bénin en remplit les ré-requis grâce au travail de son Comité préparatoire. L'analyse de sa composition montre en revanche qu'elle n'était pas pleinement représentative des Forces vives de la Nation béninoise qu'elle était supposée incarner. Cette carence est toutefois inhérente à toute représentation : elle n'est donc ni propre à la Conférence nationale, ni consécutive de la cooptation.

En dépit de ce constat réservé, le caractère effectivement inclusif de la Conférence nationale du Bénin est paradoxalement favorisé par l'amorce mixte de la transition. La cooptation fonde en effet la sélection des participants sur leurs accords de volonté respectifs et s'opère donc par la négociation sur la base des ressources dont disposent les acteurs. Or, une amorce mixte conduit à ce que des acteurs aux intérêts antagoniques forment le noyau des instigateurs de la transition, dont le rôle est majeur dans la mise en place de l'organe formé par cooptation. La divergence de leurs intérêts et leurs ressources propres favorise alors – en raison de l'équilibre de leurs forces – des négociations authentiques et donc génératrices d'une inclusion large et effective. Les rapports de force ont donc une incidence déterminante sur la réalité de l'inclusion. Leur équilibre était très net

au Bénin, mais moins dans d'autres pays organisateurs d'une CNS, ce qui collabora sans doute à certaines de leurs disparités.

Au-delà de sa complexité, l'inclusion peut enfin avoir une incidence décisive sur la transition constitutionnelle elle-même, ce qui en fait un choix pertinent. L'analyse comparative montre en effet que l'exclusion d'acteurs est susceptible de compromettre son bon déroulement, en conduisant à son rejet et/ou à la multiplication des conflits. La réduction de la diversité en cours de processus produit d'ailleurs des résultats similaires. Au sein des assemblées élues, cette réduction peut certes résulter de l'exclusion stricte de certains acteurs. Mais elle peut également découler d'un écart très significatif entre la majorité et la ou les minorités, qui se trouvent alors de fait marginalisées, faute d'avoir une prise sur le processus de décision. Cette question ne se posa toutefois pas au sein de la Conférence nationale du Bénin, car le choix du consensus comme principal mode d'arrêt des décisions donnait tous ses effets à son caractère inclusif.



## Conclusion du Titre 1

Au Bénin, le droit constitutionnel de transition s'est caractérisé par un principe directeur : l'inclusion. La Conférence nationale fut en effet organisée afin de réunir les Forces vives de la Nation. Son mode de composition singulier ne doit toutefois pas occulter que sa principale vocation était de réunir les tenants du régime et les leaders de l'opposition. En ce sens, l'inclusion ne fut pas un choix libre et individuel du Président Kérékou.

L'inclusion fut en premier lieu un choix nécessaire, car consécutif de la crise traversée par le régime. Confrontés à une contestation de plus en plus forte qu'ils ne parvenaient pas à traiter seuls par la réforme ou la répression, les acteurs du régime durent se résoudre à mettre en place un organe susceptible de la surmonter par une délibération avec les acteurs externes. L'inclusion répondit ainsi à l'amorce mixte de la transition. Elle fut en second lieu un choix réciproque, car la tenue de la Conférence nationale exigeait que les acteurs contestataires acceptent – pour les principaux d'entre eux – d'y participer. Faute de quoi, ses travaux n'auraient été d'aucune utilité face à la crise. Le choix de l'inclusion reposa ainsi sur une proposition émise par les acteurs internes en réponse au contexte, qui fut acceptée par les acteurs externes.

En revanche, l'extension de l'inclusion au-delà de ce cercle, c'est-à-dire l'intégration, au sein de la Conférence nationale, des Forces vives de la Nation dans leur ensemble, fut un choix original et délibéré du Président Kérékou, même s'il dut également être accepté par les principaux leaders de l'opposition. Il conféra à la Conférence nationale son identité et sa double dimension inclusive. Elle fut ainsi un organe inclusif en raison de son hétérogénéité, puisqu'elle réunissait simultanément les acteurs externes et internes à l'ancien régime, mais aussi un organe dont le degré d'inclusion était particulièrement élevé en raison de l'intégration plus globale des représentants des Forces vives de la Nation.

Cette inclusion s'appuya sur le recours à un mécanisme constitutionnel spécifique : la cooptation. Cette dernière consiste à ce que les acteurs désignent eux-mêmes les participants à la transition constitutionnelle en se qualifiant mutuellement. La cooptation est une technique efficace dans le cadre d'une transition, tout particulièrement lorsque son amorce est mixte. Elle facilite en effet l'enclenchement du processus en garantissant aux acteurs internes, comme aux acteurs externes qu'ils pourront y participer puisque tous conservent la maîtrise de la composition de l'organe. Au Bénin, ce fut ainsi le Comité préparatoire de la Conférence nationale qui établit une première liste des groupes qui seraient représentés au sein de chaque composante et leur affecta un nombre de sièges. Il recourut pour ce faire à une méthode transparente et participative, mais dut néanmoins revoir sa liste en raison du désaccord de l'opposition. La cooptation repose ainsi toujours sur une négociation dont les instigateurs de la transition sont les principales parties. Chaque acteur obtient alors une place selon les ressources dont il dispose pour peser sur les négociations, dont notamment ressources institutionnelles et/ou coercitives, violence armée, légitimité démocratique et/ou capacité de mobilisation sociale. Il manifeste son acceptation de la composition de l'organe en acceptant de participer aux travaux. L'analyse comparative démontre que la cooptation est aussi une technique bien plus efficace que l'élection pour diversifier les participants. Elle ne se fonde en effet pas sur une logique sélective et évite notamment l'effet réducteur du vote utile. Elle écarte également le risque d'exclure un acteur important au motif qu'il n'est pas un parti politique ou ne dispose pas d'un soutien populaire suffisant.

Or, l'intégration des acteurs dans la transition constitutionnelle est essentielle. L'analyse comparative confirme en effet *a contrario* qu'elle a potentiellement une forte incidence sur sa réussite. L'exclusion d'acteurs fabrique en effet des ennemis du processus qui risquent alors de le déstabiliser, voire de le faire échouer, durant la transition ou la consolidation. En outre, la réduction de la diversité des participants – y compris leur homogénéité – accroît la conflictualité entre eux, y compris dans le cas d'un processus révolutionnaire. La certitude quant à la fin de l'ancien régime produit en effet des dissensions entre les acteurs de l'ancienne opposition pour la conquête du pouvoir. Au contraire, l'inclusion s'auto-renforce : plus les participants sont nombreux et diversifiés et plus les acteurs sont nombreux à souhaiter intégrer le processus et plus la transition est ainsi soutenue.

Le droit constitutionnel de transition béninois se fonde donc sur un principe directeur et un mécanisme concourant à l'efficacité de la transition constitutionnelle : l'inclusion et la cooptation. Le constat de leur pertinence remet en cause certains préjugés intuitifs, car ni l'inclusion, ni la cooptation ne sont parfaitement conformes aux standards démocratiques, qui conduiraient plutôt à offrir aux citoyens de choisir leurs représentants par la voie de l'élection et reviendraient donc à désigner les acteurs dont la légitimité démocratique est la plus forte. Le contexte de la transition constitutionnelle conduit alors à une réévaluation des standards, cette fois plus démocratisants que démocratiques.

Cependant, le choix apparent de former au début du processus un organe inclusif par la cooptation ne suffit pas à garantir que l'inclusion sera effective. Même si sa composition semble *a priori* bien diversifiée, elle n'atteste à elle seule ni de la complétude des opinions représentées, ni d'un réel équilibre des forces des participants. L'inclusion doit donc être éprouvée par les faits et observée tout au long du processus, car elle n'est en outre pas nécessairement statique.

Ces deux premières caractéristiques conduisent à rapprocher la Conférence nationale du Bénin d'autres organes originaires hétérogènes formés par cooptation. Outre les CNS, qui furent établies sur son modèle, elle se rapproche en effet – tout en présentant un plus haut niveau d'inclusion – des Tables rondes Est-européennes, de la CODESA et du MPNP sud-africains ou encore des Dialogues interburundais et intercongolais, tous deux organisés dans un contexte post-conflit. Elle présente avec eux une autre caractéristique commune : le consensus comme mode d'arrêt des décisions, qui est complémentaire de l'inclusion.





## **Titre 2**

# **Un processus constituant consensuel**



Une transition démocratique repose sur une réactivation de la diversité sociale et doit également l'intégrer. Cette intégration est essentielle à la restauration du pluralisme, socle de l'instauration d'une véritable Démocratie, ainsi qu'à la réussite globale du processus. Son bon déroulement et sa capacité à permettre une consolidation démocratique véritable dépendent en effet de sa crédibilité et de sa légitimité, fortement conditionnées par l'intégration de la diversité sociale. En outre, l'apprentissage de l'altérité et de la régulation pacifique des différends pendant la transition facilite leur institutionnalisation dans le cadre du futur régime. Ces exigences sont accrues dans le cadre de la transition constitutionnelle.

Le processus constituant est en effet le lieu essentiel d'exercice du pouvoir politique durant la transition. Il est de surcroît destiné à en fixer le nouveau cadre. Il est donc l'un des principaux théâtres d'affrontements entre les acteurs, mais également l'espace crucial de leurs rencontres, ainsi que de la fabrication et de l'appropriation des nouvelles pratiques. L'inclusion des acteurs au processus constituant n'est donc que la condition initiale de l'intégration sociale. Elle pose par ailleurs un défi supplémentaire en réunissant des acteurs dont les idéologies, les aspirations et les intérêts divergent et qui devront pourtant prendre ensemble un grand nombre de décisions – tant procédurales que matérielles – pour faire aboutir le processus constituant.

Réussir la démocratisation impose d'autre part que les acteurs surmontent cet écueil dans des conditions témoignant d'un renouvellement des pratiques et permettant l'adoption d'une Constitution effectivement démocratique. La résolution des conflits constitutants par la victoire arbitraire d'un groupe ou par le désistement de certains participants est au contraire une lacune de la transition constitutionnelle susceptible de conduire à son échec. Elle met en effet fin à une inclusion réelle et réduit donc l'intégration de la diversité sociale au sein du processus constituant. Elle autorise également une fraction des

acteurs à décider du nouveau contrat social, en fonction de leurs seules aspirations politiques et de leurs seuls intérêts stratégiques. Or, une victoire remportée par les tenants de l'ancien régime peut induire une restauration de l'autoritarisme. En outre, même acquise par une partie de l'opposition, l'écriture unilatérale de la Constitution est dommageable en raison de ses conséquences matérielles sur le futur texte et de la contestation qu'elle est susceptible de générer.

Au-delà de l'inclusion des acteurs, l'intégration de la diversité sociale dans le processus constituant repose donc sur leur participation effective aux décisions prises et sur une régulation de leurs relations permettant de la pérenniser. Le mode d'arrêt des décisions a donc une importance cruciale. Il est en effet la clé de voûte de l'organisation des discussions, ainsi que de leur fin, puisqu'il fonde la règle contraignant les participants à reconnaître l'adoption d'une décision. Les assemblées recourent classiquement à l'application du principe majoritaire. Il consiste à ce qu'une proposition recueillant le soutien du groupe numériquement majoritaire soit considérée comme adoptée, y compris par les participants qui la désapprouvent. Si le seuil de majorité peut varier selon la nature des questions en débats, l'application de ce principe est même considérée comme l'essence des régimes démocratiques. La Conférence nationale du Bénin a pourtant choisi une autre voie en institutionnalisant le consensus comme principal mode d'arrêt des décisions en son sein.

266

S'il présente des spécificités et des nuances, le consensus est fondé sur la négociation. Il consiste en effet à ce qu'une proposition construite au fil d'un échange d'arguments entre les participants soit considérée comme adoptée lorsque plus aucun d'entre eux ne s'y oppose. Atypique parmi les assemblées des régimes démocratiques, la négociation collabore en réalité à la réussite des transitions constitutionnelles, ce dont atteste l'expérience béninoise. Elle contribue en effet à intégrer – au cœur du processus constituant – la diversité sociale. Elle confère à l'inclusion sa pleine effectivité en offrant à chaque participant un contrôle constant sur les décisions prises et même le pouvoir d'empêcher leur adoption. Pour ce motif, elle est bien souvent une condition pour que les acteurs acceptent un processus hétérogène. Le choix du consensus comme mode d'arrêt des décisions de la Conférence nationale du Bénin est donc parfaitement cohérent avec son caractère hétérogène, mais aussi – plus globalement – avec l'inclusion. Il fut d'ailleurs repris par toutes les CNS et est également commun à de nombreux autres organes de transition inclusifs tels que les Tables rondes, la CODESA et le MPNP sud-africains, ainsi que les Dialogues intercongolais et interburundais.

En dépit de sa cohérence, le choix de la négociation peut sembler périlleux dans le cadre d'un processus constituant inclusif. Il est en effet inhabituel dans les régimes démocratiques, d'une part, et implique – qui plus est dans un contexte post-autoritaire ou post-totalitaire – la coopération d'acteurs aux idéologies et aux intérêts antagoniques, d'autre part. Ce risque doit pourtant être relativisé. Non seulement le principe majoritaire est également aléatoire et conflictuel, mais la négociation s'appuie aussi sur une interdépendance

incitant les acteurs au compromis. La recherche du consensus n'empêcha ainsi pas que le processus constituant béninois aboutisse. Elle fut pourtant particulièrement exigeante dans ce pays, où elle s'étendit aux relations entre la Conférence nationale et le Président et perdura tout au long de la transition constitutionnelle.

Ce maintien est assez rare, car les transitions constitutionnelles fondées sur l'inclusion et le consensus sont généralement plutôt organisées en plusieurs temps. A la première phase inclusive et consensuelle, succède ainsi une seconde étape conduite par une assemblée constituante élue, qui décide en appliquant le principe majoritaire. Au Bénin, le processus constituant fut certes séquencé mais sa seconde partie demeura gouvernée par des principes plus similaires de la première. Son séquençage reposa toutefois sur une volonté de normalisation et résulta également des exigences de la négociation. Concernant la reconstitutionnalisation, la phase des négociations inclusives proprement dites fut ainsi principalement consacrée à la détermination des bases de la future Constitution, qui serait intégralement rédigée lors de la seconde. Cette méthode est efficace, car elle garantit l'accord de tous autour des principes cardinaux du futur régime, tout en facilitant l'aboutissement du processus constituant et l'apprentissage du fonctionnement démocratique ordinaire.

Comme en témoigne la transition béninoise, la Constitution adoptée à l'issue d'un tel processus est également potentiellement démocratisante. En donnant son plein effet à l'inclusion, le consensus pérennise en effet l'intégration de la diversité sociale dans le processus constituant. Il favorise ainsi l'écriture d'un texte équilibré au regard des segmentations propres à chaque pays. Il provoque également un profond renouvellement des pratiques en contraignant les acteurs à coopérer. Or, si cette coopération conduit fréquemment à restreindre l'exercice de la Justice transitionnelle, elle impose aux acteurs de se reconnaître dans leur altérité et de respecter les règles et engagements pris en commun. Ces évolutions sont de nature à faciliter la consolidation.

Un processus constituant fondé sur le consensus (**Chapitre 1**) présente donc des caractéristiques contribuant à la réussite de la transition démocratique (**Chapitre 2**).



# Chapitre 1

## Un organe constituant consensuel

La Conférence nationale du Bénin est doublement inclusive. En effet, elle remplit le critère cardinal de l'inclusion en réunissant les acteurs internes et externes à l'ancien régime et leur adjoint des représentants des Forces vives de la Nation. Ce très haut degré d'inclusion fut possible grâce à la cooptation de ses membres. Toutefois, son effectivité n'était pas seulement conditionnée par la liste des participants sélectionnés, mais dépendait également de leur authentique participation au processus de décision. Le choix du mode d'arrêt des décisions était donc également un paramètre déterminant.

Un mode d'arrêt des décisions fondé sur l'application du principe majoritaire n'est pas cohérent avec la mise en place d'un organe inclusif, car il tend à n'associer à chaque décision prise que le seul groupe l'ayant approuvée. Le groupe minoritaire – dont la proportion peut-être plus ou moins significative selon que la majorité exigée est simple, absolue ou qualifiée – n'est quant à lui pas co-auteur de la décision. Son adoption représente au contraire à ses yeux une défaite. Quand bien même la composition de l'organe serait inclusive, la décision prise n'a alors pas pour base le groupe diversifié des participants, mais l'une de ses fractions seulement.

Dans le cadre de la Conférence nationale, un tel mode d'arrêt des décisions poserait en outre le problème de la stabilité de cette fraction majoritaire. Au regard du nombre très élevé de ses membres, cumulé à la diversité des groupes représentés, il est en effet probable qu'elle varierait en fonction du type ou du contenu de la décision en jeu. Lors d'une transition, une multitude de décisions, présentant chacune des dimensions idéologiques et stratégiques propres, doivent être prises. Certaines verront alors s'exprimer le clivage entre acteurs internes et externes à l'ancien régime, tandis que d'autres verront plutôt s'opposer les acteurs les plus puissants et/ou les plus modérés des deux camps aux acteurs plus marginaux et/ou radicaux. La composition du groupe majoritaire risquerait alors de différer d'une décision à l'autre, avec l'aléa d'obérer la stabilité et la cohérence



du processus. Enfin, les participants les plus isolés et souvent les plus modestes, tels que par exemple les représentants du monde rural ou des artisans, seraient susceptibles de ne peser sur aucune décision, puisque leur intégration à une coalition ne représenterait pas un enjeu.

Une inclusion effective nécessite donc le choix d'un mode de décision congruent. Au Bénin, il fut facilité par l'amorce mixte de la transition, pour les mêmes motifs qu'elle encouragea également la cooptation. La mise en place de la Conférence nationale était en effet destinée à engager un processus hétérogène, auquel les acteurs internes et externes devaient accepter de prendre part. Leur accord respectif nécessitait la garantie qu'ils soient intégrés comme participants à la transition. En écartant l'aléa de l'élection, la cooptation était certes un premier gage, mais n'était pas suffisante. Un mode d'arrêt des décisions imposant l'accord de tous devait donc la compléter afin d'assurer à tous les acteurs qu'ils conserveraient le contrôle du processus de décision.

Au sein de la Conférence nationale du Bénin, l'application du principe majoritaire fut ainsi écartée au profit du consensus, qui fut choisi comme principal mode d'arrêt des décisions. Cette option, également culturelle, confirmait sa proximité avec les autres organes originaires formés par cooptation tels que les Tables rondes ou la CODESA (**Section 1**). La Conférence nationale du Bénin s'en distingua toutefois, selon un modèle repris par les CNS postérieures, en prolongeant l'exigence du consensus au-delà de ses travaux. Elle décida en effet d'une procédure reconstituante imposant un large consensus après sa disparition (**Section 2**).

## SECTION 1. LE CONSENSUS AU SEIN DE LA CONFÉRENCE NATIONALE

Le consensus est un mode de décision spécifique consistant à ce qu'une décision ne soit adoptée que lorsque les participants ne manifestent plus de désaccord quant à son contenu. S'il n'est pas propre à la Conférence nationale du Bénin, il demeure un choix atypique en son sein, au regard du nombre très élevé de ses membres et de son institutionnalisation.

Ce choix s'explique par deux motifs, corrélés au mode de composition de la Conférence nationale. Il s'inscrit d'abord dans la logique du premier principe directeur de la transition constitutionnelle béninoise : l'inclusion. Il traduit en effet l'ambition de faire reposer les décisions majeures de la transition démocratique, dont celles afférentes à la future Constitution, sur le consentement de tous. Ce souhait est cohérent avec le particularisme de cette période, puisqu'il s'explique par la mutation totale et radicale que doit permettre la transition. En ce sens, le consensus donne corps à la représentation des Forces vives de la Nation, en imposant qu'elles s'accordent sur le contenu des décisions.

L'analyse comparative montre cependant que le choix du consensus est également stratégique. Le recours à un mode de décision fondé sur la négociation dans des organes

originaires dont les compétences sont bien moins étendues et dont la composition bien moins diversifiée révèle qu'il est aussi une technique, au-delà de la question d'une adhésion commune et nationale à la transition démocratique. L'exigence de la négociation garantit en effet aux acteurs que les décisions ne seront adoptées que s'ils sont en accord avec leur contenu, puisque leur arrêt requiert leur consentement. Elle s'inscrit donc dans la logique de l'hétérogénéité de l'organe et peut même conditionner la participation des acteurs internes et/ou externes au régime.

Au Bénin, le choix du consensus était donc cohérent avec le caractère doublement inclusif des Conférences nationales (§ 1), même s'il peut sembler être un obstacle au processus en imposant que les instigateurs de la transition des deux camps, d'une part, et l'ensemble des autres participants dans leur diversité, d'autre part, parviennent à s'entendre sur le contenu des décisions (§ 2).

## § 1. Le consensus, une technique cohérente au sein d'un organe inclusif

La Conférence nationale du Bénin a inscrit – dans son Règlement intérieur – le consensus comme principal mode d'arrêt des décisions en son sein. Elle a ainsi institutionnalisé une technique généralement informelle (A) impliquant que les décisions fassent l'objet d'une négociation entre les participants (B). Ce choix, repris par toutes les CNS postérieures, était cohérent avec sa composition doublement inclusive, car il intégraient pleinement l'ensemble des participants au processus de décision.

### A. *L'institutionnalisation paradoxale d'un mode d'arrêt des décisions spécifique*

Le Règlement intérieur de la Conférence nationale du Bénin disposait que ses décisions devaient être prises par consensus, dans un esprit de persuasion, de conciliation et de compromis<sup>704</sup>. Ce choix peut surprendre, car, comme le souligne Arend Lijphart, la Démocratie est partout assimilée à la règle de la majorité<sup>705</sup>. Le Gouvernement par et pour le Peuple est ainsi traduit par le fait qu'il appartient à une majorité de citoyens – directement ou par la voie de ses représentants – de prendre les décisions. L'application de cette règle est même fréquemment considérée comme l'essence et donc le critère d'un régime démocratique. Il n'implique toutefois pas que le pouvoir de la majorité soit absolu, puisqu'il est au contraire admis voire préconisé que des limites informelles – souvent légales ou constitutionnelles – garantissent les droits des minorités. L'assimilation du régime démocratique au principe majoritaire repose sur l'idée que l'unanimité est impossible et que

704 Article 46 du Règlement intérieur de la Conférence nationale du Bénin, article 41 du Règlement intérieur de la Conférence nationale du Congo, article 38 du Règlement intérieur de la Conférence nationale du Niger et article 23 du Règlement intérieur de la Conférence nationale du Togo.

705 Arend LIJPHART, « Théorie et pratique de la loi de la majorité : la ténacité d'un paradigme imparfait », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 129, août 1991, p. 515.

le principe d'égalité interdit que la minorité décide. Au sein de la plupart des assemblées parlementaires des régimes démocratiques, la règle majoritaire est ainsi appliquée.

Le consensus n'est donc pas un mode d'arrêt des décisions généralement perçu comme démocratique. Il est cependant parfois utilisé au sein d'institutions démocratiques au sein desquelles la prise de décision implique l'accord des participants, mais son utilisation est alors le plus souvent spontanée, voire inconsciente. Pasquale Pasquino a par exemple étudié son application lors des délibérations des Cours constitutionnelles et des travaux de la Convention pour l'avenir de l'Europe<sup>706</sup>.

Même au sein des Nations Unies, la pratique du consensus s'est développée de manière informelle<sup>707</sup>, comme pis-aller en cas d'échec ou de refus d'adopter une décision à la majorité. En droit international, il s'est ainsi imposé, comme une technique de préservation de la souveraineté des Etats, au sein des structures ayant substitué la règle majoritaire à l'unanimité. Dans ce cadre, il doit alors être entendu comme le « *terme euphémique (et diplomatique) consacré dans l'usage des organisations internationales (de l'ONU en particulier) pour désigner le substitut informel d'un vote comme mode d'adoption d'une délibération à laquelle certains participants ne veulent, formellement, ni s'associer, ni faire obstacle, acceptant qu'elle soit adoptée sans vote ; la formule « adopté par consensus » ou « adopté sans avoir été mise aux voix » traduisant sinon un accord tacite, au moins un compromis de non-obstruction dans la conclusion d'une délibération* »<sup>708</sup>. Dans ce cadre<sup>709</sup>, le consensus représente donc un mode de décision pragmatique, secondaire et informel, ce qui n'est pas le cas au sein de la Conférence nationale du Bénin.

L'usage informel du consensus s'explique par l'absence de formalisme qui caractérise tant le processus d'élaboration de la décision consensuelle, que la constatation de son existence et donc de son adoption. En effet, « *la discussion n'est pas poursuivie par un vote, mais par l'émission d'une proposition ou d'une série de propositions censées correspondre à un consensus. Celui-ci n'est pas attesté par un dénombrement des opinions, mais par le constat d'une absence d'opposition à la dernière proposition émise* »<sup>710</sup>. Cette règle particulière d'arrêt de la décision distingue très nettement le consensus de l'unanimité. La différence majeure entre ces deux mécanismes repose en effet principalement sur la technique de reconnaissance mutuelle de fixation de la décision, c'est-à-dire sur

706 Pasquale PASQUINO, « Voter et délibérer », *Revue européenne des sciences sociales*, Tome XLV, 2007, n° 136, p. 35-45.

707 Sur ce point, voir, par exemple, Hervé CASSAN, « Le consensus dans la pratique des Nations Unies », *Annuaire français de droit international*, vol. 20, 1974, p. 456-475.

708 Gérard CORNU (Dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, 6<sup>e</sup> édition mise à jour Quadrige, 2004, p. 214.

709 Cette conception du consensus comme palliatif imparfait du vote en droit international public doit cependant être nuancée en ce qui concerne l'Organisation mondiale du commerce. En son sein, le recours au vote n'intervient au contraire qu'en cas d'échec du consensus. Voir notamment : Pierre-Marie DUPUY et Yann KERBRAT, *Droit international public*, Dalloz, Précis, 2010, 10<sup>e</sup> édition, p. 193-194.

710 Philippe URFALINO, « La décision par consensus apparent », *Revue Européenne des Sciences Sociales*, Tome XLV, 2007, n° 136, p. 53.

la manière dont tous et chacun vont percevoir et accepter l'arrêt du processus décisionnel<sup>711</sup>. L'unanimité signifie l'accord de tous les participants pour la prise d'une décision. Cet accord doit donc être perceptible, ce qui nécessite une technique d'expression des opinions. Dès lors, la décision n'est arrêtée que si, par un procédé de vote quelconque, les acteurs ont unanimement manifesté leur accord pour son adoption. Au contraire, la décision consensuelle est arrêtée lorsque plus aucun participant n'exprime son désaccord quant à son adoption.

Philippe Urfalino, spécialiste de la sociologie de la décision et de la délibération, préfère alors retenir l'expression « consensus apparent », ce qualificatif renvoyant à deux constats<sup>712</sup>. Le premier est que le consensus doit apparaître. L'arrêt de la décision suppose non seulement l'énoncé d'une proposition, mais surtout la constatation qu'elle n'est pas rejetée. L'auteur souligne d'ailleurs que « *le caractère patent de l'absence d'expression du désaccord est essentiel* ». Ainsi, un temps d'arrêt doit suivre la proposition, afin de constater l'absence de contestation éventuellement accompagnée de quelques expressions d'approbation. En réalité, c'est donc bien l'absence de dissensus qui est apparente, et non le consensus. Le qualificatif « apparent » renvoie ensuite au fait que le consensus peut n'être qu'apparent : l'absence de contestation de la proposition n'équivaut pas nécessairement à une expression unanime de l'adhésion des acteurs, mais peut recouvrir toute une gamme de positionnements allant d'une réelle approbation au simple refus d'exprimer son désaccord. C'est d'ailleurs parce qu'il permet aux acteurs de laisser adopter une décision, sans pour autant la soutenir formellement, que le consensus a été utilisé au sein de certaines institutions internationales.

Cette absence de formalisme de la règle d'arrêt de la décision explique que le consensus soit rarement institutionnalisé. Elle complique en effet le contrôle du respect de la procédure lors de l'adoption d'une décision. Or, il est désormais difficilement dispensable concernant les règles juridiques, car il fait partie intégrante du contrôle de leur validité inhérent à l'Etat de droit. Dans le cadre d'un organe normatif, le choix du consensus pose donc également la question de la régularité des décisions considérées comme arrêtées. Le consensus apparent présente en effet le risque de n'être qu'apparent, dans le sens où il serait en réalité inexistant au sens propre. Dans cette hypothèse, la décision est dite arrêtée alors même qu'elle est encore contestée par certains participants à son élaboration, soit parce que leur nombre est trop élevé pour mesurer justement l'expression de chacun, soit parce que le président des débats choisit sciemment d'ignorer l'existence de contestations résiduelles. Certes toujours possible dans le cadre du vote, notamment hors du scrutin par bulletin, la constatation irrégulière de l'arrêt d'une décision est simplifiée dans le cadre du consensus en raison de l'absence de formalisme.

711 Philippe URFALINO, « La décision par consensus apparent », *Revue Européenne des Sciences Sociales*, Tome XLV, 2007, n° 136, p. 59.

712 Philippe URFALINO, « La décision par consensus apparent », *Revue Européenne des Sciences Sociales*, Tome XLV, 2007, n° 136, p. 60.

Mesurer l'ampleur de ce phénomène au sein de la Conférence nationale du Bénin est difficile. Comme il le sera évoqué ultérieurement, les conditions d'adoption de certaines décisions furent certes à la limite de la régularité. Toutefois, en raison de l'intensité des divergences entre les acteurs et de l'importance des enjeux, un constat fallacieux de consensus aurait généré une contestation suffisamment forte pour qu'il doive être annulé ou tout du moins pour qu'il ne puisse se renouveler. Cette hypothèse n'était cependant pas impossible vu le nombre des délégués ou en cas de contestation marginale par des acteurs de second rang<sup>713</sup>.

Cette difficulté rend le choix du consensus, comme mode d'arrêt des décisions au sein de la Conférence nationale, plus paradoxal encore, car son domaine de compétences était entendu à l'ensemble des volets de la transition démocratique, dont la transition constitutionnelle, et qu'elle s'était reconnue le droit d'adopter des normes juridiques et non seulement des décisions politiques.

Cependant, le choix du consensus peut justement s'expliquer par l'objet de la Conférence nationale, car, en dépit du paradigme contraire, le principe majoritaire n'est pas la seule conception possible de la Démocratie. Le Gouvernement par et pour le Peuple peut aussi être compris comme devant inclure le plus grand nombre de citoyens possibles. Or, le consensus rend justement effective la composition inclusive de la Conférence nationale en impliquant l'intégration au processus de décision de l'ensemble de ses participants. Cette concrétisation de l'inclusion est d'autant plus compréhensible que la Conférence nationale était un organe originaire, chargé de délibérer de la transition démocratique. Elle devait ainsi fonder un nouveau régime et renouveler le pacte social. Or, Jean-Jacques Rousseau lui-même considérait le pacte social comme la seule loi exigeant un consentement unanime, l'association civile étant à ses yeux « *l'acte du monde le plus volontaire* »<sup>714</sup>. Les autres pouvaient au contraire être adoptées par une majorité, dont le niveau devait varier selon l'importance et l'urgence de la délibération à prendre<sup>715</sup>. Il ne fut d'ailleurs pas le seul à remettre en cause le caractère démocratique du principe majoritaire. Ainsi, la théorie et la définition de la Démocratie consociative développées par Arend Lijphart reposent sur le constat de l'insuffisance, voire du danger de la règle majoritaire, notamment lorsque les sociétés sont profondément clivées<sup>716</sup>.

Dans cette perspective, le choix en faveur du consensus s'apparente à la logique de la rigidité constitutionnelle. Qu'elle impose un référendum et/ou une majorité constitutionnelle, elle déroge en effet à la règle majoritaire ordinaire en raison de la valeur

713 L'adoption litigieuse du Règlement intérieur de la Conférence nationale du Tchad en est une illustration.

714 Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du contrat social*, Livre IV, Chapitre 2, p. 240.

715 Jean-Jacques ROUSSEAU, *Du contrat social*, Livre IV, Chapitre 2, p. 244-245.

716 Arend LIJPHART, *Democracy in Plural Societies – A comparative Exploration*, Yale University Press, 1977, 248 pages. La conception retenue par cet auteur du consensus est plus large que le seul recours au consensus comme mode d'arrêt des décisions. Elle recouvre en effet tous les éléments du consociationalisme : gouvernement de grande coalition selon des modalités variables, veto mutuel, proportionnalité, autonomie des segments et fédéralisme. Elle s'inscrit toutefois dans la même dynamique.

normative, mais aussi et surtout de l'importance matérielle de la règle juridique à adopter ou réviser. Le consensus traduit le même renforcement des exigences. Ce dernier est fréquent lors des transitions constitutionnelles, lors desquelles il peut notamment se matérialiser par l'obligation faite à l'assemblée constituante de réunir une majorité qualifiée, y compris en cas de ratification de la future Constitution par référendum. Au Bénin, le choix du consensus, comme technique spécifique permettant d'excéder la seule application de la règle majoritaire, peut s'expliquer par sa cohérence avec la tradition politique de ce pays. Le consensus est en effet au cœur de la palabre africaine, dans laquelle la Conférence nationale puise une partie de ses racines. Emmanuel Terray a ainsi précisé que ce mode traditionnel d'adoption des décisions était le principal élément distinguant la palabre des délibérations des cités grecques<sup>717</sup>.

La cohérence culturelle du choix du consensus facilita certainement sa reprise par les CNS postérieures à celle du Bénin<sup>718</sup>. La solution retenue au Zaïre fut cependant différente. Si l'article 32 du Règlement intérieur de la Conférence nationale disposait classiquement que les décisions pouvaient être adoptées par consensus<sup>719</sup>, il était prévu, dans ce cas, la mise en place d'une commission de soixante membres – vingt-cinq pour la société civile, vingt pour les partis politiques et quinze pour les institutions publiques – chargée d'arrêter la décision. Certes pragmatique au regard du caractère pléthorique de la plénière dans ce pays, cette technique n'était pas pleinement conforme au sens et à l'esprit du consensus. La composition de la commission posait en outre la question de sa représentativité au regard de la composition globale de la Conférence nationale.

Le facteur culturel ne doit cependant pas être surestimé. La Conférence nationale du Bénin et les CNS postérieures ne sont en effet pas les seuls organes originaires à avoir institutionnalisé le consensus. Si l'Accord de Lusaka s'était en effet borné à prévoir le principe de la négociation<sup>720</sup>, le consensus fut par exemple choisi par ses parties congolaises signataires comme l'un des principes fondamentaux des négociations politiques intercongolaises<sup>721</sup>. Dès la réunion préparatoire de Gaborone du 22 août 2001, à laquelle toutes les composantes y compris civiles participèrent, les décisions furent d'ailleurs prises « *collectivement et par consensus* », comme le souligne le communiqué publié à son issue. A cette occasion fut notamment adopté le règlement d'ordre intérieur du Dialogue, dont l'article 25 réaffirmait le consensus comme mode d'adoption des résolutions

717 Emmanuel TERRAY, « Le débat politique dans les royaumes de l'Afrique de l'Ouest. Enjeux et formes », *Revue française de science politique*, 1988, n° 5, p. 728.

718 Article 41 du Règlement intérieur de la Conférence nationale du Congo, article 38 du Règlement intérieur de la Conférence nationale du Niger et article 23 du Règlement intérieur de la Conférence nationale du Togo.

719 Gauthier de VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 77-78.

720 Annexe A – Modalités de mise en œuvre de l'Accord de cessez-le-feu en République Démocratique du Congo, Chapitre 5 : Du Dialogue national, Point 5.2.

721 Principe 7 – Déclaration des principes fondamentaux des négociations politiques intercongolaises signée par les parties congolaises signataires de l'accord de cessez-le-feu en République démocratique du Congo.

et décisions<sup>722</sup>. Ce choix pouvait certes s'expliquer par la précédente organisation d'une Conférence nationale dans ce pays. En revanche, le consensus fut également consacré comme le principal mode d'arrêt des décisions au sein de la CODESA sud-africaine. Les parties s'accordèrent ainsi sur un consensus distinct de l'unanimité, mais suffisant, c'est-à-dire de nature à permettre à la CODESA de progresser efficacement<sup>723</sup>. Il fut ensuite institutionnalisé au sein de l'ISROR tunisienne<sup>724</sup>.

La fréquence du choix du consensus au sein des organes originaires de transition démontre certes que, lors de nombreux processus, l'exigence de la majorité paraît insuffisante pour refonder un nouveau régime. Toutefois, elle traduit également l'attrait des acteurs pour un mode de décision leur conférant une sorte de droit de veto individuel, non par le vote, mais par l'expression du désaccord. Le consensus leur garantit ainsi une intégration effective au processus de décision. Cette particularité explique non seulement que les participants puissent s'accorder sur le choix du consensus, mais également que ce mode d'arrêt des décisions se fonde en réalité sur la négociation sur la négociation.

### **B. *Le consensus, un mode d'arrêt des décisions imposant la négociation***

L'institutionnalisation du consensus au sein de la Conférence nationale du Bénin doit être comprise certes comme l'institutionnalisation d'une règle spécifique d'arrêt des décisions, mais aussi comme l'institutionnalisation d'un mode spécifique d'élaboration de ces décisions : la négociation.

Christian Thuderoz distingue quatre principaux modes décisionnels structurant le champ de la décision collective : la coalition, l'adjudication, l'imposition et la négociation<sup>725</sup>. Ils se différencient par l'usage fait des préférences respectives des participants au cours du processus décisionnel. Un mode de décision par coalition consiste en la prévalence de la préférence exprimée par le groupe de participants majoritaires, sur celle d'un ou plusieurs groupes minoritaires. Un mode de décision par adjudication consiste quant à lui à ce que soit confié à un tiers le choix de la prévalence, après qu'il ait entendu les préférences et arguments des différents groupes. La décision peut ensuite être imposée par un groupe de participants, qui – en recourant ou non à la force – soumet les autres à sa

722 Paul BOUVIER, *Le dialogue intercongolais – Anatomie d'une négociation à la lisière du chaos*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 63-64, 2004, p. 124.

723 David WELSH, « La CODESA dans l'impasse », in Dominique DARBON, *La République sud-africaine – Etat des lieux*, Karthala, 1993, p. 36.

724 Article 5 du Décret-loi n° 2011-6 du 18 février 2011 portant création de l'instance supérieure pour la réalisation des objectifs de la révolution, de la réforme politique et de la transition démocratique : « *Les décisions de l'instance sont prises par consensus et à défaut par la majorité. La voix du président est prépondérante en cas de partage des voix. Les membres du comité d'experts assistent aux travaux de l'instance sans avoir le droit de vote. Une réunion périodique est consacrée au suivi. Les observations de l'instance formulées lors de ces Réunions, ainsi que ses décisions sont consignées dans un rapport qui sera présenté au Président de la République ainsi qu'au Premier ministre* ».

725 Christian THUDEROZ, *Qu'est-ce que négocier ? – Sociologie du compromis et de l'action réciproque*, Presses Universitaires de Rennes, 2010, p. 48-55.

préférence. Enfin, un mode de décision par négociation se fonde sur une logique inverse à l'imposition, car il consiste à ce que chaque groupe de participants aménage ses préférences en fonction de celles des autres afin d'établir ensemble une option commune.

Ni le vote, ni le consensus ne constituent donc en eux-mêmes des modes de décision, mais sont uniquement des techniques permettant d'arrêter la décision dans le cadre d'un mode décisionnel donné. Le vote peut être utilisé dans le cadre d'un mode de décision par coalition (pour constater l'existence d'une majorité) ou par négociation (pour constater l'unanimité). Le vote à la majorité qualifiée présente à cet égard une nature ambivalente, en induisant une dose de coalition et une dose de négociation. Ainsi, par exemple, parmi les assemblées constituantes au sein desquelles une majorité qualifiée est imposée, atteindre le seuil requis implique généralement de négocier avec d'autres, car aucun groupe n'y suffit à lui seul. Toutefois, une fois que la négociation a permis de constituer le groupe majoritaire, sa préférence prévaut sur celle des autres.

Le consensus implique quant à lui nécessairement une négociation, dont il permet de constater l'aboutissement. Aucun mécanisme ne permet en effet à un ou plusieurs groupes de faire prévaloir sa préférence sur celle des autres, puisque chacun détient le pouvoir de s'opposer à la prise d'une décision. Parvenir au consensus impose donc la construction d'une option commune. Dès lors, le choix en faveur du consensus inscrit la Conférence nationale du Bénin parmi les organes originaires de transition fondés sur un mode de décision par négociation. Cette catégorie se compose de tous les organes fondés sur la négociation, quelle que soit la technique retenue en leur sein pour arrêter la décision, c'est-à-dire pour constater la réussite de l'émergence d'une option commune à l'ensemble des participants. Ainsi, par l'institutionnalisation du consensus, la Conférence nationale du Bénin s'apparente non seulement aux CNS postérieures, mais aussi aux Tables rondes Est-européennes, à la CODESA et au MPNP sud-africains et aux Dialogues intercongolais et interburundais. Sur ce point, l'ISROR tunisienne lui est également similaire en dépit de son homogénéité.

Ces organes originaires peuvent être considérés comme formant une catégorie fondée sur le mode de décision, car la négociation présente plusieurs caractéristiques<sup>726</sup>. Elle implique tout l'abord l'existence d'au moins deux camps. La Conférence nationale du Bénin se distingue à cet égard par la très grande diversité des groupes intégrés et par le caractère transversal de ses composantes, qui masquent l'existence de camps opposés. Il en va de même des autres CNS. En revanche, les Tables rondes présentent sur ce point une meilleure lisibilité, en raison de leurs compositions resserrées et de leur objet plus explicite de réunir les acteurs internes et externes à l'ancien régime. La CODESA et le MPNP sud-africains se situent quant à eux dans une posture intermédiaire, en raison de

726 Pierre L. G. GOGUELIN, « Le concept de négociation », *Négociations*, 2005/1, n° 3, p. 152-153.



la diversité plus grande de leur composition, au sein de laquelle l'ANC et le Gouvernement/Parti national disposaient toutefois d'une autorité et d'une légitimité spécifiques évidentes.

Toutefois, bien qu'apparemment très morcelée, la Conférence nationale du Bénin demeurerait très marquée par le clivage fondamental opposant les acteurs internes et externes à l'ancien régime. Les CNS postérieures lui demeurèrent assez fidèles sur ce point. À l'inverse, le déroulement de la CODESA révéla que les négociations étaient plus complexes que ne l'avaient supposé ses instigateurs, car elles n'opposaient en réalité pas seulement deux camps regroupés autour de l'un des protagonistes et clivés par leur seule appartenance ou leur non-appartenance au régime antérieur<sup>727</sup>. Dans le cadre des organes originaires fondés sur la négociation, l'hétérogénéité des participants constitue donc une ligne de partage réelle et apparente, susceptible d'ordonner les négociations. Elle suscite en effet une solidarité première entre les acteurs, leur permettant de surmonter leurs autres divisions plus secondaires. *A contrario*, l'existence de plusieurs camps au sein de l'organe encourage parfois le rapprochement entre des acteurs des deux principaux camps antagonistes afin de permettre l'avancée des négociations. Ainsi, par exemple, la présence forte de l'Inkhata au sein des négociations sud-africaines poussa l'ANC et le Gouvernement à rechercher ensemble un compromis.

Au sein d'un organe de transition comme la Conférence nationale du Bénin, l'hétérogénéité des participants conduit donc à ce que les négociations soient marquées par l'existence de deux camps identifiés et identifiables, sans qu'ils n'épuisent à eux seuls les lignes de partage lors des discussions. L'hétérogénéité facilite ainsi une négociation réelle, car elle renforce la souveraineté et l'indépendance des camps en présence, ainsi que leur tension en raison d'intérêts posés comme divergents. L'authenticité de l'antagonisme entre les acteurs internes et externes au régime fut ainsi palpable lors des travaux de la Conférence nationale du Bénin. La comparaison avec les discussions menées au sein de l'ISROR tunisienne révèle que, dans le cadre d'un organe originaire homogène, la tension entre les participants est moins lisible et surtout moins idéologique et plus stratégique. Toutefois, au sein d'un organe hétérogène, la réalité de la négociation reste dépendante de l'équilibre des forces des deux camps, ce qui explique qu'elle ne fut pas aussi effective au sein de toutes les CNS postérieures.

En revanche, l'hétérogénéité des participants à la Conférence nationale du Bénin complexifiait aussi la négociation. Une négociation réelle implique en effet que chaque camp préfère la discussion à la force pour établir une décision, qu'une interaction constante soit possible entre les camps en négociation, mais aussi qu'ils acceptent que les décisions prises s'écartent de leurs préférences respectives initiales et de les mettre en œuvre. L'antagonisme axiologique, idéologique et stratégique des participants à la Conférence nationale semble rendre le respect de ces critères impossible et surtout rend

727 Doreen ATKINSON, « Brokering a miracle ? The multiparty negotiating forum », in Steven FRIEDMAN et Doreen ATKINSON, *The Small Miracle – South Africa's negotiated settlement*, Ravan Press, 1994, p. 13

le choix du consensus difficilement compréhensible. La fréquence des modes de décision fondés sur la négociation au sein des organes hétérogènes de transition démontre toutefois que les acteurs y trouvent un intérêt. Il résulte d'abord de qu'ils espèrent toujours que leurs ressources leur permettront de faire prévaloir leurs préférences lors des discussions ou tout du moins de limiter les concessions. Leur choix s'explique toutefois surtout car la négociation leur offre la certitude de pouvoir refuser l'option finale, si elle est trop éloignée de leur préférence, ce que ne permet pas le principe majoritaire. Plus il y a de défiance, antagonisme et incertitude et plus les acteurs ont donc intérêt à recourir à la négociation, puisqu'un mode de décision par coalition implique au contraire la possibilité de perdre et de se voir alors imposer la préférence du groupe gagnant.

L'amorce mixte de la transition béninoise a donc contribué au choix du consensus comme mode d'arrêt des décisions au sein de la Conférence nationale, car l'accord des acteurs pour engager un processus hétérogène repose sur leur certitude d'y participer. La négociation est ainsi complémentaire de la cooptation pour le leur garantir.

Cette garantie est d'autant plus forte que la négociation maintient la corrélation entre l'influence que peut exercer un acteur sur le processus de décision et les ressources dont il dispose. De ce point de vue, elle s'inscrit aussi dans la même logique que la cooptation qui module la participation des acteurs en fonction de leur force sociale. La négociation n'est en effet pas un mode d'élaboration des décisions parfaitement égalitaire. Contrairement au mode de décision par coalition, fondé sur le principe que tout participant dispose d'une voix, la négociation se caractérise par la disparité de l'influence des participants sur le résultat final<sup>728</sup>. En effet, « *dès que le débat s'engage, le principe ou la règle d'égalité se heurte à des différences factuelles incontournables. Celles-ci apparaissent du fait même de la pratique de l'argumentation/délibération* »<sup>729</sup> et ne sont d'ailleurs pas propres aux négociations politiques<sup>730</sup>. Ces différences ne sont pas nécessairement factuelles au sens strict. Si elles peuvent par exemple résulter de l'ordre d'intervention des participants, elles tiennent plus généralement à leurs ressources. Le charisme personnel, la compétence technique, l'appartenance à un groupe puissant par sa capacité coercitive, sa capacité de mobilisation sociale ou sa légitimité internationale sont ainsi autant de paramètres modulant la capacité d'un acteur à contraindre les autres participants à réaménager leurs préférences.

Dès lors, au Bénin, les instigateurs de la transition avaient intérêt à choisir un mode de décision par négociation, qui, au-delà de la garantie, préservait – mieux que la décision par coalition – le capital acquis avant la mise en place de la Conférence nationale. Néanmoins, les négociations ne s'avèrent jamais linéaires et produisent leurs propres

728 Philippe URFALINO, « La décision par consensus apparent », *Revue Européenne des Sciences Sociales*, Tome XLV, 2007, n° 136, p. 66.

729 Pasquale PASQUINO, « Voter et délibérer », *Revue européenne des sciences sociales*, Tome XLV, 2007, n° 136, p. 37.

730 Pasquale Pasquino l'a par exemple mis en évidence dans le cadre des délibérations des juges constitutionnels.

effets sur les ressources des acteurs. Ainsi, par exemple, les discussions peuvent accroître ou abaisser le charisme d'un participant en fonction de la pertinence de ses interventions.

Si l'hétérogénéité du processus contribue donc à expliquer le choix en faveur de la négociation, elle complexifie en revanche sa mise en œuvre. Eu égard aux enjeux de la transition et à l'antagonisme entre les acteurs, l'aménagement de leurs préférences respectives en fonction de celles des autres, mais aussi le renoncement à la force et à remettre en cause les décisions adoptées sont en effet de véritables défis. A cet égard, la Conférence nationale du Bénin présentait cependant l'avantage de réunir les acteurs dans un seul espace, ce qui renforçait l'exigence de négocier. Elle les contraignait en effet à choisir entre deux options seulement : se rencontrer, discuter et participer ainsi au processus, d'une part, rompre les négociations et sortir du processus, d'autre part. Les CNS postérieures, les Tables rondes, la CODESA et le MPNP sud-africains ou encore les Dialogues intercongolais et interburundais partagent cet atout avec elle. L'institutionnalisation du consensus au sein de la Conférence nationale du Bénin était susceptible de le renforcer.

Par comparaison à l'unanimité, le consensus simplifie en premier lieu la formation de l'accord et donc la prise de décision. Comme il n'exige pas la manifestation expresse de leur approbation, il autorise en effet davantage de nuances d'opinions parmi les acteurs. Le vote les limite en revanche à deux attitudes voter pour ou voter contre auxquelles s'ajoute éventuellement l'abstention, elle-même susceptible d'empêcher la constatation de l'unanimité. Il en va de même de toute technique destinée à manifester l'accord de chaque participant pour une option donnée. Le consensus permet en revanche aux acteurs d'embrasser différentes postures<sup>731</sup>, exprimant divers degrés d'adhésion à la décision et dont une seule empêche son adoption. L'acteur peut tout d'abord soutenir la décision, c'est-à-dire argumenter en sa faveur au cours des discussions et/ou manifester son approbation lorsqu'elle est formulée comme une conclusion sur laquelle les participants doivent se prononcer. Il peut ensuite opter pour une posture neutre, consistant à n'intervenir ni dans le cadre des discussions pour la défendre ou la critiquer, ni lorsqu'elle est émise comme proposition pour l'approuver ou la désapprouver. L'acteur peut également être réservé à l'égard de la décision. Dans cette hypothèse, il aura émis un argument à son encontre lors des discussions, mais son absence de prise en compte ne justifiera pas à ses yeux de s'opposer à son adoption, lorsqu'elle sera formulée comme une conclusion. L'acteur peut enfin préférer une posture de blocage, en s'opposant expressément à l'adoption d'une proposition formulée comme la conclusion de discussions au cours desquelles il aura probablement avancé des arguments dont il n'aura pas été tenu compte.

Ces diverses postures sont révélatrices du fait que le consensus est autant un processus d'élaboration d'une décision donnée, que le mode d'arrêt de cette décision. Cela explique que son institutionnalisation ait pu faciliter la prise des décisions au sein de la

731 Les postures développées ici sont établies sur la base de celles décrites par Luc Vodoz, avec lesquelles elles présentent cependant des différences. Voir Luc VODOZ, « La prise de décision par consensus : pourquoi, comment et à quelles conditions », *Environnement & Société*, 1994, n° 13, p. 60.

Conférence nationale du Bénin. Une décision consensuelle émerge en effet au fil des discussions en agrégeant les opinions favorables et défavorables des participants. La proposition formulée comme la conclusion est ainsi façonnée par l'intégration des arguments échangés au cours des débats, dont la prise en compte diffère selon leur poids respectif, décelable au travers des réactions des autres participants. Ce poids tient donc tant à la pertinence intrinsèque de l'argument, qu'à l'expertise, la force politique ou le charisme de son émetteur. Or, cet échange d'arguments est un facteur de rationalisation des négociations, qui opéra au sein de la Conférence nationale du Bénin.

Le consensus contraint en effet tout acteur qui manifeste sa désapprobation à se justifier publiquement. Il impose dès lors une hypocrisie salvatrice<sup>732</sup> en l'obligeant à formuler un argument face aux autres acteurs. Cela n'exclut pas la stratégie, car l'argumentation peut être simplement utilisée pour la masquer, mais sa pertinence doit être suffisante pour convaincre les autres participants, qui auront sinon tôt fait de dénoncer les arrière-pensées qu'une simple mécanique rhétorique tentait de masquer. Ainsi, le consensus contribue à rationaliser le processus décisionnel non en faisant disparaître les stratégies des acteurs, mais en les contraignant à les outrepasser, puisqu'ils doivent convaincre pour l'emporter. Le niveau de cette exigence était d'ailleurs renforcé au sein de la Conférence nationale du Bénin en raison du degré de divergence des opinions et intérêts de ses participants et du degré d'importance individuelle et collective des questions qui devaient y être tranchées.

Une démarche consensuelle exclusivement fondée sur l'échange d'arguments renforce cependant l'inégalité entre les participants, qui est inhérente à la négociation. Contraire aux standards démocratiques, cette inégalité n'est pourtant pas nécessairement contreproductive pour la transition. Dans le cadre de la palabre africaine, elle est ainsi perçue comme favorisant la qualité des décisions prises. A propos des acteurs y participant, Emmanuel Terray précise ainsi : « *L'idée que tous les suffrages pèsent d'un poids égal leur semble tout à fait saugrenue : il y a des vieillards expérimentés et d'innocents blancs-becs* »<sup>733</sup>. Plus globalement, l'élaboration des décisions sur la base d'un travail collaboratif fondé sur l'échange d'arguments est d'ailleurs supposée protéger leur qualité et leur caractère innovant et accroître le degré de satisfaction et d'adhésion des participants, ce qui faciliterait la mise en œuvre des décisions prises.

Globalement et dans le cadre de la Conférence nationale du Bénin en particulier, le choix du consensus interroge toutefois quant à la possibilité de parvenir à arrêter des décisions. Lorsqu'un mode de décision par coalition est préféré, le renoncement des acteurs à faire prévaloir leur point de vue s'explique en effet par l'acceptation de la règle selon laquelle la minorité se plie à l'opinion de la majorité. Or, un tel dispositif n'existe pas dans le cadre du consensus. Au contraire, tout acteur dispose de la faculté d'empêcher la prise

732 Pasquale PASQUINO, « Voter et délibérer », *Revue européenne des sciences sociales*, Tome XLV, 2007, n° 136, p. 38-40.

733 Emmanuel TERRAY, « Le débat politique dans les royaumes de l'Afrique de l'Ouest. Enjeux et formes », *Revue française de science politique*, 1988, n° 5, p. 729.

de chaque décision par la seule expression de son désaccord, ce qui est inhérent au mode de décision fondé sur la négociation. De nombreux motifs idéologiques ou stratégiques communs à toutes négociations politiques contribuent cependant à ce qu'il renonce à l'utiliser pour faire prévaloir son point de vue. En outre, le consensus y contribue également spécifiquement, ce qui explique qu'il n'empêche pas nécessairement la prise des décisions, même si l'organe est inclusif comme la Conférence nationale du Bénin.<sup>734</sup>

Le consensus repose en effet sur une logique spécifique. Le nombre d'opposants explicites à la décision diminue au fil des débats, car elle intègre les arguments invoqués au cours des discussions. Le renoncement des derniers varie ensuite selon trois éléments interdépendants. Le premier tient à l'enjeu attaché à chaque décision et à l'importance que lui accorde chaque acteur. Le deuxième a trait aux rapports de force liant les participants entre eux. Les acteurs peuvent en effet renoncer à contester une décision, car cela finirait par atteindre leurs intérêts, notamment en présentant un risque trop élevé au regard de la capacité de rétorsion des tenants de la proposition. Le troisième facteur est lié à la légitimité de la contestation, qui décroît à mesure de l'intégration des arguments soulevés. Elle devient finalement déplacée à partir du moment où elle traduit une croyance dans la valeur intrinsèque de son opinion, alors que cette dernière est en réalité indexée sur la force de conviction des arguments invoqués à son appui. Dès lors, la contestation devient anormale et suscite alors la réprobation des autres participants, voire, dans un cadre tel que la Conférence nationale du Bénin, celle de la communauté entière.

Le consensus contribue également à l'émergence d'une option commune, non en raison de ses caractéristiques, mais de ce qu'il révèle. Le choix en faveur du consensus au sein de la Conférence nationale du Bénin traduit en effet une culture sociale valorisant l'accord<sup>735</sup>. Au-delà de sa rationalité stratégique, le choix exprès du consensus repose ainsi sur la volonté de ne pas mettre en évidence la compétition ou l'existence de gagnants et de perdants lors de l'arrêt de la décision. Le désaccord ne doit alors être visible qu'au moment des phases précédentes du processus décisionnel, au cours desquelles il peut d'ailleurs s'exprimer violemment comme le montre la palabre. Cette circonscription de l'expression du désaccord révèle une conception spécifique de la décision, qui justifie le recours au consensus dans le cadre de la palabre. Elle consiste à considérer qu'à chaque « *problème correspond une solution juste et une seule ; l'objet de la discussion est alors de la trouver : non pas de l'inventer, mais de la découvrir* »<sup>736</sup>. Il est alors logique que tous finissent par s'accorder sur l'ultime proposition, qui constitue la « bonne » réponse. La règle majoritaire se trouve même dépourvue de sens dans un tel contexte. Interrogé sur ce qu'il ferait en cas de partage des quatre chefs chargés de le conseiller, le souverain du

734 Philippe URFALINO, « La décision par consensus apparent », *Revue Européenne des Sciences Sociales*, Tome XLV, 2007, n° 136, p. 64-65.

735 Philippe URFALINO, *Quels sont les avantages et inconvénients du consensus apparent si on le compare au vote*, Entretien vidéo, <http://www.laviedesidees.fr/Comment-s-arretent-les-decisions.html>, 00'00-1'30.

736 Emmanuel TERRAY, « Le débat politique dans les royaumes de l'Afrique de l'Ouest. Enjeux et formes », *Revue française de science politique*, 1988, n° 5, p. 729.

royaume abron de Gyaman répondit par exemple : « *S'il en était ainsi, c'est qu'alors ils seraient deux à vouloir le mal, et je les mettrais tous les deux à l'amende* »<sup>737</sup>.

La volonté de ne pas mettre en scène le désaccord lors de l'arrêt de la décision se fonde sur la prévalence de l'unité et de l'harmonie en tant que valeurs au sein de la société béninoise, comme d'ailleurs dans les sociétés dans lesquelles les CNS postérieures furent organisées. Ces valeurs sont sous-jacentes à la palabre, privilégiée car « *le vote accuse le clivage entre une majorité et une minorité ; il divise alors qu'il conviendrait au contraire de rassembler ; il pousse les uns à l'arrogance et à la présomption, les autres à l'humiliation et à la rancune ; bref quel que soit son résultat, il est ruineux pour l'unité du groupe* »<sup>738</sup>. Cet attachement à l'unité et à l'harmonie incite les acteurs à négocier et contribue à ce qu'ils renoncent progressivement à contester la décision, notamment lorsque le consensus l'entourant est presque total. Dès lors, ce choix traduisait l'inscription de la Conférence nationale du Bénin dans un système de valeurs spécifique qui le justifiait tout en participant de sa réussite.

En son sein, l'institutionnalisation du consensus comme mode d'arrêt des décisions était donc logique culturellement et stratégiquement. Elle imposait en effet un mode de décision fondé sur la négociation et donc cohérent avec la nécessité de garantir aux acteurs leur participation au processus décisionnel. Sa logique était alors similaire à celle de la cooptation, et rapprochait la Conférence nationale des Tables rondes Est-européennes ou des organes originaires sud-africains. Toutefois, de par ses caractéristiques, le consensus était lui-même une variable supplémentaire des négociations, qu'il pouvait en effet contribuer à rationaliser.

Fonder la transition constitutionnelle béninoise sur le consensus demeurait cependant un risque, car les négociations organisées dans le cadre d'un organe de transition inclusif, tel que la Conférence nationale, étaient susceptibles de la mettre en danger.

## § 2. Le consensus, une technique complexe au sein d'un organe inclusif

Le choix du consensus comme mode d'arrêt des décisions de la Conférence nationale du Bénin était cohérent avec l'hétérogénéité et la diversité de ses membres. Il permettait en effet leur pleine intégration, puisque chaque décision devait être négociée par tous les participants et non imposée par une majorité d'entre eux. La maîtrise que confère la négociation aux acteurs explique que ce mode de décision soit très fréquent au sein des organes hétérogènes mis en place suite à une amorce mixte, car chaque camp demeure libre d'aménager ou non ses propres préférences pour parvenir à une option commune.

<sup>737</sup> Emmanuel TERRAY, « Le débat politique dans les royaumes de l'Afrique de l'Ouest. Enjeux et formes », *Revue française de science politique*, 1988, n° 5, p. 729.

<sup>738</sup> Emmanuel TERRAY, « Le débat politique dans les royaumes de l'Afrique de l'Ouest. Enjeux et formes », *Revue française de science politique*, 1988, n° 5, p. 729.

Toutefois, ce contrôle gardé semble également très risqué, dans la mesure où il fait dépendre l'avancée de la transition de la découverte de solution commune par des acteurs pourtant diversifiés et souvent antagoniques (A). Si la réussite de telles négociations est effectivement aléatoire, le risque qu'elles présentent doit en réalité être nuancé (B).

### A. *La négociation des décisions, un pari au sein d'un organe originaire hétérogène*

L'institutionnalisation du consensus au sein de la Conférence nationale du Bénin imposait que les décisions prises en son sein soient négociées par ses membres. Ses participants étaient ainsi placés dans une situation comparable à ceux de tous les organes hétérogènes de transition fondés sur la négociation, tels que les Tables rondes Est-européennes, la CODESA et le MPNP sud-africain ou même les dialogues interburundais et intercongolais. Leur situation demeurait toutefois spécifique, comme celle des membres des CNS postérieures, en raison de leur très grand nombre, de la transversalité des composantes et de l'institutionnalisation du consensus elle-même.

Au Bénin, le choix de la négociation était cohérent avec le caractère conflictuel de toute transition, puisqu'elle consiste justement à ce que « *des acteurs interdépendants cherchent par la discussion à mettre un terme à un différend, un conflit d'intérêt, ou même un conflit ouvert, en élaborant une solution acceptable par tous. A la différence de la concertation, le conflit est à la source de la négociation et le pouvoir des acteurs fait partie intégrante des processus en jeu dans l'élaboration d'une solution* »<sup>739</sup>. Il était également cohérent avec l'amorce mixte de la transition, car elle témoignait d'une interdépendance des acteurs internes et externes au régime. Or, cette interdépendance – réelle ou ressentie – est une clé majeure de compréhension de la négociation, car elle explique que les acteurs acceptent de se réunir pour rechercher ensemble une solution à un conflit les opposant. Elle est en outre une source d'équilibre des forces entre les participants, en même temps qu'elle explique que la solution nécessite leurs accords respectifs.

Toutefois l'interdépendance ne suffit pas à faire émerger cet accord, car le conflit initial signifie que les participants n'aient pas les mêmes préférences. Dans le cadre d'une transition constitutionnelle, les négociations apparaissent alors d'autant plus complexes que le conflit en jeu est fondamental. Le droit constitutionnel de transition façonne en effet le déroulement de la transition lui-même, tant au travers de la procédure « reconstituante » qui sera décidée, que des règles afférentes à la période de transition. Les négociations constitutionnelles portent également sur cœur du futur système politique, car la Constitution post-transitionnelle est le symbole et la lettre du nouveau contrat social, en même temps qu'elle dispose des nouvelles institutions. Ces négociations ont donc de

739 Hubert TOUZARD, « « Consultation, concertation, négociation » – Une courte note théorique », *Négociations*, 2006/1, n° 5, p. 72-73.

surcroît un enjeu individuel et partisan, qui exacerbe leur difficulté, car les décisions sur lesquelles elles portent ont un impact sur le maintien, l'accès et l'étendue du pouvoir de chaque acteur au cours et à l'issue de la transition.

Au cours de la transition constitutionnelle béninoise, le choix de la négociation risquait donc d'enrayer le processus, car l'importance de leur objet et de leurs enjeux aurait pu conduire à ce que les participants à la Conférence nationale refusent de réaménager leurs préférences, ce qui aurait bloqué l'adoption de toute décision. La négociation contraint en effet les acteurs à revoir leur préférence initiale : si elle n'est pas factice, la découverte d'une option commune ne revient jamais à choisir la préférence initiale de l'un d'entre eux, sinon le conflit n'aurait pas existé. Dans le cadre d'une négociation, chaque participant doit alors y renoncer, sans que ce renoncement ne présente nécessairement le même degré, « *car il y a la place pour la compétition et la coopération. Chacun des acteurs peut chercher à obtenir le maximum au détriment des autres. (...) La solution est alors du type gagnant-perdant. (...) Mais il peut y avoir parfois recherche d'une meilleure solution pour tous, une solution où tous y gagnent quelque chose d'important : on parle alors de solution intégrative car elle intègre les intérêts de chacun* »<sup>740</sup>. Selon les rapports de force entre les acteurs, mais aussi la nature de la décision à prendre, la négociation peut ainsi conduire à des concessions à l'adversaire, à du compromis (« couper la poire en deux ») ou au consensus, c'est-à-dire à la réelle construction d'une option commune, marquée par des amendements et contreparties réciproques<sup>741</sup>.

Au sein de la Conférence nationale du Bénin, comme dans tout cercle de négociations, chaque acteur a individuellement intérêt à privilégier la recherche d'une solution gagnant-perdant à son avantage. Il négocie ainsi dans le cadre d'une fourchette comprise entre son attente idéale et ce sur quoi il refuse de transiger, le curseur dépendant de sa capacité à obtenir satisfaction de la part des autres participants. L'aménagement des préférences des participants est donc clairement déterminé par leurs rapports de force, car chaque camp tente d'obtenir – y compris par la négociation – la solution la plus proche possible de sa préférence. Dès lors, l'institutionnalisation du consensus comme mode d'arrêt des décisions de la Conférence nationale pouvait certes favoriser la recherche de solutions intégratives, mais ne le garantissait pas. Des décisions relevant en réalité du compromis, voire de concessions, peuvent en effet être adoptées par consensus.

L'interdépendance des participants est alors un facteur essentiel, tout particulièrement dans le cadre d'une transition constitutionnelle, car sa durée est généralement d'au moins plusieurs mois et qu'elle impose de négocier non pas une, mais plusieurs dizaines de décisions dont certaines présentent un haut degré de complexité technique. Dès lors, « *se trouver du bon côté d'une relation de pouvoir, c'est-à-dire avoir les bonnes cartes*

740 Hubert TOUZARD, « « Consultation, concertation, négociation » – Une courte note théorique », *Négociations*, 2006/1, n° 5, p. 73.

741 Reynald BOURQUE et Christian THUDEROZ, *Sociologie de la négociation*, Presses Universitaires de Rennes, 2011, p. 21.



en main dans une négociation, permet certes à un acteur « A » de partir avec un avantage dans la relation, mais n'autorise nullement à exploiter celui-ci sans vergogne. Pour en jouir réellement, il faut que les partenaires acceptent de continuer la négociation (la relation), ce qui ne sera le cas que s'ils y trouvent à leur tour un intérêt, c'est-à-dire si « A » accepte de répondre au moins partiellement à leurs attentes »<sup>742</sup>. Y compris lorsqu'ils sont puissants, les acteurs doivent donc fréquemment renoncer à une solution gagnant-perdant, par laquelle ils obtiennent le maximum au détriment des autres<sup>743</sup>, car leur dépendance vis-à-vis des autres participants leur impose de rechercher des solutions intégratives.

Il s'agit d'un paramètre essentiel pour comprendre le déroulement des négociations dans un organe de transition hétérogène, tel que la Conférence nationale du Bénin. Les acteurs internes avaient en effet impérativement besoin que les acteurs de l'opposition continuent à participer aux travaux pour que le processus demeure crédible et que la contestation sociale ne reprenne pas. De leur côté, les acteurs externes avaient également besoin que les acteurs du régime restent engagés dans le processus, car son démantèlement exigeait leur coopération dans la mesure où il était toujours en place. Pour ces motifs, les deux catégories d'acteurs étaient incitées non seulement à négocier, mais aussi à rechercher des solutions permettant de satisfaire les deux parties dans la durée.

Toutefois, les rapports de force conditionnent leur interdépendance. L'amorce mixte de la transition béninoise n'était en effet pas le gage de leur équilibre, car ils pouvaient évoluer au fil du processus. Comme durant toute transition, l'équilibre initial (même approximatif) pouvait en effet se rompre en raison d'un ascendant croissant de l'opposition ou d'une remontée en puissance des tenants de l'ancien régime. Cette rupture était alors susceptible de bouleverser les stratégies et de remettre en cause le caractère consensuel du processus.

Au sein de la Conférence nationale du Bénin, la recherche de solutions intégratives n'impliquait en outre pas uniquement une négociation bilatérale. Chaque catégorie d'acteurs comprenait en effet au moins deux tendances, l'une modérée, l'autre radicale. Dès lors, les négociations exigeaient aussi une négociation interne à chaque camp et parfois des alliances surprenantes et souterraines d'acteurs appartenant aux deux catégories. Lors de toute transition hétérogène, chaque grande famille d'acteurs est ainsi marquée par des dissensions – plus ou moins aiguës selon les thèmes abordés – entre les courants les plus modérés et les plus radicaux, avec une fluctuation possible du ou des courants les plus influents. Or, ces variations influent sur les négociations, car elles génèrent des recompositions d'alliance et des changements de stratégies. Une fois encore, l'observation du déroulement réel des négociations invite toutefois à dépasser des présupposés intuitifs. Les acteurs les plus radicaux ne sont en fait pas nécessairement les moins aptes

742 Erhard FRIEDBERG, « Pouvoir et négociation », *Négociations*, 2009/2, n° 12, p. 20.

743 Hubert TOUZARD, « « Consultation, concertation, négociation » – Une courte note théorique », *Négociations*, 2006/1, n° 5, p. 72-73.

à la négociation, car ils ont parfois plus à craindre des conséquences de la répression ou de l'exclusion politique<sup>744</sup>. Au Bénin, les négociations n'avaient d'ailleurs même pas été conçues comme bilatérales, car les représentants des Forces vives de la Nation n'étaient pas tous déterminés par leur positionnement politique à l'égard du régime, ni même alignés sur l'une des deux grandes catégories d'acteurs. Dès lors, la recherche d'une solution intégrative nécessitait de parvenir à intégrer les préférences de plusieurs groupes. Cette configuration marqua l'ensemble des CNS, mais aussi la CODESA et le MPNP sud-africains, ainsi que les dialogues intercongolais ou interburundais.

La recherche et la découverte de solutions intégratives ne sont en outre jamais exclusivement conditionnées par les négociations, qui se déroulent « autour de la table ». Elles sont en effet affectées par les réactions suscitées par les discussions parmi la population, au sein des partis politiques ou encore auprès des autres institutions et ce, d'autant plus que les négociations ont un caractère public. Dans le cadre d'une transition fondée sur une amorce mixte comme celle du Bénin, ce paramètre était susceptible d'avoir une grande influence. L'ancien régime était effectivement encore en place et ses institutions ne pouvaient être totalement occultées. Si certaines participaient directement à la Conférence nationale au travers de représentants, le Président Kérékou n'en était en revanche pas membre. Dès lors, lorsqu'elle se déclara souveraine sans pour autant le renverser, la Conférence nationale prenait des décisions qui altéraient la position de l'institution présidentielle, tout en l'impliquant dans leur application. Dans le cadre de toute négociation, cette configuration est très risquée, notamment lorsque les décisions ne sont pas à l'avantage de l'acteur absent. Certes, la présence de représentants du régime constituait un canal de participation pour le Président, mais il fallut surtout des négociations informelles entre le président de la Conférence nationale souveraine et le Président, pour assurer son adhésion et son engagement dans le processus. La Conférence nationale du Bénin était ainsi soumise à une double exigence de négociation, à la fois interne et externe. Toutes les CNS postérieures furent également placées dans cette posture inconfortable, avec cependant des résultats variables.

Outre les rapports de force, la recherche de solutions intégratives par les participants de la Conférence nationale du Bénin était également conditionnée par des paramètres personnels. Les négociations peuvent en effet être paralysées par un petit nombre de participants seulement, soit qu'ils s'y opposent, soit même qu'ils feignent la discussion. En effet, « *un négociateur peut parfois se trouver en face d'un interlocuteur qui refuse de faire la moindre concession et fait preuve d'une intransigeance absolue. On peut alors parler de pseudo-négociation* »<sup>745</sup>. Dans ce cas de figure, les négociations sont

744 Francisco Campuzano l'a notamment montré en comparant les attitudes respectives du PSOE et du PCE lors de la transition espagnole. Francisco CAMPUZANO, *Les élites franquistes et la sortie de la dictature*, L'Harmattan, 1997, p. 230-231.

745 Hubert TOUZARD, « « Consultation, concertation, négociation » – Une courte note théorique », *Négociations*, 2006/1, n° 5, p. 72-73.

altérées que les autres acteurs cèdent ou refusent de se plier aux exigences de cet interlocuteur. Les négociations sont en outre impactées par les relations interpersonnelles, qui se tissent entre les participants, qu'ils appartiennent ou non à un même groupe. Elles peuvent en effet faciliter ou entraver la recherche d'une solution commune et ne sont pas maîtrisables.

Ce dernier paramètre révèle que l'institutionnalisation du consensus au sein de la Conférence nationale du Bénin était un choix dont les conséquences restaient incertaines, non seulement parce que les rapports de force pouvaient évoluer, mais aussi parce que les négociations ne sont jamais parfaitement rationnelles. Toutes les transitions fondées sur ce mécanisme l'illustrent d'ailleurs. Les négociations sont ainsi bien souvent imprévisibles, car c'est en réalité « *au cours de l'échange, dans l'épreuve de l'échange que les acteurs découvriront la réalité de leurs objectifs, qu'ils seront amenés à redéfinir le contour de leurs intérêts et de leurs priorités. La négociation doit donc se concevoir comme un processus ouvert dans lequel il y a une large place à la découverte et l'indétermination, où le résultat dépend souvent autant des ressources initiales à la disposition des uns et des autres que du déroulement même du processus et des découvertes (...), des inventions et des ajustements imprévus qu'il permet de faire émerger. C'est pourquoi le contexte de la négociation est aussi important – il recèle des ressources et des contraintes que seul le processus de négociation peut faire émerger. C'est pourquoi une donnée aussi intangible et peu rationnelle que la capacité négociatrice des uns et des autres, c'est-à-dire leur capacité personnelle à supporter l'imprévisible et le désaccord, à ménager l'ouverture et à véritablement construire la relation de négociation comme une exploration de possibles, peuvent prendre une réelle importance. Si tout était donné dans la distribution initiale des ressources des parties prenantes, ni leur adresse négociatrice ni le déroulement du processus n'auraient d'importance : il suffirait de confier à des experts extérieurs le soin de définir le résultat optimal qui découle d'un calcul de la matrice des gains et des pertes. L'inanité évidente d'une telle proposition souligne a contrario toute la richesse de ce qui se joue en réalité dans les rapports humains entendus comme des négociations* »<sup>746</sup>.

Lors d'une transition constitutionnelle comme celle du Bénin, l'imprévisibilité et la complexité des négociations étaient d'ailleurs accrues en raison de leur enjeu politique majeur, de l'antagonisme des acteurs et du contexte post-autoritaire ou post-totalitaire. Pour qu'elles aboutissent, les acteurs devaient en effet parvenir – dans un temps très court – à un profond renouvellement de leur culture politique. En effet, « *dans un contexte conflictuel la recherche d'une solution gagnant-gagnant a bien du mal à s'instituer puisqu'elle exige une orientation coopérative de la part de tous les acteurs. Accepter de gagner moins pour gagner avec les autres exige un changement radical d'attitude* »<sup>747</sup>.

<sup>746</sup> Erhard FRIEDBERG, « Pouvoir et négociation », *Négociations*, 2009/2, n° 12, p. 18.

<sup>747</sup> Hubert TOUZARD, « « Consultation, concertation, négociation » – Une courte note théorique », *Négociations*, 2006/1, n° 5, p. 73.

Lors d'une transition, le changement nécessaire est particulièrement radical, car la coopération s'inscrit dans une culture opposée à celle des dictatures et des régimes totalitaires.

Au sein de la Conférence nationale du Bénin, comme de tout organe originaire hétérogène, parvenir à un tel changement est d'autant plus difficile que les négociations sont le premier moment et le premier lieu d'expression de l'acrimonie, voire de la haine, que des années, et parfois des décennies, d'autoritarisme ou de totalitarisme ont générée entre les acteurs. Dès lors, elles sont le théâtre d'une agressivité et de contradictions susceptibles de paralyser la transition constitutionnelle, tout en étant en réalité totalement déconnectées. Le sociologue Christian Thuderoz a mis en lumière le paradoxe généré par un tel contexte : « [les médiateurs] *sont parfois bien démunis ; ils assistent ainsi à de nombreux échecs de processus, y compris quand ils sont fondés sur des approches de type « à gains mutuels »*. Comment faciliter ces négociations, quand les uns gardent en mémoire la souffrance de leur domination, ou quand les autres résistent à la compréhension de l'autre et de son problème ? »<sup>748</sup>. Lavinia Hall et Charles Heckscher l'ont également souligné : « *nous nous demandions pour quelles raisons de nombreuses occasions de négociations intégratives ne se traduisaient pas dans des accords (...) nous avons pensé qu'il y avait peut-être, tout simplement, une faille dans le processus... Ces différents cas comportaient en effet tous un élément-clé : la domination, ou l'oppression, d'une partie sur une autre. Nous avons donc progressivement estimé que la dynamique relationnelle entre dominants et dominés nuisait à la possibilité d'accords intégratifs et stables. Et que manquait souvent dans leur dialogue, l'acceptation de l'identité de l'autre, surtout quand celle-ci allait de pair avec des interprétations du passé* »<sup>749</sup>.

Or, les relations entre les participants à la Conférence nationales du Bénin (ou de tout autre organe originaire hétérogène) étaient justement le produit de l'histoire de la dictature et s'inscrivaient donc dans un schéma de domination. Nombreux étaient ainsi les participants ennemis depuis plusieurs décennies. Nombre d'entre eux étaient également des victimes, dans un passé lointain ou plus récent, de l'ancien régime. Qu'ils aient été détenus, contraints à l'exil, torturés, réduits à la clandestinité ou, plus simplement, au silence ou qu'ils aient vu leurs proches subir un tel sort, il leur était particulièrement difficile de considérer les participants de l'autre camp, comme des partenaires avec lesquels rechercher un compromis. De leur côté, les tenants de l'ancien régime pouvaient également avoir nourri une peur, voire une haine des acteurs de l'opposition, même si elle aurait pu être plus prégnante encore face à une résistance armée.

Dans un tel cadre, les discussions ne peuvent qu'être « *longues et chaotiques (...) hautement volatiles et sujettes, à des moments imprévisibles, de débordements*

<sup>748</sup> Christian THUDEROZ, « Identités, reconnaissance et négociations : quelques coordonnées pour des débats majeurs en théorie de la négociation », *Négociations*, 2007/2, n° 8, p. 8.

<sup>749</sup> Lavinia HALL et Charles HECKSCHER, « Avant les intérêts : la reconstruction identitaire. Quelques remarques à propos des négociations en dominants et dominés », *Négociations*, 2007/2, n° 8, p. 11.

émotionnels »<sup>750</sup>. Les négociations sont également déformées par chacune des parties, « le camp dominé, en labourant, jusqu'à l'obsession, le champ des torts passés, et le camp dominant, en les occultant et en prétendant qu'il ne faut s'attacher qu'aux intérêts « réels » ou que le problème doit être réglé de façon pragmatique »<sup>751</sup>. A cet égard, la délicatesse des négociations menées dans le cadre des transitions démocratiques, telles que celle du Bénin, se rapproche des négociations de résolution des conflits armés. Elle est en effet une émanation spécifique de la problématique de la réconciliation sociale post-conflit et/ou post-autoritarisme.

Les dictatures et les régimes totalitaires, comme les conflits armés, ne génèrent en effet pas seulement une violence directe, à laquelle il suffirait de mettre fin pour pacifier les relations politiques et sociales. Elle va au contraire de pair avec une violence structurelle<sup>752</sup>, c'est-à-dire des structures sociales qui l'autorisent ou l'aggravent, et avec une violence culturelle, c'est-à-dire des facteurs qui la justifient ou la légitiment<sup>753</sup>. Ces trois formes de violence se génèrent, se nourrissent et s'entretiennent mutuellement. Une démocratisation et une pacification effectives – ou positives selon le qualificatif choisi par Johan Galtung<sup>754</sup> – nécessitent donc qu'elles soient toutes trois traitées et progressivement éliminées de la société. Latente, profonde et parfois même inconsciente, la violence culturelle est particulièrement difficile à dissiper. Son éradication est l'un des principaux objectifs de la réconciliation, mais elle est également l'une de ses principales entraves. Se traduisant notamment par la déshumanisation de l'Autre et par la stigmatisation de la différence et du désaccord, perçus comme des motifs légitimant la ségrégation et l'usage de la violence, la violence culturelle fait en effet obstacle au dialogue entre les acteurs, qui constitue pourtant l'une des méthodes collaborant à sa disparition.

Au Bénin, et lors de toute transition recourant à une méthode comparable, la recherche de solutions intégratives dans le cadre de négociations hétérogènes et inclusives s'inscrit dans ce schéma. Sa réussite représente en effet un pas accompli sur la voie de la réconciliation, car elle traduit une restauration des relations politiques. Mais, elle est en même temps complexifiée par les relations entre les acteurs et par leur inexpérience à dialoguer pour résoudre leurs différends. Dès lors, les négociations sont susceptibles de rencontrer des obstacles ou de connaître des échecs non corrélés aux questions en débats.

Enfin, l'institutionnalisation du consensus au sein de la Conférence nationale du Bénin était un choix d'autant plus audacieux, que les négociations pouvaient être gênées

750 Lavinia HALL et Charles HECKSCHER, « Avant les intérêts : la reconstruction identitaire. Quelques remarques à propos des négociations en dominants et dominés », *Négociations*, 2007/2, n° 8, p. 12.

751 Lavinia HALL et Charles HECKSCHER, « Avant les intérêts : la reconstruction identitaire. Quelques remarques à propos des négociations en dominants et dominés », *Négociations*, 2007/2, n° 8, p. 12.

752 Johan GALTUNG, « Violence, Peace and Peace Research », *Journal of Peace Research*, vol. 6, n° 3, 1969, p. 170-171.

753 Johan GALTUNG, « Cultural Violence », *Journal of Peace Research*, vol. 27, n° 3, août 1990, p. 291.

754 Sur les concepts de paix positive et négative développés par cet auteur, voir, par exemple, Johan GALTUNG, *Peace by peaceful means – Peace and Conflict, Developments and Civilization*, SAGE Publications Ltd, 1996, p. 31-32.

par deux types de conflit, ne présentant par le même risque de blocage<sup>755</sup>. La recherche de solutions intégratives est en effet plus simple lorsque les acteurs sont d'accord sur l'objectif, mais divergent quant aux moyens à utiliser pour l'atteindre, que si le conflit a trait à cet objectif. Or, dans le cadre d'un processus hétérogène comme la transition béninoise, les négociations ont toujours plus ou moins trait à l'objectif, car les acteurs internes n'acceptent jamais pleinement la démocratisation du seul fait de l'enclenchement de la transition. Tous les organes originaires hétérogènes ne sont à cet égard pas soumis aux mêmes tensions, qui dépendent de la résistance des tenants de l'ancien régime.

Dans le cadre d'une transition démocratique, tout conflit relatif à l'objectif à atteindre est cependant difficile à surmonter, car il met en jeu des valeurs. L'engagement des acteurs dans la mise en place d'une Démocratie ou au contraire leur résistance traduit en effet l'adhésion à des systèmes de valeurs très différents et parfois antagoniques. Or, la recherche de solutions intégratives est difficile lorsqu'un acteur voit ses valeurs mises en balance, car elles sont généralement stables et font partie de ce que chacun considère comme la part non négociable. Le risque de blocage est alors accru. Pourtant, y compris dans cette configuration, le désaccord n'est pas nécessairement insoluble. En effet, les opposants à la transition démocratique sont souvent plutôt animés par des motifs stratégiques, que par un mobile axiologique, ce qui dévitalise la problématique des valeurs. À l'inverse, le système de valeurs qu'ils défendent peut être si important pour les promoteurs de la transition démocratique, qu'ils sont incités à accepter des concessions destinées au déblocage des négociations, afin de le faire triompher.

Deux facteurs contribuent ainsi à ce que les acteurs dépassent une logique plus « instinctive » de domination ou d'affrontements et donc à mettre en œuvre les moyens nécessaires pour mener les négociations jusqu'à leur terme.

Le premier tient à la conviction de la nécessité de parvenir à un compromis pour réussir la démocratisation. Certains acteurs attachent en effet une importance telle à l'avènement de la Démocratie, qu'ils parviennent à faire prévaloir cet objectif collectif sur leurs intérêts individuels ou partisans. Cette logique idéologique est l'un des piliers de la rationalité du processus, car elle conditionne, au moins en partie, la capacité de chaque acteur à rechercher et choisir les instruments les plus efficaces pour la démocratisation et, en l'espèce, à prioriser la recherche d'une solution intégrative. Elle ne saurait pourtant suffire, car les enjeux des négociations empêchent une logique idéologique idéale, qui serait entièrement dénuée d'arrière-pensées ou de stratégies individuelles. Elle est en outre variable, non seulement en fonction de l'orientation idéologique de chaque acteur, mais également selon sa capacité à identifier les outils appropriés à la concrétisation de l'objectif poursuivi. Elle est toutefois renforcée dans le cadre d'un organe originaire hétérogène tel que la Conférence nationale du Bénin. Au sein d'un tel organe, parvenir à la démocratisation demeure en effet encore un véritable enjeu des négociations, ce qui

755 Luc VODOZ, « La prise de décision par consensus : pourquoi, comment et à quelles conditions », *Environnement & Société*, 1994, n° 13, p. 64-65.

renforce la cohésion des acteurs externes à l'ancien régime et les incite à favoriser leur réussite.

Le second facteur susceptible de conduire les acteurs à privilégier la recherche de solutions intégratives est d'ordre stratégique. Elle peut en effet coïncider avec la préservation de leur intérêt individuel, lorsqu'ils ont la conviction – réelle ou ressentie – qu'il leur est impossible d'imposer leur point de vue aux autres et qu'une logique de confrontation serait donc contreproductive. Cette stratégie est liée à l'interdépendance induite par la négociation, mais tient principalement à un réel équilibre des forces empêchant une catégorie d'acteurs de détourner les discussions, soit en les dominant, soit en s'en retirant. Elle repose donc tant sur la conjoncture politique, que sur la capacité des acteurs à l'analyser et à en tirer les enseignements et donc à faire preuve d'intuition, de discernement et de lucidité.

Bien qu'elle soit cohérente avec son caractère inclusif, l'institutionnalisation du consensus au sein de la Conférence nationale du Bénin était donc – comme pour tout organe originaire hétérogène de transition – un pari risqué. Seule l'épreuve du processus pourrait ainsi révéler s'il était judicieux ou au contraire une source de paralysie de la transition constitutionnelle. L'aléa de ce choix doit cependant être relativisé, car il peut être réduit par des aménagements appropriés, mais également parce que l'application du principe majoritaire est également périlleuse au cours d'une transition.

## ***B. Le péril des négociations, un risque à nuancer***

Au sein de la Conférence nationale du Bénin, comme de tout organe originaire hétérogène, la nécessité de rechercher des solutions intégratives afin de faire progresser la transition constitutionnelle était un véritable défi. Cependant, le risque constitué par l'institutionnalisation du consensus comme mode d'arrêt des décisions ne doit pas être non plus surestimé. Non seulement certains mécanismes furent mis en place afin de l'abaisser, mais l'application du principe majoritaire constitue également un aléa au cours d'une transition démocratique.

La Conférence nationale du Bénin développa des propriétés susceptibles de contribuer à la réussite des négociations, dont la plupart ont ensuite été repris par les CNS postérieures. Les participants ont tout d'abord élu un Président de la Conférence nationale. Notamment chargé de diriger les débats, il pouvait grandement contribuer au succès des discussions, y compris lorsque les tensions étaient vives. Le choix du consensus renforçait d'ailleurs son rôle, car « *c'est à lui qu'échoit la tâche de tirer du débat la conclusion* »<sup>756</sup>. De sa compétence à aiguiller les discussions, ainsi qu'à entendre, comprendre, évaluer et intégrer les arguments de chaque participant, dépendait en effet l'émergence d'une

---

756 Pasquale PASQUINO, « Voter et délibérer », *Revue européenne des sciences sociales*, Tome XLV, 2007, n° 136, p. 38.

proposition susceptible de faire consensus parmi eux. De même, des structures intermédiaires à l'assemblée plénière – des commissions spécialités – furent mises en place afin de limiter les termes de la discussion, mais aussi de préparer un pré-accord, dont l'adoption par l'ensemble des participants serait facilitée.

La Conférence nationale du Bénin recourut également à des techniques plus spécifiques, renforçant l'intérêt stratégique des participants à poursuivre les négociations et amoindrissant ainsi d'autant le risque de paralysie du processus décisionnel.

La première d'entre elles fut la continuité des travaux. Cette règle ne fut pas inscrite dans le Règlement intérieur de la Conférence nationale du Bénin, mais fut pratiquée. Toutes les CNS procédèrent de même, les assises congolaises et togolaises l'institutionnalisant toutefois<sup>757</sup>. La continuité des travaux prévenait l'instrumentalisation des retraits ou suspensions de participation, notamment par la mouvance présidentielle, destinés à bloquer l'avancée de la Conférence nationale. Elle incitait d'ailleurs plus largement l'ensemble des participants à rechercher une solution commune. En effet, non seulement ils ne pouvaient véritablement instrumentaliser leur retrait afin de faire pression sur les autres acteurs, mais ils se voyaient également lésés en cas de suspension de leur participation, car ils se privaient alors eux-mêmes de participation. Inscrite ou non dans le Règlement intérieur, la règle de la continuité des travaux fut efficace et permit, à de très rares exceptions près, que l'ensemble des participants à la Conférence nationale du Bénin, comme à toutes les CNS, prennent une part active aux travaux jusqu'à leur clôture.

D'un autre côté, elle n'empêcha jamais ni la prise en compte des suspensions de participation, ni les négociations pour que l'ensemble des acteurs reprennent leur place « autour de la table ». Notamment lors des moments charnières, tels que les proclamations de souveraineté, la participation de l'ensemble des acteurs à l'adoption de la décision ou, tout du moins, sa validation rétroactive par leur retour au sein de l'assemblée plénière, était en pratique indispensable à la légitimité de la décision. Cette mesure est ainsi révélatrice de l'ambiguïté de l'inclusion et du consensus, qui imposent d'inciter les acteurs mais reposent également sur leur consentement à participer. Ainsi, si la continuité des travaux neutralisait le « *joker du faible* »<sup>758</sup>, il demeurerait essentiel que les décisions – notamment les plus problématiques – reposent sur l'accord mutuel des protagonistes, faute de quoi elles auraient perdu les bénéfices de l'inclusion et du consensus.

Il en allait de même du second dispositif prévu au sein de la Conférence nationale du Bénin pour rationaliser les négociations : l'institutionnalisation du vote comme mode secondaire d'arrêt des décisions. Comme la règle de la continuité des travaux, elle agissait aussi bien *a priori*, en encourageant les acteurs au consensus pour éviter le vote, qu'*a*

757 Au Congo, l'article 28 du Règlement intérieur disposait que le retrait volontaire d'une délégation ne peut en aucune façon entraver la poursuite des travaux de l'assemblée plénière, tandis qu'au Togo, l'article 23 précisait : « aucun retrait volontaire, aucun désistement régulièrement constaté ou toute exclusion d'une délégation ne peut en aucune façon entraver la poursuite normale des travaux » (article 23 du Règlement intérieur).

758 Luc VODOZ, « La prise de décision par consensus : pourquoi, comment et à quelles conditions », *Environnement & Société*, 1994, n° 13, p. 65.



*posteriori* en offrant une alternative en cas d'absence de consensus. Cet effet était toutefois conditionné par le choix du mode de scrutin. Pour constituer une technique efficace, le vote devait en effet être moins exigeant que le consensus, afin de faciliter la prise de décision, sans pour autant constituer une alternative trop commode, au risque d'en faire le mode d'arrêt de fait des décisions.

Dès lors, le vote à l'unanimité n'aurait pas constitué une solution adéquate, car il aurait en réalité aggravé la paralysie du processus décisionnel. L'option en faveur de la majorité relative ou même absolue n'aurait pas non plus été idoine, car elle aurait rendu le vote stratégiquement plus intéressant pour les acteurs. Il aurait en effet suffi à un nombre suffisant d'entre eux de se regrouper pour obtenir l'adoption d'une décision les obligeant à moins de concessions qu'une décision consensuelle, puisque le seuil numérique imposé par la majorité relative ou absolue aurait été assez bas. Ce risque était d'autant plus élevé que les acteurs n'auraient pas eu à former une coalition majoritaire stable, mais seulement à former des groupes majoritaires éphémères, créés au gré des décisions à prendre, en fonction des affinités politiques et stratégiques suscitées. Les participants n'auraient alors plus eu d'intérêt à se plier aux contraintes des solutions intégratives et le processus aurait perdu son caractère négocié.

La Conférence nationale du Bénin tenta de conjurer les dangers respectifs de ces deux types de vote en leur préférant des scrutins à la majorité qualifiée pour les premiers tours de vote relatifs aux décisions de fond. Ainsi, en l'absence de consensus, les décisions devaient être prises, au premier tour, par un vote des deux tiers<sup>759</sup>. Les CNS postérieures reprirent le même dispositif. Au Togo<sup>760</sup> et au Niger<sup>761</sup>, la règle fixée fut identique à celle du Bénin. Au Congo, le vote à la majorité simple était réservé au cinquième tour de scrutin<sup>762</sup>, tandis qu'au Tchad, en cas de vote, la majorité était des quatre cinquièmes pour le premier tour et des deux tiers lors du second<sup>763</sup>. Dans ce dernier pays, la majorité qualifiée, avait d'ailleurs été instituée à la demande de l'opposition, qui estimait indispensable l'existence d'une minorité de blocage<sup>764</sup>.

Toutefois, fixer le seuil de majorité ne suffisait pas à définir le mode de scrutin, dont le Règlement intérieur devait également prévoir les modalités pratiques. Leur détermination nécessitait également de procéder à des arbitrages, afin de tenir compte des caractéristiques de la Conférence nationale et des spécificités du contexte transitionnel.

759 Article 46 du Règlement intérieur de la Conférence nationale du Bénin.

760 Au Togo, les questions de fond sont acquises à la majorité des deux tiers des délégués présents et votants pour les deux premiers tours et à la majorité absolue pour le troisième. Les décisions relatives aux questions de procédure et de forme sont prises à la majorité absolue des délégués présents et votants. Article 33 du Règlement intérieur de la Conférence nationale.

761 En vertu de l'article 38 du Règlement intérieur de la Conférence nationale du Niger, les décisions sont acquises à la majorité des deux tiers au premier tour, à la majorité absolue au deuxième et à la majorité simple lors du troisième.

762 Article 41 du Règlement intérieur de la Conférence nationale du Congo.

763 Article 59 du Règlement intérieur de la Conférence nationale du Tchad.

764 Robert BUIJTENHUIJS, *La conférence nationale souveraine du Tchad*, Karthala, 1993, p. 66-70.

Il s'agissait notamment de décider de l'opportunité de reproduire le scrutin public, traditionnellement pratiqué par les assemblées parlementaires ordinaires dont elle était structurellement très proche. Le contexte transitionnel et post-autoritaire compliquait toutefois l'expression publique des opinions, mais commandait également que l'organisation des scrutins ne soit pas trop longue ou compliquée afin qu'elle ne parasite pas le bon déroulement des travaux. Pour résoudre ce dilemme, la Conférence nationale du Bénin décida qu'il appartiendrait à l'assemblée plénière de décider du mode de scrutin, à main levée ou secret, en fonction de l'importance de la décision à prendre<sup>765</sup>.

Les CNS postérieures recoururent à différentes solutions. Au Togo, le Règlement intérieur réservait le scrutin secret aux hypothèses dans lesquelles il était demandé par au moins trente délégués<sup>766</sup>. Au Congo, scrutins public et privé étaient prévus par le Règlement intérieur, sans trancher entre ces deux options<sup>767</sup>, tandis que le scrutin était au contraire public au Niger<sup>768</sup>. Au sein de la Conférence nationale du Tchad, la procédure de vote constitua l'un des principaux enjeux lors de la difficile adoption du Règlement intérieur<sup>769</sup>. Le projet prévoyait en effet un scrutin public, auquel l'opposition s'opposait estimant qu'il contraindrait une partie des délégués à suivre les consignes du Gouvernement, en raison de leurs liens institutionnels avec le pouvoir en place. De manière plus générale, les délégués arguèrent d'ailleurs du climat de terreur, inhérent à plusieurs décennies de dictature, qui empêcherait un vote en conscience. L'un d'entre eux, le Dr Jacques Baroum, personnalité ressource, affirma ainsi : « *La Tchad a peur, depuis des décennies, c'est la réalité de tous les jours. Une minorité parmi nous n'a peut-être pas peur, mais moi oui* ». Les partisans du vote à main levée alléguèrent alors de l'immunité qui aurait suffi à protéger les conférenciers. Un représentant d'un parti affilié à la Nouvelle coordination prétendit même que son parti s'engageait à protéger ceux qui seraient menacés en raison des propos tenus dans le cadre de la Conférence. Toutefois, « *une femme lui répondit que dans le passé des gens avaient été tués au Tchad pour leurs opinions et que « personne n'était enterré avec eux* » ». Des arguments plus convaincants, tels que l'analphabétisme d'une partie des délégués et l'impératif de transparence, furent également avancés en soutien d'un vote public. Après plusieurs jours, un consensus put être trouvé : les décisions seraient adoptées à main levée, alors que les élections auraient lieu au scrutin secret<sup>770</sup>.

Ces difficultés pour mettre en place le vote au sein de la Conférence nationale du Tchad sont révélatrices des problèmes suscités globalement par ce mode de décision. Mesurer le risque pris lors de la transition constitutionnelle béninoise en raison de

<sup>765</sup> Article 46 du Règlement intérieur de la Conférence nationale du Bénin.

<sup>766</sup> Article 32 du Règlement intérieur de la Conférence nationale du Togo.

<sup>767</sup> Article 41 du Règlement intérieur de la Conférence nationale du Congo.

<sup>768</sup> Article 38 du Règlement intérieur de la Conférence nationale du Niger.

<sup>769</sup> Robert BUIJTENHUIJS, *La conférence nationale souveraine du Tchad*, Karthala, 1993, p. 66-70.

<sup>770</sup> Article 59 du Règlement intérieur de la Conférence nationale du Tchad.

L'institutionnalisation du consensus implique certes de constater son potentiel danger, mais exige également de le comparer à celui qu'aurait présenté un mode de décision par coalition. Ses incidences ne sont en effet pas identiques lors d'une transition et dans le cadre d'une Démocratie établie.

Il a été précédemment démontré que la baisse de l'inclusion tend paradoxalement à accroître la conflictualité lors d'une transition. Or, l'application du principe majoritaire s'inscrit dans la même logique, puisqu'elle conduit les acteurs majoritaires à pouvoir imposer leur choix aux autres, qui se trouvent donc exclus du processus de décision. Réduction de la diversité et passage au principe majoritaire peuvent d'ailleurs être concomitants lorsque l'organe originaire formé par cooptation et fondé sur la négociation cède la place à une assemblée élue, dont il a organisé la mise en place. Or, contrairement à un présupposé intuitif, cette mutation des principes directeurs de la transition lors de sa seconde phase ne réduit pas la conflictualité et ne fluidifie pas le processus de décision. L'analyse comparative permet de constater que le phénomène inverse peut même se produire et démontre ainsi que l'aléa de la négociation est contrebalancé par le risque propre au choix d'un mode de décision par coalition.

Ainsi, en Pologne, la nouvelle Constitution ne fut adoptée par la Diète que le 2 avril 1997, alors que les premières élections partiellement pluralistes s'étaient tenues dès juin 1989. Si une « Petite Constitution » avait été adoptée dès le 17 octobre 1992, elle ne faisait que régir les relations entre les pouvoirs législatif et exécutif, ainsi que les collectivités territoriales, la Constitution de 1952 continuant à s'appliquer dans l'ensemble des domaines qu'elle ne couvrait pas<sup>771</sup>. Les travaux préparatoires à l'adoption de la nouvelle Constitution s'étaient pourtant engagés en 1989, mais il fallut attendre le 23 avril 1992 pour que soit adoptée, par la Diète, la loi relative à la procédure de préparation et d'adoption de la future Constitution. Faute de pouvoir construire un projet commun, dans le climat de grande instabilité politique et de tensions au sein des camps politiques caractérisant la « deuxième révolution », les travaux préparatoires ne s'achevèrent qu'au début de l'année 1997 et mirent en concurrence huit projets émanant respectivement du Président Walesa, de la Commission constitutionnelle chargée d'établir la version finale, d'un groupe de citoyens coordonné par le syndicat Solidarité et de six partis politiques<sup>772</sup>. Il fallut ensuite de longs débats pour que la Diète adopte finalement, le 2 avril, le texte définitif. Ainsi, le passage de la Table ronde hétérogène formée par cooptation à l'assemblée élue décidant par vote conduisit en Pologne à ce que le processus constituant soit particulièrement long et conflictuel.

L'analyse comparative montre que ce paradoxe n'est ni circonscrit à la Pologne, ni même aux transitions marquées par la mise en place d'un organe originaire hétérogène.

771 Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 2<sup>e</sup> édition, 2008, p. 145-147.

772 Union démocratique, Alliance de la gauche démocratique, Confédération de la Pologne indépendante et Accord du Centre présentèrent chacun un projet, tandis que le Parti paysan et l'Union du travail présentaient un projet commun.

Ainsi, par exemple, les transitions russes et ukrainiennes connurent également des processus constitutants caractérisés par de violents affrontements entre le Président et le Parlement, qui se dénouèrent toutefois très différemment dans ces deux pays. De même, l'échec de la première transition égyptienne fut également lié au mode de décision par coalition. Outre le fait que l'organisation des élections avait conduit à la formation d'un Parlement très largement dominé par les islamistes, le fait qu'ils puissent décider seuls – dans le respect du principe majoritaire – constitua un autre écueil. Tant la désignation des membres de l'assemblée constituante, que l'adoption du projet constitutionnel par le Parlement échappèrent en effet complètement à l'opposition, qui – privée de tout moyen d'infléchir le processus de décision du fait de sa position minoritaire – boycotta même la plupart des votes et se retira des travaux de l'assemblée constituante. Par l'effet d'un mode de décision par coalition, l'assise de la Constitution était ainsi encore réduite, ce qui facilita le renversement du nouveau régime avant même qu'il n'est pu être installé.

*A priori* paradoxal, ce renforcement de la conflictualité est en réalité induit par la logique même du principe majoritaire. Contrairement au mode de décision par négociation, il ne place en effet pas les participants en situation d'interdépendance, mais de compétition, y compris dans le cadre d'une majorité qualifiée. Un mode de décision par coalition implique en effet qu'un groupe puisse décider seul à la condition qu'il soit suffisamment nombreux et donc que ce groupe gagne, tandis que les autres perdent. Les participants ne sont alors pas incités à rechercher collectivement une solution commune, mais à se mettre en quête de soutiens pour leur préférence. Cette logique de concurrence est renforcée au sein des assemblées élues au suffrage universel direct : non seulement ces élections se fondent sur une compétition entre les acteurs et nourrissent donc leur rivalité, mais elles renforcent aussi leur inégalité en désignant des gagnants et des perdants. Les premiers sont ainsi d'autant moins incités au compromis qu'ils disposent d'un nombre de sièges importants et de la légitimité démocratique.

Le risque de l'institutionnalisation du consensus au sein de la Conférence nationale du Bénin doit donc être relativisé en raison des inconvénients spécifiques qu'emporte le choix d'un mode de décision par coalition. Ces derniers peuvent d'ailleurs même conduire à une réorientation du processus face à un blocage le mettant en péril. Ainsi, en Tunisie, ce fut le Dialogue national qui permit de dénouer le blocage des institutions dominées par la Troïka et de relancer le processus constituant.

L'idée du Dialogue national fut en réalité présente dès le début du processus tunisien et donna d'ailleurs naissance à l'ISROR, qui en fut le lieu formalisé au cours de la première phase de la transition. Certains plaidèrent ensuite pour sa poursuite. Si cette idée ne fut pas immédiatement retenue lors de la formation du Gouvernement et au sein de l'ANC, elle demeura d'ailleurs en arrière-plan et donna lieu à plusieurs initiatives<sup>773</sup>. Plusieurs tentatives échouèrent en outre avant que le Dialogue national ne puisse véritablement

773 Sur les initiatives précédant la mise en place du Dialogue national, voir Hatem M'RAD et alii, *Le Dialogue National en Tunisie*, Nirvana, 2015, p. 29-42.

fonctionner, car les acteurs de la Troïka mirent du temps à renoncer à l'avantage que leur conférait le principe majoritaire. Ils ne s'y résolurent que lorsque les circonstances politiques les y obligèrent pleinement.

Il fallut ainsi atteindre la rupture totale de confiance entre la majorité et l'opposition, qui suivit l'assassinat de Mohamed Bramaï et la crise qui en résulta, pour que la nécessité de repenser la transition s'impose définitivement. Le *sit-in* d'*Errahil* et la suspension des travaux de l'ANC par son président conduisirent le Quartet à reprendre l'initiative.

Le Quartet était formé des trois organisations du premier Dialogue national, c'est-à-dire l'UGTT, la Ligue tunisienne des droits de l'Homme et l'Ordre national des avocats tunisiens auxquels s'était ajouté l'UTICA, une organisation patronale<sup>774</sup>. Ce groupe était donc de nature à susciter la confiance de la société civile et des partis politiques, à l'exception de la Troïka, qui ne se départit jamais totalement de sa réticence initiale. Cette organisation joua un rôle majeur dans l'ouverture<sup>775</sup> et le fonctionnement du Dialogue national.

Son ouverture, le 25 octobre 2013, témoigna du fait que tous les participants, dont Ennahda, avaient accepté que la gravité de la crise empêchait qu'elle soit résolue par un autre procédé, y compris par les moyens institutionnels dont disposait la majorité politique. L'échec de la transition égyptienne, qui s'était produit quelques mois auparavant, avait également démontré à l'ensemble des protagonistes les risques d'un processus dominé par les affrontements.

Contrairement à ce que laisse supposer sa dénomination, le Dialogue national réunit seulement les partis politiques représentés au sein de l'ANC et tous n'y prirent en outre pas directement part<sup>776</sup>. Du côté de la majorité, Ettakatol fut toujours favorable au Dialogue, qui lui offrait de meilleures garanties pour l'après-Troïka. Si Ennahda se résolut difficilement à participer, le CPR n'accepta en revanche jamais de l'intégrer mais ne représentait plus qu'un très petit nombre de députés. En dépit de sa création ultérieure aux élections, Nidaa Tounes, dont l'influence était devenue majeure, put en revanche être intégré, puisque plusieurs députés l'avaient entre-temps rejoint. Il fut pourtant le dernier parti de l'opposition à accepter de participer, après que le dirigeant de l'UGTT fut parvenu à le faire renoncer à la dissolution de l'ANC. D'autres petits partis tels que Wafa ou Al-Aridha n'y prirent en revanche pas part.

774 Ce dernier avait été invité afin de permettre la représentation du marché, mais également parce que les dirigeants de l'UTICA avaient été renouvelés et que sa présence permettait de réunir employeurs et employés. Hatem M'RAD et alii, *Le Dialogue National en Tunisie*, Nirvana, 2015, p. 47-48.

775 Son ouverture fut possible grâce à l'intervention de l'UGTT auprès des députés retirés de l'ANC. Elle permit en effet qu'ils acceptent de prendre part au Dialogue nationale, sans que le Gouvernement n'ait au préalable démissionné, ce qui était pourtant leur condition initiale. Une série de réunions préparatoires menées séparément par le Quartet avec les différents blocs politiques fut également nécessaire, afin de leur faire accepter une feuille de route, qui fit l'objet de discussions durant ces pourparlers.

776 Hatem M'RAD et alii, *Le Dialogue National en Tunisie*, Nirvana, 2015, p. 46, 50-52.

La question de l'inclusion de l'ensemble des partis politiques se posa bien sûr<sup>777</sup>. Toutefois, la Tunisie comptait au moment de l'ouverture du Dialogue plus d'une centaine de partis politiques, qui auraient tous dû être intégrés, si le critère de la représentation à l'ANC avait été levé. Non seulement Ennahda y était opposé, mais ce critère n'était en outre pas totalement dénué de fondement à ce stade du processus. Il posait certes le problème de ne pas réunir l'ensemble des acteurs de la crise de 2013, mais en réunissait toutefois les protagonistes, les principaux blocs étant tous représentés. Le Dialogue s'inscrivait d'autre part dans le prolongement d'institutions assises sur une légitimité démocratique acquise par l'élection et devait tendre à résoudre une crise institutionnelle, relative au blocage de l'ANC et à la question du remplacement du Gouvernement. Dès lors, la sélection des participants n'apparaissait pas incohérente et ce, d'autant plus que le Quartet permettait une réelle représentation de la société civile.

Si le Dialogue national ne remet pas en cause l'existence de l'ANC, il permit en revanche de dénouer la crise liée au Gouvernement<sup>778</sup>. Bien qu'actée *a priori* dans le cadre de la feuille de route, sa démission ne fut acquise qu'après de longues discussions, Ennahda n'étant pas prêt à l'accepter rapidement et sans condition. Le Chef du Gouvernement lui-même tergiversait et retardait l'échéance. Une fois la date fixée, le Dialogue national dut se mettre d'accord sur la personnalité qui le remplacerait. Au travers du profil dessiné, la réorientation du processus était palpable. Le nouveau Chef du Gouvernement devait en effet être politiquement neutre, susceptible de susciter l'adhésion de tous les Tunisiens et capable de résoudre la crise. Dix-sept candidats furent présentés par les participants. La liste fut peu à peu restreinte au fil des tractations menées entre les partis et du veto mis pour certains candidats par les plus grands partis politiques. Deux candidats furent finalement en lice : Jalloul Ayed, notamment soutenu par le parti Afek Tounès, et Mehdi Jemaâ, qui ne figurait pas sur la liste initiale. Sa candidature avait apparemment été préparée par Ennahda. Le soutien de ce parti était en réalité indispensable pour le bon fonctionnement du processus, même si le futur Chef du Gouvernement devait également être neutre. Dès lors, le 9 janvier 2014, Ali Laârayedh démissionna, tandis que Mehdi Jomaa était chargé de former le nouveau Gouvernement par Moncef Marzouki. Le 29 janvier, il put être investi après que l'ANC lui ait la veille accordé sa confiance. Le dernier Gouvernement de la transition était ainsi formé, alors même que l'ANC venait d'adopter le texte de la future Constitution.

Le Dialogue national eut également une influence fondamentale sur le déroulement de la transition constitutionnelle, non pas tant par les décisions qu'il permit de prendre, mais par le renouvellement des principes directeurs qu'il induisit<sup>779</sup>. Parallèlement au blocage institutionnel, le processus constituant s'était en effet enrayé. En dépit du travail des

777 Hatem M'RAD et alii, *Le Dialogue National en Tunisie*, Nirvana, 2015, p. 65-67.

778 Hatem M'RAD et alii, *Le Dialogue National en Tunisie*, Nirvana, 2015, p. 75-86.

779 Sur le rôle du Dialogue national en matière constitutionnelle, voir Hatem M'RAD et alii, *Le Dialogue National en Tunisie*, Nirvana, 2015, p. 86-99.

commissions entre février 2012 et avril 2013, puis de celui de la commission de coordination et de rédaction présidée par le président de l'ANC lui-même, le projet de Constitution établi le 1<sup>er</sup> juin 2013 avait en effet suscité de vives critiques de la part de l'opposition. Il avait pourtant fait l'objet d'amendements lors d'une phase de dialogue ouverte par le Président Marzouki, à Carthage, du 15 avril au 15 mai 2013, mais ses participants étaient insuffisamment diversifiés pour qu'elle suffise à dénouer la crise<sup>780</sup>.

Les critiques furent en outre alimentées par les manipulations auxquelles se livra le rapporteur général de la Constitution, issu d'Ennahda, qui achevèrent de briser la confiance des partis du Bloc démocratique. Une commission des consensus fut alors mise en place pour résoudre les points litigieux, mais son travail fut dans un premier temps entravé par la grave crise qui se noua suite à l'assassinat de Mohamed Brahmi et conduisit au retrait de 60 députés de l'ANC, puis au gel de ses travaux. Si le Dialogue national ne se substitua pas à la commission des consensus, il permit en revanche qu'elle reprenne et achève ses travaux, grâce à la résolution de la crise institutionnelle et par la mise en place d'un calendrier imposant la relance du processus constituant. La feuille de route préalable à l'amorce du Dialogue incluait en effet un calendrier laissant quatre semaines à l'ANC pour finaliser et adopter le projet de Constitution. De plus, il contribua à l'efficacité de la Commission des consensus en replaçant le processus sous l'angle de la négociation. Certains points litigieux, dont notamment celui des dispositions transitoires et finales, furent même discutés directement dans le cadre du Dialogue national : le Quartet veilla ainsi à ce que les désaccords parasitant l'achèvement du processus constituant soient résolus afin qu'il puisse s'achever.

En Tunisie, le retour à la négociation et au consensus fut donc décisif pour le dénouement de la transition constitutionnelle et pour l'adhésion du plus grand nombre à la Constitution. Cette expérience montre donc que, contrairement au préjugé, le consensus, tel qu'il fut institutionnalisé au Bénin, n'est pas nécessairement un facteur de blocage du processus et peut même au contraire contribuer à dénouer les conflits nés d'un mode de décision par coalition en rééquilibrant la participation des acteurs.

L'adhésion qu'il permet concourt d'ailleurs à ce qu'il soit privilégié, au-delà même d'éventuels blocages rencontrés par le processus constituant. La méthodologie choisie au Burkina Faso est éclairante de l'importance de cette motivation. Si le processus de transition est entré dans une seconde phase marquée par l'élection d'une assemblée de transition, à la suite des travaux du Conseil national de transition (CNT), la rédaction de la future Constitution ne fut en effet pas confiée à cette assemblée. Lors du Conseil des ministres du 16 mars 2016, une Commission constitutionnelle chargée de proposer, dans

<sup>780</sup> S'il répondit à la demande de plusieurs partis politiques, cette tentative fut un échec, car ses participants étaient insuffisamment diversifiés. L'UGTT ayant décidé de boycotter cette réunion, plusieurs partis dont Nidaa Tounes en firent en effet de même. Le dialogue perdait ainsi son sens ce qui contribua à ce que l'opposition rejette le projet de Constitution. Sur cette tentative de relance du Dialogue national, voir Hatem M'RAD et alii, *Le Dialogue National en Tunisie*, Nirvana, 2015, p. 35-38.

un délai de 60 jours au plus, un avant-projet de Constitution pour le passage à la cinquième République fut ainsi créée par décret.

Ses membres furent officiellement nommés lors du Conseil des ministres du 1<sup>er</sup> juin, en raison de nombreuses critiques adressées au Président quant à l'opacité de sa composition<sup>781</sup>. Cette Commission comprenait 92 membres, représentants de nombreuses catégories : 8 pour la Présidence, 13 pour les partis politiques de la majorité et 13 pour ceux de l'opposition, ainsi que 4 pour les forces de défense et de sécurité, 6 pour les autorités coutumières et traditionnelles et 6 pour les communautés religieuses. Les 42 sièges restants se répartissaient entre différents groupes de la société civile<sup>782</sup>. Sa composition était donc clairement plus inclusive que l'Assemblée nationale désignée suite aux élections législatives organisées le 29 novembre 2015. Toutefois, l'inclusion ne suffit pas à satisfaire l'opposition qui critiqua fermement le décret n° 2016-216/PRES du 14 avril 2016 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Commission constitutionnelle. Elle menaça même de boycotter la commission, car il prévoyait la prise des décisions à la majorité relative, y compris concernant l'avant-projet de Constitution<sup>783</sup>. Suite notamment à une rencontre avec Zéphirin Diabré, Chef de File de l'Opposition Politique, le 7 juillet, le Président annonça lors du Conseil des ministres du 13 juillet 2016 avoir pris un décret modificatif afin de répondre aux attentes relatives au mode de décision<sup>784</sup>.

La commission constitutionnelle put ainsi être installée le 29 septembre 2016<sup>785</sup>. Son caractère inclusif, résultant de la cooptation négociée avec l'opposition, ainsi que le choix du consensus ne furent donc pas considérés au Burkina Faso comme de nature à fragiliser le processus constituant. La Commission est d'ailleurs parvenue à remettre l'avant-projet de Constitution au Président Kaboré le 20 juillet 2017<sup>786</sup>. Au contraire, en dépit des difficultés inhérentes aux négociations, le consensus fut bien plutôt perçu comme une garantie de l'adhésion de tous au processus et au texte de la future Constitution.

Cette motivation n'est propre ni au Burkina Faso, ni à la Tunisie, la formation de la *Ponencia* en Espagne reposant par exemple sur le même ressort. Elle est également un facteur complémentaire expliquant que le consensus ait été institutionnalisé comme mode

781 Le compte-rendu du Conseil des ministres du 1<sup>er</sup> juin comprenant la liste complète des membres de la Commission constitutionnelle est disponible en ligne : <http://lefaso.net/spip.php?article71532>.

782 5 pour les organisations de la société civile, 2 pour le Conseil supérieur de la magistrature, 5 pour les Burkinabé de l'extérieur, 3 pour les centrales syndicales, 2 pour les syndicats autonomes, 2 pour les associations féminines, 3 pour les mouvements et associations de jeunesse, 1 pour l'association des femmes juristes, 2 pour les médias, 5 pour le monde rural, 2 pour les opérateurs économiques, 2 pour le secteur informel et l'artisanat, 2 pour les organisations de défense de l'environnement, 2 pour l'UFR/SJP, 2 pour le Barreau, 1 pour l'UFR de sciences humaines et 1 pour les associations de droit constitutionnel.

783 Le Monde, « Au Burkina Faso, l'introuvable commission constitutionnelle », 8 juillet 2016, [http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/07/08/au-burkina-faso-l-introuvable-commission-constitutionnelle\\_4966575\\_3212.html](http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/07/08/au-burkina-faso-l-introuvable-commission-constitutionnelle_4966575_3212.html).

784 Le compte-rendu du Conseil des ministres du 13 juillet 2016 est disponible en ligne : <http://lefaso.net/spip.php?article72272>.

785 <http://www.presidence.bf/index.php/les-actualites/890-commission-constitutionnelle-les-92-membres-installes-par-le-president-du-faso>.

786 RFI, « Burkina Faso : le projet de Constitution entre les mains du Président Kaboré », 20 juillet 2017, <http://www.rfi.fr/afrique/20170720-burkina-faso-le-projet-nouvelle-constitution-entre-mains-president-kabore>.



d'arrêt des décisions au sein de la Conférence nationale du Bénin. Cet objectif explique d'ailleurs – plus globalement – que les organes originaires hétérogènes retiennent généralement un mode de décision fondé sur la négociation, plutôt que sur la coalition. Il concourut enfin à que la Conférence nationale du Bénin veille à préserver le consensus à l'issue de ses travaux.

## SECTION 2. LE MAINTIEN DU CONSENSUS APRÈS LA CONFÉRENCE NATIONALE

Dans l'ensemble des processus analysés, les organes originaires inclusifs formés par cooptation et fondés sur la négociation ne perdurèrent pas tout au long de la transition constitutionnelle. En dépit de ce point commun, deux solutions différentes furent mises en œuvre à l'issue de leurs travaux, la Conférence nationale du Bénin ayant ouvert la voie de la seconde.

La première solution – qui semble la plus courante – consiste à organiser des élections au suffrage universel direct afin de former une assemblée constituante chargée d'adopter le projet de Constitution définitif. Elle fut notamment utilisée en Pologne et en Bulgarie et en Afrique du Sud, mais également en Tunisie, dans le cadre d'un processus cette fois révolutionnaire. L'élection d'une assemblée au suffrage universel direct permit, dans ces pays, que la seconde phase de la transition constitutionnelle se caractérise par un mode d'exercice du pouvoir constituant légitime dans un régime démocratique. Cette méthode offre l'avantage de légitimer le texte de la future Constitution, y compris lorsque son adoption s'inscrit en rupture matérielle et formelle avec l'ordre juridique antérieur. Emmanuel Cartier a ainsi souligné que « *l'usurpation du pouvoir constituant par une autorité constituée ou par une autorité auto-constituée (...) conduit l'usurpateur à rechercher dans la formation d'un corps constitué légitime la validation de ses actes et l'élaboration de la nouvelle Constitution, c'est-à-dire l'exercice positif du pouvoir constituant (...). Il y a donc une sorte de relais entre l'autorité usurpatrice du pouvoir constituant, qui procède à la rupture avec l'ordre juridique en vigueur, et un organe constituant nouveau dont la fonction est à la fois de légitimer l'usurpation de son géniteur et d'exercer formellement le pouvoir constituant afin d'adopter la nouvelle Constitution* »<sup>787</sup>.

Toutefois, la Conférence nationale du Bénin opta pour une deuxième solution marquée par la volonté non de légitimer démocratiquement le processus, mais de conserver le consensus acquis en son sein. Elle forma en effet des institutions de transition composées de membres qu'elle désigna elle-même et qui – à l'exception notable du Président – émanaient d'elle. Les CNS postérieures privilégièrent également la même option. L'analyse comparative confirme la motivation de ce choix. Les Dialogues interburundais

787 Emmanuel CARTIER, « Les petites constitutions : contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire », *RFDC*, 2007/3, p. 531-532.

et intercongolais, au cours desquels les exigences d'inclusion et de consensus étaient renforcées par l'impératif du maintien de la paix, procédèrent en effet de manière analogue (§ 1).

La prévalence du choix en faveur du consensus lors de la transition constitutionnelle béninoise ne se limitait toutefois pas à ce procédé. Elle incluait également une procédure mêlant l'interaction des institutions de transition et l'implication directe du Peuple (§ 2).

## § 1. La formation spécifique des institutions de transition

La méthode utilisée par la Conférence nationale du Bénin pour former les institutions de transition devant lui succéder est atypique. Sa principale spécificité ne réside pas dans leurs compétences ou leurs dénominations, car ces dernières sont souvent inhabituelles au cours des transitions, mais dans le mode de sélections des acteurs admis à les intégrer. Au lieu de décider d'organiser une élection au suffrage universel, elle choisit de recourir à nouveau à la cooptation. Dans cette seconde phase, la cooptation ne signifiait toutefois pas l'absence d'élection, mais que seuls les participants à la Conférence nationale pouvaient être sélectionnés pour participer à la suite du processus. Ce mode de sélection fut inclus dans le pacte passé entre les participants, car intégré à la Constitution de transition, quand bien même son adoption reposa sur un procédé spécifique au Bénin<sup>788</sup>. Toutes les CNS postérieures en firent de même<sup>789</sup>, même si la Constitution de transition zaïroise fut adoptée dans des conditions discutables<sup>790</sup>. L'analyse croisée de la formation des institutions de transition dans l'ensemble des pays organisateurs d'une CNS est ici essentielle. Elle concourt en effet à expliquer pourquoi toutes ne parvinrent pas au même résultat que la Conférence nationale du Bénin.

Le choix de la cooptation ne fut certes pas dénué de stratégies individuelles, puisqu'il favorisait – bien davantage que l'élection – le maintien de l'inclusion des conférenciers et donc leur participation à l'exercice du pouvoir. Il présentait également un avantage pratique en permettant une avancée plus rapide du processus constituant, tout en évitant la complexe organisation d'élections sur le plan technique, ce qui influa sans doute sur la décision, notamment au Bénin où la transition fut menée selon un impératif de rapidité. Toutefois, la cooptation présentait surtout l'avantage de maximiser les chances de préserver le consensus auquel la Conférence nationale était parvenue. Grâce à ce choix,

<sup>788</sup> Au Bénin, ce fut le HCR qui adopta formellement, le 30 juillet 1990, la loi constitutionnelle n° 90-022 portant organisation des pouvoirs de la période transitoire.

<sup>789</sup> Au Congo, la CNS adopta l'Acte n° 003 du 4 juin 1991 portant adoption de l'acte fondamental portant organisation des Pouvoirs publics durant la période de transition ; au Niger, l'Acte fondamental n° 21/CN du 29 octobre 1991 portant organisation des pouvoirs publics pendant la période de transition fut pris par les conférenciers ; les délégués congolais adoptèrent l'Acte n° 7 portant loi constitutionnelle organisant les pouvoirs durant la période de transition le 23 août 1991 ; la CNS du Tchad adopta quant à elle une Charte de transition le 5 avril 1993.

<sup>790</sup> Au Zaïre, les délégués adoptèrent, le 4 août 1992, l'Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de transition sur la base du Compromis politique global du 31 juillet 1992 négocié entre la CNS et le Président Mobutu.

les participants souscrivirent en effet aisément au choix de la méthode et la compétition électorale fut limitée, tandis que la permanence des participants entretenait le consensus initial. L'analyse comparative le confirme, cette méthode ayant également été retenue dans le cadre des dialogues interburundais et intercongolais, où elle fut d'abord établie dans le cadre d'un accord passé au sein de l'organe originaire<sup>791</sup>, sur la base duquel fut ensuite rédigée une Constitution de transition<sup>792</sup>. Dans ces contextes post-conflit, la poursuite de la transition et donc la consolidation de la paix exigeaient en effet de garantir aux belligérants leur participation, qui plus est équitable, au sein des institutions de transition.

Ainsi, la Conférence nationale du Bénin décida de prioriser le maintien du consensus et recourut à la cooptation pour former tant l'organe législatif (A), que l'Exécutif (B) de transition.

### A. *La formation des organes « législatifs » de transition*

La Conférence nationale du Bénin et les CNS postérieures (1), comme les dialogues interburundais et intercongolais (2) recoururent à la cooptation pour former des organes législatifs préservant le consensus initial. Les exigences furent néanmoins plus souples dans le cadre des premières, que des seconds, l'absence de conflits armés permettant un rapport moins strict à l'inclusion et au consensus. Cette différence témoigne de l'importance de la cooptation en tant que mécanisme de préservation du consensus.

#### 1. La cooptation, comme technique de préservation des acquis de la Conférence nationale

La Conférence nationale du Bénin décida de former un organe législatif de transition, dénommé Haut Conseil de la République (HCR), qui se caractérisait par la cooptation de ses membres, mais également par une composition très resserrée. Le Rapport de la Commission des lois et des affaires constitutionnelles, approuvé par la Conférence nationale, prévoyait en effet que le HCR serait composé des treize membres du Présidium, des six anciens Présidents de la République<sup>793</sup>, des trois présidents des commissions de la Conférence ainsi que d'un représentant choisi par les délégués de chacune des six provinces appartenant aux catégories Associations de développement, paysans, artisans et sages<sup>794</sup>. Les noms des

791 L'Accord d'Arusha pour la paix et la Réconciliation au Burundi du 28 août 2000 et l'Accord global et inclusif sur la transition, signé le 17 décembre 2002, en RDC.

792 Au Burundi, la Constitution de transition fut promulguée par la loi n° 1/017 du 28 octobre 2001. En RDC, la Constitution de transition fut promulguée le 4 avril 2003.

793 Ces anciens Présidents étaient Hubert Maga, Justin Ahomadegbe Tometin, Emile-Derlin Zinsou, Paul-Emile de Souza, Tairou Congacou et Maurice Kouandété.

794 *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 54-55.

28 délégués ainsi sélectionnés par leurs pairs pour intégrer le HCR figurent dans les Actes de la Conférence nationale<sup>795</sup>.

Comme l'affirme Stéphane Bolle<sup>796</sup>, la composition du HCR était ainsi assez restreinte et surtout résolument antiautoritaire : « *le HCR n'accueille en son sein que les politiciens de l'opposition démocratique : les dignitaires de l'Etat-PRPB et les avocats libéraux Robert Dossou et Adrien Houngbédji ont été écartés pour leur complicité ou leur trop grande modération à l'égard du Président Kérékou* ». Cette composition s'inscrivait pourtant résolument dans la continuité des travaux de la Conférence nationale, car elle demeurait consensuelle, garantissait la reconduction de ses protagonistes et conservait une dimension participative au travers des représentants des provinces.

Les CNS postérieures formèrent des organes législatifs de transition de manière apparemment assez identique. Au Togo, au Niger et au Zaïre, il était également dénommé HCR. Les confrenciers congolais choisirent quant à eux de l'expression Conseil Supérieur de la République (CSR), tandis que les délégués tchadiens retenaient la dénomination de Conseil Supérieur de la Transition (CST). S'ils présentaient certes des similitudes avec le HCR béninois, leurs compositions se caractérisèrent généralement par un nombre moins restreint de membres et par une plus forte politisation.

Au Congo, l'article 48 de la Constitution de transition disposait que les membres du CSR seraient élus par la Conférence nationale, sa composition étant fixée par l'un de ses actes. Les délégués adoptèrent donc l'Acte portant statut du CSR<sup>797</sup>, dont l'article 3 fixait à 153 le nombre de ses membres et précisait qu'il serait « *composé de toutes les sensibilités politiques et civiles ayant participé à la Conférence nationale* ». Les sièges étaient répartis de la manière suivante : 69 pour les partis politiques, 15 pour les associations scientifiques, 19 pour les associations civiles, 5 pour les associations féminines, 7 pour les organisations non gouvernementales, 7 pour les confessions religieuses, 15 pour les syndicats des travailleurs, 1 pour les fondations, 1 pour les syndicats patronaux, 1 pour les chambres de commerce, 3 individualités et 10 pour les régions. L'élection se déroula sur la base d'une liste complète. Pour son établissement, chaque parti désigna un membre en son sein, tandis que les associations bénéficiant d'un quota s'étaient regroupées pour procéder à un vote global<sup>798</sup>.

Le 5 juin 1991, Mgr Ernest Kombo – président de la Conférence nationale – fut élu à l'unanimité à la présidence du CSR<sup>799</sup>, tandis que les élections pour le Bureau se dérou-

<sup>795</sup> Atacora : Albert Sansuamou, Atlantique : Alexis Hountondji, Borgou : Djibril Debourou, Mono : René Dossa, Ouémé : Joseph Keke, Zou : Jean-Roger Ahoyo. *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 105.

<sup>796</sup> Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 124.

<sup>797</sup> Acte n° 029/91/ CNS portant statut du Conseil Supérieur de la République.

<sup>798</sup> Rémi BAZENGISSA-GANGA, *Les voies du politique au Congo*, Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, p. 395.

<sup>799</sup> Calixthe BANIAFOUNA, *Congo Démocratie – Les déboires de l'apprentissage*, Volume 1, L'Harmattan, 1995, p. 67.

lèrent du 5 au 8 juin. Sa composition traduisit un retour en force des lignes de partage classiques dans l'organisation du pouvoir congolais<sup>800</sup>. Elle symbolisa tout d'abord l'éviction des jeunes, qui avaient pourtant été les acteurs les plus virulents de la Conférence nationale, au profit des aînés. Ensuite, pour chaque poste, le candidat ayant le soutien des Sudistes et particulièrement des Kongo du Pool l'emporta. Ainsi, Fulgence Milandou, pourtant représentant du PCT, fut élu au poste de Deuxième vice-Président, contre Ekolo Itoua, le candidat des forces du changement. Le HCR congolais comprenait donc bien plus de membres que son homologue béninois. Il était également plus diversifié, car le principe de la représentation par composante était maintenu, et sa composition était moins marquée par la prééminence des acteurs externes à l'ancien régime, ce qui découlait également de soutiens régionalistes.

Au Togo, en vertu de l'article 17 de la Constitution de transition, le HCR était composé de 79 membres. Les sièges furent également répartis entre les différentes composantes. Les sièges étaient attribués de la manière suivante : 31 pour les collectivités territoriales, 22 pour les partis politiques, 15 pour les associations, 10 pour les organisations socio-professionnelles, auxquels s'ajoutait le président du Présidium de la Conférence nationale. Ce dernier était par ailleurs le président de droit du HCR (article 18 de la Constitution transitoire). Chaque composante élut en son sein ses propres représentants<sup>801</sup>. Ainsi, les délégués originaires de chaque collectivité territoriale proposèrent les trente et un membres représentant les collectivités territoriales. De même, les délégués appartenant au parti politique, à l'association ou à l'organisation socio-professionnelle concerné(e) proposèrent le candidat qui devait le ou la représenter au sein du HCR. La Conférence nationale entérinait ensuite simplement ces propositions.

En vertu de ces règles<sup>802</sup>, certains délégués – appartenant aux partis politiques, aux associations et aux organisations socio-professionnelles – votèrent donc pour désigner deux représentants (dans le cadre de leur groupe, puis dans celui de leur collectivité territoriale), tandis que les autres ne votèrent que pour désigner un représentant territorial. Si les partis politiques disposaient de moins de sièges qu'au Congo, la composition du HCR traduisit également une « repolitisation » : les 22 partis politiques avaient en effet un représentant chacun, tandis que les 176 associations présentes à la Conférence nationale ne disposaient plus que de 15 représentants. En outre, la représentation des partis

800 Président : Mgr Ernest Kombo, président de la Conférence nationale, Conférence Episcopale du Congo ; Premier vice-Président : Jean-Michel Bokamba Yangouma, CSC ; Deuxième vice-Président : Fulgence Milandou, PCT ; Troisième vice-Président : André Ganfina, RDPC ; Quatrième vice-Président : Bilongo Manené ; Premier Secrétaire : Léon Bemba, Molidé ; Deuxième Secrétaire : Paulette Yambo, Association des professionnelles africaines de la communication ; Premier Questeur : Brigitte Yengo, Trésorière générale de la Conférence nationale, Pen International ; Deuxième Questeur : Jacques Kibangadi. Calixthe BANIAFOUNA, *Congo Démocratie – Les déboires de l'apprentissage*, Volume 1, L'Harmattan, 1995, p. 67 et Rémi BAZENGUISSA-GANGA, *Les voies de la politique au Congo*, Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, p. 395-397.

801 Aboudou Salami MANAM SANI, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, p. 184-187.

802 Ces règles étaient fixées à l'article 1<sup>er</sup> de l'Acte n° 8 portant modalités d'élection des membres du Haut Conseil de la République.

politiques et des préfectures n'étaient pas corrélées à leur représentativité. Tous disposaient en effet d'un représentant, quel que soit le soutien populaire du parti ou le nombre d'habitants de la préfecture.

Ce mode de composition conduisit enfin à rompre avec la tradition consistant, depuis 1946, à tenir compte de la géopolitique nationale dans la composition du Parlement et notamment de la division entre le Nord et le Sud. Sur les 79 membres du HCR, 23 seulement représentaient en effet le Nord contre 56 pour le Sud dont une quinzaine pour la seule préfecture des Lacs. En conclusion, Stéphane Scrive indique que la formation du HCR reconduisit en son sein les clivages de l'opposition, qui avaient déjà lourdement pesé sur le déroulement de la Conférence nationale<sup>803</sup>.

Au Niger, le HCR n'était quant à lui composé de quinze membres élus individuellement par la Conférence nationale (article 6 de l'Acte fondamental n° 21), dont seuls les cinq formant le bureau étaient considérés comme permanents (article 7 de l'Acte fondamental n° 21). L'élection des membres du HCR eut lieu en deux temps au Niger<sup>804</sup>. André Salifou, le président de la Conférence, fut élu le 2 novembre 1991 à la tête du HCR. Les quatre autres membres du Bureau – Omar Idi Ango (Premier vice-président), Adamou Kombo (Deuxième vice-président), Saidou Sabo (Secrétaire général) et Ali Marou (Secrétaire général adjoint) – furent désignés le même jour<sup>805</sup>, les dix derniers membres étant élus le lendemain<sup>806</sup>. La prééminence de l'opposition fut ainsi reconduite de la Conférence nationale au HCR, dont le mode de composition demeurait toutefois le plus proche de celui du HCR béninois.

Au Zaïre, les très fortes tensions entre l'opposition et le Président Mobutu entravèrent les travaux de la CNS et expliquent que la désignation des membres du HCR n'ait eu lieu que du 2 au 5 décembre 1992. La CNS adopta tout d'abord, le 2 décembre, un acte portant composition du HCR. Gauthier de Villers lui-même, pourtant spécialiste de ce pays et de cette période, affirme ne pas disposer d'informations relatives aux modalités et au déroulement de ces élections<sup>807</sup>. Il apparaît néanmoins que 455 membres furent élus, ce qui s'avère bien supérieur aux 359 conseillers prévus par l'article 52 de la Constitution de transition. La composante Partis politiques du HCR était clairement dominée par l'opposition. Sur ses 141 conseillers, 60 étaient ainsi étiquetés Union sacrée, contre 17 seulement pour la mouvance présidentielle.

803. Stéphane SCRIVE, *La crise de la Démocratie en Afrique – L'exemple du Togo*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2009, p. 135.

804. Kadidiatou LY, *Travail gouvernemental et parlementaire au Niger : sur le chemin de la Démocratie*, Thèse de doctorat en droit, Université de Paris-Sud XI, novembre 2005, p. 52-53.

805. Agence Nigérienne de presse, *Niger Conférence Nationale Souveraine – Sélection des dépêches*, p. 70.

806. Irène Diawara, Aichatou Foumakoye, Bibata Adamou, Abdou Idrissa, Muhamed Moudour, André Wright, Jackou Sanoussi, Ali Madougou, Alazi Soumaila et Habib Moctar. Agence Nigérienne de presse, *Niger Conférence Nationale Souveraine – Sélection des dépêches*, p. 71.

807. Gauthier de VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 143-144.

Le 5 décembre, la Conférence nationale désigna Mgr Monsengwo, président de la CNS, à la présidence du HCR. Néanmoins, ce dernier avait une conception particulière de sa nouvelle fonction. Il affirma ainsi que son rôle se bornerait « à celui reconnu au *Haut Conseil de la République d'assurer des médiations ponctuelles et nécessaires au maintien de l'harmonie entre les Institutions et au sein des Institutions de la République en cas de conflit majeur* ». Cette perception était certes parfaitement louable pour la rationalisation et la pacification du processus transitionnel, mais n'était pas conforme à l'ampleur des attributions dévolues au HCR, conçu comme un véritable pouvoir législatif de transition. Cette autolimitation de son président était d'autant plus problématique que le HCR allait être confronté au Président Mobutu, adversaire redoutable qui n'était pas décidé à laisser se poursuivre le processus tel que la CNS l'avait initié.

Le CST tchadien était quant à lui composé de 57 membres choisis par la Conférence nationale, les anciens Chefs d'Etat présents ou représentés lors des assises en étant, en outre, membres de droit (article 70 de la Charte de transition). Leur désignation se déroula par composante<sup>808</sup>. Lorsque les délégués d'une même composante parvinrent à établir une liste comprenant autant de candidats que de sièges attribués, la Conférence nationale les élit simplement par acclamations. Toutefois, il y eut de nombreux cas pour lesquels les négociations n'aboutirent qu'à l'établissement de listes comprenant davantage de noms que de sièges disponibles. Il y avait ainsi trente-huit candidats des partis politiques, alors que vingt-cinq sièges seulement leur étaient réservés. La Conférence nationale procéda alors par vote, au scrutin de liste et à bulletin secret. Les techniques de dépouillement furent particulièrement efficaces ce qui permit à la Conférence nationale de procéder à l'ensemble des opérations électorales en moins de vingt-quatre heures. Le Bureau devait être directement élu par les membres du CST, mais être présenté à la Conférence nationale (article 71 de la Charte de la transition). Cette dernière formalité ne put être respectée, les élections s'étant achevées deux heures avant la clôture des travaux de la CNS. Le CST désigna à sa tête l'ancien Président Lol Mahamat Choua, affilié au Forum. Les autres membres du Bureau se caractérisaient également par leur indépendance à l'égard du MPS et du pouvoir.

Partout, les organes législatifs de transition formés par les CNS en furent donc l'émanation. A des degrés divers, ils s'en distinguèrent toutefois par un renforcement des acteurs externes au régime au détriment des acteurs internes. Cohérent avec l'objectif de démocratisation, ce choix était également risqué. Cette « normalisation » institutionnelle permettait en effet une manifestation accrue des ambitions personnelles, d'autant plus importante que l'Exécutif était également partiellement renouvelé, ce qui constituait un facteur supplémentaire de concurrence. A cet égard, la composition resserrée choisie au Bénin, puis au Niger, ainsi que la permanence des acteurs structurants de la Conférence nationale semblaient être le meilleur gage de la préservation du consensus. Au contraire, lorsque l'organe législatif

808 Robert BUIJTENHUIJS, *La conférence nationale souveraine du Tchad*, Karthala, 1993, p. 178-181.

de transition était composé d'un nombre élevé de membres, le risque qu'il se transforme en arène politique était plus élevé, notamment lorsque la diversité des participants s'était réduite. Les différentes compositions des organes législatifs de transition figurent dans le tableau ci-dessous, qui met en évidence des différences significatives.

**TABLEAU 8. Tableau comparatif des organes législatifs de transition formés par les CNS**

Pays	Bénin	Congo	Togo	Niger	Zaïre	Tchad
<b>Organe législatif de transition</b>	HCR	CSR	HCR	HCR	HCR	CST
<b>Nombre de membres</b>	28	153	79	15	455	57

La comparaison de ces organes législatifs avec ceux formés par les Dialogues interburundais et intercongolais permet un effet de loupe sur la finalité du recours à la cooptation, en tant que mécanisme de préservation du consensus après la disparition de l'organe originaire.

## 2. Le symbolique recours à la cooptation dans les contextes post-conflit

Au Burundi et en RDC, les solutions dégagées lors des négociations furent marquées par l'exigence du maintien de la représentation de tous et, tout particulièrement, des acteurs belligérants. Le contexte post-conflit met ainsi en lumière le recours à la cooptation, comme mécanisme de préservation du consensus. L'analyse comparative est alors un moyen de saisir l'usage de ce mode de sélection par la Conférence nationale du Bénin. Si l'organe législatif de transition formé au Burundi était le reflet des crises cycliques traversées par le pays, le Parlement de transition en RDC se distinguait quant à lui par la précision des règles de répartition présidant à sa composition et par la très stricte égalité maintenue entre les principaux groupes.

L'Accord d'Arusha pour la paix et la Réconciliation au Burundi du 28 août 2000 s'avère soucieux de protéger les acquis des protagonistes des différentes crises traversées par le pays et donc de maintenir tant l'inclusion, que le consensus. Ainsi, les Notes explicatives sur le Protocole II (Appendice 1 de l'Accord) précise que, concernant les Arrangements pour la période de transition, trois principes ont guidé la recherche de l'équilibre : inclusion de tous les partis, aucun groupe ne doit disposer à lui seul de la majorité requise pour la prise de décision et rétablissement dans leurs droits, dans la mesure du possible, des membres des partis disloqués par l'assassinat du Président élu et des membres de l'Assemblée nationale de 1993.

L'article 15 du Protocole II consacré à la Démocratie et la bonne gouvernance de l'Accord prévoyait alors la création d'un corps législatif de transition, composé d'une



Assemblée nationale et d'un Sénat, dont le mode de composition était particulièrement original.

L'Assemblée nationale ne fut ainsi pas renouvelée mais élargie, sa composition finale étant donc formée par strates issues de différentes périodes. Les députés élus lors des élections démocratiques de 1993 conservaient leurs sièges. En cas de vacance ou de remplacement, le parti ayant initialement remporté le siège concerné en gardait également le bénéfice. Les représentants élus lors des élections législatives du 29 juin 1993 étaient au nombre de 81, 65 du Frodebu et 16 de l'Uprona. Si, en vertu de la Constitution du 13 mars 1992, leur mandat n'était que de cinq ans, les conflits survenus au Burundi avaient toutefois empêché leur renouvellement régulier.

En 1998, la composition de l'Assemblée nationale avait toutefois été élargie une première fois. Suite au coup d'Etat de Pierre Buyoya, les pouvoirs exécutif et législatif avaient en effet mené une première phase de négociation. Si elle s'était avérée insuffisante pour la pacification du pays, elle avait cependant permis un accord sur la plateforme politique du régime de transition et l'adoption d'un acte constitutionnel, tous deux datés du 6 juin 1998. Le premier texte<sup>809</sup> prévoyait notamment que l'Assemblée nationale soit composée 121 membres. En vertu de l'Acte constitutionnel<sup>810</sup>, l'Assemblée nationale était ainsi devenue « de transition ». Aux représentants élus en 1993, avait en effet été adjoint un parlementaire par parti politique agréé avant l'Acte constitutionnel et ne disposant pas de représentant parmi les élus (article 96). Chacun d'entre eux avait été désigné par les instances nationales de son parti (article 98). Vingt-huit membres de la société civile, désignés par une concertation du Président de la République, du président de l'Assemblée nationale et du président et vice-président du Conseil des *Bashingantahe* pour l'unité nationale et la réconciliation, avaient également intégré l'Assemblée nationale de transition en vertu de l'article 99 de l'Acte constitutionnel.

Sur le fondement de l'article 15 du Protocole II de l'Accord d'Arusha, ces 28 parlementaires issus de la société civile devaient eux aussi conserver leurs sièges au sein de la nouvelle Assemblée de transition, ainsi que les membres nommés même en cas de retour au pays des personnes élues en 1993. Enfin, l'ensemble des partis participant à l'Accord sans représentant sur la base des résultats de 1993 avaient droit à au moins trois représentants. L'article 133 de la Constitution de transition fixa finalement ce nombre à quatre députés.

Selon les Notes explicatives sur le Protocole II, cette proposition du Bureau conjuguait trois propositions : l'Assemblée nationale doit en partie être le reflet des dernières élections et être ainsi légitime ; elle doit inclure toutes les parties présentes aux négociations

809 L'accord sur la plate-forme politique du régime de transition du 6 juin 1998 est disponible en ligne sur la Digi-thèque MJP : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/bi1998a.htm>.

810 L'Acte constitutionnel du 6 juin 1998 est disponible en ligne sur la Digi-thèque MJP : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/bi1998.htm>.

et être donc ouverte à tous ; elle doit favoriser de véritables échanges lors des discussions et donc ne permettre à aucun groupe d'occuper plus des deux tiers des sièges.

Sur cette base, l'Assemblée nationale formée le 4 janvier 2002 comptait 185 députés. Elle fut ensuite successivement élargie lors de l'intégration des belligérants au processus. Ainsi, par exemple, sur la base du Protocole de Pretoria sur les partages des pouvoirs politique, de défense et de sécurité au Burundi du 8 octobre 2003<sup>811</sup>, le CNDD-FDD obtint 15 sièges à l'Assemblée nationale<sup>812</sup>. L'Assemblée nationale de transition passa ainsi au cours du processus de 185 à 220 députés<sup>813</sup>.

L'article 15 du Protocole II de l'Accord d'Arusha prévoyait également la mise en place d'un Sénat pour la durée de la transition. Il devait comprendre les anciens chefs d'Etat ainsi que trois personnes issues de l'ethnie Twa<sup>814</sup>. Le Président de la République et le Bureau de l'Assemblée nationale devait en outre le composer en cooptant des membres de l'Assemblée nationale de transition et en veillant au respect des équilibres politiques, ethniques et régionaux. L'article 141 de la Constitution de transition précisa que devaient être cooptés – au sein de l'Assemblée nationale de transition et en dehors de celle-ci – au moins deux ressortissants de chaque province provenant de composantes ethniques différentes. Il disposait en outre que « *le nombre des sénateurs, paritaire ethniquement et politiquement, ne peut être supérieur à 54* ». Il ne compta en fait que 52 sénateurs<sup>815</sup>. Le Sénat présentait donc la particularité d'ajouter au critère politique, le critère provincial et ethnique. Il devait ainsi être paritairement composé de Hutu et de Tutsi. En désaccord avec les compétences de nomination dévolues au Sénat, le CNDD-FDD refusa d'y entrer après avoir intégré le processus d'Arusha<sup>816</sup>.

Les deux chambres parlementaires furent respectivement inaugurées les 4 janvier et 4 février 2002<sup>817</sup>, la période de transition ayant débuté le 1<sup>er</sup> novembre. Jean Minani, président du Frodebu, obtint la présidence de l'Assemblée nationale, avec

811 Le Protocole de Pretoria sur les partages des pouvoirs politique de défense et de sécurité au Burundi est disponible en ligne : [https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Paix/Accords%20de%20paix/GOB\\_CNDD-FDD-fr-Protocole\\_Pr%C3%A9toria\\_partage\\_pouvoir\\_8\\_octobre\\_2003.pdf](https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Paix/Accords%20de%20paix/GOB_CNDD-FDD-fr-Protocole_Pr%C3%A9toria_partage_pouvoir_8_octobre_2003.pdf).

812 La Cour constitutionnelle fut d'ailleurs appelée à se prononcer sur la régularité de leur désignation et rendit un arrêt du 11 mars 2014 la déclarant conforme à la Constitution de transition. Arrêt RCCB 76 du 11 mars 2014 rendu par la Cour constitutionnelle du Burundi en matière de contrôle de régularité de la procédure de désignation des membres de l'Assemblée nationale de transition, texte intégral consultable en ligne : <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Constitution/Cour%20Constitutionnelle/CC%202001/RCCB76.pdf>.

813 Information issue du site institutionnel de l'Assemblée nationale du Burundi : <http://www.assemblee.bi/Historique>.

814 Les Twa sont un peuple pygmée, formant un groupe ethnique ultra-minoritaire au Burundi. Ils représentent environ 1 % de la population.

815 Liste des membres du Sénat de transition consultable sur le site institutionnel du Sénat du Burundi : [http://www.senat.bi/?page\\_id=48](http://www.senat.bi/?page_id=48).

816 Point 3 du Protocole de Pretoria sur les questions restées en suspens en vue du partage des pouvoirs politique, de défense et de sécurité au Burundi du 2 novembre 2003. Texte consultable en ligne : [https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Paix/Accords%20de%20paix/GOB\\_CNDD-FDD\\_fr\\_Pretoria\\_prot\\_021103.pdf](https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Paix/Accords%20de%20paix/GOB_CNDD-FDD_fr_Pretoria_prot_021103.pdf).

817 International Crisis Group, « Après six mois de transition au Burundi : poursuivre la guerre ou gagner la paix ? », Rapport Afrique n° 46, 24 mai 2002, [https://www.files.ethz.ch/isn/28723/046\\_apres\\_six\\_mois\\_de\\_transition\\_au\\_burundi.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/28723/046_apres_six_mois_de_transition_au_burundi.pdf), p. 2.

le soutien des députés de l'Uprona. Le vice-président, Frédéric Ngenzebuhoro, était quant à lui de l'Uprona. La répartition des postes était inversée au Sénat, Libère Barunyeretse de l'Uprona en étant le président et Pierre Claver Nahimana, du Frodebu, le vice-président.

En RDC, la formation du Parlement de transition fut fondée sur la même logique, mais demeura plus classique. L'Accord global et inclusif signé à Prétoria le 17 décembre 2002 et adopté à Sun City le 1<sup>er</sup> avril 2003 maintint l'inclusion comme le premier des principes directeurs de la transition, afin de préserver le consensus issu de la première phase du processus. Il stipulait ainsi : « *Pour garantir une transition pacifique, les Parties participent à la gestion politique durant la transition. Les institutions qu'elles mettront en place durant la transition doivent assurer une représentation appropriée des onze Provinces du pays, des différentes sensibilités au sein des forces politiques et sociales. En particulier, il faudrait prévoir une représentation appropriée des femmes à tous les niveaux de responsabilité* ». Le point 6 de la partie consacrée aux principes directeurs précisait à cet égard que « *la répartition des responsabilités au sein des institutions de la transition et à tous les niveaux de l'Etat se fait sur la base du principe de l'inclusivité et du partage équitable entre les composantes et entités au Dialogue intercongolais selon des critères de compétence de crédibilité, d'honorabilité et dans un esprit de réconciliation nationale* ».

Afin de garantir le respect de ces principes et de ses autres stipulations, l'Accord global et inclusif imposait en outre la mise en place d'une Commission de suivi pour sa mise en œuvre. Présidée par le Président Kabila, elle était composée de deux représentants par composantes et d'un représentant par entité<sup>818</sup>. Cet accord prévoyait également la mise en place d'un Parlement de transition bicaméral, comprenant une Assemblée nationale composée de 500 députés et un Sénat composé de 120 sénateurs. Son Annexe 1, considérée comme l'une de ses parties intégrantes ayant force obligatoire, précisait en outre la répartition – entre les différentes composantes et entités – des sièges de l'Assemblée nationale, ainsi que de ceux de leurs bureaux respectifs. Cette répartition, reprise aux articles 99, 102, 105 et 108 de la Constitution de transition, est indiquée dans le tableau ci-dessous.

<sup>818</sup> Le Comité de suivi de la mise en œuvre de l'Accord global et inclusif fut mis en place en avril 2003 et comprenait Samba Kaputo et Didier Etumba pour le Gouvernement, Olivier Kamitatu (ensuite remplacé par Thomas Luhaka) et Alexis Thambwe Mwamba pour le MLC, Azarias Ruberwa et Jean-Pierre Ondekane (ensuite remplacés par Moïse Nyarubao et Jean-Marie Emungu) pour le RCD, Matenda-Kyelu et Mgr Kuye-Ndondo pour la Société civile, Joseph Olenghankoy et Pierre Pay Pay pour l'Opposition politique, Sumaili Koloso pour le RCD-ML, Tshibwabwa Ashila Pashi pour le RCD-N et Anselme Enerunga pour les Maï-Maï. Gauthier DE VILLERS, *RDC De la guerre aux élections – L'ascension de Joseph Kabila et la naissance de la Troisième République (janvier 2001-août 2008)*, L'Harmattan, « Cahiers africains », n° 75, 2009, p. 223.

**TABEAU 9. Tableau de la répartition des sièges parlementaires par composante en RDC**

	Ass. Nat.	Bureau Ass. Nat.	Sénat	Bureau Sénat	Total
<b>RCD</b>	94	2 <sup>e</sup> Vice-Pdt	22	1 <sup>er</sup> Vice-Pdt	116
<b>MLC</b>	94	Pdt	22	2 <sup>e</sup> Rapporteur adjoint	116
<b>Gouvernement</b>	94	1 <sup>er</sup> Vice-Pdt	22	3 <sup>e</sup> Vice-Pdt	116
<b>Opposition politique</b>	94	3 <sup>e</sup> Vice-Pdt	22	2 <sup>e</sup> Vice-Pdt	116
<b>Forces Vives</b>	94	1 <sup>er</sup> Rapporteur adjoint	22	Pdt	116
<b>RCD-ML</b>	15	3 <sup>e</sup> Rapporteur adjoint	4	Rapporteur	19
<b>RCD-N</b>	5	2 <sup>e</sup> Rapporteur adjoint	2	1 <sup>er</sup> Rapporteur adjoint	7
<b>Mai-Mai</b>	10	Rapporteur	4	3 <sup>e</sup> Rapporteur adjoint	14
<b>Total</b>	500	X	120	X	620

En RDC, la cooptation se fonda donc sur des règles de répartition extrêmement précises, traduisant un souci très net de préserver le consensus entre les différentes parties signataires. Dans cette perspective, elles maintenaient également la position très privilégiée des acteurs belligérants vis-à-vis des acteurs civils, même si l'écart s'était néanmoins considérablement resserré. Ce Parlement fut installé le 22 août 2003 conformément aux critères établis par l'Accord global et inclusif et la Constitution de transition. L'Assemblée nationale fut présidée par Olivier Kamitatu Etsu du MLC et le Sénat par Pierre Marini Bodho de la Société civile.

En RDC, comme au Burundi, la formation de l'organe législatif de transition se fonda donc sur une cooptation destinée à garantir le maintien du consensus. La logique était donc similaire à celle de la méthode utilisée par la Conférence nationale du Bénin. Toutefois, l'analyse comparative montre que cette dernière ne fut pas soumise à une obligation aussi stricte d'inclusion pour y parvenir et utilisa plutôt la cooptation afin de garantir que les protagonistes de la Conférence demeurent à des postes-clé leur permettant d'en préserver les acquis tout au long de la transition. La désignation des titulaires de l'Exécutif fut plus décisive encore.

## ***B. La désignation des titulaires du pouvoir exécutif***

Le recours à la cooptation par la Conférence nationale du Bénin inclut également la désignation des titulaires du pouvoir exécutif. Elle en était même l'un des principaux enjeux, car – sans lui être limitée – elle permettait de certifier au Président de l'ancien régime qu'il conserverait ses fonctions. Cette garantie était décisive pour qu'il accepte les décisions prises par la Conférence nationale, qu'il avait lui-même organisée. Elle permettait en effet de maintenir l'hétérogénéité du processus et facilitait donc que le consentement

des acteurs à sa poursuite. Toutefois, le consensus initial atteint par la Conférence nationale impliquait également l'approfondissement et l'accélération de la démocratisation, ce qui imposait que le Président partage le pouvoir exécutif avec un Premier ministre désigné par elles. Sa sélection fut considérée comme un grand enjeu, en raison du *leadership* qu'elle lui conférait sur la transition. La Conférence nationale du Bénin opta alors pour un technocrate, mais toutes les CNS postérieures ne firent pas le même choix (1). Au Burundi et en RDC, l'enjeu apparaissait plus complexe encore en raison de la multiplicité des belligérants et de l'exigence du maintien de la paix. La désignation des titulaires du pouvoir exécutif imposa alors la mise en œuvre d'une ingénierie institutionnelle sophistiquée fondée sur une cooptation, dont l'enjeu principal demeurait toutefois l'inclusion (2).

### 1. Un Exécutif bicéphale et hétérogène choisi par la Conférence nationale

La Conférence nationale du Bénin décida de maintenir le Président Kérékou au pouvoir pour la durée de la transition. Sans doute dans une volonté de conciliation et de rassurer les acteurs internes à l'ancien régime, la Constitution de transition le mentionne d'ailleurs expressément<sup>819</sup>. Toutes les CNS postérieures procédèrent de manière identique<sup>820</sup>, même si toutes les Constitutions de transition n'affichèrent par la même précaution.

En contrepartie, l'Exécutif était en revanche clairement bicéphale. Reprenant celle du Bénin, toutes les Constitutions de transition, à l'exception de celle du Zaïre, disposaient ainsi que si le Président de la République demeurait le Chef de l'Etat<sup>821</sup>, le Premier ministre était quant à lui le Chef du Gouvernement<sup>822</sup>. Le maintien du Président de la République dans ses fonctions était donc compensé par un affaiblissement d'autant plus difficile qu'il était jusqu'alors tout-puissant. Il appartenait en effet désormais au Premier ministre de diriger, à sa place, l'action du Gouvernement<sup>823</sup> et de déterminer et conduire ou de simplement conduire la politique de la nation, selon que la Conférence nationale estimait ou non l'avoir elle-même suffisamment déterminée<sup>824</sup>. Selon les pays, l'abaissement de la fonction présidentielle ne présenta toutefois pas la même ampleur<sup>825</sup>.

819 Constitutions de transition : Bénin : article 14 : « *Le Président de la République demeure en fonction jusqu'aux prochaines élections présidentielles* ».

820 Constitutions de transition : Zaïre : article 111 : « *Le Président de la République actuellement en fonction demeure Président de la République jusqu'à la fin de la période de transition. Il exerce les prérogatives dévolues au Président de la République par le présent Acte* » et Tchad : article 109 : « *L'adoption de la présente Charte de transition par la Conférence Nationale Souveraine emporte confirmation dans ses fonctions de l'actuel Président de la République pour la durée de la période de transition* ».

821 Constitutions de transition : Bénin : article 14 ; Congo : article 35, Togo : article 26, Niger : article 3, Tchad : article 36.

822 Constitutions de transition : Bénin : article 22 ; Congo : article 40, Niger : article 15, Zaïre : article 71, Tchad : article 56.

823 Constitutions de transition : Bénin : article 25, Congo : article 42, Togo : article 37, Niger : article 16, Tchad : article 56 (« *conformément au Cahier des charges élaboré par la CNS* »).

824 Constitutions de transition : Bénin : article 28, Congo : article 45 (« *conduit et exécute la politique de la Nation définie dans ses grandes lignes par la Conférence nationale* »), Togo : article 39, Zaïre : article 66 (conduit la politique de la nation telle que définie par la CNS), Tchad : article 62 : « *conduit et exécute la politique de la Nation définie dans le Cahier des charges* ».

825 Voir à ce sujet *infra*.

Si le Président demeurait simplement en place, le Premier ministre devait quant à lui être désigné. La Conférence nationale du Bénin décida de l'élire. Toutes les CNS postérieures reprirent le même mode de désignation, mais l'élection fut plus ou moins disputée selon les pays, tandis que le profil du candidat alternait entre technocrate notamment haut fonctionnaire international, éminente personnalité de l'opposition ou profil plus ambigu.

Au Bénin, la Commission des Lois et des Affaires constitutionnelles avait prédéterminé son profil<sup>826</sup>. Le Premier ministre devait être une personnalité compétente, de haut niveau, connue pour son intégrité. Il devait également être doté d'une grande ouverture d'esprit, d'une bonne connaissance des réalités nationales, d'une bonne expérience de la vie politique nationale et internationale ainsi que d'une audience nationale et internationale. Il devait enfin être capable de résoudre les problèmes économiques et sociaux.

L'élection du Premier ministre se déroula le 27 février 1990, dans un climat d'anxiété traduisant l'incertitude dans laquelle se trouvait la Conférence nationale vis-à-vis du Président<sup>827</sup>. La procédure fut rapidement décidée. Seul Michel Lolo Chidiac – membre de la délégation de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Bénin – se porta candidat. Adrien Houngbédji, Nicéphore Soglo, Bertin Borna, Moïse Mensah, Maurice Ahanhanzo Glélé, Albert Tévoédjrè, Séverin Adjovi, Idelphonse Lemon, Théodore Holo, Emile Paraiso et Léopold Dossou furent quant à eux proposés par d'autres délégués. Le vote devait se dérouler au scrutin secret.

Après que le président du Présidium eut donné lecture du profil préparé par la Commission des affaires constitutionnelles, Michel Lolo Chidiac retira sa candidature en précisant qu'il revenait au Président Kérékou de choisir. Tous les autres candidats se désistèrent quant à eux au profit de Nicéphore Soglo, hormis Adrien Houngbédji alors absent. Si un débat s'était engagé concernant l'opportunité du maintien de sa candidature, lui-même décida de la retirer à son arrivée en affirmant : « *Je veux servir mon pays. Si le second candidat est en mesure de régler les problèmes urgents de l'heure, tant mieux. Je ne veux pas être le candidat d'une fraction contre une autre. Je ne suis pas candidat dans les conditions actuelles de la conférence* ». Nicéphore Soglo, réputé pour sa probité et fonctionnaire international reconnu, fut élu Premier ministre de la transition sans difficulté avec 360 voix sur 384 votants.

<sup>826</sup> Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 78-79.

<sup>827</sup> Le président du Présidium demanda en effet le huis clos sans préciser qu'il souhaitait simplement procéder à cette élection. Il demanda donc aux journalistes de quitter la salle en raison de l'importance de la communication qu'il avait à faire aux délégués. Beaucoup pensèrent alors que le Président Kérékou avait pris la grave décision d'arrêter la Conférence, Mgr de Souza revenant d'une séance de travail avec lui. Les journalistes refusèrent de quitter la salle mais proposèrent un embargo jusqu'à nouvel ordre sur les informations à venir. Le président décida alors de demander son avis à la Conférence qui accepta le maintien des journalistes. Le climat de tension était tel que certains délégués quittèrent la plénière pour ne pas entendre la nouvelle qu'ils redoutaient. Mgr de Souza finit par annoncer qu'il s'agissait de l'élection du Premier ministre. Le soulagement fut général. Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 62-63.

Au Congo, l'élection du Premier ministre de la transition fut au contraire particulièrement disputée. Calixthe Baniafouna y décèle la traduction de l'importance des ambitions personnelles des acteurs : « *A l'image du brouhaha qui a caractérisé la Conférence nationale souveraine, une inflation de candidatures témoignait déjà des ambitions des uns et des autres à monter d'emblée en grade pour se faire une place au soleil ou exécuter d'éventuels règlements de comptes* »<sup>828</sup>. Il n'y eut en effet pas moins de vingt-et-une candidatures<sup>829</sup>. Le scrutin se déroula alors en quatre tours<sup>830</sup>. André Milongo l'emporta finalement avec 454 voix, contre 419 pour Pascal Lissouba. Cette élection traduisait donc en premier lieu que – contrairement à Nicéphore Soglo – André Milongo ne disposait pas d'un soutien consensuel, mais de celui d'une majorité de délégués, même s'ils avaient en commun d'être deux hauts fonctionnaires internationaux. Cette élection démontrait également que les hommes politiques plus expérimentés étaient parvenus à prendre l'ascendant sur les plus jeunes qui avaient mené la contestation<sup>831</sup>. L'élection d'André Milongo fut enfin révélatrice de l'influence majeure du MCDDI, le parti de l'opposant historique Bernard Kolélas, qui permit sa victoire en soutenant sa candidature.

Au Niger, l'élection du Premier ministre se tint avant l'adoption de l'Acte fondamental XXI, soit le 26 octobre 1992. Seize candidatures furent enregistrées, des élections primaires furent donc organisées au sein de chaque structure pour n'en retenir que cinq à présenter à la plénière pour le choix définitif. Les candidats retenus étaient tous de hauts fonctionnaires internationaux, l'USN ayant rejeté les candidatures de toute personne considérée comme corruptrice et ethnocentriste. Amadou Cheiffou fut élu par cinq groupes de votants sur sept, l'USN s'étant abstenue et les représentants du pouvoir lui préférant Oumarou Sidokou de la Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest<sup>832</sup>. Selon le Rapport de synthèse sur cette élection, Amadou Cheiffou fut privilégié, car il avait mis l'accent sur une approche plus sociale, organisationnelle et spirituelle du pays, contrairement aux autres candidats plus centrés sur les questions économiques et financières<sup>833</sup>.

Contrairement à la Conférence nationale du Bénin, suivie par les CNS du Congo et du Niger, qui avaient élu un Premier ministre plutôt technocrate, les confrenciers togolais et zairois choisirent une personnalité de l'opposition.

828 Calixthe BANIAFOUNA, *Congo Démocratie – Les déboires de l'apprentissage*, Volume 1, L'Harmattan, 1995, p. 67.

829 Les vingt et un candidats étaient André Milongo, Pascal Lissouba, Louis Sylvain Goma, Yvon Norbert Gambeck, Clément Mierassa, Jean-Martin Mbemba, Sidonie Salabanzi, Lévy Makani, Gabriel Bokilo, Boniface Yanga, Justin Koumba, Alexandre Bayonne, Philippe Bikinkita, Edouard Ebouka-Babackas, Boniface Matingou, Massengo Tiassi, Samuel Badinga, Mathias Ndzon, Ekondy Akala, Aristide Massamba-Mfuka et Saturnin Okabe.

830 Calixthe BANIAFOUNA, *Congo Démocratie – Les déboires de l'apprentissage*, Volume 1, L'Harmattan, 1995, p. 68.

831 Rémi BAZENGUISSA-GANGA, *Les voies du politique au Congo*, Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, p. 398-399.

832 Agence Nigérienne de presse, *Niger Conférence Nationale Souveraine – Sélection des dépêches*, p. 66.

833 Kadidiatou LY, *Travail gouvernemental et parlementaire au Niger : sur le chemin de la Démocratie*, Thèse de doctorat en droit, Université de Paris-Sud XI, novembre 2005, p. 52-53, p. 60-61

Au Togo, les conditions d'éligibilité du Premier ministre étaient déterminées par la Constitution de transition<sup>834</sup>. L'Acte n° 10 du 24 août 1991 précisait quant à lui que le Premier ministre serait élu au scrutin uninominal à la majorité des deux tiers aux deux premiers tours et à la majorité absolue à partir du troisième tour. L'élection se déroula le 26 août 1991<sup>835</sup>. Lors du premier tour au scrutin secret, six candidats briguaient le poste<sup>836</sup>. Joseph Koffigoh arriva en tête avec 385 voix contre 312 pour Léopold Gnininvi, président du COD. Les autres candidats obtinrent des scores très faibles, les suffrages exprimés s'élevant à 754. Joseph Koffigoh ne disposait toutefois pas de la majorité des deux tiers. Il fut élu, par acclamation, lors du second, M. Gnininvi s'étant désisté en sa faveur.

L'organisation d'une élection au scrutin secret – extrêmement rare au sein de la CNS du Togo y compris pour les textes fondamentaux – démontre l'importance attachée au choix indépendant du Premier ministre de transition. Joseph Koffigoh n'était en outre pas un technocrate. Avocat, il avait créé, avec Jean Yaovi Degli, la Ligue Togolaise des Droits de l'Homme, et était donc perçu comme un opposant. La phase transitoire démontra cependant l'erreur commise sur la personne de Joseph Koffigoh, y compris par Gilchrist Olympio lui-même, fils du père de l'indépendance du Togo assassiné en 1963 et figure de l'opposition, qui aurait soutenu sa candidature<sup>837</sup>.

Au Zaïre, l'élection du Premier ministre eut lieu le 15 août 1992<sup>838</sup>. Trois des dix-neuf candidatures présentées furent finalement soumises au vote, celles d'Etienne Tshisekedi, de Thomas Kanza et du secrétaire général à la Santé, qui ne recueillit que quatre voix. Thomas Kanza était un ancien lumumbiste de retour d'exil. Il se présenta comme candidat indépendant, mais fut considéré comme bénéficiant du soutien du camp présidentiel, dans la mesure où il était opposé au candidat de l'Union sacrée. Etienne Tshisekedi remporta très largement l'élection organisée au scrutin secret avec 71 % des voix.

Les félicitations que lui adressa immédiatement le Président Mobutu paraissaient de bon augure. Pourtant, ce dernier attendit le 19 août pour promulguer l'ordonnance d'investiture démontrant ainsi qu'il ne reconnaissait pas l'autorité de la Constitution de transition. Son article 71 disposait en effet que cette ordonnance présidentielle devait être prise dans un délai de 48 heures.

<sup>834</sup> L'article 33 de l'Acte n° 7 portant loi constitutionnelle organisant les pouvoirs durant la période de transition prévoyait qu'il devait avoir 40 ans révolus à la date de l'élection, être de nationalité togolaise d'origine ou acquise depuis au moins dix ans, jouir de tous ses droits civils et politiques, ne pas avoir été condamné pour un crime ou délit intentionnel et être réputé de bonne moralité et d'une grande probité.

<sup>835</sup> Aboudou Salami MANAM SANI, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, p. 181-182.

<sup>836</sup> Les six candidats étaient Joseph Kokou Koffigoh, Léopold Messan Gnininvi, Elias Kwassissi Kpétigo, Egbémimo Houmey, Atsoutsè Agbobli et Yves Emmanuel Dogbe.

<sup>837</sup> Tètè TÈTÈ, *Démocratisation à la togolaise*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1998, p. 69-70

<sup>838</sup> Gauthier de VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 104-105.



Au Tchad<sup>839</sup>, l'élection du Premier ministre de transition eut lieu dans la nuit du 5 au 6 avril 1994. Elle opposa seize candidats dans leur très grande majorité originaires du sud, ce qui s'explique logiquement par le fait que le Président Déby était au contraire du Nord<sup>840</sup>. Le président de la CNS, M. Hel Bongo présenta sa candidature, en dépit du fait qu'il avait répété à maintes reprises que ses ambitions politiques n'iraient pas au-delà de la Conférence nationale. Plusieurs ministres en fonction, dont le Premier ministre lui-même, furent également candidats. Fidel Moungar, alors ministre de l'Education nationale, figuraient parmi eux. Il bénéficiait, selon Robert Buijtenhuijs, du soutien de la Nouvelle coordination et du CID, mais aussi du MPS qui s'abstenait néanmoins de se prononcer clairement en sa faveur afin de ne pas le desservir. Les grands mouvements tels que la Nouvelle coordination ou le Forum ne présentèrent pas de candidature unique. Lors du premier tour, Fidel Moungar et M. Hel Bongo arrivèrent largement en tête avec respectivement 233 et 178 voix sur 819, les autres candidats obtenant des scores beaucoup plus faibles. M. Moungar remporta le second tour avec 56,6 % des voix, contre 42,44 % pour M. Hel Bongo. Le profil du Premier ministre était donc assez ambigu dans la mesure où il était déjà ministre du Président Déby.

Le choix du Premier ministre par les CNS était crucial. Leur mission était en effet particulièrement délicate et exigeait donc des qualités personnelles particulières. Il leur fallait en effet collaborer avec les deux autres principales institutions de transition tout en parvenant à leur opposer une résistance suffisante pour préserver le processus. Cela valait notamment pour le Président, susceptible de profiter de la disparition de la Conférence nationale pour tenter de restaurer l'autoritarisme. Si la Conférence nationale du Bénin désigna consensuellement un haut fonctionnaire international, toutes les CNS ne procédèrent par de même. Leurs choix respectifs sont synthétisés dans le tableau ci-dessous, qui révèle par ailleurs qu'au Zaïre et au Tchad, le Premier ministre désigné par la Conférence nationale ne conserva pas ses fonctions jusqu'à la fin de la transition.

**TABLEAU 10. Tableau comparatif des Premiers ministres de transition désignés par les CNS**

Pays	Bénin	Congo	Togo	Niger	Zaïre	Tchad
<b>PM de transition</b>	Nicéphore Soglo	André Milongo	Joseph Koffigoh	Cheffou Amadou	Etienne Tshisekedi	Fidel Moungar
<b>Profil</b>	Technocrate	Technocrate	Leader opposition	Technocrate	Leader opposition	Ambigu
<b>Autres PM de transition</b>	X	X	X	X	- Faustin Birindwa - Léon Kengo wa Dondo	- Delwa Kassire Koumakoye - Djimasta Koibla

<sup>839</sup> Robert BUIJTENHUIJS, *La conférence nationale souveraine du Tchad*, Karthala, 1993, p. 176-178.

<sup>840</sup> Furent ainsi candidats : M. Hel Bongo, Joseph Yodoyman (Premier ministre en fonction), M. Djembété (ministre), M. Djimbaye (ministre), M. Fidel Moungar (ministre), M. Abdoulaye Djasnabaye (parti affilié à la Nouvelle coordination), M. Djigdjag (parti affilié à la Nouvelle coordination), Abdoulaye Lamana (Forum), Elie Romba (Forum), Gali Gatta (Forum), Saleh Kebzabo (Forum), Joël Oulatar (Forum), M. Kassiré, M. Beremmadji, M. N'Gangbet (personnalité ressource résidant à l'étranger), M. Feckoua (personnalité ressource résidant à l'étranger).

Le Premier ministre était d'autant plus important, qu'il lui appartenait également de former le Gouvernement. Au Bénin, la Conférence nationale choisit cependant une formule prudente destinée à ménager le Président. L'article 24 de la Constitution de transition disposait ainsi qu'après avis du HCR, le Premier ministre proposait à la nomination du Président de la République les membres du Gouvernement et qu'il était mis fin à leurs fonctions dans les mêmes conditions. La solution retenue fut identique au Zaïre<sup>841</sup> et au Tchad<sup>842</sup>. Les Conférences nationales congolaise, togolaise et nigérienne signifèrent en revanche clairement l'indépendance du Premier ministre, au moins à l'égard du Président, dans la formation de son Gouvernement, en ne prévoyant pas son intervention même liée<sup>843</sup>.

Que le Premier ministre soit un technocrate ou au contraire un membre influent de l'opposition avait alors une influence majeure sur le type de Gouvernement choisi, plutôt technocratique dans le premier cas et plutôt politique dans le second.

Au Bénin, Nicéphore Soglo forma ainsi un Gouvernement restreint, constitué de quatorze personnalités choisies parmi les intellectuels<sup>844</sup>, dans le respect du profil dressé par la Conférence nationale : « *des personnes compétentes connues pour leur intégrité et leur expérience professionnelle et sociale* ». La composition respectait en outre l'équilibre régional. Pour la première fois depuis le coup d'Etat de 1972, les ministères de la Défense et de l'Intérieur furent confiés à des civils et pour la première fois de l'histoire béninoise, deux femmes entrèrent ainsi au gouvernement. Aucun ancien ministre du PRPB ne fut nommé<sup>845</sup>.

Au contraire, le Gouvernement formé au Zaïre par Etienne Tshisekedi était très clairement dominé par l'opposition. Sa mise en place se déroula pourtant sans difficulté majeure. Elle donna certes lieu à une réunion de concertation entre Etienne Tshisekedi,

841 Article 74 : « *Sur proposition du Premier ministre, le Président de la République nomme et décharge de leurs fonctions les autres membres du Gouvernement. Dans ce cas les ordonnances du Président de la République sont contresignées par le Premier ministre* ».

842 Article 61 : « *sur proposition du Premier ministre, le Président de la République nomme et révoque les autres membres du gouvernement* ».

843 Constitutions de transition : Congo : article 41 : « *Le Premier ministre nomme les autres membres du gouvernement. Il est mis fin à leurs fonctions dans les mêmes conditions* », Togo : article 34 : « *Le Premier ministre désigne chacun des membres de son gouvernement après avis favorable du HCR* », Niger : article 21 : « *la création des départements ministériels est laissée à l'appréciation du Premier ministre. Toutefois, les départements ne peuvent excéder le nombre de quinze* ».

844 Premier ministre et ministre de la Défense : Nicéphore Soglo ; Ministre des Finances : Idelphonse Lemon ; Ministre des Affaires étrangères : Theophile Natta ; Ministre de l'Intérieur : Florentin Feliho ; Ministre de la Justice : Yves Yehouessi ; Ministre de l'Éducation : Paulin Hountondji ; Ministre de la Santé : Véronique Lawson ; Ministre du Travail et des affaires sociales : Véronique Ahoyo ; Ministre du Plan et de la statistique : Paul Dossou ; Ministre des Transports : Eustache Farre ; Ministre de l'Information : Toussaint Tchitchi ; Ministre de l'Industrie et de l'énergie : Fatiou Adekounté ; Ministre du Tourisme et du commerce : Richard Adjaho ; Ministre du développement rural : Adamou N'Diaye ; Ministre de la Jeunesse et de la culture : Karim Dramane.

845 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome II, Annexe V, p. 796. Décret n° 90-53 portant composition du Gouvernement de transition du 14 mars 1990.

Mgr Monsengwo et le Président Mobutu<sup>846</sup>. Les portefeuilles dits de collaboration, soit la Défense et la Politique extérieure selon le Compromis politique global et l'Acte portant dispositions constitutionnelles, étaient en effet particulièrement problématiques. Pourtant, le Président renonça rapidement à ses exigences et signa, le 29 août 1992, l'ordonnance de nomination des ministres proposés par Etienne Tshisekedi. S'il avait également formé une équipe resserrée dans une volonté de rigueur, elle était plutôt composée d'acteurs de l'opposition sans toutefois inclure les poids lourds de la scène politique zaïroise<sup>847</sup>.

Gage de renouveau, ce choix posait cependant la question de l'inexpérience des ministres, notamment parce que le lien entre leurs profils et leurs portefeuilles était souvent assez ténu. Cette inexpérience et une telle prééminence de l'opposition fournissaient en outre un excellent prétexte à un adversaire aussi retors que Mobutu pour entraver son fonctionnement. Par acclamations, la formation du Gouvernement Tshisekedi fut néanmoins approuvée par la Conférence nationale le 31 août 1992<sup>848</sup>. La procédure était à nouveau irrégulière, car cette approbation aurait dû être antérieure à l'investiture présidentielle. L'ordonnance du Président Mobutu était en outre en elle-même problématique, puisqu'elle ne se référait pas à la Constitution de transition, mais seulement au Compromis politique global et à la Constitution du régime mobutiste.

La structure exécutive retenue par les Conférence nationale du Bénin, conjuguant un Président, chef de l'Etat, et un Premier ministre, chef du Gouvernement, permettait donc de concilier deux exigences, celle du maintien de l'hétérogénéité, qui préservait le consensus, et celle du renouveau des acteurs politiques. Sur le plan institutionnel, la solution demeurerait simple. Au contraire, la multiplicité des acteurs et de leurs conditions respectives conduisit à la mise en place de dispositifs plus sophistiqués au Burundi et en RDC, indispensables à la protection du consensus et de la paix.

<sup>846</sup> Gauthier de VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 106.

<sup>847</sup> Premier ministre : Etienne Tshisekedi, UDPS (Union sacrée) ; ministre de la Défense et Anciens combattants : Paul Bandoma, UDPS (Union sacrée) ; ministre des Relations extérieures : Pierre Lumbi, Solidarité paysanne ; ministre des Finances, du Budget et du Portefeuille : Benoît Atale, cartel AFICI ; ministre de l'Economie, de l'Industrie, et du Commerce extérieur : Fernand Tala Ngai, RLP (Union sacrée) ; ministre de l'Intérieur et de la Sécurité du territoire : Mathieu Bosunga, PDSC (Union sacrée) ; ministre de l'Agriculture et du développement rural : Nkanga Boongo, Conseiller à la présidence ; ministre de la Justice et Garde des sceaux : Roger Gisanga, UDPS (Union sacrée) ; ministre du Plan, de la Reconstruction et du ravitaillement : Kirarahumu Isengoma, Société civile ; ministre de la Jeunesse, des Sports et des Loisirs : Charles Ngonghadiki, CONDOR (Union sacrée) ; ministre des Transports et des Communications : Baudouin Kabisi, UDI (Union sacrée) ; ministre des Travaux publics et de l'Aménagement du territoire : Mwitaba Katemwhe, UFERI (Union sacrée) ; ministre des Mines et de l'Energie : Jean Seka Buhoro, PDSC (Union sacrée) ; ministre des PTT : Kumbu ki Lutete, ANADER (Union sacrée) ; ministre de l'Environnement et du tourisme : Tharcisse Loseke, Ligue des droits de l'Homme ; ministre de l'Education nationale : Loka Ne Kongo, DCF (tendance Union sacrée) ; ministre de la Culture et des Arts : Gervais Kabamba wa Kabamba, Cartel collectif progressiste ; ministre de la Recherche scientifique et technologique : Théophile Mbemba, PNRD (Union sacrée) ; ministre des PME et de l'Artisanat : Paul Kapita Shabangi, UDPS (Union sacrée) ; ministre de la Santé publique et des Affaires sociales : Honorine Nabunyi, Société civile ; ministre de la Fonction publique : Lubaga Wend'Isoga, MSD (Union sacrée). Gauthier de VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 107.

<sup>848</sup> Gauthier de VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 109.

## 2. La symbolique complexité du partage du pouvoir exécutif dans les contextes post-conflit

Au Burundi, comme en RDC, la désignation de l'Exécutif fut plus complexe que la formation des organes législatifs, dont le nombre de participants offrait une plus grande latitude et réduisait l'emprise sur le processus. Dans les deux pays, des solutions ingénieuses furent trouvées pour parvenir à un accord des acteurs quant à leur cooptation. L'analyse comparative permet ainsi de révéler – en les grossissant – l'importance attachée à la fonction exécutive lors d'une transition, en raison du poids de la figure du « Chef » dans un contexte post-autoritaire, ainsi que celle de la cooptation pour le maintien du consensus. Elle éclaire en ce sens les choix opérés dans le cadre de la transition constitutionnelle béninoise.

Au Burundi, la question de la désignation de l'Exécutif revêtait une importance cruciale. Melchior Ndadaye, le premier Président démocratiquement élu et membre du Frodebu, avait en effet été assassiné en 1993 par des militaires Tutsi, tandis que son successeur – également du Frodebu – avait été renversé par le coup d'Etat de Pierre Buyoya, ancien Président et membre de l'Uprona. Autour de l'institution présidentielle, s'étaient ainsi cristallisées tant les tensions ethniques et politiques, que les violences armées.

Concernant l'Exécutif de transition, la solution dégagée à l'article 15 du Protocole II consacré à la Démocratie et la bonne gouvernance de l'Accord d'Arusha avait pour ambition de répartir équitablement le pouvoir en tenant expressément compte du critère politique et ethnique. Il stipulait en effet que le Président et le Vice-Président devaient, durant la période de transition, appartenir à une ethnie et un parti différents.

La création au Burundi du poste de Vice-Président remontait à l'Accord sur la plateforme politique du régime de transition et à l'Acte constitutionnel du 6 juin 1998, dont les articles 82 et 83 prévoyaient la création de deux postes de Vice-Présidents. Respectivement chargés de coordonner le domaine politique et administratif et le domaine économique et social, ils devaient être nommés suite à une concertation du Président – issu de l'Uprona – et du président et du bureau de l'Assemblée nationale, majoritairement Frodebu. Si aucune disposition n'indiquait expressément leurs profils, ils furent nommés à parité, Frédéric Bamvuginyumvira étant du Frodebu et Mathias Sinamenye de l'Uprona.

L'Accord d'Arusha prévoyait certes la parité ethnique et politique, mais ne résolvait toutefois pas complètement la question de la désignation de l'Exécutif. Il n'avait en effet ni prévu à quel parti reviendrait chaque poste, ni quelle personnalité en serait la titulaire. Plusieurs cycles de négociations complémentaires furent donc nécessaires<sup>849</sup>. Si l'Exécutif de transition ne fut pas la seule question évoquée, elle fut l'une des plus problématiques.

<sup>849</sup> Voir notamment Agence de presse Hironnelle à Arusha, « Burundi/Négociations : L'Accord de paix, une année après », 28 août 2001, <http://reliefweb.int/report/burundi/burundin%C3%A9gociations-laccord-de-paix-une-ann%C3%A9e-apr%C3%A8s>.

La Commission de suivi de l'Accord fut mise en place en novembre 2000 et commença à se réunir à compter de janvier 2001<sup>850</sup>. Elle comprenait 29 membres représentant les acteurs burundais, régionaux et internationaux à l'Accord<sup>851</sup>. Pour permettre une réelle avancée de sa mise en œuvre, un nouveau Sommet régional consacré au Burundi fut organisé le 28 février 2001. Il permit de décider que la période de transition serait découpée en deux tranches de 18 mois et que la première phase serait dirigée par un Président issu du G10 (partis pro-tutsi signataires de l'Accord), secondé par un Vice-Président issu du G7 (partis pro-hutu signataires de l'Accord). Ces rôles seraient ensuite inversés lors de la seconde phase, sans que les personnes titulaires ne soient nécessairement les mêmes.

Ce dispositif fut ultérieurement repris aux articles 79 et 80 de la Constitution de transition de 2001, qui précisèrent que le Vice-Président de la première phase deviendrait le Président de la seconde, mettant ainsi fin au mandat du premier. L'article 99 de la Constitution de transition prévoyait par ailleurs que le Vice-Président de la seconde tranche de transition serait proposé par la famille politique du Président de la première tranche et que ces deux protagonistes devraient être d'une ethnie différente.

Toutefois, le Sommet du 28 février 2001 n'avait pas tranché l'épineuse question des personnes chargées d'assumer ses fonctions. Il fut donc demandé aux groupes concernés de proposer des candidats. En l'absence d'accord clair au sein de chaque groupe, Nelson Mandela annonça, le 10 juillet, que Pierre Buyoya (Uprona) présiderait la première phase, en tant que représentant du G10, assisté de Domitien Ndayizeye (Frodebu), en tant que représentant du G7. Pour faciliter leur acceptation, celle de Buyoya étant la plus problématique, les deux hommes s'engagèrent à respecter onze conditions<sup>852</sup>. Elles furent décisives pour que la médiation parvienne à obtenir l'accord des partenaires régionaux

<sup>850</sup> La mise en place de la Commission de suivi de l'application de l'Accord était prévue à l'article 3 du Protocole V de l'Accord d'Arusha consacré aux garanties pour l'application de l'Accord.

<sup>851</sup> Elle comprenait ainsi 19 représentants des parties burundaises, ainsi que six représentants de la société civile, et quatre membres représentant respectivement les Nations Unies, l'Union Africaine, la région et la communauté des donateurs. Elle était présidée par le représentant du Secrétaire général des Nations Unies pour la région des Grands Lacs, l'Éthiopien Berhanu Dinka.

<sup>852</sup> Onze conditions imposées par le facilitateur ont été rapportées : 1. Buyoya doit appliquer fidèlement l'accord de paix signé le 28 août 2000 à Arusha en Tanzanie ; 2. Buyoya doit intégrer les représentants de tous les partis signataires de l'accord de paix dans le gouvernement de transition ; 3. Buyoya doit appeler la communauté internationale et la région à fournir des troupes et des forces de maintien de la paix qui iront dans le pays y renforcer la sécurité et assurer la protection des leaders politiques, spécialement ceux qui rentreront d'exil ; 4. Buyoya doit réformer l'armée dominée par les Tutsis, en y intégrant les groupes armés et les Hutus aussi rapidement que possible ; 5. Buyoya doit coopérer pleinement avec le Haut-commissariat de l'ONU aux réfugiés dans le rapatriement des réfugiés et la réinstallation des déplacés ; 6. Buyoya doit garantir la sécurité des leaders politiques, en particulier ceux qui rentreront d'exil ; 7. Buyoya ne doit pas – ni le gouvernement – mener des actions de représailles à l'endroit des opposants politiques ; 8. Buyoya doit libérer tous les prisonniers politiques suivant les recommandations de la commission *ad hoc* ; 9. Buyoya doit coopérer pleinement avec le comité de suivi de l'application de l'accord de paix ; 10. Buyoya doit quitter immédiatement la présidence à la fin de la période de dix-huit mois ; 11. Buyoya doit s'engager à respecter ces conditions devant un sommet régional prévu le 23 juillet prochain. Mandela en informera ensuite le Conseil de sécurité de l'ONU pour qu'il les entérine. Agence de Presse Hironnelle à Arusha, 11 juillet 2001, <http://reliefweb.int/report/burundi/burundin%C3%A9gociations-mandela-assortit-de-conditions-laccord-sur-la-transition-au>.

lors du Sommet de l'OUA organisé à Lusaka le 11 juillet<sup>853</sup>. Cette décision put ainsi être entérinée lors du Sommet régional d'Arusha du 23 juillet 2001 dans des conditions difficiles. Elle témoignait de la prépondérance accordée à l'Uprona et au Frodebu au sein de leurs groupes respectifs. Le Sommet du 23 juillet permit également de fixer le début de la période de transition au 1<sup>er</sup> novembre 2001.

Il demeurait enfin la question de la formation du Gouvernement de transition. L'article 15 du Protocole II de l'Accord d'Arusha prévoyait qu'il serait un « *Gouvernement de transition d'union nationale largement représentatif, composé de représentants des différents partis, plus de la moitié et moins des trois cinquièmes des portefeuilles ministériels étant répartis entre les partis du groupe G7* ». Il stipulait en outre que ce Gouvernement comprendrait entre 24 et 26 membres nommés, après consultation avec les chefs des partis membres de l'Assemblée nationale de transition, par le Président et le Vice-Président également chargés de définir les fonctions initiales de chaque ministre au moment de l'attribution des ministères aux partis. L'article 103 de la Constitution de transition précisa quant à lui que le Gouvernement devait être composé de « *représentants des différents partis politiques, de manière à promouvoir l'unité et la cohésion du peuple burundais en tenant compte des différentes composantes ethniques et politiques du pays et dans le respect de l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi* ».

Outre le quota attribué au G7, l'article 15 du Protocole II de l'Accord d'Arusha stipulait également que le Président et le Vice-Président devaient veiller à ce que les ministres chargés de la défense et responsable de la police n'appartiennent pas à la même famille politique, ce qui fut codifié à l'article 104 de la Constitution de transition.

Suite à la désignation du Président et du Vice-Président, il appartenait donc principalement à l'Uprona et au Frodebu d'engager des discussions afin de former le Gouvernement de transition et que sa composition soit prête pour l'ouverture de la période de transition le 1<sup>er</sup> novembre 2001. Elles furent notamment menées par Pierre Buyoya et Jean Minani, président de l'aile extérieure du Frodebu.

Le premier Gouvernement de transition post-Accord Arusha fut formé le 30 octobre 2001 par le décret présidentiel n° 100/01<sup>854</sup>. Il comprenait 26 ministres, douze issus du G10 et quatorze du G7, provenant de quinze des dix-sept partis politiques<sup>855</sup> ayant participé au processus d'Arusha<sup>856</sup>. La répartition des postes les plus prestigieux fut convenue entre le Frodebu et l'Uprona, le reste étant distribué entre leurs alliés, dans une logique similaire à la formation concentrique de l'organe originaire de transition précédemment

853 International Crisis Group, « Burundi : cent jours pour retrouver le chemin de la paix », Rapport Afrique n° 33, 14 août 2001, <https://repositories.lib.utexas.edu/bitstream/handle/2152/4285/2319.pdf?sequence=1>, p. 2.

854 Le texte du Décret n° 100/001 du 30 octobre 2001 est consultable en ligne : <http://reliefweb.int/report/burundi/burundi-gouvernement-nomination-du-gouvernement-de-transition>.

855 Seul le Parena de Jean-Baptiste Bagaza ne prit pas part aux institutions de transition, en raison de son refus de signer l'acte d'engagement d'application de l'accord.

856 International Crisis Group, « Après six mois de transition au Burundi : poursuivre la guerre ou gagner la paix ? », Rapport Afrique n° 46, 24 mai 2002, [https://www.files.ethz.ch/isn/28723/046\\_apres\\_six\\_mois\\_de\\_transition\\_au\\_burundi.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/28723/046_apres_six_mois_de_transition_au_burundi.pdf), p. 4.

évoquée. Pierre Buyoya et Jean Minani purent ainsi s'entendre pour éliminer les oppositions au sein de leurs camps respectifs ainsi que pour ne pas attribuer de postes à des personnalités susceptibles de déstabiliser l'Exécutif de par leurs ambitions ou leur caractère contestataire. Pierre Buyoya choisit notamment de récompenser ceux qui lui étaient restés fidèles jusqu'à la fin des négociations d'Arusha et d'éliminer les leaders du G10 ayant au contraire œuvré pour qu'il perde la présidence.

Plusieurs changements s'opèrent au cours de la période de transition. Conformément à l'Accord d'Arusha et à la Constitution de transition de 2001, Pierre Buyoya fut tout d'abord remplacé à la Présidence par Domitien Ndayizeye du Frodebu le 30 avril 2003. Alphonse-Marie Kadege de l'Uprona devint alors Vice-Président, avant d'être remplacé en novembre 2004 par Frédéric Ngenzebuhoro, également de l'Uprona. En outre, suite au Protocole de Pretoria sur le partage des pouvoirs politique, de défense et de sécurité au Burundi du 8 octobre 2003, le CNDD-FDD intégra le Gouvernement de transition dans des conditions spécifiques. Il obtint en effet quatre ministères, dont un ministère d'Etat, le Protocole précisant que le Président devrait le consulter « *sur toute question d'importance* ». Ce fut Pierre Nkurunziza, président du CNDD-FDD, qui assumait cette fonction en tant que ministre d'Etat chargé de la Bonne Gouvernance et de l'Inspection générale de l'Etat, tandis que son mouvement obtenait trois autres portefeuilles dont celui de l'Intérieur<sup>857</sup>.

En RDC, la solution à laquelle était parvenu l'organe formé par cooptation originaire fut différente. Elle ne posait en premier lieu pas les mêmes questions qu'au Burundi, où le critère ethnique avait une importance cruciale du fait de son incidence sur le conflit et du déséquilibre démographique l'accompagnant. Elle fut ensuite plus élaborée encore, ce qui résultait tout à la fois du nombre des acteurs belligérants et de la méticulosité avec laquelle la place réservée à chacun fut définie.

L'Accord global et inclusif signé à Pretoria le 17 décembre 2002 et adopté à Sun City le 1<sup>er</sup> avril 2003 maintenait en premier lieu le Président de la République, mais prévoyait la mise en place d'une Présidence composée du Président et de quatre Vice-Présidents. Les composantes RCD, MLC, Gouvernement et Opposition politique se voyaient ainsi chacune attribuer un poste de Vice-Président, auquel était en outre affectée la charge de l'une des quatre commissions gouvernementales. Ils héritaient ainsi respectivement de la Commission politique, de la Commission économique et financière, de la Commission pour la reconstruction et le développement et de la Commission sociale et culturelle. Ces stipulations furent reprises aux articles 83 et 86 de la Constitution de transition.

Cette solution institutionnelle, souvent baptisée « formule 1+4 », permettait une répartition de la tête de l'Exécutif entre quatre composantes du Dialogue. L'Accord maintenait à cet égard la prééminence des acteurs belligérants, qui détenaient en effet les quatre cinquièmes de la Présidence, en assimilant le Gouvernement à un acteur belligérant. La société civile en était quant à elle exclue. Elle assumait toutefois la présidence

857 Filip REYNTJENS, « Les transitions politiques au Rwanda et au Burundi », *L'Afrique des Grands Lacs – Annuaire 2005-2006*, <http://www.ua.ac.be/objs/00151007.pdf>, p. 15.

des cinq Institutions d'appui à la Démocratie prévue par l'Accord : la Commission électorale indépendante, la Haute autorité des médias, la Commission vérité et réconciliation, l'Observatoire national des droits de l'Homme et la Commission de l'éthique et de la lutte contre la corruption<sup>858</sup>. Si ces institutions devaient fonctionner indépendamment du Gouvernement, leurs présidents avaient le rang de ministres.

La mise en œuvre de l'Accord global et inclusif conduisit donc à ce que Joseph Kabila réitère son serment présidentiel le 7 avril 2003. Les Vice-Présidents prêtèrent quant à eux serment le 17 juillet 2003. Entre le 21 avril et le 7 mai, chaque composante avait à cet effet désigné son représentant à la Présidence : Azarias Ruberwa pour le RCD, Jean-Pierre Bemba pour le MLC, Adoulaye Yerodia Ndombasi pour le Gouvernement et Arthur Z'Ahidi Ngoma<sup>859</sup> pour l'Opposition politique<sup>860</sup>. La Présidence était donc composée de trois personnalités enracinées dans l'histoire politique du Congo. Yerodia avait en effet participé aux rébellions des années 60, tandis que Kabila et Bemba étaient deux héritiers, Joseph Kabila en raison du renversement par son père de Mobutu et Bemba, car il était le fils d'un des barons de Mobutu. Si chacun tirait profit de ces ressources, tous cherchaient également à s'en distancier.

Le statut présidentiel dont disposait Joseph Kabila ne lui conférait pas nécessairement la posture de favori. L'analyse formulée par le pasteur Kā Mana est à cet égard révélatrice : « *Ces quatre personnalités avaient de quoi étouffer de leur aura le Chef de l'Etat et réduire à néant la visibilité de son pouvoir. Jean-Pierre Bemba jouissait d'une imposante présence physique et d'une puissance de la personnalité littéralement phénoménale. Avec son autorité naturelle et son bagout de tribun séducteur, il écrasait le chef de l'Etat et le réduisait au silence de celui qui n'a rien à dire et à l'implacable flegme de celui qui prépare sa revanche dans l'ombre. Z'Ahidi brillait par son statut d'intellectuel de haut niveau et d'homme politique qui maîtrise les problèmes majeurs du monde d'aujourd'hui. Azarias Ruberwa, malgré son relatif effacement, travaillait à l'ombre de puissants parrains rwandais et faisait montre d'une forte intelligence et d'un bon sens crédible dans l'approche des grandes questions nationales. Abdoulaye Yerodia Ndombasi détonnait par le côté fantasque de son personnage et par ses écarts de langage qui le rapprochaient du petit peuple. Dans*

<sup>858</sup> L'Abbé Appolinaire Muholongu Malu Malu fut ainsi président de la Commission électorale indépendante, Michel Innocent Mpinga Tshibusu, président de l'Observatoire national des droits de l'Homme, Modeste Mutinga, président de la Haute Autorité des médias, Jean-Luc Kuye-Ndondo, président de la Commission vérité et réconciliation et Pamphile Badu wa Badu, président de la Commission éthique et lutte contre la corruption. Gauthier DE VILLERS, *RDC De la guerre aux élections – L'ascension de Joseph Kabila et la naissance de la Troisième République (janvier 2001-août 2008)*, L'Harmattan, « Cahiers africains », n° 75, 2009, p. 291-292.

<sup>859</sup> Arthur Z'Ahidi Ngoma fut membre du RCD jusqu'en 1999 puis rompit avec lui et forma une plate-forme regroupant 15 partis politiques : le Regroupement de l'opposition congolaise. En juillet 2001, il présida les états généraux de l'opposition et participa, à ce titre, aux différentes phases du Dialogue. Il était perçu comme un allié de l'aile gouvernementale. Gauthier DE VILLERS, *RDC De la guerre aux élections – L'ascension de Joseph Kabila et la naissance de la Troisième République (janvier 2001-août 2008)*, L'Harmattan, « Cahiers africains », n° 75, 2009, p. 243.

<sup>860</sup> Pour la composition de la Présidence et les portraits de ses membres, voir : Gauthier DE VILLERS, *RDC De la guerre aux élections – L'ascension de Joseph Kabila et la naissance de la Troisième République (janvier 2001-août 2008)*, L'Harmattan, « Cahiers africains », n° 75, 2009, p. 240-244.



la hiérarchie « 1+4 », il n'était pas possible que le « 1 » puisse vraiment s'affirmer comme le chef, même pas comme le premier parmi les égaux »<sup>861</sup>. Dès lors, la formule « 1+4 » ne déterminait pas par avance l'issue de la transition.

La répartition des postes par l'Accord global et inclusif ne se limitait pas à la Présidence mais concernait également le Gouvernement. Le point 6 de la partie consacrée aux principes directeurs de l'Accord global et inclusif signé à Pretoria le 17 décembre 2002 et adopté à Sun City le 1<sup>er</sup> avril 2003 prévoyait en effet que « la répartition entre les différentes parties des postes au sein du Gouvernement de la transition, et en particulier au sein des commissions gouvernementales, devra être aussi juste que possible en termes de nombre, de poids des ministères et des postes gouvernementaux. Un équilibre devra être recherché entre les commissions elles-mêmes. La répartition des postes au sein de chaque commission se fera par les parties signataires dans un ordre de priorité garantissant un équilibre général entre les parties ». L'Annexe 1 à l'Accord, considérée comme l'une de ses parties intégrantes ayant force obligatoire, prévoyait à cet égard la création de 36 ministères<sup>862</sup> et de 25 postes de Vice-Ministres<sup>863</sup>. Elle les attribuait en outre aux différentes composantes, en précisant non seulement le nombre mais également les ministères concernés afin que l'équilibre entre les plus puissantes soit autant quantitatif que qualitatif.

Le Gouvernement se vit ainsi attribuer 7 ministères et 4 postes de Vice-Ministres, de même que le RCD, le MLC et l'Opposition politique. Les Forces vives obtinrent quant à elles 2 ministères et 3 postes de Vice-Ministres, qui s'ajoutaient aux cinq présidences des institutions d'appui à la Démocratie. Le RCD-ML, le RCD-N et les Maï-Maï reçurent chacun 2 ministères et 2 postes de Vice-Ministres. Les acteurs belligérants se taillaient une nouvelle fois la part du lion en raflant 27 ministères sur 36 et 18 postes de Vice-Ministres sur 25.

A l'intérieur de chaque commission gouvernementale, les quatre principales composantes – Gouvernement, RCD, MLC et Opposition politique – disposaient ainsi de portefeuilles, en association avec les autres composantes qui ne disposaient pas de postes dans toutes les commissions. Cette répartition, réaffirmée à l'article 89 de la Constitution de transition, est indiquée dans le tableau ci-dessous.

<sup>861</sup> Cité par Gauthier DE VILLERS, *RDC De la guerre aux élections – L'ascension de Joseph Kabila et la naissance de la Troisième République (janvier 2001-août 2008)*, L'Harmattan, « Cahiers africains », n° 75, 2009, p. 244.

<sup>862</sup> Intérieur, Décentralisation et Sécurité ; Affaires étrangères et coopération internationale ; Coopération régionale ; Défense Nationale, Démobilisation et Anciens Combattants ; Condition Féminine et Famille ; Justice ; Droits Humains ; Presse et Information ; Plan ; Budget ; Finances ; Economie ; Industrie et Petites et Moyennes Entreprises ; Mines ; Energie ; Commerce Extérieur ; Portefeuille ; Fonction publique ; Agriculture ; Développement rural ; Poste, Téléphone et Télécommunications ; Recherche Scientifique ; Travaux Publics et Infrastructures ; Transports ; Cultures et Arts ; Environnement ; Tourisme ; Affaires Foncières ; Urbanisme ; Santé ; Enseignement Supérieur et Universitaire ; Enseignement Primaire et Secondaire ; Travail et Prévoyance Sociale ; Affaires Sociales ; Jeunesse et Sports ; Solidarité et Affaires Humanitaires.

<sup>863</sup> Affaires étrangères ; Intérieur ; Intégration de l'Armée ; Coopération Internationale ; Défense ; Anciens Combattants et Démobilisation ; Sécurité et Ordre Public ; Justice ; Presse et Information ; Plan ; Finances ; Budget ; Portefeuille ; Mines ; Energie ; Commerce ; Agriculture ; Travaux publics et Infrastructures ; Fonction publique ; Transports ; Santé ; Enseignement supérieur et universitaire ; Enseignement secondaire et professionnel ; Affaires sociales ; Travail et prévoyance sociale.

**TABEAU 11. Répartition des postes gouvernementaux par composante à l'issue du Dialogue intercongolais**

	<b>Com. politique</b>	<b>Com. économique et financière</b>	<b>Com. reconstruction et développement</b>	<b>Com. sociale et culturelle</b>
<b>Gouv.</b>	<p><b>Ministères</b></p> <p>1. Intérieur, Décentralisation et Sécurité</p> <p>2. Presse et Information</p> <p><b>Vice-Ministres</b></p> <p>1. Aff. étrangères</p> <p>2. Intégration de l'armée</p>	<p><b>Ministères</b></p> <p>3. Finances</p> <p>4. Industrie et PME</p> <p><b>Vice-Ministres</b></p> <p>3. Mines</p>	<p><b>Ministère</b></p> <p>5. Energie</p>	<p><b>Ministères</b></p> <p>6. Santé</p> <p>7. Cultures et Arts</p> <p><b>Vice-Ministres</b></p> <p>4. Enseignement primaire, secondaire et professionnel</p>
<b>RCD</b>	<p><b>Ministères</b></p> <p>1. Défense, démobilisation</p> <p>2. Condition féminine et famille</p> <p><b>Vice-Ministres</b></p> <p>1. Coop. internationale</p> <p>2. Sécurité</p>	<p><b>Ministères</b></p> <p>3. Economie</p> <p>4. Portefeuille</p> <p><b>Vice-Ministres</b></p> <p>3. Budget</p> <p>4. Travaux publics, infrastructures</p>	<p><b>Ministère</b></p> <p>5. PTT</p>	<p><b>Ministères</b></p> <p>6. Travail et prévoyance sociale</p> <p>7. Enseignement supérieur</p>
<b>MLC</b>	<p><b>Ministère</b></p> <p>1. Affaires étrangères et coopération internationale</p> <p><b>Vice-Ministres</b></p> <p>1. Intérieur</p> <p>2. Défense</p>	<p><b>Ministères</b></p> <p>2. Plan</p> <p>3. Budget</p> <p>4. Agriculture</p> <p><b>Vice-Ministres</b></p> <p>3. Finances</p> <p>4. Portefeuille</p>	<p><b>Ministère</b></p> <p>5. Travaux publics et infrastructures</p>	<p><b>Ministères</b></p> <p>6. Enseignement primaire et secondaire</p> <p>7. Jeunesse et sports</p>
<b>Opposition politique</b>	<p><b>Ministères</b></p> <p>1. Justice</p> <p>2. Solidarité et aff. humanitaires</p>	<p><b>Ministère</b></p> <p>3. Mines</p> <p><b>Vice-Ministres</b></p> <p>1. Plan</p> <p>2. Fonction publique</p>	<p><b>Ministères</b></p> <p>4. Recherche</p> <p>5. Transports</p> <p><b>Vice-Ministres</b></p> <p>3. Energie</p>	<p><b>Ministères</b></p> <p>6. Aff. sociales</p> <p>7. Aff. foncières</p> <p><b>Vice-Ministres</b></p> <p>4. Santé</p>
<b>Société civile</b>	<p><b>Ministère</b></p> <p>1. Droits humains</p> <p><b>Vice-Ministres</b></p> <p>1. Démobilisation</p>	<p><b>Ministère</b></p> <p>2. Fonction publique</p> <p><b>Vice-Ministres</b></p> <p>3. Commerce</p> <p>4. Agriculture</p>		
<b>RCD-ML</b>	<p><b>Ministère</b></p> <p>1. Coopération régionale</p> <p><b>Vice-Ministres</b></p> <p>1. Justice</p>		<p><b>Ministère</b></p> <p>2. Urbanisme</p>	<p><b>Vice-Ministres</b></p> <p>2. Enseignement supérieur</p>
<b>RCD-N</b>	<p><b>Vice-Ministres</b></p> <p>1. Presse</p>	<p><b>Ministère</b></p> <p>1. Commerce extérieur</p>	<p><b>Ministère</b></p> <p>2. Tourisme.</p>	<p><b>Vice-Ministres</b></p> <p>2. Aff. soc.</p>
<b>Mai-Mai</b>			<p><b>Vice-Ministres</b></p> <p>1. Transports</p>	<p><b>Ministère</b></p> <p>1. Dév. rural</p> <p>2. Environnement</p> <p><b>Vice-Ministres</b></p> <p>2. Travail et prévoyance soc.</p>

Le Gouvernement de transition fut constitué le 30 juin 2003. En raison des équilibres définis par l'Accord global et inclusif, il comprenait un très grand nombre de membres, loin du Gouvernement de rigueur formé par la Conférence nationale du Bénin. Parmi eux<sup>864</sup> figuraient des personnalités de la République mobutiste et de la transition démocratique, mais la participation des groupes rebelles généra également un profond renouvellement. Sa composition fut plusieurs fois remaniée, chaque composante désignant dans cette hypothèse le nouveau titulaire du portefeuille lui appartenant.

La détermination de la répartition des portefeuilles ministériels au sein du Gouvernement de transition de RDC est ainsi particulièrement significative des exigences que peuvent impliquer la construction, puis le maintien du consensus initial. Sans atteindre un tel degré, la Conférence nationale du Bénin s'inscrit dans ce courant présentant une double dimension. Le recours à la cooptation lors de la seconde phase participe en effet à la construction du consensus initial au sein de l'organe originaire, car il garantit aux acteurs de participer à la suite du processus et/ou que les acquis seront maintenus. Il s'inscrit ainsi dans la même logique que la cooptation utilisée pour former l'organe originaire, en cohérence avec l'amorce mixte de la transition. Il présente toutefois une dimension supplémentaire. Le maintien des acteurs favorise en effet la construction du consensus nécessaire lors de la seconde phase, car ils sont déjà accoutumés à la négociation et que leur présence évite une remise en cause du consensus initial, acté au sein de la Conférence nationale.

La cooptation ne fut cependant pas la seule disposition prise par la Conférence nationale du Bénin pour imposer une procédure consensuelle lors de la phase reconstituante.

## § 2. La détermination d'une procédure reconstituante spécifique

Le caractère consensuel de la procédure reconstituante déterminée par la Conférence nationale du Bénin tenait d'abord à l'implication des institutions chargées de préparer le projet de Constitution (A), mais résidait aussi dans l'implication déterminante du Peuple (B).

### A. *Le rôle fondamental mais non exclusif de l'organe législatif de transition*

En tant qu'organe chargé du maintien du consensus initial acté par la Conférence nationale du Bénin, le HCR fut logiquement chargé de contrôler la bonne exécution de ses décisions, solution que reprirent les CNS postérieures<sup>865</sup>. Il occupait alors une place centrale dans la procédure reconstituante.

<sup>864</sup> Liste exhaustive avec biographies in Gauthier DE VILLERS, *RDC De la guerre aux élections – L'ascension de Joseph Kabila et la naissance de la Troisième République (janvier 2001-août 2008)*, L'Harmattan, « Cahiers africains », n° 75, 2009, p. 263-275.

<sup>865</sup> Constitutions de transition : Bénin : article 32, Congo : article 51, Togo : article 19, Niger : article 8, Zaïre : article 51, Tchad : article 72. Le HCR zaïrois était d'ailleurs expressément également chargé d'interpréter les actes de la CNS autres que la Constitution de transition (article 51).

Le HCR du Bénin était ainsi chargé d'approuver l'avant-projet de Constitution, d'étudier les amendements qui seraient reçus après la popularisation de l'avant-projet de Constitution et de superviser le référendum pour l'adoption de la Constitution (article 32). Les CNS postérieures recoururent à des solutions analogues. Au Congo, le CSR devait ainsi examiner, après un débat national, le projet de la Constitution à soumettre au référendum ainsi que superviser ce dernier (article 51). L'article 19 de la Constitution de transition du Togo chargeait le HCR d'approuver l'avant-projet de Constitution. Au Niger, le HCR devait superviser la commission chargée des textes fondamentaux (article 11). Le CST était, quant à lui, compétent pour examiner le projet de Constitution et superviser l'organisation du référendum constitutionnel (article 72). Aucune Constitution de transition ne fixa toutefois, dans ces cinq pays, ni le mode de décision ordinaire au sein des organes législatifs de transition, ni même celui de l'adoption de l'avant-projet ou du projet de Constitution selon le cas.

Bien que diverses, les compétences dévolues aux organes législatifs de transition impliquaient toutes que le caractère consensuel de la procédure constituante ne réside pas uniquement dans leur implication en tant qu'émanation de la Conférence nationale, mais résulte aussi de l'intervention d'autres structures.

Cette méthode fut initiée par la Conférence nationale du Bénin. Elle imposa en premier lieu que l'adoption du projet de Constitution par le HCR soit précédée de la rédaction d'un avant-projet par une commission constitutionnelle. Elle fixa sa composition et ses compétences, qui furent ensuite reprises dans le décret n° 90-44 du 1<sup>er</sup> mars 1990 portant création de la Commission<sup>866</sup>. Comme le préconisait son propre rapport, l'ensemble des membres du bureau de la Commission des lois et des affaires constitutionnelles de la Conférence nationale, soit cinq membres, furent reconduits au sein de la Commission constitutionnelle, ce qui favorisait le maintien du consensus et assurait une bonne compréhension des préconisations de la Conférence nationale. Sept experts nommément désignés ainsi que trois représentants que devaient désigner respectivement les magistrats, l'Association des femmes juristes et l'Association des Juristes africains leur furent ajoutés<sup>867</sup>. Cette commission, très majoritairement composée de juristes, présentait donc un caractère très technique. Prolongeant le rôle qu'il avait eu dans le cadre de la Conférence nationale, Maurice Glélé la présida, ce qui conduisit à ce qu'elle soit surnommée Commission Glélé II.

<sup>866</sup> Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 149-153.

<sup>867</sup> La composition complète de la Commission constitutionnelle était donc la suivante : Maurice Ahanhanzo Glélé, professeur de droit public, Moucharaf Gbadamassi, magistrat, André Lokossou, magistrat, Pascal N'Dah Sékou, magistrat, Ambroise Adanklounou, diplomate, Théodore Holo, professeur de droit public, Florentin Féliho, avocat, Robert Dossou, avocat, président du Comité national préparatoire de la Conférence, Alexandre Paraïso, magistrat, Cyrille Sagbo, diplomate, Pierre Mintinhoué, professeur d'histoire, Valentin Agbo, professeur de sociologie, William Alyko, représentant des magistrats, Sikira Aguémon, Professeure de droit privé, représentante de l'Association des Femmes juristes et Saïdou Agbantou, avocat, représentant de l'Association des Juristes africains.

Son rôle n'était pas circonscrit à l'avant-projet constitutionnel, puisqu'elle était également chargée de la finalisation du projet, mais aussi de la préparation de la Charte des partis, de la loi électorale et du découpage des circonscriptions électorales<sup>868</sup>. La rédaction de l'avant-projet était toutefois essentielle, puisqu'elle conditionnait l'ensemble du processus constituant. La Commission constitutionnelle fut néanmoins la dernière institution installée par le Président Kérékou le 24 mars 1990, soit un peu moins d'un mois après la fin des travaux de la Conférence nationale<sup>869</sup>. En dépit des douze jours de retard, elle parvint à rendre l'avant-projet de Constitution dès le 12 avril 1990, au cours d'une cérémonie à la coupole du ministère des Affaires étrangères et de la coopération<sup>870</sup>. Dans son discours, le président Glélé affirma que la principale préoccupation de la commission avait été de « *créer un cadre constitutionnel où seront garanties les libertés conformément à la Déclaration universelle des droits de l'Homme et du citoyen de 1948 et de la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples de 1981* ». La Commission proposait de reprendre les dispositions de la Constitution dahoméenne de 1968 en incluant des garde-fous visant à éviter toute dérive du régime. Ces garde-fous consistaient notamment à renforcer le contrôle parlementaire sur le pouvoir exécutif et à instituer cinq contre-pouvoirs : le Haut Conseil de la République, la Cour constitutionnelle, la Haute Autorité de l'Audio-visuel et de la Communication, le Médiateur et le Conseil économique et social. Le texte de cet avant-projet fut toutefois peu diffusé. Il appartenait désormais au HCR d'adopter le projet de Constitution.

Il y procéda lors d'une session spéciale, les 17 et 18 avril 1990<sup>871</sup>. S'il ne modifia pas fondamentalement la teneur de l'avant-projet, il l'amenda néanmoins. Il supprima ainsi le Médiateur et décida également de soumettre à la popularisation la question très sensible de la limitation de l'âge des présidentiables à 40 ans au moins et 70 ans au plus, l'extension de la gratuité de l'enseignement primaire aux établissements privés et la fusion éventuelle du Haut Conseil de la République et de la Cour constitutionnelle. Le projet constitutionnel était ainsi globalement conforme aux directives formulées par la Conférence nationale. Si sa préparation avait donné lieu à des débats, elle n'avait en outre pas occasionné de rupture avec le consensus initial.

Afin de mesurer l'incidence de la procédure reconstituante déterminée par la Conférence nationale du Bénin, l'analyse comparative des processus constituants menés dans les autres pays organisateurs est indispensable.

868 L'article 3 du décret n° 90-44 et l'article 41 de la loi constitutionnelle du 13 août 1990 supprimèrent la tâche de rédiger la Charte d'union nationale, initialement prévue par Rapport de la Commission des lois et des affaires constitutionnelles de la Conférence nationale, la considérant comme périmée en raison du choix opéré en faveur du multipartisme intégral.

869 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 103-104.

870 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 170.

871 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 171.

Au Congo et au Niger, le processus constituant s'appuya sur une procédure similaire et demeura dans une logique voisine. La seconde phase de la transition congolaise avait pourtant été marquée par des soubresauts politiques et des conflits institutionnels, le processus menaçant d'ailleurs de rompre à plusieurs reprises. Toutefois, la rédaction du projet constitutionnel ne fut pas la principale source de discorde. L'avant-projet de Constitution fut rédigé par une commission composée de 30 membres, mise en place par le décret n° 91-691 du 18 juillet 1991 du Premier ministre de la transition<sup>872</sup>. Composée de nombreux juristes, elle n'était toutefois pas uniquement technique. Le projet constitutionnel qu'adopta le CSR le 20 décembre 1991<sup>873</sup> était basé sur l'avant-projet qu'elle avait rédigé, après qu'il ait été – comme le projet béninois – soumis à un processus inclusif et participatif. Au Niger, le processus constituant se fonda sur le même procédé. L'avant-projet de Constitution fut ainsi préparé par une commission des textes fondamentaux, dépendant du HCR, dont les travaux débutèrent le 18 février 1992<sup>874</sup>. L'avant-projet fut ensuite soumis à l'examen du HCR et du Gouvernement avant de donner lieu à une campagne de popularisation.

Le consensus initial établi par la Conférence nationale résista en revanche bien plus difficilement au Togo et au Tchad. Si, dans le premier pays, le consensus put être retrouvé, ce ne fut en revanche pas le cas dans le second. Dans les deux cas, la procédure mise en œuvre se distingua de la méthode initiée au Bénin.

Au Togo, la Conférence nationale avait échoué à composer la commission constitutionnelle chargée d'élaborer le projet constitutionnel et renvoya donc cette tâche au Gouvernement de transition<sup>875</sup>. Ses membres, exclusivement juristes, furent ainsi nommés par un décret du 14 octobre 1991 et elle fut installée le 7 novembre. L'avant-projet qu'elle rédigea s'inscrivait dans le consensus initial établi au sein de la Conférence nationale et fut donc adopté aisément et dans le même esprit par le HCR dès le 1<sup>er</sup> juillet 1992. Toutefois, et pour la même raison, il suscita la défiance du camp présidentiel, hostile notamment à la réduction et aux limites imposées au mandat présidentiel.

Comme au début de la transition, une commission mixte paritaire fut alors mise en place afin de résoudre les points litigieux et de permettre un soutien consensuel au projet constitutionnel. Sa mission ne se bornait cependant pas à la résolution du différend constituant, mais englobait également d'apaiser les conflits entre les institutions de transition. Cette commission mixte paritaire siégea du 30 juillet au 4 septembre 1992 et réunit – outre les observateurs – 32 membres. Seize d'entre eux constituaient la délégation présidentielle, tandis que les seize autres représentaient l'opposition réunie sous le nom

<sup>872</sup> BABU-ZALE, *Le Congo de Pascal Lissouba*, L'Harmattan, « Points de vue », 1996, p. 96.

<sup>873</sup> Gilbert MAKASSY, « La Constitution congolaise du 15 mars 1992 », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, janvier-avril 1995, vol. 49, n° 1, p. 21.

<sup>874</sup> Jean-Jacques RAYNAL, *Les institutions politiques du Niger*, Sépia, 1993, p. 73.

<sup>875</sup> Aboudou Salami MANAM SANI, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, p. 286-292.

de COD2 depuis le 18 juillet 1992<sup>876</sup>. Non prévue par les textes, la mise en place de cette commission marquait la création d'un nouvel organe hétérogène formé par cooptation et fondé sur la négociation.

Si elle maintint le passage au quinquennat et l'interdiction d'exercer plus de deux mandats présidentiels, elle recommanda en revanche la suppression de l'obligation faite à tout membre des forces armées ou de sécurité publique désirant candidater à l'élection présidentielle de donner au préalable sa démission. Cette recommandation permit certes de débloquer la situation et d'asseoir ainsi le projet constitutionnel sur une base consensuelle. Néanmoins, elle traduisait une dérive du processus constituant, car une telle commission n'avait pas été prévue par la Conférence nationale et témoignait de la résistance persistante du camp présidentiel au changement. Le régime d'Eyadéma était en effet une dictature militaire et la disposition litigieuse était donc très symptomatique de la difficulté des acteurs internes à accepter un réel changement.

Au Tchad, le processus constituant ne permit toutefois même pas un tel réajustement. Le laconisme de la Charte de la transition quant au rôle exact du CST collabora en effet à l'infléchir dans un contexte déjà marqué par des tensions entre les acteurs. Suite à une motion de censure adoptée par le CST sous l'impulsion d'Idriss Déby le 28 octobre 1993<sup>877</sup>, le Premier ministre élu par la Conférence nationale avait en effet été démis de ses fonctions. Il fut remplacé à ce poste par Kassiré Delwa Coumakoye, élu par le CST le 6 novembre 1993<sup>878</sup>. Cette élection sembla marquer le lancement du processus reconstituant jusque-là bloqué.

Un comité technique institutionnel de 17 membres fut ainsi créé le 3 décembre, afin de préparer le projet de Constitution. Lorsque ce dernier remit son texte au Chef de l'Etat, le 26 mars 1994, le projet fut cependant vivement contesté par les partis politiques<sup>879</sup>. Le débat national prévu par la Charte nationale et que le CST devait contrôler s'ouvrit certes le 8 août, mais il consista uniquement en un dépôt écrit d'amendements auprès du Gouvernement, que ce dernier était qui plus est chargé d'examiner. L'opposition jugea ce procédé déloyal et estima que le pouvoir devrait assumer seul la responsabilité d'un texte non consensuel. Les partis participèrent néanmoins au débat national, sans que les amendements proposés ne conduisent toutefois à une réelle évolution du projet de Constitution : comme ils n'étaient pas parvenus à s'accorder entre eux, leurs amendements étaient souvent épars, extrémistes et parfois contradictoires, ce qui offrit un excellent prétexte au pouvoir pour ne pas les prendre en compte.

876 Aboudou Salami MANAM SANI, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, p. 245.

877 Robert BUIJTENHUIJS, *Transition et élections au Tchad 1993-1997 – Restauration autoritaire et recomposition politique*, Karthala, 1998, p. 36-37.

878 Robert BUIJTENHUIJS, *Transition et élections au Tchad 1993-1997 – Restauration autoritaire et recomposition politique*, Karthala, 1998, p. 42-43.

879 Robert BUIJTENHUIJS, *Transition et élections au Tchad 1993-1997 – Restauration autoritaire et recomposition politique*, Karthala, 1998, p. 44.

Contrairement aux autres projets constitutionnels, dont notamment celui établi au Bénin, le texte tchadien fut alors considéré comme émanant exclusivement d'un Gouvernement proche du Président Déby<sup>880</sup>. L'absence de consensus entre les acteurs influa sur l'intervention du Peuple dans le processus constituant, qui ne permit donc pas non plus la rénovation du consensus.

L'examen du processus reconstituant mené dans les pays organisateurs d'une CNS révèle donc des différences sensibles concernant le maintien du consensus initial. Les transitions togolaise et tchadienne apparaissent tout particulièrement se distinguer de la transition béninoise à cet égard. Ces différences constituent des pistes collaborant à comprendre la réussite singulière du processus béninois. Dans cette perspective, ce fut toutefois le processus reconstituant zaïrois qui présenta deux particularités, l'isolant de celui initié par la Conférence nationale du Bénin.

La CNS du Zaïre fut tout d'abord la seule à préparer un projet intégral de Constitution. Il fut rédigé par la Commission d'harmonisation des options fondamentales en matière constitutionnelle, qui regroupait les présidents et rapporteurs des commissions Constitutionnelle, Politique, Juridique, Administrative et territoriale, Charte de la transition, des Finances, banque, monnaie et crédit, de l'Economie, commerce, industrie et planification et de la Population, statistiques et documentation. Le rôle de cette commission spéciale consistait principalement à rationaliser le processus d'élaboration du projet constitutionnel. Elle était en effet chargée de discuter mais surtout de s'assurer de la cohérence des dispositions reconstituantes éparses arrêtées au niveau des différentes commissions spécialisées susmentionnées. Elle adopta ainsi, le 11 septembre 1992, un rapport consignait les grandes orientations du projet constitutionnel<sup>881</sup> et précisa dans sa conclusion : « *les options fondamentales concernant l'organisation politique, économique et socioculturelle, faites par vos différentes Commissions qui ont présenté leurs rapports devant votre Plénière, seront respectées. Au cours des discussions, votre Commission a, dans la mesure du possible, cherché à répondre à certaines préoccupations exprimées par de nombreux Conférenciers sur différents aspects qui méritent d'être pris en considération dans la nouvelle Constitution* ». Le projet constitutionnel fut rédigé sur la base de ce Rapport avant d'être soumis à l'Assemblée plénière, qui l'adopta le 14 novembre 1992<sup>882</sup>.

Cette rédaction intégrale du projet constitutionnel ne fut toutefois pas la seule particularité du processus reconstituant zaïrois. En dépit de l'adoption de ce projet, il se caractérisa en effet par une rupture quasi immédiate du consensus initialement établi par

<sup>880</sup> Voir, par exemple, Antoine BANGUI-ROMBAYE, *Tchad : élections sous contrôle (1996-1997)*, L'Harmattan, 1999, p. 123-124 ou Mohamed Tétémedi BANGOURA, *Violence politique et conflits en Afrique : le cas du Tchad*, L'Harmattan, 2005, p. 358.

<sup>881</sup> Isidore NDAYWEL é NZIEM (Dir.), *La Constitution de la III<sup>e</sup> République du Congo-Zaïre adoptée par la CNS*, L'Harmattan, « Mémoires lieux de savoir », 2002, Volume 1, p. 26-47.

<sup>882</sup> Gauthier de VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 123-124.



la Conférence initiale<sup>883</sup>. Cette rupture se matérialisa d'abord dans la remise en cause de la Constitution de transition adoptée en son sein, qui non seulement ne fut pas respectée, mais fut également sapée par l'adoption de textes concurrents. La rupture du consensus se matérialisa ensuite par l'échec du processus reconstituant en raison de l'incapacité des acteurs d'adopter ensemble le texte de la future Constitution. Lorsque Mobutu fut renversé par Laurent-Désiré Kabila en 1997, le processus reconstituant n'avait ainsi toujours pas abouti. Si cet échec témoigne des risques des processus adossés sur une amorce transitionnelle mixte, du recours à la cooptation, ainsi que de la négociation, il atteste surtout de la singularité de chaque expérience même lorsqu'elle s'inscrit dans un modèle préexistant. Le Zaïre fut en effet le seul pays organisateur d'une CNS dans lequel la transition constitutionnelle avorta.

La transition zairoise apparaît ainsi comme le contre-modèle de la transition constitutionnelle béninoise, dans la mesure où le consensus n'y fut jamais réellement effectif. Toutefois, le consensualisme de la procédure reconstituante déterminée par la Conférence nationale du Bénin ne reposa pas uniquement sur le bon fonctionnement des institutions de transition. Il se fonda également sur l'intervention du Peuple.

## B. *L'implication significative du Peuple*

Au Bénin, l'intervention du Peuple à l'issue du processus constituant était indispensable pour conforter sa légitimité démocratique en raison de l'absence d'élection au suffrage universel direct de ses participants au cours des deux phases. La part de participation de la population au sein de la Conférence nationale aurait en effet été insuffisante à elle seule pour que l'adoption de la Constitution puisse être considérée comme démocratique, notamment mais pas exclusivement car cette participation ne fut en son sein que résiduelle. A l'inverse, la ratification du projet par le Peuple à l'issue du processus constituant pouvait pallier à elle seule l'absence d'élections.

Emmanuel Cartier souligne ainsi que la forme parlementaire n'est pas la seule mode d'exercice légitime du pouvoir constituant dans une Démocratie. Il en existe en effet une seconde, cette fois directe, dans laquelle « *le peuple est invité lui-même à approuver ou à rejeter un texte élaboré par une autorité qui peut être aussi bien une Assemblée qu'un comité exécutif restreint* »<sup>884</sup>. Ainsi, l'organisation d'un référendum constitutionnel aurait pu suffire à rendre conforme aux standards démocratiques, un texte élaboré par l'action successive d'organes fondés sur la cooptation et la négociation. Exacte dans son principe, cette affirmation doit toutefois être nuancée en pratique, non seulement parce que la longueur et la complexité du projet soumis à la ratification populaire sont susceptibles de compliquer une réelle appropriation, mais aussi parce que la technique du référendum

<sup>883</sup> Sur ce point, voir infra.

<sup>884</sup> Emmanuel CARTIER, « Les petites constitutions : contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire », *RFDC*, 2007/3, p. 532.

est-elle-même limitative. Elle est en effet binaire, puisque les citoyens ont une seule alternative : répondre par « oui » ou « non ».

Au Bénin, la Conférence nationale avait toutefois imaginé un système plus sophistiqué permettant une meilleure intégration du Peuple à l'issue du processus constituant. Il reposait, d'une part, sur sa réelle inclusion au processus de décision final dans la logique du consensus : les modifications suggérées pourraient ainsi être intégrées selon leur degré de pertinence. Il permettait, d'autre part, un vote référendaire éclairé.

Ce système se fondait d'abord sur la popularisation de l'avant-projet<sup>885</sup>, qui avait été intégré dans le calendrier de la transition du 13 avril au 11 mai 1990. Elle fut toutefois légèrement retardée et dû donc être écourtée. Si la popularisation ne se tint finalement que du 21 au 30 juin et donc à une période d'intenses activités agricoles, elle constitua toutefois un temps fort du processus reconstituant béninois. Prévue et mentionnée au titre des compétences du HCR et comme une étape de la procédure reconstituante, la popularisation de l'avant-projet constitutionnel n'avait cependant pas été prédéfinie. Elle fut alors mise en œuvre de manière similaire à la campagne de popularisation pratiquée par le PRPB avant l'adoption de la Loi fondamentale de 1977, campagne qui s'était elle-même inspirée d'une méthode de Mao Tsé-Toung.

La popularisation fut ainsi à la fois pédagogique et consultative, l'opération consistant à présenter et expliquer le texte à la population, dans son contenu comme dans ses implications, avant de recueillir son avis et ses propositions. Cette technique était d'ailleurs d'autant plus pertinente, que l'analphabétisme empêchait la majorité de la population de prendre connaissance de manière autonome du projet constitutionnel. De même, la participation populaire à l'élaboration de la norme notamment constitutionnelle était un atout pour son caractère démocratique. Toutefois, les vertus de la popularisation étaient dépendantes de la sincérité des agents chargés de la diffusion, des conditions matérielles dans lesquelles celle-ci était réalisée ainsi que de la prise en compte effective des résultats obtenus. Comme le souligne Stéphane Bolle, leur acceptation nécessitait en outre d'acquiescer, sur un plan théorique, à trois postulats remis en cause par Bourdieu : la production d'une opinion est à la portée de tous, toutes les opinions se valent et l'accord sur les questions qui méritent d'être posées

Au Bénin, un effort réel fut fait afin de rendre effective la popularisation de l'avant-projet. Un rapport de présentation fut ainsi rédigé, tandis que le HCR et la Commission constitutionnelle attirèrent l'attention des citoyens sur certains points « *compte tenu des conditions dans lesquelles les articles qui s'y rapportent ont été proposés* ». Enfin, le HCR leur posa trois questions, qui n'avaient pu être réellement tranchées durant la finalisation de l'avant-projet. Elles portaient sur l'opportunité de constitutionnaliser la limitation de l'âge des présidentiables à 40 ans au moins et 70 ans au plus, d'étendre la gratuité

<sup>885</sup> Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 154, 157-162 et 171-176.

de l'enseignement primaire aux établissements privés et de fusionner le Haut Conseil de la République et la Cour constitutionnelle.

Un Comité national, créé par un arrêté du 14 juin 1990<sup>886</sup>, fut chargé de superviser l'organisation matérielle de la popularisation. Il était composé des membres de l'Exécutif, des membres du HCR et d'un membre de la Commission constitutionnelle. Un comité présidé par un membre du HCR fut également mis en place dans chacune des six provinces et travaillait de concert avec les préfets et sous-préfets. Sa principale tâche fut de former les agents chargés de la vulgarisation. Ces derniers organisèrent ensuite des réunions au niveau des sous-préfectures, qui permirent à la population de recevoir des explications, de poser des questions et de formuler des propositions. Enfin, une réunion était organisée au niveau de la province en présence du préfet et du comité, afin de synthétiser les conclusions de la consultation en se fondant sur les rapports des agents.

Cette organisation donna lieu à des critiques dont certaines paraissent bien fondées. La première fut l'absence de traduction en langues vernaculaires de l'avant-projet de Constitution, ce qui était évidemment très pénalisant pour l'ensemble des Béninois non francophones. La seconde était relative à la partialité des organisateurs de la popularisation, à commencer par le président du HCR lui-même. En effet, Mgr de Souza, lors de son allocution d'ouverture du 18 juin, se livra à un véritable plaidoyer en insistant notamment sur la conformité de l'avant-projet avec les options fixées par la Conférence et son adoption par consensus.

336

La popularisation permit néanmoins de recueillir de nombreuses propositions d'amendements à exploiter et suscita également beaucoup d'enthousiasme au sein de la population. Les données collectées furent marquées par une unité qui témoignait du consensus populaire ou de la fabrication de l'opinion par les lettrés. Cette unité avait trait au refus de la trop grande concentration du pouvoir, à l'exigence de dirigeants socialement sains, à la préférence pour les systèmes de concertation et de cogestion, au nationalisme et à une sensibilité au coût et aux inconvénients d'un système fondé sur la multiplicité des institutions.

Le HCR, la Commission constitutionnelle, les comités de vulgarisation et les préfets de province se réunirent du 9 au 13 juillet 1990 pour procéder au dépouillement des résultats de la popularisation. Le problème majeur était d'opérer un tri entre les amendements retenus et les autres. Procéder à un tel tri était contestable et s'apparentait aux techniques utilisées par le PRPB lors de la vulgarisation de la Loi fondamentale de 1977. Mgr de Souza fut cependant transparent sur le critère d'admissibilité : « *les amendements qui recueilleront la majorité ne poseront pas de problème. Le reste reposera sur le consensus dans la ligne de la Conférence nationale* ».

L'interprétation de certaines données fut toutefois contestable. Elles montraient en effet que 30 % des Béninois étaient favorables au régime semi-présidentiel, 10 au régime

886 Arrêté n° 063/MISPAT/DC/SA du 14 juin 1990.

présidentiel, tandis que 60 % d'entre eux restaient sans opinion. Or, il en fut déduit que les personnes sans opinion étaient d'accord avec l'option choisie par la Conférence et que 70 % de la population souhaitaient donc la mise en place d'un régime présidentiel avec contre-pouvoirs renforcés.

Le 9 juillet 1990, le président du HCR ajouta une autre règle peu conforme à l'esprit de la popularisation : la prise en compte des propositions écrites d'amendement reçues par le HCR. Il s'agit d'un choix d'opportunité de Mgr de Souza, qui souhaitait ainsi désamorcer la crise relative à la limite d'âge des candidats à la présidentielle. Cette dernière avait en effet été majoritairement approuvée lors de la popularisation. Pourtant, les anciens Présidents la refusaient puisqu'elle les excluait d'office de la prochaine compétition électorale. Or, les demandes écrites, largement téléguidées par les victimes de la clause constitutionnelle, permettaient de prendre en compte leur réticence. Cette dérogation revenait aussi à reconnaître que, pour les organisateurs de la popularisation, la pertinence des suggestions recueillies et la compétence politique de leurs auteurs prévalaient sur leur caractère démocratique.

Au Bénin, la popularisation s'avéra donc un bon moyen pour accoutumer et former les citoyens de base aux notions constitutionnelles ainsi que pour ouvrir le débat national, mais fut moins performante en termes de démocratisation de l'écriture du projet constitutionnel.

Suite à ces journées de réunion, le HCR constitua des instructions écrites qu'il transmit à la Commission constitutionnelle, à laquelle il appartenait de préparer le projet constitutionnel en se basant sur la liste d'amendements établie par le HCR et issue de la popularisation, ainsi que sur l'avant-projet de Constitution préparée par le Professeur Thomas Goudou<sup>887</sup>. La Commission Glélé II reprit à des rares nuances près les amendements demandés par le HCR et infléchit le régime présidentiel sur la base de l'avant-projet Goudou, qui prévoyait l'établissement d'un régime semi-présidentiel. Conformément à la procédure constituante établie par la Conférence nationale, le projet établi par la Commission constitutionnelle fut ensuite approuvé par le HCR le 9 août 1990 et devait ensuite être adopté par référendum.

Ce référendum présenta la particularité d'avoir été organisé sur la base de trois réponses possibles matérialisées par trois bulletins différents, le HCR ne parvenant pas à trancher la question des limites d'âge relatives à l'éligibilité à l'élection présidentielle<sup>888</sup>. Ainsi, les citoyens approuvant sans réserve le projet constitutionnel votaient au moyen d'un bulletin blanc, tandis que ceux qui l'approuvaient tout en étant opposés aux limites

<sup>887</sup> Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 154, 157-162 et 177-180.

<sup>888</sup> Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – Les élections de la période de Transition*, Editions Les presses du JORB, 1995, p. 49-.

d'âge votaient au moyen du bulletin vert. Ceux qui désapprouvaient le projet de Constitution votaient quant à eux avec un bulletin rouge.

Le référendum constitutionnel, ayant été précédé par les élections locales, put être organisé en tenant compte des difficultés rencontrées<sup>889</sup>. Le ministre de l'Information et des communications prit un arrêté le 14 novembre 1990 portant réglementation de la campagne radiodiffusée et télévisée pour le référendum sur la Constitution. Une réunion de concertation eut lieu entre le HCR, le Président de la République et le Gouvernement de transition, le 23 novembre. Elle avait notamment pour objet de pallier les défaillances matérielles rencontrées durant les premières élections. Le référendum se déroula dans des conditions globalement satisfaisantes, même si la surveillance des bureaux de vote posa problème autant de la part des représentants des partis politiques que des fonctionnaires.

La campagne officielle eut lieu du 16 au 30 novembre 1990. Les principales questions débattues portèrent sur : la nature du régime politique, la limitation de l'âge des candidats à la présidentielle et l'appellation du pays. Les débats furent parfois violents, ils lièrent fréquemment la question de la limitation d'âge et celle de la nature du régime<sup>890</sup>. Au-delà des craintes de dérive présidentialiste du régime présidentiel, le régime semi-présidentiel était en effet considéré comme permettant de réconcilier les générations en offrant l'opportunité de la cohabitation d'un Président âgé (issue de la classe politique antérieure au régime du PRPB) et d'un Premier ministre jeune (issue de la nouvelle élite des opposants au PRPB)<sup>891</sup>. Le régime présidentiel était considéré comme ne permettant pas cette réconciliation puisqu'il était admis par la plupart qu'un homme âgé de plus de soixante-dix ans aurait des difficultés à assumer l'ensemble des responsabilités confiées au Président de la République. En outre, si la limitation d'âge évinçait de manière évidente d'évincer les plus anciens, elle écartait également, de manière plus pernicieuse, les plus jeunes. Elle visait ainsi à freiner l'ascension des cadets issus des troisième et quatrième générations écloses sous le régime Kérékou.

Pourtant, les controverses s'appauvrirent rapidement en raison du consensus obtenu sur la nécessité de sauvegarder le processus de démocratisation en approuvant le projet. Beaucoup optèrent également finalement pour le « oui » afin de ne pas se trouver exclus du jeu politique lorsqu'ils eurent acquis la certitude que le projet serait adopté. L'exemple le plus frappant fut les dix partis politiques opposés au projet qui s'étaient regroupés et avaient remis au Président Kérékou un Mémoire des partisans du Non le 10 septembre. Il s'agissait notamment du PRD (Parti du Renouveau démocratique) d'Adrien Hougbédji, de l'UNDP (Union nationale pour la démocratie et le progrès) d'Emile Zinsou

889 Afise D.AMAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 172-174.

890 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 162-168 et p. 180-187.

891 Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 180-184.

et du PNDD (Parti national pour la démocratie et le développement) d'Hubert Maga<sup>892</sup>. La quasi-totalité de ces partis rejoignit finalement le camp du « oui », préférant parfois le camp du « oui mais... » si la limitation d'âge privait leur principal dirigeant de la chance de participer à la prochaine compétition électorale. Ainsi, sur les 27 partis participant à la campagne référendaire (28 avaient été légalisés en octobre 1990), seuls quatre optèrent pour le bulletin rouge lorsqu'ils durent se positionner, tandis que onze choisissaient le blanc et douze le vert.

Le référendum constitutionnel se tint le 2 décembre 1990. Les « oui » totalisèrent 93,17 % des voix exprimées contre 6,82 % de « non ». Ils se composaient de 73,14 % de bulletins blancs (oui intégral) et de 20,02 % de bulletins verts (oui mais sans limite d'âge). Aucune requête ne fut déposée devant le HCR. Ce dernier, par la voix de son président Mgr de Souza, put alors proclamer les résultats le 10 décembre. Le référendum marqua donc un très large consensus autour de la nouvelle Constitution béninoise en dépit des débats vifs qui entourèrent son contenu. La méthode choisie mêlant consensus des acteurs et popularisation collabora très certainement à cette adhésion, même si la participation de 63,62 % fut plus basse que l'on aurait pu l'attendre.

Au Congo, comme au Bénin, le processus constituant fut plus inclusif et participatif qu'un seul référendum constitutionnel ne l'aurait permis. Le CSR devait en effet adopter le projet constitutionnel, après un débat national, qui fut réellement organisé<sup>893</sup>. Après avoir rédigé l'avant-projet de Constitution, les membres de la commission constitutionnelle se déplacèrent en effet à travers tout le pays pour l'expliquer à la population, tandis que son texte était également adressé à l'ensemble des groupes ayant participé à la Conférence nationale. Sur la base des critiques et observations qu'elle reçut alors, la commission constitutionnelle rédigea un second avant-projet qu'elle transmit au Gouvernement. Celui-ci en débattit également avec la Commission et lui apporta des amendements avant de le transmettre au CSR. Ce dernier confia l'examen de l'avant-projet à sa Commission juridique et administrative, qui recommanda que le projet soit adopté dans une version presque expurgée des amendements apportés par le Gouvernement. Avant d'adopter le projet, le CSR auditionna en outre longuement les membres de la Commission constitutionnelle. Une fois qu'il fut adopté, ils s'engagèrent enfin dans une vaste campagne d'explication du texte constitutionnel avant la tenue du référendum. Cette procédure spécifique concourut très certainement à ce que l'ensemble des partis politiques appellent à voter « oui » lors du référendum constitutionnel, qui se déroula le 15 mars 1992. La Constitution fut ainsi massivement approuvée par 96,32 % des votants<sup>894</sup>.

<sup>892</sup> Le groupe comptait également le FLAD, l'UNSP (Union nationale pour la solidarité et le progrès), le RDR, le PCMPB, l'UPDP (Union des patriotes démocrates béninois), le RASN (Rassemblement pour la souveraineté nationale) et l'ADP (Alliance pour la Démocratie et le progrès).

<sup>893</sup> BABU-ZALE, *Le Congo de Pascal Lissouba*, L'Harmattan, « Points de vue », 1996, p. 97.

<sup>894</sup> Gilbert MAKASSY, « La Constitution congolaise du 15 mars 1992 », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, janvier-avril 1995, vol. 49, n° 1, p. 21.

Au Niger, une campagne de popularisation de l'avant-projet fut également organisée avant que le HCR n'adopte un projet définitif en septembre 1992. Toutefois quelques jours encore avant le référendum constitutionnel, certaines de ses dispositions faisaient encore l'objet d'interprétations divergentes. Le motif était purement stratégique. L'article 127, l'une des dispositions transitoires, interdisait en effet au Président de la République, au président du HCR et au Premier ministre de la transition de candidater à l'élection présidentielle. Cet article était pourtant conforme à l'interdiction formulée dès l'article 26 de l'Acte fondamental n° 21. Cependant la rédaction de ce dernier était ambiguë. Il disposait en effet que cette interdiction s'appliquait « *aux élections présidentielles qui suivent immédiatement la période de transition* », or cette dernière n'était en réalité pas achevée. Le Premier ministre tenta donc d'invoquer son droit de se présenter<sup>895</sup>, mais abandonna toutefois finalement cette idée devant le faible enthousiasme que suscita sa proposition.

Le référendum constitutionnel se tint le 26 décembre 1992<sup>896</sup>. Si les résultats, proclamés par la Cour suprême le 3 janvier 1993, furent marqués par le soutien apporté à la Constitution par près de 90 % des votants, la participation au référendum était relativement faible, moins de 60 % des inscrits ayant pris part au scrutin. Le manque de moyens financiers, l'impréparation des opérations électorales et la sécurité défailante dans le Nord du pays en raison de la rébellion touareg contribuèrent certainement à ce résultat relativement bas. Après qu'il eut déjà été reporté à trois reprises, la tenue du référendum était en effet encore incertaine une semaine avant son déroulement.

Au Togo, le référendum constitutionnel s'éloigna de la méthode initiée au Bénin, car il ne fut pas précédé d'une phase de popularisation. S'il dut être reporté à quatre reprises en raison des blocages – liés ou non au processus constituant – rencontrés lors de la période de transition, il put finalement se tenir le 27 septembre 1992<sup>897</sup>. La négociation des points de divergence au sein de la commission mixte paritaire avait permis le consensus des partis politiques et tous soutinrent donc le « oui » lors de la campagne référendaire. Tous le jugeaient ainsi acceptable à défaut d'être idéal et souhaitaient la fin de la transition et la tenue des élections, ce qui contribua à l'émergence du consensus. La campagne de sensibilisation demeura cependant très courte et de faible ampleur. L'ensemble des acteurs soutenant le projet, le texte constitutionnel fut logiquement massivement approuvé à 99,17 % des suffrages exprimés, avec un taux de participation de 74,24 % des inscrits.

Le Tchad fut donc le seul pays organisateur d'une Conférence nationale au sein duquel le référendum constitutionnel ne manifesta pas l'existence d'un consensus autour de la nouvelle Constitution. Les défaillances rencontrées lors de la rédaction du

<sup>895</sup> Jean-Claude MIGNAN, *La difficile démocratisation du Niger*, Editions Ginette Fabre et Jean-François Lionnet, CHEAM, 2000, p. 81

<sup>896</sup> Jean-Jacques RAYNAL, *Les institutions politiques du Niger*, Sépia, 1993, p. 72-73.

<sup>897</sup> Aboudou Salami MANAM SANI, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, p. 292-295.

projet de Constitution impactèrent en effet logiquement la campagne référendaire<sup>898</sup>. Elle commença timidement lors de son ouverture le 6 mars 1996. Cependant, le Premier ministre – qui était alors Koïbla Djimasta – ordonna aux membres du Gouvernement de s’impliquer dans la campagne en faveur du « oui ». Le MPS s’engagea également pour soutenir le projet constitutionnel. Cette alliance provoqua le réveil de l’opposition, qui commença quant à elle sa campagne pour le « non ».

Dans son analyse de la campagne référendaire, Robert Buijtenhuijs a souligné que le Haut Conseil pour la Communication veilla à assurer une parfaite égalité des temps de parole aux 59 partis enregistrés, y compris au sein des médias d’Etat. Il note en revanche que les nouvelles nationales diffusées par ces mêmes médias penchaient très nettement en faveur du « oui ». Les partisans des deux camps organisèrent également des meetings sur l’ensemble du territoire. Les postures des différents partis politiques n’étaient toutefois pas toujours parfaitement claires<sup>899</sup>. Si le MPS et les partis représentés au Gouvernement appelaient franchement à voter « oui », tous les partis d’opposition n’appelaient en revanche pas au « non » en dépit des critiques qu’ils formulaient à l’encontre du projet.

Pour eux, l’adoption du référendum était en effet le seul moyen de mettre fin à la transition et de passer ainsi à l’élection présidentielle. Ils escomptaient alors pouvoir modifier la Constitution après le départ du pouvoir du Président Déby. Les partisans du « non » n’avaient pas non plus toujours une posture très franche. Leurs arguments – souvent abusifs – tendaient ainsi plus à transformer le référendum en plébiscite contre le Président, qu’à alimenter le débat relatif au projet constitutionnel, ce qui répondait d’ailleurs également à l’investissement du Gouvernement et du MPS dans la campagne.

Cette campagne explique sans doute le résultat obtenu à l’issue du référendum, qui se tint le 31 mars<sup>900</sup>. Si le scrutin se déroula dans des conditions satisfaisantes, c’est-à-dire sans fraude au moment de la centralisation des résultats, il se caractérisa en revanche par un résultat en demi-teinte. Le « oui » ne l’emporta en effet qu’avec environ 60 % des voix (61,4 % selon la CENI et 63,5 % selon la Cour d’appel), en dépit d’un taux de participation de 71 % selon la CENI, que la Cour d’appel ramena à 61,4 %.

Le processus reconstituant tchadien se distingua donc des autres processus impulsés par une CNS, qui – à l’exception notable de l’échec zairois – permirent de fonder l’adoption de la nouvelle Constitution sur une base consensuelle, tant parmi les acteurs, qu’au sein de la population. Ce consensus fut favorisé par la procédure déterminée par la Conférence nationale du Bénin, qui fut reprise au Congo et au Niger et fonda également les caractéristiques de la reconstitutionnalisation togolaise, en dépit de ses particularités.

<sup>898</sup> Robert BUIJTENHUIJS, *Transition et élections au Tchad 1993-1997 – Restauration autoritaire et recomposition politique*, Karthala, 1998, p. 137-142.

<sup>899</sup> Robert BUIJTENHUIJS, *Transition et élections au Tchad 1993-1997 – Restauration autoritaire et recomposition politique*, Karthala, 1998, p. 142-153.

<sup>900</sup> Robert BUIJTENHUIJS, *Transition et élections au Tchad 1993-1997 – Restauration autoritaire et recomposition politique*, Karthala, 1998, p. 153-160.



Les différents résultats obtenus dans les pays organisateurs d'une CNS sont mis en perspective dans le tableau ci-dessous. Il permet de constater la durée variable des processus reconstituants, mais surtout la rupture du consensus dans deux pays (Tchad et Zaïre), ainsi que les difficultés spécifiques rencontrées lors de la transition constitutionnelle togolaise.

**TABLEAU 12. Tableau comparatif de l'issue des processus reconstituants dans les pays organisateurs d'une CNS**

	Bénin	Congo	Togo	Niger	Zaïre	Tchad
<b>Conférence nationale</b>	19 au 28 février 1990	25 février au 10 juin 1991	8 juillet au 28 août 1991	29 juillet au 3 novembre 1991	7 août 1991 au 6 décembre 1992	15 janvier au 7 avril 1994
<b>Popularisation de l'avant-projet constitutionnel</b>	Oui	Oui	X	Oui	X	Non effective
<b>Référendum constitutionnel</b>	2 décembre 1990 – Oui : 93,17 %	15 mars 1992 – Oui : 96,32 %	27 septembre 1992 – Oui : 99,17 %	26 décembre 1992 – Oui : 90 % (approx.)	X	31 mars 1996 – Oui : 60 % (approx.)
<b>Particularité</b>	X	X	Commission mixte paritaire car résistance du camp présidentiel	X	Rupture du consensus – Transition avortée	Rupture du consensus – Constitution non consensuelle

La préservation des acquis de la Conférence nationale dans quatre des six pays organisateurs fut favorisée par le choix de la cooptation pour former les institutions de transition et le choix de la procédure reconstituante, tous deux déterminés par la Conférence nationale du Bénin avant d'être globalement repris par les CNS postérieures. Cette procédure, décrite dans le tableau ci-dessous, était assez complexe, mais ses multiples étapes permirent en effet de maintenir le consensus, mais aussi de le renforcer et de l'élargir grâce à la participation de la population<sup>901</sup>.

<sup>901</sup> Lors de la transition constitutionnelle sud-africaine, l'assemblée constituante lança également une campagne de vulgarisation de la Constitution et invita les citoyens à participer à sa rédaction. Voir Cécile SALCEDO, *La transition démocratique sud-africaine*, Fondation Varenne-LGDJ, « Collection des thèses », 2001, p. 49-52.

**TABLEAU 13. Procédure reconstituante déterminée par la Conférence nationale du Bénin**

<b>Etapes chronologiques</b>	<b>Organe compétent</b>
Etablissement des lignes directrices de la future Constitution	Conférence nationale des Forces vives de la Nation
Préparation de l'avant-projet constitutionnel	Commission constitutionnelle
Adoption de l'avant-projet constitutionnel	Haut Conseil de la République
Popularisation de l'avant-projet constitutionnel	Peuple
Tri parmi les amendements proposés	Haut Conseil de la République
Rédaction du projet constitutionnel	Commission constitutionnelle
Adoption du projet constitutionnel	Haut Conseil de la République
Référendum constitutionnel	Peuple

Cette procédure reconstituante favorisa donc le renforcement et l'élargissement du consensus, en impliquant trois intervenants complémentaires : organe législatif de transition, incarnant la continuité de la Conférence nationale, organe technique, apte à respecter le pacte initial et à proposer des solutions constitutionnelles, et population. Elle offrait en outre un rôle réel à chacun d'eux et croisait leurs interventions respectives. En contribuant au consensus, cette procédure influa non seulement sur le degré d'adhésion au texte constitutionnel, mais aussi sur son contenu.

## CONCLUSION DU CHAPITRE I

La Conférence nationale du Bénin présente la caractéristique d'être doublement consensuelle.

Elle institutionnalisa en premier lieu le consensus comme mode d'arrêt des décisions en son sein. Ce choix imposait aux participants des négociations, tout en facilitant leur aboutissement. Il l'inscrivit, ainsi que les CNS postérieures, parmi la catégorie des organes hétérogènes fondés sur la négociation, à l'instar des Tables rondes Est-européennes, de la CODESA et du MPNP sud-africains et des Dialogues interburundais et intercongolais.

Un mode de décision fondé sur la négociation était cohérent avec le caractère inclusif de la Conférence nationale de Bénin, car il concrétisait l'inclusion en intégrant effectivement chaque participant au processus de décision. Il était également cohérent avec l'amorce mixte de la transition, puisqu'il garantissait – comme la cooptation – aux acteurs internes et externes de l'ancien régime de conserver la maîtrise des décisions prises. De fait, il certifiait ainsi un processus pleinement hétérogène, ce qui conditionne l'acceptation par les acteurs d'une telle transition.

Dans le cadre d'une transition démocratique, le choix de la négociation demeure cependant surprenant, en raison du paradigme de la règle majoritaire comme standard démocratique et de la complexité de la recherche de solutions intégratives dans un tel contexte, qui plus est lorsque l'organe est inclusif. Deux éléments relativisent toutefois cet apparent paradoxe. Non seulement certaines techniques incitatives furent utilisées au sein de la Conférence nationale du Bénin afin d'encourager les participants à négocier, mais un mode de décision par coalition, c'est-à-dire fondé sur le principe majoritaire, génère aussi ses propres difficultés. Il induit d'abord une compétition entre les acteurs et accroît donc en réalité la conflictualité du processus. Il revient ensuite à exclure certains participants du processus, car les acteurs majoritaires remportent tout, tandis que les acteurs minoritaires perdent. Or, au-delà des conflits qu'elle peut générer, cette exclusion est dommageable dans la mesure où le renouvellement du pacte social nécessite l'adhésion de tous.

La Conférence nationale du Bénin a en second lieu décidé de préserver le consensus durant la seconde phase de la transition constitutionnelle. Pour ce faire, elle a formé les institutions de transition par cooptation et notamment maintenu le Président Kérékou à ses fonctions. Repris par les CNS postérieures, ce choix est en réalité plutôt rare, les autres organes originaires privilégiant plutôt la création d'une assemblée élue au suffrage universel direct. Toutefois, le maintien de la cooptation par les Dialogues interburundais et intercongolais dans un contexte post-conflit atteste de l'utilité de cette technique pour préserver l'inclusion et surtout le consensus tout au long de la transition. Le maintien du consensus s'appuya également sur la procédure reconstituante qu'établit la Conférence nationale du Bénin. Ses étapes et ses différents auteurs permirent en effet de poursuivre et d'élargir le consensus, même si elle connut ensuite des fortunes diverses dans les autres pays organisateurs d'une CNS.

Lors de la transition constitutionnelle béninoise, le consensus fut donc un véritable principe directeur, ce qui influa tant sur son déroulement, que sur le contenu des décisions adoptées et sur le renouvellement des pratiques parmi les acteurs.

## Chapitre 2

### Les effets induits par le consensus

Le consensus fut – en complément de l’inclusion – un principe directeur de la transition constitutionnelle du Bénin. Institutionnalisé au cours de sa première phase comme mode d’arrêt des décisions au sein de la Conférence nationale, cette dernière choisit de le préserver au cours de la seconde phase. Elle décida en effet de recourir à la cooptation pour former les institutions de transition, afin qu’elles se composent exclusivement de conférenciers aptes à préserver ses acquis, mais aussi pour pouvoir maintenir à ses fonctions le Président.

Ces décisions furent efficaces : le référendum constitutionnel et la campagne référendaire témoignèrent d’une adhésion consensuelle à la Constitution post-transitionnelle, moins d’un an après l’amorce de la transition. L’option d’un mode d’arrêt des décisions fondé sur la négociation au sein de cet organe de transition hétérogène et inclusif ne s’avéra donc pas un facteur de blocage du processus au Bénin<sup>902</sup>. Adaptée à l’amorce mixte de la transition, elle contribua au contraire à son avancée en garantissant aux deux catégories d’acteurs, qu’ils conserveraient la maîtrise du processus constituant.

Toutefois, l’aboutissement de la transition constitutionnelle béninoise ne suffisait pas à affirmer que le consensus est un principe directeur rendant le droit constitutionnel de transition démocratisant. Son usage posait d’abord la question de ses effets sur la consolidation. Dès lors qu’il diffèrait des nouvelles règles basées sur l’application du principe majoritaire, leur institutionnalisation à l’issue de la transition semblait *a priori* complexifiée. En effet, le consensus avait certes contraint les acteurs à la discussion, des concessions ou des compromis, mais ne les avaient pas accoutumés à la défaite politique

---

<sup>902</sup> Les CNS postérieures, qui se fondèrent sur le même principe directeur, connurent cependant des fortunes diverses. Au Tchad et au Zaïre, et dans une moindre proportion au Togo, la reconstitutionnalisation fut en effet moins, voire pas, consensuelle lors de la seconde phase. Ce niveau de réussite variable s’explique certes par des choix technologiques, mais surtout par des disparités dans les rapports de force empêchant que les solutions mises en œuvre ne produisent leurs effets.

résultant de l'adoption majoritaire d'une décision avec laquelle ils étaient en désaccord. Repousser cet apprentissage à la consolidation semblait d'autant plus périlleux, que les acteurs béninois n'avaient pas non plus été confrontés à l'aléa de l'élection au suffrage universel direct durant la transition.

L'usage du consensus posait ensuite la question de son effet matériel sur la transition. Dans la mesure où il imposait au Bénin une négociation hétérogène et inclusive, le consensus pouvait-il effectivement produire une mutation radicale ? L'impératif de négociations entre les acteurs internes et externes laissait à cet égard plutôt craindre soit un blocage du processus, soit un « consensus mou » générant un droit constitutionnel de transition, puis une Constitution post-transitionnelle, insuffisants, voire inopérants, pour instaurer un régime démocratique. Le risque était alors que le consensus apaise certes la conflictualité de la transition, mais qu'il n'autorise au mieux qu'une faible libéralisation.

La réussite de la consolidation démocratique au Bénin révèle cependant que ces deux présupposés sont erronés ou, tout du moins, non inéluctables, ce que l'analyse systémique et logique de la transition permet d'expliquer. L'incidence matérielle du consensus sur le droit constitutionnel de transition et la Constitution post-transitionnelle diffère en effet de celle attendue. L'analyse comparative révèle en outre que ce constat n'est pas circonscrit à la transition béninoise.

Le consensus induit certes une progressivité du processus constituant, car l'impératif de la négociation entre les acteurs externes et internes conduit à séquencer tant la déconstitutionnalisation, que la reconstitutionnalisation (**Section 1**). Toutefois, cette progressivité n'empêche en rien l'adoption d'une Constitution post-transitionnelle démocratique. Au contraire, les négociations contribuent même à renforcer son caractère démocratisant, même si elles peuvent avoir pour corollaire des compromis quant au traitement du passé (**Section 2**).

## SECTION 1. LA PROGRESSIVITÉ DU PROCESSUS CONSTITUANT

La transition constitutionnelle comprend deux volets. Le premier est la déconstitutionnalisation, qui « regroupe les procédures, les institutions et les acteurs dont le but est de faire disparaître toutes les manifestations constitutionnelles du régime totalitaire »<sup>903</sup> ou du régime dictatorial. Le second est la reconstitutionnalisation, qui comprend quant à lui l'ensemble des procédures, institutions et acteurs dont le but est au contraire de faire apparaître la nouvelle Constitution démocratique. Ces deux pans de la transition constitutionnelle, auxquels correspondent des règles du droit constitutionnel de transition, remplissent deux fonctions spécifiques et apparemment chronologiques : l'élaboration de la nouvelle Constitution devant suivre l'élimination de la précédente.

903 Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 2<sup>e</sup> édition, 2008, p. 19-21.

Certes rationnelle, cette chronologie n'est cependant pas réelle. Ainsi, par exemple, les deux phases de la transition béninoise – la première régie par la Conférence nationale, la seconde par les institutions de transition – ne sont pas symétriques aux deux volets de la transition constitutionnelle, dont la mise en œuvre est en fait entremêlée. L'analyse de la déconstitutionnalisation et de la reconstitutionnalisation n'en est pas moins fondamentale pour autant, puisqu'elle est un révélateur de la logique de la transition elle-même. Au Bénin, la méthode utilisée est d'ailleurs de prime abord déconcertante, car la déconstitutionnalisation, comme la reconstitutionnalisation se caractérisent toutes deux par une succession d'étapes marquées par l'intervention d'acteurs distincts. D'emblée complexe, ce procédé semble surtout contradictoire avec la déclaration de souveraineté de la Conférence nationale, qui aurait logiquement dû conduire à son monopole sur le processus constituant.

L'analyse montre cependant que cette déconstitutionnalisation (§ 1) et cette reconstitutionnalisation (§ 2) spécifiques ne traduisent pourtant pas une rupture avec la logique de transition<sup>904</sup>, mais bien plutôt l'ajustement du droit constitutionnel de transition à son principe directeur : le consensus. L'analyse comparative le confirme d'ailleurs, en raison de la fréquence des transitions constitutionnelles graduelles lors des processus fondés sur la négociation, tout particulièrement s'ils sont inclusifs.

## § 1. Une déconstitutionnalisation séquencée

347

L'affirmation de sa souveraineté par la Conférence nationale du Bénin aurait logiquement dû conduire à une déconstitutionnalisation brutale et totale, telle qu'elle est souvent pratiquée dans le cadre des processus révolutionnaires. Elle fut pourtant particulièrement progressive et ne fut même pas réalisée par la seule Conférence nationale (A). Cette méthode apparemment paradoxale se comprend pourtant aisément à la lumière de la logique de la transition béninoise. Elle était en effet la seule à pouvoir préserver le consensus dans le cadre d'un processus inclusif fondé sur une amorce mixte (B).

### A. Une déconstitutionnalisation singulièrement graduelle

La souveraineté de la Conférence nationale du Bénin ne fut pas décidée en amont de ses travaux, mais fut l'un des principaux enjeux des débats. Cette improvisation s'explique par l'amorce mixte de la transition constitutionnelle.

Dans la mesure où elle fut initiée par le Président Kérékou toujours en place, il tenta originellement de limiter ses prérogatives et leurs portées, puisqu'elles étaient autant d'atteintes à son autonomie et à ses propres compétences. De leur côté, les acteurs externes à l'ancien régime – et plus marginalement certains acteurs internes – cherchèrent

904 Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 2<sup>e</sup> édition, 2008, p. 21.

à s'affranchir de cette tutelle présidentielle et à garantir l'effectivité de leurs travaux en militant pour que la Conférence nationale auto-proclame sa souveraineté. Parce qu'elle revenait à reconnaître sa compétence normative et même constituante, cette souveraineté était supposée en faire le principal, voire le seul, organe de la transition constitutionnelle. Au Bénin, les conférenciers parvinrent à imposer cette souveraineté, en dépit de l'hétérogénéité des participants et de l'obligation de parvenir à un consensus. Dans un processus plus ou moins similaire, la souveraineté des cinq CNS postérieures fut proclamée.

Le droit constitutionnel déconstituant béninois s'inscrit toutefois dans une logique apparemment incohérente avec cette souveraineté. Y compris après qu'elle ait été proclamée, la Conférence nationale ne procéda en effet pas seule à la déconstitutionnalisation, mais avec le Président. Cette dernière se caractérisa alors par la recherche d'un consensus non seulement interne à la Conférence nationale, mais aussi externe avec Mathieu Kérékou. Cette méthode est révélatrice de la logique de la transition constitutionnelle béninoise et des effets induits par la recherche du consensus.

Au Bénin, la déconstitutionnalisation s'opéra ainsi en plusieurs étapes. Logiquement dans le cadre d'une amorce mixte, la première fut opérée par les acteurs internes au régime avant la mise en place de la Conférence nationale, sous la pression des acteurs externes à l'ancien régime. Le communiqué rendu public, le 7 décembre 1989, à l'issue de la Session conjointe du Comité central du PRPB, du comité permanent de l'ANR et du Conseil exécutif, convoquée par le Président Kérékou, est en effet matériellement déconstituant. Il sape les bases constitutionnelles du régime en affirmant que « *désormais le marxisme-léninisme n'est plus l'idéologie officielle de l'Etat béninois. En conséquence, l'emploi du terme « Camarade » n'est plus obligatoire dans les règles et usages administratifs de notre pays* »<sup>905</sup>. Il prévoit également non seulement l'organisation de la Conférence nationale, mais aussi que ses résultats seront exploités pour élaborer une nouvelle Constitution garantissant des principes radicalement différents de ceux du kérékisme : « – *La séparation du Parti et de l'Etat, afin d'assurer un meilleur fonctionnement de l'Administration publique ; – La création d'un poste de Premier ministre, chef du Gouvernement ; – La responsabilisation du gouvernement devant l'Assemblée sur la base d'un programme ; – Le renforcement de la capacité d'initiative des collectivités territoriales, afin qu'elles assument un plus grand rôle dans le développement à la base ; – La prise en compte des principes de libéralisme économiques découlant de la signature avec la Banque mondiale et le FMI des accords de mai-juin 1989, et de l'application de notre PAS, pour promouvoir et développer l'initiative privée* ».

Matériellement déconstituant, ce communiqué, émanant des acteurs internes au régime, engage également une révolution constitutionnelle, c'est-à-dire « *l'abrogation expresse ou tacite, totale ou partielle d'une Constitution avec violation immédiate ou*

<sup>905</sup> *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 113-114.

*différée des règles prévues à cet effet* »<sup>906</sup>. Dans cette acception, la révolution constitutionnelle s'inscrit dans une conception normativiste de la révolution définie, par Hans Kelsen, comme la modification, le changement ou la substitution de Constitution qui ne serait pas valide, c'est-à-dire qui ne serait pas opéré conformément aux dispositions de la Constitution en vigueur<sup>907</sup>. Le communiqué de la Session conjointe ne fut en effet pas adopté selon la procédure de révision de la Loi fondamentale de la République populaire du Bénin. Son article 154 réservait au contraire cette compétence à la seule ANR, qui devait alors décider à la majorité des deux tiers du nombre total de commissaires du Peuple. Plus significativement encore, cet article disposait également que « *cette modification ou cette révision ne peut remettre en cause l'orientation socialiste de la République populaire du Bénin* ».

Ce *modus operandi* remet en cause le présupposé fréquent liant la méthode juridique utilisée à sa signification politique. Comme Georges Liet-Veaux l'indiquait déjà<sup>908</sup>, la révolution constitutionnelle béninoise se déroula ainsi en dehors d'une révolution politique au sens strict. Elle fut même l'œuvre des acteurs internes au régime, qui plus est dans une démarche de réponse et de rapprochement avec les acteurs de l'opposition. Y compris dans ce cadre, la révolution constitutionnelle était cependant politiquement très significative d'une rupture avec le régime précédent. Elle demeurait certes partielle, car elle ne remettait en cause ni l'intégralité de la Constitution, ni le fonctionnement des institutions, mais elle reflétait et générait une réelle transformation matérielle. L'orientation marxiste-léniniste était en effet le cœur du régime kérékiste, ce qui explique d'ailleurs qu'elle ait été exclue de la procédure de la révision. L'abolir revenait alors à annihiler l'ensemble du système constitutionnel, car elle n'était pas une simple loi constitutionnelle, mais le fondement de la Loi fondamentale de 1977<sup>909</sup>.

Le communiqué de la Session conjointe n'achevait toutefois pas la déconstitutionnalisation : la Constitution du régime demeurait cependant en vigueur. Cette limitation s'explique par la volonté de ne pas créer un vide constitutionnel, mais aussi parce qu'en

906 Georges LIET-VEAUX, *La continuité du Droit interne – Essai d'une Théorie Juridique des Révolutions*, Sirey, 1943, p. 46.

907 Hans KELSEN, *Théorie pure du droit*, Dalloz, « Philosophie du droit », 1962, p. 279. Voir également sur ce point Jean-Philippe DEROSIER, « Qu'est-ce qu'une révolution juridique ? Le point de vue de la théorie générale du droit », *RFDC*, 2015, p. 391-404.

908 Georges LIET-VEAUX, *La continuité du Droit interne – Essai d'une Théorie Juridique des Révolutions*, Sirey, 1943, p. 70-72.

909 Carl SCHMITT, *Théorie de la Constitution*, PUF, Collection Léviathan, 1993, p. 151-159. Carl Schmitt distingue nettement les lois constitutionnelles de la Constitution. La substance de cette dernière est constituée « *des décisions politiques fondamentales* ». A ce titre et contrairement aux lois constitutionnelles, la Constitution ne peut être révisée. On retrouve une logique similaire dans l'idée de système constitutionnel : Jean-Pierre MASSIAS, *La jurisprudence économique de la Cour constitutionnelle de Hongrie. Contribution à l'étude de la régulation constitutionnelle des transitions démocratiques in Mélanges Stoufflet*, Presses Universitaires de la Faculté de Droit de Clermont-Ferrand, LGDJ, 2001, p. 233-244. La simple révision peut en effet avoir pour conséquence un total changement du système constitutionnel et ce même en l'absence d'un remplacement réel de la Constitution dans la mesure où cette révision porte atteinte aux valeurs fondamentales véhiculées par le premier système en les remplaçant par de nouvelles valeurs.



tant que décideurs, les acteurs internes étaient en mesure de la restreindre. Cette première étape n'en était pas moins essentielle avant la mise en place de la Conférence nationale, car elle incitait les acteurs externes à l'intégrer en tant que gage de bonne foi et de la réalité du changement. Elle ne pouvait cependant pleinement les satisfaire. Parallèlement à la revendication de la souveraineté de la Conférence nationale, ils prônaient donc une déconstitutionnalisation totale.

Nombre d'entre eux estimaient à cet égard que cette souveraineté n'était pas un moyen d'opérer cette déconstitutionnalisation, mais que c'était au contraire la déconstitutionnalisation opérée par le communiqué de la Session conjointe qui la justifiait. Ainsi, la déclaration sur les objectifs et les compétences de la Conférence nationale adoptée le 25 février 1990, dont l'objet était d'affirmer sa souveraineté, se fondait d'abord sur la caducité de la Loi fondamentale et ses conséquences : « *Considérant que les décisions issues de la Session conjointe du Comité Central du Parti de la Révolution Populaire du Bénin, du Comité Permanent de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire et du Conseil Exécutif National des 6 et 7 décembre 1989 ont donné à cette crise une dimension institutionnelle aiguë en rendant caduque la Loi Fondamentale et illégitime l'ensemble des structures édifiées par le Parti de la Révolution Populaire du Bénin pour la direction de l'Etat* »<sup>910</sup>. Elle reposait ensuite sur le constat de l'incapacité du régime kérékiste à résoudre la crise et à se réformer : « *Considérant que la décision de convoquer une Conférence nationale des forces vives procède objectivement de l'incapacité des structures en place à trouver à la crise multidimensionnelle nationale des solutions véritables par ses propres moyens et ressources ; Considérant que le système politique et constitutionnel actuel ne prévoit aucun mécanisme ni aucune procédure pour assurer l'alternance au pouvoir* »<sup>911</sup>.

Cette déclaration marqua alors le deuxième temps de la remise en cause du régime constitutionnel existant. Pourtant, alors même que la déclaration évoque ensuite l'adoption d'une nouvelle Constitution et affirme la souveraineté de la Conférence nationale, elle ne mentionne expressément ni l'abrogation de la Constitution antérieure, ni la suspension ou la dissolution des institutions existantes. Cette retenue était en réalité destinée à prévenir un affrontement avec le Président et révélait donc l'ambiguïté de l'audace apparente de la Conférence nationale.

Il fallut ainsi attendre qu'elle adopte le Rapport de la Commission des lois et affaires constitutionnelles pour qu'une déconstitutionnalisation totale soit explicitement abordée. Après la description des institutions de transition envisagées, ce dernier disposait en effet : « *La loi fondamentale est suspendue. Toutes les institutions issues de cette loi fondamentale sont dissoutes. Les nouvelles institutions entreront en vigueur le 12 mars*

910 Pour le texte intégral, voir : *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 32-33.

911 Pour le texte intégral, voir : *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 32-33.

1990 »<sup>912</sup>. Il précisait également que la République populaire du Bénin serait désormais baptisée République du Bénin, la suppression du qualificatif « populaire » confirmant la fin du marxisme-léninisme<sup>913</sup>.

Le 28 février 1990, la Conférence nationale accompagna ce premier texte d'une « Motion sur la dissolution des institutions suivantes issues de la Loi fondamentale : Réforme judiciaire, Assemblée nationale révolutionnaire et Conseil exécutif national »<sup>914</sup>. Par son truchement, elle affirmait « *que pour permettre la mise en œuvre efficiente de ses décisions pendant la période transitoire qui doit conduire à la mise en place des nouvelles institutions démocratiques, il est primordial que les institutions politiques et administratives issues de la Loi Fondamentale soient dissoutes* ». Toutefois, le texte de cette Motion demeure lui-même ambivalente, car il ne procède pas lui-même à la dissolution, mais « *demande au président de la République : \*de prononcer dans les meilleurs délais : – La dissolution de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire et du Conseil Exécutif National (...) – L'abrogation de la loi n° 81-004 du 23 mars 1981 portant réforme judiciaire* » et de « *rapporter l'ordonnance n° 77-14 du 25 mars 1977 portant création des Forces armées populaires du Bénin en vue de la nécessaire séparation de ses composantes et de la disparition totale de la milice populaire* ».

Alors qu'elle s'inscrivait dans une logique de révolution constitutionnelle d'autant plus forte qu'elle n'était pas une institution de l'ancien régime et avait autoproclamé sa souveraineté, la Conférence nationale demandait donc l'entremise du Président pour dissoudre les dissolutions, la motion précisant d'ailleurs : « *étant entendu que le Président Mathieu KEREKOU continue d'assumer ses fonctions de Président de la République* ». La Motion, dont la dénomination trahissait elle-même une concession et donc la négociation avec le Président Kérékou, poursuivait donc la logique hétérogène. Au Bénin, l'hétérogénéité ne se cantonnait ainsi pas à la participation des acteurs du régime à l'organe de transition, mais englobait aussi les relations entre la Conférence nationale et le Président toujours en fonction. Les décisions les plus importantes faisaient donc en réalité l'objet d'une double négociation interne, puis externe à la Conférence en dépit de sa souveraineté proclamée.

Le discours de clôture du Président Kérékou du 28 février 1990 procéda de la même logique. Après plusieurs journées d'incertitude quant à la posture qu'il adopterait face à l'irrévérence de la Conférence nationale, il affirma en effet son « *engagement à faire mettre en œuvre* » ses décisions et déclara qu'elles « *seront appliquées dans l'ordre et la discipline librement consentie* »<sup>915</sup>. S'il semblait ainsi accepter *in fine* les décisions prises,

912 *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 58.

913 *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 50.

914 *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 173-174.

915 *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 58.

un doute demeurait quant à un revirement possible, son discours précisant que cette application s'effectuerait « *de manière réaliste* ».

Le Président Kérékou respecta cependant scrupuleusement les termes de la négociation. Dès le 1<sup>er</sup> mars, il convoqua une session conjointe du Comité permanent de l'ANR et du Conseil exécutif national, qui entérina – toujours par révolution constitutionnelle – les décisions prises par la Conférence nationale. Cette Session conjointe traduisait à cet égard l'effectivité de la première étape de la déconstitutionnalisation, car les institutions du PRPB n'y furent pas associées. Le compte-rendu fut le suivant<sup>916</sup> :

*« La session a été spécialement consacrée à l'étude du compte-rendu des travaux de la Conférence nationale des Forces Vives de la Nation tenue à Cotonou du 19 au 28 février 1990 fait par le Comité national préparatoire de ladite conférence.*

*Après examen approfondi de ce compte-rendu, la session a pris acte de toutes les résolutions de la Conférence nationale et a :*

- 1) décidé de l'abrogation de l'ordonnance n° 77-32 du 9 septembre 1977 promulguant la loi fondamentale du 26 août 1977 de la République populaire du Bénin. Toutes les autres lois demeurent en vigueur jusqu'à l'édition de nouveaux textes.*
- 2) décidé que désormais la nouvelle dénomination de notre pays sera la République du Bénin.*
- 3) décidé de la dissolution de l'ANR. Au cours de cette session, le Président a accepté la démission collective des membres du Conseil exécutif national. Les ministres restent en fonction jusqu'à la formation du Gouvernement de transition. Les Présidents des Comités d'Etat de l'administration des provinces, Préfets de province restent en fonction jusqu'à nouvel ordre ».*

Cette session conjointe n'achevait toutefois pas encore la déconstitutionnalisation. Si le Président avait ainsi acquis la participation des anciennes institutions à leur démantèlement, il prit ensuite – seul – plusieurs actes juridiques formellement plus proches des demandes de la Conférence nationale. Par ordonnances présidentielles<sup>917</sup>, il abrogea ainsi la Loi fondamentale du 26 août 1977 ainsi que les lois constitutionnelles la révisant, procéda à la dissolution de l'Assemblée nationale révolutionnaire et renomma le pays. Le Conseil exécutif national fut également dissout par décret présidentiel<sup>918</sup>.

Formellement révolutionnaire, la déconstitutionnalisation béninoise fut donc graduelle et réalisée par une série de décisions prises par différents acteurs. Leur chronologie est reprise dans le tableau ci-dessous.

<sup>916</sup> Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 92-93.

<sup>917</sup> Ordonnance n° 90-001 du 1<sup>er</sup> mars 1990 portant abrogation de l'ordonnance n° 77-32 du 9 septembre 1977 promulguant la Loi fondamentale du 26 août 1977, ordonnance n° 90-002 du 1<sup>er</sup> mars 1990 portant dissolution de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire et ordonnance n° 90-003 du 1<sup>er</sup> mars 1990 portant nouvelle dénomination de l'Etat.

<sup>918</sup> Décret n° 90-42 du 1<sup>er</sup> mars 1990 portant dissolution du Conseil Exécutif National.

**TABEAU 14. Etapes chronologiques de la déconstitutionnalisation au Bénin**

Etapas chronologiques	Auteur		
	Institutions régime	Président Kérékou	Conférence nationale
Communiqué de la Session conjointe du 7 décembre 1989	X		
Décret de convocation de la Conférence nationale <sup>919</sup>		X	
Déclaration du 25 février relative à la souveraineté			X
Rapport de la Commission des lois et affaires constitutionnelles et Motion sur la dissolution des institutions			X
Décision de la Session 1 <sup>er</sup> mars 1990	X		
Ordonnances et décret de dissolution <sup>920</sup>		X	

Cette succession d'actes semble incohérente avec la souveraineté de la Conférence nationale et illogique en raison de leur caractère répétitif. Les ordonnances et décrets présidentiels ne furent en effet pas de simples actes promulguant les décisions de la Conférence nationale, selon une procédure comparable à la promulgation par le pouvoir exécutif des lois adoptées par le Parlement. Cette hypothèse simplifierait certes l'analyse, car elle bornerait le Président à un rôle de notaire<sup>921</sup>, authentifiant la volonté exprimée par la Conférence nationale sans la créer<sup>922</sup>. Elle est toutefois inexacte au regard de la forme même des ordonnances et décret pris le Président Kérékou. Ces actes s'appuient en effet sur une série de textes émanant du camp présidentiel (décret de convocation de la Conférence nationale, décision de la Session conjointe des 6 et 7 décembre 19789 ou décision de la Session conjointe du 1<sup>er</sup> mars 1990), parmi lesquels les décisions de la Conférence nationale, également citées en visas, sont « noyées » et qualifiées comme des résolutions<sup>923</sup>. Le corps des

919 Décret n° 91-128/PRN du 26 juillet 1991.

920 Ordonnance n° 90-001 du 1<sup>er</sup> mars 1990 portant abrogation de l'ordonnance n° 77-32 du 9 septembre 1977 promulguant la Loi fondamentale du 26 août 1977, ordonnance n° 90-002 du 1<sup>er</sup> mars 1990 portant dissolution de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire et ordonnance n° 90-003 du 1<sup>er</sup> mars 1990 portant nouvelle dénomination de l'Etat et décret n° 90-42 du 1<sup>er</sup> mars 1990 portant dissolution du Conseil Exécutif National.

921 Pour cette comparaison, voir : Dominique TURPIN, *Droit constitutionnel*, PUF, 1<sup>ère</sup> édition Quadrige, 2003, p. 495 et Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Domat droit public, 26<sup>e</sup> édition, 2012, p. 647.

922 Ce n'est en effet pas la promulgation qui confère aux lois leur force exécutoire, qui résulte de leur seule adoption par le Parlement. Fabien BOTTINI, « La promulgation des lois parlementaires », *RFDC*, 2008, n° 76, p. 763.

923 Or, le terme résolution est choisi, à notre sens, à dessein pour laisser subsister un doute quant à la force contraignante des décisions de la Conférence nationale. La résolution est en effet une catégorie dont la valeur juridique est profondément ambiguë. Elle peut ainsi être définie soit comme « la délibération adoptée par une assemblée parlementaire, en dehors de la procédure de l'élaboration des lois, en vue de prendre une décision d'ordre intérieur ayant trait au fonctionnement et à la discipline de l'assemblée, ou créer une commission d'enquête ou de contrôle, ou décider une mise en accusation devant la Haute Cour de justice. », soit comme la « prise de position adoptée par une conférence internationale ou un organe d'une organisation internationale sans préjuger, du point de vue du fond, la force juridique de celle-ci ». Voir : Gérard CORNU (Dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, 2004, 6<sup>e</sup> édition mise à jour Quadrige, p. 806.

ordonnances et décret ne s'apparente pas non plus à un décret de promulgation classique<sup>924</sup>. Il ne mentionne notamment pas que la décision prise a été adoptée par la Conférence nationale. Ce n'est ensuite pas la décision de la Conférence nationale qui doit être exécutée comme loi de l'Etat, mais bien l'ordonnance ou le décret présidentiel.

La déconstitutionnalisation repose donc sur une redondance d'actes, tous supposés avoir une valeur obligatoire, successivement adoptés, sur des fondements distincts, par des acteurs différents détenant – à leurs propres yeux – une compétence exclusive. Chaque auteur tient pourtant compte des décisions prises par l'autre. Ainsi, les ordonnances et décrets présidentiels citent dans leurs visas les décisions prises par la Conférence nationale, tandis que ces dernières citent parfois dans les leurs le Communiqué de la Session conjointe ou le décret présidentiel la convoquant. En revanche, chaque auteur refuse – au moins officiellement – de s'estimer juridiquement lié par les actes pris par l'autre. Les fondements des décisions d'application prises par le Président Kérékou et la Conférence nationale sont précisés dans le tableau ci-dessous.

**TABLEAU 15. Les fondements distincts des actes déconstituants d'application émis par le Président et la Conférence nationale du Bénin**

	<b>Conférence nationale</b> Rapport de la Commission des lois et affaires constitutionnelles et Motion sur la dissolution des institutions	<b>Président Kérékou</b> Ordonnances et décret de dissolution <sup>925</sup>
<b>Fondement de la compétence déconstituante</b>	Déclaration du 25 février relative à la souveraineté de la Conférence	- Décision de la Session du 1 <sup>er</sup> mars 1990 - Communiqué de la session conjointe des 6 et 7 décembre 1989 OU ordonnance n° 90-001
<b>Fondements secondaires sans valeur juridique contraignante</b>	- Communiqué de la session conjointe des 6 et 7 décembre 1989 - Décret de convocation	Décisions prises par la Conférence nationale
<b>Valeur des actes adoptés</b>	Juridiquement contraignants et directement exécutoires	Juridiquement contraignants et directement exécutoires
<b>Condition d'application</b>	Demande d'exécution au Président Kérékou	Aucune

<sup>924</sup> Ainsi, par exemple, en France, l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 59-635 du 19 mai 1959 relatif aux formes de promulgation des lois par le Président de la République dispose que « *Les lois sont promulguées dans la forme suivante : « L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté, Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit : (Texte de la loi) La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.* ». S'ajoute, si nécessaire, depuis le décret n° 90-218 du 8 mars 1990, une référence à la déclaration de conformité à la Constitution du Conseil constitutionnel.

<sup>925</sup> Ordonnance n° 90-001 du 1<sup>er</sup> mars 1990 portant abrogation de l'ordonnance n° 77-32 du 9 septembre 1977 promulguant la Loi fondamentale du 26 août 1977, ordonnance n° 90-002 du 1<sup>er</sup> mars 1990 portant dissolution de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire et ordonnance n° 90-003 du 1<sup>er</sup> mars 1990 portant nouvelle dénomination de l'Etat et décret n° 90-42 du 1<sup>er</sup> mars 1990 portant dissolution du Conseil Exécutif National.

La déconstitutionnalisation opérée au Bénin semble donc révéler des incohérences. Stéphane Bolle a cherché à les expliquer juridiquement tout en reconnaissant qu'il fallait éviter « *un dogmatisme juridique étranger aux préoccupations immédiates des révolutionnaires* »<sup>926</sup>. Il évoque ainsi la possibilité que les décisions de la Conférence nationale soient impératives, c'est-à-dire qu'elles lieraient leur destinataire par leur contenu, tout en étant médiatement résolutoires, au sens où elles n'acquerraient leur force juridique que par le truchement d'un acte présidentiel. Ces incohérences semblent toutefois plutôt révéler la primauté de la recherche du consensus durant la transition constitutionnelle béninoise, en dépit de la souveraineté affichée de la Conférence nationale. Elles ne traduisent pas alors pas une contradiction dans la logique du processus, mais bien plutôt l'ajustement du droit constitutionnel de transition à cette logique.

### **B. Une gradualité cohérente avec le primat attaché au consensus**

La déconstitutionnalisation opérée lors de la transition béninoise se caractérise par une accumulation de décisions pusillanimes, remettant en cause la nature du régime sans pour autant suspendre les institutions dictatoriales, ainsi que par une succession d'actes parés d'une force juridique variable selon l'acteur qui les observe. Elle est donc *a priori* contradictoire.

L'implication des acteurs internes dans la déconstitutionnalisation et sa progressivité rapprochent en effet la transition béninoise des processus marqués par une amorce endogène. Ainsi, par exemple, la Loi n° 1/1977 du 4 janvier 1977 pour la Réforme politique fut adoptée selon la procédure prévue par les lois fondamentales en vigueur et par les institutions franquistes. Cette mesure entama la déconstitutionnalisation et permit l'élection d'un Parlement pluraliste, qui serait chargé de l'achever, sans que le fonctionnement régulier des institutions ne cesse jamais. Or, ce rapprochement semble *a priori* illogique au regard de la souveraineté auto-proclamée de la Conférence nationale.

Dans le même temps, les caractéristiques de la déconstitutionnalisation béninoise l'éloignent également de la méthode généralement utilisée lors des processus révolutionnaires : une déconstitutionnalisation totale en début de transition sans implication des institutions de l'ancien régime. En Egypte, suite au départ de Moubarak, le CSFA s'arrogea par exemple le pouvoir déconstituant et dissout les institutions dès le communiqué constitutionnel du 13 février 2011<sup>927</sup>. De même au Burkina Faso, la Charte de transition, qui amenda la Constitution de 1991, fut adoptée en dehors des institutions. Elle fut en effet négociée, puis signée le 16 novembre 2014, par le lieutenant-colonel Zida, Zéphirin

<sup>926</sup> Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 109.

<sup>927</sup> Les communiqués du CSFA sont publiés en anglais et en français. La traduction du Communiqué constitutionnel du 13 février 2011 fournie par l'Organisme général d'information égyptien est consultable en ligne sur la Digi-thèque MJP : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/eg2011.htm#pr>.

Diabré, le leader de l'opposition politique, Amadou Dabo, député de l'ancienne majorité au pouvoir, le juriste Luc Marius Ibriga pour la société civile et l'abbé Henri Yé, au nom des autorités religieuses et coutumières<sup>928</sup>.

L'exemple de la transition tunisienne montre toutefois que les processus révolutionnaires ne donnent pas nécessairement lieu à l'application de ce modèle. Bien que son amorce soit exogène<sup>929</sup>, la transition constitutionnelle se caractérisa en effet par une transmission progressive du pouvoir des acteurs internes aux acteurs externes.

Paradoxalement, la déconstitutionnalisation tunisienne fut d'abord opérée par un détournement des dispositions constitutionnelles par les acteurs internes au régime dans l'objectif de répondre à la crise du régime. Après la fuite du Président Ben Ali le 14 janvier 2011, le Premier ministre Mohamed Ghannouchi annonça assumer « *temporairement la responsabilité du leadership du pays* » en conformité avec l'article 56 de la Constitution<sup>930</sup>. Le recours à cet article, disposant qu'« *en cas d'empêchement provisoire, le Président de la République peut déléguer par décret ses attributions au Premier ministre, à l'exclusion du pouvoir de dissolution de la Chambre des députés* »<sup>931</sup> apparaissait toutefois totalement inapproprié à la situation. Dès le 15 janvier, le Conseil constitutionnel, saisi de la vacance de la Présidence de la République par le Premier ministre, infirma donc logiquement cette solution.

Dans sa déclaration<sup>932</sup>, il affirma en effet que le Président, ayant quitté le pays sans déléguer ses pouvoirs au Premier ministre et « *dans les circonstances actuelles qui prévalent dans le pays et après avoir décrété l'état d'urgence* », se trouvait dans une situation d'empêchement absolu d'exercer ses fonctions au sens de l'article 57 de la Constitution. Dès lors, le président de la Chambre des députés assumait immédiatement les fonctions de Président par intérim. Les dispositions de l'article 57, qui prévoyaient une période de soixante jours au plus avant l'organisation d'élections et empêchaient de démettre le Gouvernement, de réviser la Constitution et de dissoudre la Chambre des députés, n'étaient toutefois pas non plus adaptées au vu des aspirations populaires.

928 RFI, « Burkina Faso : la charte signée, Michel Kafando nommé président », 16 novembre 2014, <http://www.rfi.fr/afrique/2min/20141116-burkina-faso-charte-transition-signee-isaac-zida-cnt>.

929 Sur la formation du soulèvement populaire et sa transformation en mobilisations multisectorielles, ainsi que sur la crise interne qui collabora à la chute du régime Ben Ali, voir Pierre-Robert BADUEL, « Le temps insurrectionnel comme « moment politique ». Tunisie 2011 », *Revue Internationale de Politique comparée*, 2013, n° 2, p. 33-61. Concernant le caractère spontané du mouvement et ses causes profondes, tenant notamment à la crise économique et sociale et à la mutation de l'UGTT, voir Michaël BECHIR AYARI, Vincent GEISSER et Abir KREFA, « Chronique d'une révolution [presque] annoncée », *L'Année du Maghreb*, 2011, VII, p. 359-387.

930 Rafaâ BEN ACHOUR et Sana BEN ACHOUR, « La transition démocratique en Tunisie : entre légalité constitutionnelle et légitimité révolutionnaire », *RFDC*, 2012, n° 92, p. 718.

931 La version consolidée de la Constitution tunisienne de 1959 est disponible en ligne sur la digithèque MJP : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/tn1959.htm>.

932 Le texte en français de la Déclaration du Conseil constitutionnel du 15 janvier 2011 figure in Rafaâ BEN ACHOUR et Sana BEN ACHOUR, « La transition démocratique en Tunisie : entre légalité constitutionnelle et légitimité révolutionnaire », *RFDC*, 2012, n° 92, p. 718-719.

L'annonce des élections pour le 24 juillet et la formation d'un Gouvernement dit d'unité nationale marqué par le maintien de Mohamed Ghannouchi<sup>933</sup>, le 17 janvier, déclenchèrent alors la reprise du mouvement contestataire<sup>934</sup>, qui exigeait l'élection d'une assemblée constituante. Cette revendication était notamment portée par le Front du 14 janvier<sup>935</sup>. L'UGTT et le FDTL<sup>936</sup> quittèrent le Gouvernement. Une « caravane de la liberté » en provenance de Sidi Bouzid réunissant des manifestants de tous âges envahit la Kasbah, siège du Premier ministre, et exigea la démission du Gouvernement, qui trahit la révolution. En réponse, il fut remanié le 28 janvier<sup>937</sup>. La déconstitutionnalisation fut matériellement poursuivie par le Parlement, toujours par le détournement des dispositions constitutionnelles existantes. Sa composition politique apparaissant totalement anachronique, il accepta en effet de déléguer le pouvoir législatif au Président en recourant – de manière extensive – à l'article 28 de la Constitution, le 9 février 2011<sup>938</sup>.

Le mouvement ne faiblissait toutefois pas. Les acteurs, supposés incarnés ce peuple mobilisé, se regroupèrent au sein du Conseil National de Protection de la Révolution (CNPR)<sup>939</sup>, le 11 février, et exigèrent de participer directement à l'organisation de la période de transition pour contrebalancer un Gouvernement dépourvu de toute légitimité démocratique. Des comités locaux se revendiquant du CNPR appelèrent à manifester sur la place de la Kasbah, qui fut à nouveau envahie alors que des « caravanes populaires » venues de diverses régions y convergeaient également. Les manifestants demandaient la dissolution du RCD, la démission du Premier ministre et l'élection d'une assemblée constituante.

Suite à ces mouvements, dits de la Kasbah I et II, le Premier ministre dut se résoudre à démissionner le 28 février et fut remplacé par Béji Caïd Essebsi<sup>940</sup>. Le Président,

933 Le Gouvernement comprend « plusieurs caciques de l'ancien régime, les dirigeants de trois partis de l'opposition légale sous Ben Ali – le Parti Démocrate Progressiste (PDP) et le Forum démocratique pour le travail et les libertés (FDTL) et Ettajdid – ainsi que des syndicalistes de l'UGTT ». 15 des 39 ministres sont membres du RCD de Ben Ali. Eric GOBE, « Tunisie an I : les chantiers de la transition », *L'Année de Maghreb*, 2012, VIII, <https://anneemaghreb.revues.org/1549>, § 3.

934 Les informations relatives aux mouvements de la Kasbah I et II sont issues de Eric GOBE, « Tunisie an I : les chantiers de la transition », *L'Année de Maghreb*, 2012, VIII, <https://anneemaghreb.revues.org/1549>, § 5 à 10.

935 Le Front du 14 janvier fut créé à cette période par des organisations de la gauche radicale, dont notamment le Parti Communiste des Ouvriers de Tunisie (PCOT) et le Parti du Travail Patriotique et Démocratique (PTPD).

936 Le Front Démocratique pour le Travail et les Libertés (FDTL) est plus connu sous le nom d'Ettakatol. Ce parti d'opposition était autorisé sous le régime de Ben Ali.

937 Face à la protestation, le FDTL et l'UGTT s'étaient retirés du Gouvernement, tandis que le Premier ministre exclut du Gouvernement les acteurs du RCD occupant des ministères régaliens. Eric GOBE, « Tunisie an I : les chantiers de la transition », *L'Année de Maghreb*, 2012, VIII, <https://anneemaghreb.revues.org/1549>, § 5.

938 Loi n° 2011-05 du 9 février 2011, portant délégation au Président de la République par intérim pour la prise de décrets-lois en vertu de l'article 28 de la Constitution. Ce dernier prévoit notamment que : « La Chambre des députés et la Chambre des conseillers peuvent habiliter le Président de la République, pour un délai limité et en vue d'un objet déterminé, à prendre des décrets-lois qui doivent être soumis à la ratification de la Chambre à l'expiration de ce délai ».

939 Le CNPR comprend les partis membres du Front du 14 janvier, Ennahda, l'UGTT, des associations de défense des droits de l'Homme et des organisations professionnelles, telles que l'Ordre des avocats. Eric GOBE, « Tunisie an I : les chantiers de la transition », *L'Année de Maghreb*, 2012, VIII, <https://anneemaghreb.revues.org/1549>, § 5.

940 Plusieurs fois ministre de Bourguiba, Béji Caïd Essebsi a rejoint le RCD et a été député de 1989 à 1994, avant de s'éloigner du pouvoir.



constatant « *que la situation actuelle de l'Etat, après la vacance définitive de la Présidence de la République (...) ne permet plus le fonctionnement régulier des pouvoirs publics, et que la pleine application des dispositions de la constitution est devenue impossible* » procéda alors à une déconstitutionnalisation complète, par une révolution constitutionnelle. Il dissout en effet les chambres parlementaires, le Conseil constitutionnel et le Conseil économique et social et organisa provisoirement les pouvoirs publics par un décret-loi du 23 mars 2011<sup>941</sup>.

La déconstitutionnalisation réalisée lors de la transition tunisienne confirme que ses caractéristiques sont révélatrices de la réalité de chaque processus et permettent d'en analyser la logique.

Pour y procéder concernant la transition béninoise, un premier constat s'impose : au-delà de sa complexité, la déconstitutionnalisation fut effective. Les bases constitutionnelles de l'ancien régime furent bien anéanties au fil de la première phase de la transition. Si le processus fut plus long que la simple abrogation de la Constitution dès l'amorce du processus, la Constitution dictatoriale avait ainsi cessé de s'appliquer et les institutions de l'ancien régime cessé de fonctionner dès le début de la seconde phase. La stratégie présidentielle de reprise des décisions de la Conférence nationale en se fondant sur les décisions issues de la Session conjointe n'affecta donc pas réalité de la déconstitutionnalisation. Elle fut d'autant moins dommageable que les ordonnances présidentielles avaient été prévues par les conférenciers et firent une rapide et exacte application de la Conférence nationale, même sans reconnaître leur force obligatoire. La stratégie présidentielle ne suscita enfin aucune réaction de la part des acteurs de l'opposition ou du HCR, qui incarnait la permanence de la Conférence nationale. Cet accord tacite est un premier indice de la cohérence de la méthode déconstituante avec les équilibres de la transition, car il révèle le consensus entre les acteurs.

Conformément à l'amorce mixte de la transition, la déconstitutionnalisation repose d'abord sur l'action des acteurs internes, provoquée par la contestation menée par les acteurs externes à l'ancien régime. La survivance des anciennes institutions pour un temps, même si leur fonctionnement diffère ou est ralenti par rapport à la période autoritaire, est ensuite cohérente avec la mise en place d'un organe hétérogène formé par cooptation, telle que la Conférence nationale. Cette dernière n'avait en effet pas vocation à s'y substituer en raison de son caractère provisoire et de son objet centré sur la résolution de la crise et la proposition de solutions pour l'avenir. Enfin, la composition inclusive de la Conférence nationale et l'institutionnalisation du consensus exigeaient en réalité que la déconstitutionnalisation soit négociée, quand bien même l'auto-proclamation de sa souveraineté par la Conférence nationale le masquait, faute de quoi le processus serait devenu révolutionnaire.

941 Décret-loi n° 2011-14 du 23 mars 2011 portant organisation provisoire des pouvoirs publics. Le texte est disponible en ligne et en français sur la digithèque MJP : <http://mjp.univ-perp.fr/constit/tn2011-3.htm>.

La ratification présidentielle des décisions de la Conférence nationale s'inscrit ainsi dans le pacte passé entre les acteurs internes et externes à l'ancien régime, même s'il s'exprime ici dans les rapports entre le Président et la Conférence nationale. Chaque camp déclara ainsi l'exclusivité de sa compétence, tout en acceptant tacitement que l'autre en fasse de même. Chacun sauva ainsi la face, ce qui concourut à l'acceptation du processus. Le procédé permit à la Conférence nationale de s'affirmer face au Président et de favoriser ainsi la réussite de la déconstitutionnalisation. Du côté des acteurs internes, la ratification présidentielle était également essentielle, car elle pérennisait leur intégration au processus, confortait leur rôle et leur permettait de tirer les fruits, notamment pour le Président Kérékou, de la démocratisation. En prétendant au monopole des décisions, alors même qu'il ne fit que reprendre les conclusions de la Conférence nationale, il se positionna en effet comme un acteur clé de la démocratisation. Son application immédiate des décisions de la Conférence nationale lui permit effectivement de faire évoluer son image, notamment auprès de la population<sup>942</sup>. Ainsi, une marche de soutien au Président fut par exemple organisée par deux étudiants, Diomède Toihende et Aimé Avolonto, aux cris de « *Kérékou courage ! Vive le Haut Conseil de la République ! Kérékou nous admirons ton courage !* ».

Au Bénin, la complexité du montage juridique fut donc l'un des facteurs de la réussite de la déconstitutionnalisation, car elle fut le fruit et permit son acceptation consensuelle. L'incohérence apparente traduit donc en fait la prise en compte, par le droit constitutionnel de transition, de spécificités politiques, ce qui favorisa son efficacité<sup>943</sup>. Ainsi, le particularisme de la déconstitutionnalisation opérée au Bénin ne réside ni dans sa gradualité, ni dans l'intervention des institutions de l'ancien régime, qui sont cohérentes avec la recherche d'un consensus dans un cadre inclusif. Il résulte au contraire des paradoxes de la déclaration de souveraineté de la Conférence nationale.

L'analyse comparative permet de le confirmer, car les caractéristiques de la déconstitutionnalisation béninoise sont en réalité très similaires de celles observables lors d'autres transitions inclusives et consensuelles. Elle montre en effet que la négociation sur la déconstitutionnalisation est inhérente à leur poursuite, qui astreint à rechercher le consentement de tous les acteurs pour qu'ils maintiennent leur participation. Les négociations sur la déconstitutionnalisation furent ainsi également importantes au sein de la Table ronde polonaise ou de la CODESA. Il en va d'ailleurs de même de la ratification présidentielle. Dans la mesure où ce type de transition implique que les institutions antérieures continuent à fonctionner, ce sont en effet généralement elles qui procèdent formellement à la déconstitutionnalisation, matériellement décidée au sein des organes originaires formés par cooptation. Ainsi, en Pologne, ce fut le Parlement communiste qui révisa – le 7 avril 1989 – la Constitution pour y intégrer les décisions prises dans le cadre de la Table

<sup>942</sup> Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 94.

<sup>943</sup> Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 2<sup>e</sup> édition, 2008, p. 21.

ronde. Il mit ainsi notamment fin, dans le respect de la procédure de révision, à l'hégémonie du Parti ouvrier unifié du Pologne afin que les premières élections partiellement pluralistes puissent être organisées<sup>944</sup>. De même, en Bulgarie, le Parlement communiste déconstitutionnalisa le régime en application de l'Accord sur les éléments et principes fondamentaux des amendements constitutionnels signé dans le cadre du deuxième groupe d'accords passés au sein de la Table ronde bulgare les 29 et 30 mars 1990<sup>945</sup>, par trois lois votées le 3 avril 1990<sup>946</sup>. Enfin, en Afrique du Sud, la Constitution intérimaire, qui mit définitivement fin au régime d'apartheid établi par la Constitution de 1983 fut adoptée par le Parlement tricaméral de l'ancien régime, selon la procédure de révision en vigueur<sup>947</sup>, même si son contenu avait été établi dans le cadre de la CODESA et du MPNP.

Ainsi, les caractéristiques de la déconstitutionnalisation béninoise attestent de la primauté attachée à la recherche du consensus et donc à l'inclusion lors de cette transition notamment par la Conférence nationale, en dépit de sa déclaration de souveraineté.

La comparaison avec les CNS postérieures révèle à cet égard des différences, même si aucune ne procéda à une déconstitutionnalisation totale avant la fin de ses travaux, même après avoir affirmé sa souveraineté.

Comme au Bénin, la déconstitutionnalisation fut d'abord l'œuvre des acteurs internes au régime. Dans tous les pays, la seule organisation de la Conférence nationale remettait en effet en cause les bases constitutionnelles du régime, notamment car elle traduisait une reconnaissance du pluralisme et une acceptation du dialogue. Comme au Bénin, cette déconstitutionnalisation au moins matérielle fut d'ailleurs souvent utilisée pour plaider la souveraineté de la Conférence nationale. Ainsi, au Togo, les ténors de l'opposition arguèrent que cette souveraineté permettrait de combler le vide constitutionnel, au motif que « *les accords du 12 juin 1991, le rétablissement de l'ancien hymne, la promulgation de la loi portant charte des partis dans un régime réputé monopartiste, vident la Constitution du 9 janvier 1980 de sa substance* »<sup>948</sup>.

En revanche, les CNS postérieures procédèrent à une déconstitutionnalisation plus cohérente avec leur souveraineté. Toutes adoptèrent en effet – en leur sein et donc sans l'intermédiaire formel d'aucune institution de l'ancien régime – une Constitution de transition destinée à régir la phase postérieure à leurs travaux et abrogeant la Constitution antérieure. Cette méthode traduit une plus grande audace de la Conférence nationale, mais n'exclut pas la recherche d'un consensus. Elle se limita néanmoins à des négociations

<sup>944</sup> Sokolewicz WOJCIECH, « La Constitution polonaise à l'époque des grands changements », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1992, n° 4, p. 64.

<sup>945</sup> François FRISON-ROCHE, « La Table ronde bulgare », *Communisme*, n° 64, 2001, p. 135.

<sup>946</sup> François FRISON-ROCHE, « La Table ronde bulgare », *Communisme*, n° 64, 2001, p. 127.

<sup>947</sup> Cécile SALCEDO, *La transition démocratique sud-africaine*, Fondation Varenne-LGDJ, « Collection des thèses », 2011, p. 40.

<sup>948</sup> Cet argument fut notamment développé par Me Doe Bruce, cité par Aboudou Salami MANAM SANI, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, p. 133.

internes à la Conférence nationale, auxquelles le camp présidentiel participait au travers de ses représentants.

Les CNS postérieures à la Conférence nationale du Bénin, à l'exception significative de celle du Tchad<sup>949</sup>, amorcèrent toutefois une déconstitutionnalisation au moins partielle avant la fin de leurs travaux, ce qui s'explique également par la durée plus longue de leurs travaux. Son étendue fut variable selon les pays et la comparaison permet alors de mettre les CNS en perspective entre elles et par rapport à la Conférence nationale du Bénin. La déconstitutionnalisation éclaire ainsi les rapports de force dans les différents pays.

Au Congo, la CNS fit preuve d'une réserve analogue à celle des délégués du Bénin. Afin de ménager le camp présidentiel et de préserver la régularité du fonctionnement institutionnel, elle procéda à une déconstitutionnalisation très limitée. Elle ne mit ainsi pas fin, de manière anticipée, aux activités des institutions issues de l'ancien régime. En revanche, elle s'attacha à faire disparaître les caractéristiques socialistes de l'Etat<sup>950</sup>. Ainsi, en vertu de l'Acte n° 27, le Congo devient la République du Congo et non plus la République Populaire du Congo, de même l'acte n° 28 eut pour objet de réhabiliter l'ancien drapeau, venant ainsi remplacer le drapeau rouge, tandis que l'Armée Populaire Nationale était rebaptisée Forces Armées Congolaises par l'Acte n° 30. S'ils ne remirent pas en cause les institutions, ces actes étaient déconstituants, dans la mesure où ils annihilaient le fondement constitutionnel du régime précédent.

Les Conférences nationales togolaise, nigérienne et zaïroise procédèrent en revanche à une déconstitutionnalisation bien plus étendue avant la fin de leurs travaux.

Au Togo, la Constitution du 9 janvier 1980 fut suspendue dès l'Acte n° 1 du 16 juillet 1991, ainsi que les institutions politiques, qui en étaient issues (article 4). Si cet acte semble procéder à une déconstitutionnalisation complète avant l'adoption de la Constitution transitoire, plusieurs de ses dispositions atténuèrent toutefois sensiblement sa portée. Ainsi, le Président fut maintenu, son rôle étant toutefois censé être réduit à celui de Chef de l'Etat (article 5). De même, le Gouvernement devait également demeurer en fonction, jusqu'à la mise en place des organes de la période de transition (article 7). En revanche, la Conférence nationale était habilitée à légiférer en lieu et place de l'ancien Parlement (article 4).

La CNS du Niger procéda à une déconstitutionnalisation fut plus forte, confirmant ainsi la domination de l'opposition en son sein et l'affaiblissement du Président face à

<sup>949</sup> Au Tchad, la déconstitutionnalisation fut inexistante avant l'adoption de la Constitution transitoire. Cela faisait d'ailleurs partie des points négociés, avant l'ouverture de la Conférence nationale entre l'opposition et le camp présidentiel. Il s'agissait d'ailleurs d'une condition *sine qua non* de la souveraineté des assises. La Conférence nationale respecta l'accord passé avec le Président Déby. Ainsi, par l'article 3 de l'Acte 1, elle décida de maintenir les institutions antérieures jusqu'à la mise en place des institutions transitoires et reporta donc les effets de la déconstitutionnalisation. Robert BUIJTENHUIJS, *La conférence nationale souveraine du Tchad*, Karthala, 1993, p. 40-44.

<sup>950</sup> Emmanuel NOMBO, *L'évolution constitutionnelle et démocratique en Afrique : le cas du Congo-Brazzaville*, Thèse de doctorat, 2003, Aix-Marseille III, p. 67-68.

la Conférence nationale. Dès le 9 août 1991, elle adopta l'Acte n° III/CN proclamant les attributs de la souveraineté nationale. Cet acte avait pour objet de tirer les conséquences de la déclaration de souveraineté adoptée le 30 juillet. Par cet acte, la Conférence abrogea la Charte nationale du 14 juin 1987 (article 1) et suspendit la Constitution du 24 septembre 1989 révisée en 1991 (article 2), ainsi que la chambre constitutionnelle de la Cour suprême (article 9). L'Assemblée nationale et le Conseil national de développement furent également immédiatement dissous (article 6)<sup>951</sup>. En revanche, le Président fut provisoirement maintenu dans ses fonctions protocolaires de Chef de l'Etat sous le contrôle de la Conférence nationale (article 7)<sup>952</sup>, de même que le Gouvernement, qui devait rester en place jusqu'à l'élection du Premier ministre et la mise en place du Gouvernement de transition. Ses pouvoirs furent cependant restreints à la seule expédition des affaires courantes sous la surveillance de la Conférence nationale, qui contrôlait désormais les services publics de l'Etat, les Forces armées nationales et les forces de sécurité (article 8).

Cette première étape déconstituante fut en outre complétée par une seconde. Le Gouvernement fut en effet dissous dès l'Acte n° XI/CN du 10 septembre 1991 (article 1). Les Secrétaires généraux furent alors chargés d'expédier les affaires courantes jusqu'à la formation du Gouvernement de transition (article 3). Ce second temps de la reconstitutionnalisation était prévisible au regard de l'attitude vindicative de la très grande majorité des délégués, mais aussi des termes même de l'Acte n° III. Au-delà de son caractère déconstituant, il comportait en effet déjà des dispositions dont l'objet était déjà de gérer constitutionnellement la période de transition. Il précisait ainsi les caractéristiques de la République nigérienne (article 3), affirmait les droits et libertés (article 4) et déterminait les règles relatives aux traités ainsi qu'aux lois et règlements non expressément abrogés (articles 5 et 10). En outre, il attribuait à la Conférence nationale un pouvoir de contrôle de la gestion des affaires courantes.

Cette déconstitutionnalisation était consensuelle, mais montra que son consensus n'était plus effectivement hétérogène. Ses termes démontrent en effet l'absence de concession, de compromis et même de réaménagement de ses préférences par l'opposition. Si cette prééminence de l'opposition nigérienne semble *a priori* faciliter la démocratisation, son incidence est en réalité plus complexe. La déconstitutionnalisation est en déjà un révélateur : la dissolution très rapide de toutes les institutions au Niger posa des difficultés, car la Conférence nationale ne disposait ni des moyens techniques, ni des moyens humains pour endosser leurs compétences. Sans autorité, ni hiérarchie, l'Administration se trouva paralysée. En outre, l'arrogance de la Conférence nationale provoqua un sentiment d'exclusion parmi les acteurs internes à l'ancien régime et notamment

951 Les Secrétaires généraux de l'Assemblée nationale et du CND furent alors respectivement chargés de l'expédition des affaires courantes de leur institution : Acte IV/CN du 14 août 1991.

952 Il est à noter que la Commission crimes et abus proposa à nouveau sa destitution pour indignité en raison de sa mise en cause dans la répression du 9 février 1990 et les événements de Tchín-Tabaraden. Cette proposition fut finalement rejetée par la Conférence par un vote du 11 octobre, seule l'USN s'était alors prononcée en faveur de la destitution.

parmi les Forces armées. Plusieurs mutineries se produisirent alors. Enfin, cette méthode déconstituante fortifia encore la domination de l'opposition en altérant la composition de la Conférence nationale. En raison de la dissolution de leurs institutions, les représentants de l'Assemblée nationale et du Conseil national de développement devinrent en effet de simples personnes ressources sans droit de vote

La déconstitutionnalisation opérée par la Conférence nationale nigérienne fut donc révélatrice du contexte spécifique de cette transition. Elle atteste également *a contrario* de l'impact de la recherche réelle d'un consensus au Bénin, qui conduisit au contraire à la gradualité de la déconstitutionnalisation réalisée – matériellement et ou formellement – par différents acteurs.

La déconstitutionnalisation menée au Zaïre apparaît en revanche plus incohérente et symptomatique de l'ambivalence du processus. L'Acte proclamant la souveraineté de la CNS ne comprenait qu'un article unique affirmant le caractère impératif et exécutoire de ses décisions et était donc sans effet sur les institutions mobutistes. Mgr Monsengwo, le président de la Conférence, avait d'ailleurs précisé lors du débat relatif à son adoption que cet acte n'opérerait pas un coup d'Etat en remplaçant la Constitution en vigueur<sup>953</sup>. Cette précaution et la modération de cet Acte semblaient donc manifester la recherche d'un consensus avec le camp présidentiel tant interne à la Conférence nationale, que dans ses relations avec le Président.

Toutefois, la CNS obtint la dissolution du Gouvernement mobutiste par une ordonnance présidentielle, qui nommait qui plus est l'un des principaux opposants au Président, Etienne Tshisekedi, Premier ministre. Cette mesure fit suite aux réunions dites du Palais de Marbre I des 28 et 29 septembre 1991. Etienne Tshisekedi fut néanmoins remplacé à ce poste, le 20 octobre 1991, suite à la nomination, par Mobutu, de Bernardin Mungul Diaka, qui appartenait au RDR, une petite formation de l'Union sacrée de l'opposition. Le 22 novembre 1991, la mise en place d'un Gouvernement de large consensus national dirigé par un Premier ministre issu de l'opposition fut décidée lors des Accords du Palais de Marbre II. Nguz a Karl i Bond – UFERI membre de l'Union sacrée – fut alors nommé Premier ministre par le Président Mobutu, le 25 novembre 1991.

Dans la logique de la transition, le passage d'un Gouvernement soutenant le Président à un Gouvernement conduit par l'opposition est incontestablement de nature déconstituante. Même si les ordonnances présidentielles procédèrent seulement aux nominations, sans redéfinir la nature ou les fonctions du Gouvernement, elles affectèrent en fait les fondements du régime mobutiste. Le Président Mobutu ne pouvait en effet plus s'appuyer sur l'assistance d'un Premier ministre et d'un Gouvernement soumis, mais devait composer avec une situation de cohabitation. Néanmoins, la formation de ce nouveau Gouvernement n'est pas révélatrice d'une véritable concession du Président vis-à-vis de la CNS, puisqu'elle fut obtenue lors de tractations menées au sein de structures

953 Gauthier de VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 79-80.

parallèles de négociation. Elle ne semble en outre pas cohérente avec la réalité des rapports de force au Zaïre en raison du contrôle très fort conservé par le Président Mobutu et de sa volonté très limitée de coopérer.

La déconstitutionnalisation opérée par la Conférence nationale ne fut donc pas identique dans tous les pays organisateurs. Aucune des CNS postérieures ne reproduisit à l'identique la méthode déconstituante si spécifique utilisée au Bénin. A l'exception de la CNS du Tchad et, dans une certaine mesure, de celle du Congo, les CNS postérieures commencèrent la déconstitutionnalisation avant la fin de leurs travaux et donc avant le début de la seconde phase de la transition. Les différentes solutions figurent dans le tableau ci-dessous.

**TABLEAU 16. Tableau comparatif de la déconstitutionnalisation opérée par les CNS avant la fin de leurs travaux**

Pays	Déconstitutionnalisation par la Conférence nationale avant la clôture de ses travaux
Bénin	X
Congo	Mesures symboliques contre les caractéristiques socialistes de l'Etat
Togo	Acte 1 – Suspension de la Constitution et des institutions mais le Président et le Gouvernement restent en fonction
Niger	Acte 3 – Abrogation de la Charte nationale et suspension de la Constitution avec dissolution immédiate de certaines institutions (le Président et le Gouvernement restent en fonction) et contrôle de la CNS Acte 11 – Dissolution du Gouvernement
Zaïre	Aucune – Toutefois le Président Mobutu instaure une nouvelle forme de Gouvernement dirigé par l'opposition
Tchad	X

Même si toutes les CNS étaient fondées sur l'inclusion et le consensus, la déconstitutionnalisation fut spécifique à chaque processus et donc révélatrice de chaque contexte. Au Bénin, et subsidiairement au Congo et au Tchad, la recherche d'un consensus réel, c'est-à-dire entre des acteurs hétérogènes engageant des négociations équilibrées, impacta la déconstitutionnalisation en imposant sa progressivité. Au Bénin, elle se caractérisa également par une implication d'acteurs diversifiés, typique des transitions fondées sur une amorce mixte et la mise en place d'un organe de transition inclusif. La recherche du consensus eut également des incidences sur la reconstitutionnalisation amorcée par la Conférence nationale du Bénin.

## § 2. La détermination de linéaments constitutionnels

La Conférence nationale du Bénin n'adopta pas seule le texte de la Constitution post-transitionnelle. Comme il l'a été précédemment évoqué, elle décida au contraire d'une procédure reconstituante assez complexe destinée à préserver le consensus acquis en son sein et à l'élargir au Peuple. Cela ne signifie pourtant pas qu'elle n'ait pas eu une influence directe sur le contenu du futur texte constitutionnel. En effet, le consensus auquel parvinrent les conférenciers comprenait également les caractéristiques de la future Constitution, dont le HCR devait assurer le respect lors de la seconde phase de la transition. Cette technique extraordinaire n'est pourtant pas unique parmi les organes de transition originaires et hétérogènes. Elle est efficace pour fonder la nouvelle Constitution sur une base consensuelle sans empêcher une seconde phase de transition normalisée (A). Paradoxale au regard de sa souveraineté, l'autolimitation de la Conférence nationale du Bénin était en revanche cohérente avec la logique de la transition, ce qui n'était pas nécessairement le cas dans les autres pays organisateurs (B).

### A. Une technique reconstituante de préservation du consensus

En dépit de sa déclaration de souveraineté, la Conférence nationale du Bénin ne rédigea ni la future Constitution, ni même le projet du futur texte constitutionnel. Elle eut néanmoins un rôle majeur dans le processus reconstituant. Outre la procédure reconstituante, son influence fut également matérielle. Elle fixa en effet une liste de caractéristiques à inclure dans la Constitution post-transitionnelle. Stéphane Bolle les qualifia de linéaments<sup>954</sup>, car elles n'étaient qu'une esquisse de la future Constitution, mais en déterminèrent les attributs essentiels.

Conformément à l'organisation interne de la Conférence nationale, ces linéaments furent préétablis par la Commission des lois et des affaires constitutionnelles. L'article 21 du Règlement intérieur de la CNS disposait en effet qu'elle aurait notamment pour mission « 1- De définir le régime politique et le système des partis, les droits de l'Homme, les libertés publiques ; 2- De dégager les grandes orientations de la future Constitution ».

Cette Commission fut présidée par le constitutionnaliste Maurice Glélé élu par la plénière le 22 février. Ce choix était consensuel : il fut désigné sans discussion, ni vote<sup>955</sup>. Le Bureau comprenait un Vice-Président, Moucharaf Gbadamassi, ainsi que deux rapporteurs, André Lokossou et Pascal Sékou N'Dah, et un secrétaire, Ambroise Adanklounon. Ils furent sélectionnés selon des critères de compétence – les trois premiers étant

<sup>954</sup> Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome 1, p. 135.

<sup>955</sup> Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 81.



magistrats, le dernier syndicaliste – et d'équilibre régional<sup>956</sup>. Cent soixante-dix délégués siégèrent en outre dans cette commission. Dès le 22 février, les travaux de la Commission des Lois et des Affaires constitutionnelles retinrent l'attention, ce qui était logique au regard de leur importance pour le futur régime constitutionnel du Bénin<sup>957</sup>.

Deux tendances s'y affrontèrent. La première, dont le porte-parole était Bertin Borna, membre actif du Présidium, prônait la mise en place d'un régime présidentiel doté d'un Exécutif fort, arguant qu'il serait plus efficace et stable et permettrait une économie de ressources. L'autre camp préconisait au contraire la mise en place d'un régime parlementaire, en raison des dérives présidentielistes connues par de nombreux régimes présidentiels africains et de l'intérêt de mettre en place un Premier ministre responsable devant le Parlement. Les séances de la Commission furent agitées de débats vifs et passionnés destinés à les départager. Les délégués la composant parvinrent à trouver un accord consigné dans le rapport présenté par la Commission à l'assemblée plénière. Il ne fut toutefois pas adopté par consensus, mais par le vote.

Ce Rapport prévoyait la mise en place d'un régime semi-présidentiel ou parlementaire, ce qui entérinait la structure institutionnelle préconisée dans le Communiqué de la Session conjointe des institutions et du PRPB des 6 et 7 décembre 1989. Maurice Glélé, constitutionnaliste éminent et fervent supporter du régime présidentiel, et ses alliés avaient donc été mis en minorité. Toutefois, cette option ne fut finalement pas retenue dans le Rapport qu'adopta la Conférence nationale.

La première version fut présentée en assemblée plénière le 26 février et intervint donc après l'adoption de la Déclaration relative à la souveraineté et la présentation du rapport de la commission des Affaires économiques et sociales<sup>958</sup>. Cette chronologie, ajoutée aux innovations contenues dans le Rapport de la Commission Glélé, notamment concernant la période de transition, conduisirent le Président Kérékou à revenir au sein de la Conférence nationale pour la seconde fois de la journée. Dénonçant le rapport, il invectiva les conférenciers : « *Si c'est un coup d'Etat, les décisions ne nous engagent pas. Nous ne pouvons pas démissionner. Vous pouvez nous destituer. Nous ne pouvons pas utiliser les moyens du peuple pour réprimer le peuple. Nous ne pouvons écrire une Constitution avec une goutte de sang. Il faut en finir avec les coups d'Etat civils et militaires* »<sup>959</sup>. Cette réaction était très caractéristique de la recherche du consensus lors de la transition constitutionnelle au Bénin : elle devait être interne à la Conférence nationale, mais aussi externe avec le Président, quand bien même l'organe de transition était inclusif. Suite à cet esclandre, Mgr de Souza, le président de la Conférence, décida de suspendre les

956 Glélé est Zou, Gbadamassi est Ouémé, Lokossou, Mono, N'Dah, Atacora et Adanklounon, Ouémé.

957 Fabien EBOUSSI BOULAGA, *Les conférences nationales en Afrique noire – Une affaire à suivre*, Karthala, 1993, p. 76-77.

958 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, Collection Points de vue concrets, 1995, p. 59-60.

959 *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 9.

travaux à 1h45, ce qui se justifiait également par le nombre d'amendements déposés par les participants.

Dès le lendemain, le Présidium de la Conférence se concerta avec la Commission des lois et des affaires constitutionnelles pour « *harmoniser les points de vue, tenir compte des amendements et réaliser le consensus nécessaire* »<sup>960</sup>. Le même jour, une nouvelle version du Rapport fut alors proposée à la plénière, puis adoptée dans des conditions très particulières<sup>961</sup>. Dans cette nouvelle version, le régime présidentiel s'était substitué au régime parlementaire rationalisé. Cette modification était curieuse dans la mesure où les débats de la veille avaient plutôt porté sur la période de transition et le refus du Président Kérékou de quitter le pouvoir.

Plusieurs arguments justifiant ce changement furent alors avancés. Il aurait tout d'abord permis de tenir compte du point de vue de Mathieu Kérékou, ce qui semble en réalité peu probable au regard des choix énoncés dans le Communiqué de la Session conjointe du 7 décembre 1989. Mgr de Souza a également affirmé que les délégués auraient été convaincus de la nécessité de ce mode de Gouvernement au cours des débats. Cette explication, plausible au demeurant, est toutefois remise en cause par le fait que les délégués-phares favorables à cette modification firent passer le texte en force.

Le vote eut en effet lieu dans un contexte particulier. La journée du 27 février fut marquée par l'angoisse à cause des menaces de coup d'Etat et des interventions présidentielles de la veille. L'assemblée plénière était alors focalisée sur ces inquiétudes immédiates et non sur les institutions futures. C'est dans ce cadre que Mgr de Souza donna la parole au Pr Glélé. Ce dernier donna alors lecture du texte modifié en faveur du régime présidentiel qui, selon ses dires, « *a rallié le consensus du Présidium, des Président et rapporteur de la Commission et tient compte des aspirations que les délégués ont émises* ». Bertin Borna, en sa qualité de deuxième Vice-président, proposa ensuite d'ouvrir les débats. Le délégué Jérôme Badou déposa alors une motion de procédure<sup>962</sup> afin de clore la discussion arguant que les débats avaient déjà eu lieu et qu'il convenait donc de passer directement à l'adoption du texte. Plusieurs délégués protestèrent et Bertin Borna demanda si un débat relatif au document s'imposait. De nombreux délégués répondirent que non et le deuxième Vice-président soumit alors au vote la motion Badou. Cette dernière fut approuvée par 258 voix contre 61 et 45 abstentions, le Rapport, dans sa nouvelle version, fut alors considéré comme adopté.

Bien qu'il ait été l'objet de négociations et que le vote émis ait été très largement favorable, le choix du régime présidentiel ne témoigna donc pas de l'élaboration d'un

<sup>960</sup> *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 10.

<sup>961</sup> Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 142-147.

<sup>962</sup> Article 30 du Règlement intérieur : « *les motions de procédure ont priorité sur les motions d'ordre. Les motions de procédure suivantes sont applicables dans l'ordre de priorité ci-après indiqué : a) suspension de séance ; b) ajournement du débat ; c) clôture du débat.* ».

véritable consensus au sein de la Conférence nationale du Bénin. Si cette option ne souffrit pas ultérieurement d'une réelle contestation, elle ne fut donc pas non plus la conséquence du seul échange d'arguments entre les conférenciers, mais bien aussi de l'habileté de ses défenseurs dans le maniement du Règlement intérieur. Elle apparaît ainsi révélatrice de la réalité et de la complexité des négociations dans un cadre hétérogène, notamment lorsqu'elles portent sur des questions techniques conférant à certains participants plus expérimentés un net avantage sur les autres. La Conférence nationale du Bénin se caractérise d'ailleurs à cet égard par la présence de plusieurs constitutionnalistes béninois, dont l'expertise fut décisive. Si elle permit une adhésion assez consensuelle des participants, l'adoption du Rapport de la commission des lois et des affaires constitutionnelles impose donc de dépasser l'image idéalisée d'un mode de décision fondé sur le consensus.

Le choix en faveur du régime présidentiel révèle aussi que la recherche d'un consensus entre les acteurs externes et internes à l'ancien régime n'implique pas que les décisions prises soient nécessairement timorées. Il marqua en effet en rupture avec le choix initial du Président Kérékou, tandis que le Rapport final<sup>963</sup> précisait en outre qu'il avait été pris suite à la « *leçon de l'expérience désastreuse du régime du PRPB, après avoir passé en revue les divers régimes politiques qui existent dans le monde et qui sont fondés sur le pluralisme démocratique et un Etat de droit* ». Ainsi, le Rapport indiquait que, dans la future Constitution, le Président, élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois, serait le chef de l'Etat et le chef du Gouvernement. Un Parlement monocaméral serait également mis en place, l'Assemblée nationale étant également élue au suffrage universel direct.

Les autres linéaments établis dans le Rapport de la Commission Glélé s'inscrivirent également dans une logique de rupture avec les textes et les pratiques de l'ancien régime, voire même en réaction contre elles. La création d'une Cour constitutionnelle, chargée du contrôle de constitutionnalité des lois et pouvant être saisie par tout citoyen, avait été décidée pour que soit « *assuré le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ». Elle était donc significative de la volonté d'établir un Etat de droit limitant l'exercice du pouvoir politique et offrant une réelle garantie aux citoyens. Le choix en faveur d'un multipartisme intégral marqua également une cassure nette avec le monolithisme politique antérieur.

Les dispositions prises concernant les droits et libertés traduisaient la même volonté. Le Rapport indique que la future Constitution devra affirmer le respect des droits de l'Homme en se référant à la Déclaration universelle des droits de l'Homme et à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. De manière plus éloquente, elle devra également prévoir la création d'organes de contrôle du respect de ces droits et chargés de sanctionner toutes violations sous la supervision des autorités judiciaires, ainsi que l'indemnisation des victimes de violations des droits de l'Homme.

963 *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 50-58.

Le Rapport dresse enfin une liste d'autres grandes orientations de la future Constitution tout aussi significatives de la transition : « 1) *Dénomination : République du Bénin*, 2) *Capitale : Porto-Novo*, 3) *Drapeau : l'ancien drapeau*, 4) *Hymne : L'aube nouvelle*, 5) *Devise : l'ancienne devise (Fraternité-Justice-Travail)*, 6) *Sceau : l'ancien sceau*, 7) *Politique extérieure : pragmatique, souple et sans exclusive. Diplomatie aux diplomates de carrière*, 8) *Administration : réformes administratives. Administration aux administrateurs civils*, 9) *Protection de l'environnement*, 10) *Création de régions économiques*, 11) *Baptiser une rue : Rue du 25 février*, 12) *Institution de contre-pouvoirs : Contre-pouvoir de l'Exécutif, le Haut Conseil de la République, la Cour constitutionnelle*, 13) *Réhabilitation du 1<sup>er</sup> août comme fête nationale*, 14) *Retour de l'armée à la caserne et démilitarisation de la police et de la douane après le séminaire de FAP*, 15) *Domaine de l'administration : équilibre interrégional*. 16) *Création de la Haute autorité de l'audio-visuel et de l'information*. ».

Les orientations pour la future Constitution établies par la Conférence nationale du Bénin furent donc révélatrices de l'audace que peuvent présenter des décisions consensuelles. Elles en montrèrent également les imperfections. Elles mêlaient en effet des décisions symboliquement très fortes, mais peu opérantes pour la démocratisation, à des mesures plus techniques mais susceptibles d'influer très fortement sur la nature du futur régime. L'écart entre ces deux catégories de décisions est d'autant plus regrettable que les premières étaient précises, tandis que les secondes laissaient une marge d'appréciation bien plus large lors de la rédaction du projet constitutionnel.

En dépit de ces limites, la détermination de linéaments constitutionnels consensuels au sein même de la Conférence nationale contribua fortement – à côté de la procédure reconstituante – à ce que la reconstitutionnalisation finale opérée dans le cadre des institutions de transition demeure consensuelle. Cette technique avait en premier lieu permis que les linéaments de la future Constitution soient fixés dans un organe de négociation unique, ce qui évitait le problème d'une potentielle concurrence interinstitutionnelle pour la détermination du projet constitutionnel lors de la phase suivante. Tous les acteurs réunis au sein de la Conférence nationale avaient en second lieu pu prendre part à leur élaboration ou au moins à leur validation, ce qui contribua à maintenir leur adhésion au processus jusqu'à l'adoption de la Constitution définitive. Sur le plan technique, cette détermination des linéaments de la future Constitution marqua la première séquence de la reconstitutionnalisation, qui fut donc – comme la déconstitutionnalisation – graduelle en raison du primat attaché à la recherche du consensus.

Le motif du recours à cette technique explique qu'elle ne soit pas propre à la Conférence nationale du Bénin, même si elle reste atypique. En Afrique du Sud, elle fut ainsi l'un des moyens de dénouer les négociations<sup>964</sup>. La deuxième session plénière de la

964 Catherine BARNES et Eldred DE KLERK, « South Africa's multi-party constitutional negotiation process », 2002, [http://www.c-r.org/downloads/Accord%2013\\_5South%20Africa's%20multi-party%20constitutional%20negotiation%20process\\_2002\\_ENG.pdf](http://www.c-r.org/downloads/Accord%2013_5South%20Africa's%20multi-party%20constitutional%20negotiation%20process_2002_ENG.pdf), p. 1-4.

CODESA échoua en effet principalement en raison de l'impossibilité du groupe de travail consacré aux principes constitutionnels de parvenir à un accord. Alors que l'ANC, conscient de son poids électoral, prônait l'élection rapide d'une assemblée constituante et la formation d'un Gouvernement de transition, le Parti national exigeait de disposer d'un veto par le biais d'une majorité très qualifiée. Les deux protagonistes ne parvinrent pas à un compromis sur cette question, ce qui causa l'échec de la CODESA.

Leurs relations se tendirent alors et s'interrompirent même après que 49 personnes aient été tuées à Boipatong, bastion de l'ANC, car Nelson Mandela tenait Frederik De Klerk comme personnellement responsable de ces morts et rompit alors tout contact. Grâce à l'action de médiateurs, un canal bilatéral de discussions put cependant reprendre en août 1992. Il impliqua notamment Cyril Ramaphosa pour l'ANC et Roelf Meyer pour le Parti national et résolut le désaccord entre les deux parties. Le 26 septembre 1992, Mandela et De Klerk signèrent ainsi un « *Record of understanding* ». Ce protocole d'accord prévoyait que la future Constitution serait certes rédigée par une assemblée intérimaire élue, mais sur la base de principes préalablement arrêtés dans le cadre de négociations pluripartites. Cette solution permit l'ouverture des travaux du MPNP le 1<sup>er</sup> avril 1993. Au mois de juillet et août, les discussions relatives aux principes constitutionnels non négociables furent ouvertes. D'abord inclus à l'accord global passé au sein du *Negotiating Council* le 18 novembre 1993, ils furent ensuite formellement intégrés à l'annexe 4 de la Constitution intérimaire adoptée par le Parlement du régime d'apartheid<sup>965</sup>.

La liste des 34 linéaments constitutionnels établis au sein du MPNP confirme que si le consensus influe sur le contenu des décisions prises, il n'empêche pas en lui-même de rompre radicalement avec les dispositions constitutionnelles préalables. Ainsi, par exemple, les cinq premiers principes établis tendaient tous à garantir la mise en place d'un nouveau régime démocratique fondé sur l'égalité raciale et de genres, organisé autour de mécanismes de lutte contre les discriminations. D'autres principes étaient quant à eux plutôt des concessions faites à l>Inkhata, alors que la forme fédérale de l'Etat avait été refusée. Cette question était également capitale en Afrique du Sud et n'avait d'ailleurs pu être non plus résolue dans le cadre de la CODESA<sup>966</sup>. Les principes 11 à 13 imposaient par exemple la reconnaissance et la protection de la diversité des langues et des cultures et des droits collectifs à l'autodétermination toutefois circonscrits à la société civile, ainsi que la reconnaissance et la protection des autorités traditionnelles et des droits indigènes. Le principe 16 établissait quant à lui l'existence de trois niveaux de gouvernement : national, provincial et local, dont les modalités étaient fixées dans les articles suivants. Enfin, d'autres principes constituaient des garanties pour l'ensemble des partis minoritaires dont

<sup>965</sup> Texte consultable sur le site internet du Gouvernement sud-africain : <http://www.gov.za/documents/constitution/constitution-republic-south-africa-act-200-1993#CONSTITUTIONAL%20PRINCIPLES>.

<sup>966</sup> Voir Nicolas MAZIAU, « L'Afrique du Sud : réflexions sur les négociations constitutionnelles en cours », in Gérard CONAC, Françoise DREYFUS et José Oscar MONTEIRO, *L'Afrique du Sud en transition – Réconciliation et coopération en Afrique Australe*, Economica, 1995, p. 161-182.

le Parti national. Ces garanties tendaient à garantir leur inclusion pour le futur. Ainsi la Constitution devrait prévoir l'implication des partis politiques minoritaires dans le processus législatif conformément à la Démocratie (principe 14), ainsi qu'une majorité qualifiée pour la procédure de révision constitutionnelle (principe 15).

Comme au Bénin, l'établissement des linéaments constitutionnels au sein de l'organe inclusif fut, en Afrique du Sud, décisif pour le déroulement de la transition constitutionnelle. Il permit en effet que l'ensemble des acteurs acceptent le passage à une seconde phase organisée sous l'égide d'une assemblée élue au suffrage universel direct, dans la mesure où un accord consensuel avait été préétabli sur le cœur de la future Constitution. Cette technique permit également que la reconstitutionnalisation s'achève dans de bonnes conditions en dépit des élections, dans la mesure où les décisions constitutives essentielles avaient déjà été prises. Elle fut également utilisée par la Table ronde bulgare. Parmi le premier groupe d'accords signé le 12 mars 1990, figurait ainsi l'Accord sur le système politique. Ses stipulations portaient sur la période de transition, mais déterminaient également les éléments essentiels du système politique bulgare, dont notamment le multipartisme, la mise en place d'un régime parlementaire et la garantie constitutionnelle du droit à la propriété privée<sup>967</sup>.

L'importance de cette technique, en tant qu'outil de préservation du consensus, est confirmée par son usage au Burundi. Dans un contexte post-conflit, elle était en effet capitale puisqu'elle permettait aux acteurs belligérants d'accepter le passage à la seconde phase de la transition, dans la mesure où le noyau de la future Constitution avait déjà été négocié. Le chapitre 1 du Protocole II de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation conclu au sein du dialogue interburundais fut ainsi consacré aux « *principes constitutionnels de la Constitution de la période post-transition* ». Il présente d'ailleurs la particularité d'être extrêmement détaillé et de ressembler ainsi davantage à un projet de Constitution, qu'à une liste de principes devant être inclus dans le futur texte constitutionnel. Cette spécificité s'explique sans doute par le besoin accru de consensus inhérent au contexte post-conflit. Le Chapitre 1 du Protocole II comprenait ainsi de nombreuses précisions concernant tant le pouvoir législatif (article 6), que le pouvoir exécutif (article 7), les pouvoirs locaux (article 8), le pouvoir judiciaire dont la Cour constitutionnelle (article 9) et l'Administration (article 10). Les stipulations de l'accord imposaient également une stricte rigidité constitutionnelle. Ainsi, la future Constitution ne pourrait être révisée que par un vote des quatre cinquièmes de l'Assemblée nationale et de deux tiers du Sénat,

<sup>967</sup> L'Accord définissait ainsi les éléments essentiels du système politique : « *Le pouvoir suprême appartiendra à un parlement élu par des élections libres et démocratiques. – Les collectivités locales seront constituées après des élections libres. – La séparation des pouvoirs devra suivre les normes des démocraties parlementaires. – Le système pluraliste et démocratique devra fonctionner avec plusieurs partis qui auront chacun des garanties constitutionnelles d'existence, de fonctionnement normal, de propriété et d'accès aux médias contrôlés par l'Etat. – Les décisions politiques seront prises à la majorité et les droits des minorités [politiques] seront garantis. – Les libertés d'expression et d'association devront être constitutionnellement garanties. – Le droit de propriété et l'égal traitement de la propriété privée et publique devront être garantis dans la constitution* ». Traduit et cité par François FRISON-ROCHE, « La table ronde bulgare », *Communisme*, n° 64, 2001, p. 134.

les lois organiques ne pouvant elles-mêmes être amendées que par un vote des deux tiers de l'Assemblée nationale et l'assentiment du Sénat (article 6). Le chapitre consacré à la future Constitution imposait également une Charte des droits fondamentaux comprenant 30 points, inscrite à l'article 3. Il affirmait aussi le multipartisme (article 4) et le droit à des élections libres (article 5).

L'accord comprenait également des points répondant plus spécifiquement aux crises traversées par le Burundi et traduisant le consensus entre les belligérants. Il s'agissait notamment de l'article 11 consacré aux forces de défense et de sécurité, qui imposait que la Constitution reprenne intégralement les principes directeurs et d'organisation inscrits dans l'Accord. En outre, les valeurs fondamentales inscrites à l'article 1<sup>er</sup> insistaient sur l'égalité de tous les Burundais, leur droit à vivre en paix, en sécurité et en harmonie, ainsi que sur l'importance de la représentation de tous au sein du Gouvernement. Cet article précisait à cet égard que « *la fonction du régime politique est d'unir, de rassurer et de réconcilier tous les Burundais* ». L'article 2 consacré aux principes généraux affirmait quant à lui que « *le Burundi est une nation indépendante souveraine, unie mais respectant sa diversité ethnique et religieuse. Il reconnaît les Bahutu, les Batutsi et les Batwa qui constituent la nation burundaise* ». L'article 4 stipulait d'ailleurs que les partis politiques devraient être soumis – par la future Constitution – respect de ces principes. Ainsi, ces partis « *doivent être ouverts à tous les Burundais et leur caractère national doit également être reflété au niveau de leur direction. Ils ne peuvent prôner la violence et la haine basées sur l'appartenance ethnique, l'origine régionale ou la religion* ». L'accord prévoyait enfin que si la loi devait garantir la non-ingérence des pouvoirs publics dans le fonctionnement interne des partis, des restrictions nécessaires à la prévention de la haine ethnique et au maintien de l'ordre public peuvent être apportées.

Si elle fut l'une des premières à fixer les linéaments de la future Constitution, la Conférence nationale du Bénin n'est donc pas le seul organe inclusif fondé sur la négociation à avoir procédé ainsi. Cette technique est en effet cohérente avec ce mode de transition, car elle renouvelle le pacte entre les acteurs en offrant des garanties à toutes les parties quant au contenu de la future Constitution. Elle permet en effet – avant le passage à une phase de normalisation institutionnelle – de graver dans le marbre les principes fondateurs de la nouvelle Constitution. Elle tend donc à ce que les acteurs ne puissent plus ni les rediscuter, ni les remettre en cause lors d'une seconde phase, moins soumise à l'exigence du consensus. La prénégociation de la Constitution favorise donc le bon déroulement de la seconde phase en limitant les termes des futurs désaccords. Ainsi, l'absence de négociations menées au sein de la Table ronde polonaise ou de l'ISROR quant au contenu de la future Constitution contribua sans doute à la conflictualité et la complexité de la reconstitutionnalisation dans ces deux pays<sup>968</sup>. La carte blanche laissée aux

968 Le CNT du Burkina Faso ne se chargea pas non plus de prénégocier la Constitution. Toutefois, la rédaction de la future Constitution a été confiée à une Commission constitutionnelle inclusive et consensuelle, distincte de l'Assemblée nouvellement élue.

assemblées constituantes accrut en effet les conflits générés par les élections en laissant une totale autonomie aux vainqueurs pour élaborer la future Constitution. Elle amplifia alors l'exclusion des perdants. En dépit de l'intérêt que pouvait présenter la prénégociation de la future Constitution dans un contexte post-conflit, l'Accord global et inclusif sur la transition en RDC ne comprenait pas non plus de stipulations relatives au contenu de la future Constitution.

Dans le sillage de la Conférence nationale du Bénin, les CNS postérieures déterminèrent des linéaments constitutionnels, dont le contenu différa toutefois. La CNS du Zaïre fut la seule à ne pas recourir à cette technique, ce qui traduisait une incohérence dans la logique de cette transition. En dépit de ce recours général à cette technique, se néanmoins la question de sa cohérence avec les caractéristiques spécifiques de la Conférence nationale.

## B. Une technique reconstituante paradoxale dans un organe souverain

Si elle est une technique de préservation du consensus utile, la fixation des linéaments constitutionnels au sein de la Conférence nationale du Bénin soulève néanmoins des interrogations spécifiques. L'affirmation de sa souveraineté, qui lui conférerait la compétence normative dont la compétence constitutionnelle, aurait en effet pu lui permettre de rédiger elle-même la future Constitution ou – plus démocratiquement – un projet constitutionnel intégral à soumettre directement au référendum.

Pourtant, toutes les CNS postérieures, à l'exception de celle du Zaïre, choisirent de procéder de manière analogue. Elles optèrent toutefois pour le régime semi-présidentiel au lieu du régime présidentiel préalablement choisi par la Conférence nationale du Bénin<sup>969</sup>. A son image, toute imposèrent en revanche des contraintes indispensables à la mise en place d'une Démocratie telles que l'introduction du pluralisme politique, le respect des droits et libertés ou l'instauration de contre-pouvoirs effectifs. Au Congo, la Conférence nationale édicta ainsi, comme orientations sur la future Constitution démocratique, le droit à la résistance et à la désobéissance civile et la régionalisation comme forme de pouvoir local<sup>970</sup>. Au Togo, la Conférence insista sur l'importance de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de la mise en place d'une Cour des comptes, d'une Cour constitutionnelle et d'une Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication<sup>971</sup>. Les

969 Voir respectivement pour le Congo, le Togo, le Niger et le Tchad : Emmanuel NOMBO, *L'évolution constitutionnelle et démocratique en Afrique : le cas du Congo-Brazzaville*, Thèse de doctorat, 2003, Aix-Marseille III, p. 59-60 ; Stéphane SCRIVE, *La crise de la Démocratie en Afrique – L'exemple du Togo*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2009, p. 123-124 ; Mamoudou GAZIBO, *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique – Analyse institutionnelle et stratégique*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2005, p. 98 et Robert BUIJTENHUIJS, *Transition et élections au Tchad, 1993-1997*, ASC-Karthala, 1998, p. 136.

970 Emmanuel NOMBO, *L'évolution constitutionnelle et démocratique en Afrique : le cas du Congo-Brazzaville*, Thèse de doctorat, 2003, Aix-Marseille III, p. 59-60.

971 Stéphane SCRIVE, *La crise de la Démocratie en Afrique – L'exemple du Togo*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2009, p. 123-124.



délégués nigériens affirmèrent, quant à eux, leur choix en faveur du multipartisme intégral et de l'instauration d'un Etat de droit caractérisé par le respect des droits de l'Homme et l'indépendance du pouvoir judiciaire<sup>972</sup>. Au Tchad, les délégués tranchèrent également deux questions cruciales pour le pays. Ils optèrent en effet pour le bilinguisme et la décentralisation, et non pour un Etat fédéral, comme certains le revendiquaient<sup>973</sup>.

A l'exception de la Conférence nationale du Zaïre, toutes les CNS choisirent donc, à l'instar de la Conférence nationale du Bénin, de limiter leur rôle reconstitutionnalisant. Cette décision est paradoxale au regard de leur souveraineté. Elle est d'autant moins facile à comprendre que leur disparition ne donna pas lieu – comme en Afrique du Sud – à l'élection d'une assemblée constituante au suffrage universel direct. Les délégués béninois arguèrent du peu de temps dont ils disposaient pour justifier cette méthode. Si l'argument est recevable, il demeure peu conforme au statut d'organe souverain de la Conférence nationale, qui lui permettait – au moins en principe – de fixer elle-même la durée de ses travaux.

Cet argument perd en outre de sa force pour les autres pays, dans lesquels les travaux de la CNS durèrent plusieurs mois. Plus étonnant encore, la Conférence nationale nigérienne refusa d'adopter le nouveau texte constitutionnel, alors même qu'un projet avait été préparé par la Commission des Affaires politiques, présidée par Badroum Moudour, juriste du PNDS-*Tarrahaya*<sup>974</sup>. Elle préféra ainsi se contenter d'adopter, comme son homologue béninois, un certain nombre de caractéristiques. Cette retenue est d'autant moins compréhensible que la Conférence nationale nigérienne se caractérisait plutôt par son audace et son indépendance à l'égard du Président Ali Saïbou, qui n'était d'ailleurs pas dans une logique de limitation ou de confrontation avec elle.

En outre, la détermination des linéaments constitutionnels fut très peu formalisée par l'ensemble des Conférences nationales. Ils ne firent ainsi pas l'objet d'actes singularisés et ne furent pas non plus inscrits parmi les décisions numérotées classiques intégrées dans leurs actes. Cette absence de formalisme n'est cohérente que de la part de la Conférence nationale du Bénin, dans la mesure où elle était la seule à avoir opté pour une stricte stratégie de réserve déjà perceptible dans la méthode spécifique de déconstitutionnalisation qu'elle utilisa. Il est d'ailleurs probable que la limitation dont elle fit preuve dans la reconstitutionnalisation ait répondu à la même logique. Il est en revanche difficile de dire de même des CNS postérieures : s'il est difficile d'affirmer les raisons pour lesquelles elles procédèrent comme la Conférence nationale du Bénin, leur choix semble exclusivement explicable par le mimétisme. Il était pourtant extrêmement aléatoire.

L'autolimitation de la Conférence nationale du Bénin s'inscrivait en effet dans un cadre bien spécifique de négociations avec le Président. Elle était ainsi cohérente avec

972 Mamoudou GAZIBO, *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique – Analyse institutionnelle et stratégique*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2005, p. 98.

973 Robert BUIJTENHUIJS, *Transition et élections au Tchad, 1993-1997*, ASC-Karthala, 1998, p. 136.

974 Boubacar ISSA ABDOURHAMANE, *Crise institutionnelle et démocratisation au Niger*, CEAN, 1996, p. 34.

l'incertitude qui plana, jusqu'à la fin de ses travaux, sur le sort qu'il réserverait aux décisions prises. Elle était toutefois également cohérente avec le dialogue véritable qui s'était noué entre la Conférence nationale et le Président. L'incertitude allait en effet de pair avec une négociation franche entre les deux organes, qui permettait de penser que si Mathieu Kérékou acquiesçait finalement aux travaux de la Conférence, les linéaments qu'elle avait établis seraient respectés. La mise en place d'un HCR resserré autour des acteurs phares de la Conférence nationale était à cet égard une garantie complémentaire.

Or, cette configuration était spécifiquement béninoise et ne correspondait donc pas nécessairement à la situation politique de chaque pays organisateur. Reprendre délibérément la méthode reconstituante façonnée par la transition béninoise représentait donc un très grand risque. Il était d'autant plus élevé que le passage aux institutions de transition était déjà périlleux tant en raison de la politisation de certains organes législatifs de transition ou de certains Premiers ministres, que de la potentielle conflictualité générée par la concurrence institutionnelle. La menace était en outre renforcée par l'absence de renouvellement du Président. Contrairement à l'Afrique du Sud, aucune élection n'était prévue jusqu'à la fin de la transition et le Président de l'ancien régime restait alors au pouvoir. Son potentiel retour en force, après la disparition de la CNS, n'était donc pas improbable. La seconde phase de la transition exposait donc le processus constituant à une inflexion de ces principes directeurs du seul fait de l'évolution du contexte politique. Dans l'ensemble des pays organisateurs, il fut de fait un moment charnière. Dès lors, l'absence de sécurisation de la reconstitutionnalisation par l'adoption du projet de Constitution au sein même de la Conférence nationale était incohérente au regard de la logique de transition, sauf à ce qu'elle réponde à une stricte nécessité politique comme au Bénin.

Paradoxalement, la Conférence nationale du Zaïre fut la seule à ne pas se contenter d'adopter des linéaments constitutionnels. Elle adopta en effet un véritable projet constitutionnel, suite à un processus d'élaboration relativement riche. La Commission d'harmonisation des options fondamentales en matière constitutionnelle<sup>975</sup> en fut une actrice majeure. Elle était en effet chargée de discuter mais surtout de s'assurer de la cohérence des dispositions reconstituantes éparses arrêtées au niveau des différentes commissions spécialisées de la Conférence nationale. Elle adopta ainsi, le 11 septembre 1992, un rapport consignait les grandes orientations du projet constitutionnel<sup>976</sup>, et précisa dans sa conclusion : « *les options fondamentales concernant l'organisation politique, économique et socioculturelle, faites par vos différentes Commissions qui ont présenté leurs rapports devant votre Plénière, seront respectées. Au cours des discussions, votre Commission a, dans la mesure du possible, cherché à répondre à certaines préoccupations*

<sup>975</sup> Cette commission spéciale regroupait les présidents et rapporteurs des commissions Constitutionnelle, Politique, Juridique, Administrative et territoriale, Charte de la transition, des Finances, banque, monnaie et crédit, de l'Économie, commerce, industrie et planification et de la Population, statistiques et documentation.

<sup>976</sup> Isidore NDAYWEL é NZIEM (Dir.), *La Constitution de la III<sup>e</sup> République du Congo-Zaïre adoptée par la CNS*, L'Harmattan, « Mémoires lieux de savoir », 2002, Volume 1, p. 26-47.

exprimées par de nombreux Conférenciers sur différents aspects qui méritent d'être pris en considération dans la nouvelle Constitution ». Le projet constitutionnel fut rédigé sur la base de ce Rapport avant d'être soumis à l'Assemblée plénière, qui l'adopta le 14 novembre 1992<sup>977</sup>.

Ce projet constitutionnel traduit d'abord la volonté de placer la nouvelle République dans le lignage de la Constitution du 1<sup>er</sup> août 1964 dite de Luluabourg. Cet héritage était pleinement assumé, la référence à cette Constitution était ainsi fréquente et expresse dans le Rapport adopté par la Commission d'harmonisation<sup>978</sup>. Le prestige attaché à ce texte n'était guère surprenant au regard de l'histoire constitutionnelle du Congo-Kinshasa. La Constitution de Luluabourg fut en effet la première norme fondamentale préparée au sein d'une commission composée de Congolais, elle fut ensuite adoptée par référendum populaire et devait en outre permettre l'instauration d'un Etat démocratique<sup>979</sup>. Son prestige était encore rehaussé par le fait qu'elle n'avait jamais pu être appliquée, en raison du coup de force du 24 novembre 1965 organisé par Mobutu lui-même. Les références nombreuses à ce texte constitutionnel résultaient aussi de la présence de deux acteurs majeurs : Marcel Lihau, éminent professeur de droit constitutionnel qui fut l'une des chevilles ouvrières de la Commission constitutionnelle de Luluabourg et Joseph Ileo, qui présida cette Commission. Or, le premier présidait la Commission constitutionnelle de la Conférence nationale, tandis que le second était le Premier Vice-Président de cette dernière et présida la Commission d'harmonisation.

Le projet constitutionnel s'inscrivit ensuite dans une démarche encore plus explicite de rupture avec le régime mobutiste. La question fut également fréquemment disputée dans le cadre des débats de la Commission d'harmonisation. Ainsi, par exemple, l'opportunité de maintenir le léopard comme armoirie nationale fit l'objet de débats consignés dans le Rapport qu'elle a adopté<sup>980</sup>. Or, le choix des armoiries présentait une dimension symbolique forte. Les travaux de la Commission furent ainsi marqués par la volonté d'une rupture suffisamment nette avec le régime antérieur.

977 Gauthier de VILLERS, *Zaire, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 123-124.

978 La volonté de s'inscrire dans la continuité de la Constitution de Luluabourg était nette dès le début du Rapport de la Commission d'harmonisation, qui affirmait : « Quant aux symboles du pays, conformément à l'option de la Commission politique de reprendre ceux déjà adoptés par notre peuple lors du référendum relatif à la Constitution du 1<sup>er</sup> août 1964 dite de Luluabourg, la Commission d'Harmonisation a fait sienne cette option, en ce qui concerne le drapeau et la devise du pays ». Les références à ce texte fondamental se multiplient ensuite tout au long du rapport.

979 Jacques DJOLI ESENG'EKELI, *Le constitutionnalisme africain – Entre la gestion des héritages et l'invention du futur*, Editions Connaissances et savoirs, 2006, p. 160.

980 « D'aucuns estimant que sous la deuxième république [soit sous le règne de Mobutu], cet animal a été utilisé par le pouvoir comme symbole de la cruauté, de la violence, de la méchanceté et de l'arbitraire du régime dictatorial, ont suggéré de le remplacer par le « lion » (...) Après débats, votre Commission a retenu le totem « léopard » proposé par la Commission politique, considérant que dans nos coutumes et traditions, ce totem symbolise l'autorité. Etant donné la charge psychologique et la valeur émotionnelle que notre peuple a attachées au « léopard », votre Commission, bien qu'ayant levé l'option sur ce problème, a jugé bon de solliciter l'approbation de votre honorable assemblée ».

Le régime constitutionnel, tel qu'il était établi dans le projet, fut enfin le fruit de réflexions longues et rationnelles. Les débats et décisions de la Commission d'harmonisation témoignèrent en effet de l'objectif de ses membres de parvenir à dégager des solutions constitutionnelles à la fois spécifiques et ingénieuses afin qu'elles permettent la réussite de la démocratisation. Ainsi, par exemple, le choix d'un Président de la République élu au suffrage universel direct fut réfléchi et justifié et résulta d'une volonté d'adaptation<sup>981</sup>, qui transparait dans l'ensemble du Rapport de la Commission d'harmonisation ainsi que dans l'originalité du projet qu'elle rédigea<sup>982</sup>.

Ce projet se caractérisait par la mise en place d'un « *Etat souverain, uni, démocratique, social et laïque* » (article 2) et d'une République fédérale (article 9), le titre III établissant la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les provinces, le titre V ayant trait aux institutions provinciales. Le projet constitutionnel comprenait également un catalogue de droits et libertés complet (Titre II), qui, comme l'indiquait le Rapport de la Commission d'harmonisation, intégrait des droits des trois générations et prévoyait la mise en place d'un « *organe de sauvegarde et de défense des droits et libertés fondamentales appelé le Médiateur* ». Une Cour constitutionnelle devait également être mise en place (articles 134 à 137), tandis qu'étaient reconnues l'indépendance du pouvoir judiciaire (article 128) et l'existence du pouvoir coutumier (article 161).

Le projet établissait enfin un régime constitutionnel atypique. Il présentait en effet des caractéristiques propres aux régimes parlementaires<sup>983</sup>. Toutefois, si le Rapport de la Commission d'harmonisation précisait que « *pour assurer l'équilibre entre ces deux institutions fédérales (...), la « dissolution » constitutionnelle constitue une solution*

981 Le Rapport de la Commission d'harmonisation apporte les justifications suivantes : « *La plus grande observation relevée sur cette option est que ce mode d'élection serait apparemment contraire aux principes universels propres au régime parlementaire. Mais après analyse, les membres de la Commission ont démontré qu'un régime politique, pour être viable et efficace, doit nécessairement être adapté aux réalités sociales et à la mentalité de chaque peuple. C'est dans ce contexte qu'il a été perçu que, pour les Zaïrois, l'élection du Président de la République au suffrage universel direct et secret traduira la signification profonde qu'ils entendent donner à celui qui doit représenter toute la nation. Ce n'est que par cette tropicalisation que le régime envisagé pourra à coup sûr avoir un contenu réel et dynamique. Bien plus, cette vision correspond au rôle que le Président de la République aura à jouer dans sa mission d'harmonisation et de coordonner les politiques de l'Etat et des provinces. (...) Enfin, des craintes sur certaines velléités de voir le Président de la République interférer sur le gouvernement par le fait de sa légitimité ont été rejetées d'autant plus que le Président de la République ne présidera pas le Conseil des ministres et ne pourra agir que dans le cadre de la Constitution qui définit les règles du jeu qu'il est censé connaître et qu'il s'engage à appliquer* ».

982 Texte intégral du projet constitutionnel adopté par la Conférence nationale du Zaïre : Isidore NDAYWEL é NZIEM (Dir.), *La Constitution de la III<sup>e</sup> République du Congo-Zaïre adoptée par la CNS*, L'Harmattan, « Mémoires lieux de savoir », 2002, Volume 2, p. 49-110.

983 L'article 123 du projet constitutionnel prévoyait ainsi la responsabilité collective et individuelle des membres du Gouvernement fédéral devant le Congrès, soit les deux chambres parlementaires réunies. Cet article renvoie d'ailleurs aux deux procédures classiques de mise en jeu de la responsabilité que sont la motion de censure et le refus d'accorder la confiance au Gouvernement. Classiquement, le Président de la République est en revanche politiquement irresponsable, ses actes devant alors être contresignés par le Premier ministre et les ministres compétents, qui endossent ainsi la responsabilité (article 116). Le projet constitutionnel de la Conférence nationale zaïroise prévoyait en outre que l'Exécutif puisse dissoudre le Parlement (article 100).

heureuse », le droit de dissolution était en réalité très limité<sup>984</sup> et n'offrait alors pas à l'Exécutif une arme similaire à celle détenue par le pouvoir législatif. Le régime parlementaire, défini dans le projet constitutionnel, était également moniste<sup>985</sup>. Contrairement à un régime parlementaire dualiste se caractérisant par un bicéphalisme réel de l'Exécutif, le rôle du Président de la République se limitait à celui de Chef de l'Etat (article 103)<sup>986</sup>. Si ce monisme rompait avec régime mobustiste, il renforce encore l'incongruité de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct (article 104)<sup>987</sup>.

La reconstitutionnalisation opérée par la Conférence nationale du Zaïre se différencia donc par la rédaction d'un véritable texte constitutionnel détaillé et complet, mais aussi original. Elle fut donc très différente des simples critères constitutionnels adoptés par les autres Conférences nationales. Toutefois, loin de marquer une rationalisation de la transition constitutionnelle, cette reconstitutionnalisation est plutôt symptomatique de la profonde incohérence du processus zaïrois. La seule adoption du projet constitutionnel paraît en elle-même insolite : la Conférence nationale du Zaïre opéra une reconstitutionnalisation plus profonde que les autres CNS, alors qu'elle était en conflit ouvert et permanent avec un Président particulièrement puissant. Dès lors, en dépit de son contenu, l'adoption du projet constitutionnel ne fut pas un signe d'indépendance de la Conférence nationale, mais résulta de la volonté du Président Mobutu lui-même. Dans son communiqué du 15 juin 1992, il rappela en effet que : « *Comme il l'a toujours été souligné, la tâche principale de la Conférence nationale souveraine dans les circonstances présentes*

984 La dissolution avait en effet principalement vocation à intervenir dans l'hypothèse où, dans un délai de quinze jours, le Parlement fédéral ne désigne pas un autre Premier ministre ou n'investit pas le Gouvernement fédéral, lorsque ce dernier est démissionnaire suite à un refus de confiance, à l'adoption d'une motion de censure ou pour quelque autre cause que ce soit (article 100). La seconde hypothèse de dissolution prévue à l'article 100 du projet constitutionnel est, à notre sens, plus marginale. En effet, le Président de la République peut également prononcer la dissolution du Parlement lorsque le Gouvernement et le Congrès le demandent d'un commun accord en cas de troubles sociaux graves ou d'une crise qui menace le bon fonctionnement des institutions fédérales. Dans cette hypothèse, le Gouvernement est de plein droit démissionnaire.

985 Voir, par exemple, la définition de Philippe ARDANT et Bertrand MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 24<sup>e</sup> édition, 2012, p. 250-253.

986 L'essentiel du pouvoir exécutif est assumé par le Gouvernement fédéral. Il appartient ainsi au Premier ministre de diriger l'action du Gouvernement fédéral, à ce titre, il préside notamment le Conseil des ministres (article 121). De même, la détermination et la conduite de la politique de la République fédérale reviennent au Gouvernement fédéral (article 120). De manière logique, le projet constitutionnel ne prévoit donc pas la responsabilité du Gouvernement devant le Président de la République. En outre, si ce dernier intervient dans la formation du Gouvernement, le choix lui échappe en réalité, en vertu de la procédure déterminée à l'article 111 du projet constitutionnel. Le Premier ministre est en effet nommé par le Président de la République sur présentation du candidat par le parti ou par la coalition qui détient la majorité des sièges au Congrès. Les autres membres du Gouvernement sont nommés, par le Président de la République, sur leur présentation par le Premier ministre. Le Gouvernement fédéral doit ensuite être investi par le Congrès, après présentation de son programme par le Premier ministre.

987 En effet, il est assez fréquent que des régimes parlementaires empruntent l'institution d'un Président élu au régime présidentiel, ils sont alors considérés comme des régimes mixtes. C'est notamment le cas de la V<sup>e</sup> République française. Toutefois, le projet constitutionnel adopté par la Conférence nationale du Zaïre ne peut leur être assimilé en raison du fait qu'il maintient, quant à lui, des pouvoirs présidentiels très limités. Or, la logique veut que l'introduction, dans un régime de base parlementaire, de l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, soit le corollaire de compétences présidentielles étendues. Pierre PACTET et Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, Armand Colin, 23<sup>e</sup> édition, 2004, p. 145.

*consiste en la rédaction d'un projet de constitution, le président de la République souhaite qu'il soit soumis le plus vite possible au Référendum populaire* »<sup>988</sup>.

En outre, le projet constitutionnel de la Conférence nationale – qui ne marquait donc pas l'adoption définitive de la future Constitution – n'empêcha pas la mise en place d'institutions de transition, qu'il privait pourtant de sens. Les institutions définitives auraient en effet pu être mises en place directement, après l'organisation rapide du référendum constitutionnel. Le passage à la seconde phase de la transition n'était cependant pas une erreur, mais une stratégie destinée à annihiler le projet constitutionnel, qui fut entièrement renégocié et retouché par les institutions de transition et donc avec Mobutu. Au Zaïre, la période de transition fut en effet qui plus est extrêmement conflictuelle et se caractérisa même par un dédoublement des institutions, car Mobutu n'accepta jamais celles dont avait décidé la CNS. En fait, son projet constitutionnel s'avéra donc bien moins contraignant que les linéaments constitutionnels – partiels mais impératifs – déterminés par les autres Conférences nationales.

Au Zaïre, l'adoption du projet constitutionnel marqua donc une anomalie caractéristique d'un faux consensus : le Président Mobutu ne résista pas à l'adoption du projet constitutionnel – ni comme procédé, ni en raison de son contenu – pour le seul motif qu'il n'avait aucunement intention de l'appliquer. Les négociations n'étaient ainsi pas seulement déséquilibrées, mais aussi non sincères et donc stériles. Le Zaïre atteste de l'existence de ce risque. Il en montre également les dangers, car le refus de Mobutu d'appliquer les décisions de la Conférence nationale ne conduisit pas à un simple retour au *statu quo ante*. Si le processus reconstituant ne put jamais aboutir, la tenue de la CNS et le renforcement de l'opposition conduisirent à une totale désorganisation des institutions de l'Etat. Cette situation contribua certes à la chute du régime mobutiste en 1997, mais elle fut également profondément déstabilisatrice et collabora ainsi aux deux guerres civiles qui allaient survenir.

La reconstitutionnalisation manquée du Zaïre éclaire la réussite de la transition constitutionnelle du Bénin. Elle démontre *a contrario* l'adaptation du droit constitutionnel de transition béninois, qui, bien qu'apparemment contradictoire, est en réalité cohérent avec ses propres principes directeurs. La recherche du consensus et donc l'inclusion priment ainsi sur la rationalité des outils utilisés au regard de la souveraineté de la Conférence nationale. Ses contradictions sont alors la simple traduction de la prise en compte du contexte politique de la transition, qu'il tente également d'infléchir. Leur reprise dans les autres pays organisateurs peut alors s'avérer non seulement incohérente, mais aussi dangereuse pour la transition.

Toutefois, à l'exception du Zaïre, le consensus se maintint suffisamment à la suite de toutes les CNS pour que la transition constitutionnelle puisse aboutir à l'adoption d'une nouvelle Constitution.

<sup>988</sup> Texte du Communiqué de la présidence de la République en date du 15 juin 1992 : Gauthier de VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 84.

## SECTION 2. LA CONSTITUTION POST-TRANSITIONNELLE

Un droit constitutionnel de transition fondé sur le consensus contribue à une adhésion consensuelle à la Constitution post-transitionnelle. L'intégration de l'ensemble des acteurs au processus constituant favorise en effet leur approbation quasi unanime du texte constitutionnel, qui génère à son tour celle de la population. Cette adhésion est nécessaire à la légitimité démocratique de la Constitution, mais aussi à sa consolidation, dans la mesure où elle matérialise non seulement un nouveau pacte social, mais aussi une mutation constitutionnelle et politique radicale. Dès lors, son adoption en dehors des clivages partisans est essentielle, ce qui milite en faveur du consensus. Lors de la transition constitutionnelle béninoise, il a ainsi permis d'atteindre cet objectif.

Toutefois, fonder la rédaction d'un texte constitutionnel sur la négociation de ses dispositions par les participants au processus reconstituant interroge quant à l'incidence de ce mode de décision sur le contenu de la Constitution adoptée. Au Bénin, le consensus a en effet conduit à une reconstitutionnalisation graduelle émaillée de négociations entre les participants, notamment entre les acteurs internes et externes à l'ancien régime. Or, cette méthode soulève deux questions, d'ailleurs étroitement liées. La première a trait à la possibilité d'adopter un texte constitutionnel réalisant effectivement une mutation radicale, alors que les tenants du régime sont encore partiellement au pouvoir et prennent part aux discussions. La seconde question est quant à elle plus globalement relative à la qualité d'un texte dont les dispositions ont été négociées.

Même lorsque le consensus est institutionnalisé comme au Bénin, les négociations ne produisent en effet pas nécessairement une décision consensuelle au sens strict, c'est-à-dire une solution intégrative née de la discussion et de l'échange d'arguments. Elles peuvent aussi conduire à des compromis ou des consensus mous. Si le compromis implique également un jeu de concessions réciproques, il ne se fonde en revanche pas sur une évolution du point de vue de chaque protagoniste<sup>989</sup>. Il est simplement une solution médiane susceptible de susciter l'accord des participants. Le consensus dit mou ou froid se forme quant à lui autour d'une solution qu'aucun des participants ne bloque, mais qu'aucun ne soutient non plus<sup>990</sup>. Or, dans ces deux hypothèses, le degré de satisfaction des acteurs diminue, mais la qualité substantielle de la décision peut également être affectée. Dès lors, dans la mesure où l'adoption d'une Constitution nécessite la négociation d'un grand nombre de décisions, souvent techniques, liées et présentant des enjeux politiques importants, le choix du consensus remettait en cause sa cohérence et son caractère démocratisant.

989 Luc VODOZ, « La prise de décision par consensus : pourquoi, comment et à quelles conditions », *Environnement & Société*, 1994, n° 13, p. 57.

990 Luc VODOZ, « La prise de décision par consensus : pourquoi, comment et à quelles conditions », *Environnement & Société*, 1994, n° 13, p. 65.

Toutefois, l'analyse de la Constitution béninoise révèle au contraire qu'une démarche consensuelle favorise au contraire l'adoption d'une Constitution contribuant à la consolidation démocratique (§ 1). Néanmoins, les négociations inclusives ont bien souvent pour conséquence une Justice transitionnelle lacunaire, résultant du compromis conclu sur le traitement du passé afin de permettre le changement pour l'avenir (§ 2). L'analyse comparative le confirme au-delà du seul cas du Bénin.

## § 1. L'adoption d'une Constitution potentiellement démocratisante

Au Bénin, la transition constitutionnelle fut particulièrement marquée, tout au long de son déroulement, par la préservation du consensus. L'achèvement de la reconstitutionnalisation, sous l'égide des institutions de transition, ne donna ainsi pas lieu à de réels conflits et permit une implication satisfaisante de la population. La Constitution post-transitionnelle fut d'ailleurs placée, par ses rédacteurs, dans la continuité de la Conférence nationale, qui « *en redonnant confiance au peuple, a permis la réconciliation nationale et l'avènement d'une ère de Renouveau Démocratique* » selon son préambule. Marquée par les impératifs du consensus, elle n'en est pas moins propice à la consolidation démocratique (A). L'analyse comparative confirme à cet égard que son caractère démocratisant fut justement favorisé par un processus constituant consensuel (B).

### A. Le caractère démocratisant de la Constitution du Renouveau démocratique

L'effet potentiellement démocratisant de la Constitution béninoise post-transitionnelle réside tant dans le régime politique qu'elle esquisse (1), que dans les garanties démocratiques qu'elle instaure (2).

#### 1. Un régime présidentiel à la béninoise

La Constitution du Renouveau démocratique instaure un régime présidentiel permettant une séparation stricte des pouvoirs exécutif et législatif. Il est toutefois mâtiné de dispositions trahissant le compromis passé avec les tenants du régime semi-présidentiel<sup>991</sup>.

Le Président est élu au suffrage universel direct pour cinq ans (article 42)<sup>992</sup>. Tout candidat doit être de nationalité béninoise ou l'avoir acquise depuis au moins 10 ans, être

<sup>991</sup> Pour davantage de commentaires : voir Maurice-Pierre ROY, « Le Bénin : un modèle de sortie de dictature et de transition démocratique en Afrique noire », *Revue de la recherche juridique Droit prospectif*, 1992, n° 3, p. 592-598 ; Jean-Jacques RAYNAL, « Le renouveau démocratique béninois : modèle ou mirage ? », *Afrique contemporaine*, 1991, n° 4, p. 10-18 ; Michel MARTIN et André CABANIS, « Le modèle du Bénin : un présidentialisme à l'africaine », in Henry ROUSSILLON (Dir.), *Les nouvelles Constitutions africaines : la transition démocratique*, Presses de l'IEP de Toulouse, 1995, p. 51-57 ; Philippe NOUDJENOUME, *La Démocratie au Bénin – Bilan et perspectives*, L'Harmattan, « Sociétés africaines », 1999, p. 234-258.

<sup>992</sup> Le Président est élu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours (article 43). Si la majorité absolue n'est atteinte par aucun candidat lors du premier tour, un second tour est organisé dans les quinze jours. Ne peuvent s'y pré-



de bonne moralité et de grande probité, jouir de ses droits civils et politiques, être âgé d'au moins 40 ans et de moins de 70 ans, résider sur le territoire au moment des élections et jouir d'un état complet de bien-être physique et mental constaté par trois médecins assermentés désignés par la Cour constitutionnelle (article 45).

Conformément à la nature présidentielle du régime, il dispose de compétences étendues. Il est ainsi le Chef de l'Etat, incarne l'unité nationale et est garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité territoriale et du respect de la Constitution et des traités (article 41). Il est également chef du Gouvernement et, à ce titre, détermine et conduit la politique de la nation (article 54). Le Président est donc le détenteur du pouvoir exécutif, exerce le pouvoir réglementaire et dispose de l'Administration. Cette compétence est d'autant plus importante qu'il existe un pouvoir réglementaire autonome (article 100). Logiquement, il préside le Conseil des ministres (article 55) et assure l'exécution des lois (article 59). Le Président garantit aussi l'exécution des décisions de Justice (article 59) et a le droit de grâce (article 60).

Le Président dispose également d'importants pouvoirs de nomination. Il nomme ainsi – après avis consultatif du Bureau de l'Assemblée nationale – les membres du Gouvernement, fixe leurs attributions et met fin à leurs fonctions. Ils sont responsables devant lui (article 54). En vertu de l'article 56 de la Constitution, il nomme également trois des sept membres de la Cour constitutionnelle, ainsi que – en Conseil des ministres après avis du président de l'Assemblée nationale – le président de la Cour suprême, le président de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication et le grand chancelier de l'Ordre national. Il nomme aussi, en Conseil des ministres, les membres de la Cour suprême, les ambassadeurs, les envoyés extraordinaires, les magistrats, les officiers généraux et supérieurs et les hauts fonctionnaires (article 56), ainsi que les membres du Conseil supérieur de la Défense (article 62). Le Président accrédite enfin les ambassadeurs et envoyés extraordinaires auprès des puissances étrangères, ceux des puissances étrangères étant également accrédités auprès de lui (article 61).

Le Président détient ensuite d'importantes compétences en matière de Défense. Ainsi, il dispose de la force armée et est responsable de la Défense nationale (article 54). Il est ainsi le chef suprême des armées et préside le Conseil supérieur de la Défense (article 62). Il peut faire concourir l'armée au développement économique de la nation et à toutes autres tâches d'intérêt public (article 64).

De manière plus surprenante dans le cadre d'un régime présidentiel, le Président dispose également de compétences en matière législative, ce qui apparaît relever du compromis passé avec les partisans du régime parlementaire. Il a en effet l'initiative des lois concurremment aux députés (article 57). Les projets de loi doivent cependant être

---

senter que les deux candidats arrivés en tête, en cas de désistement, les suivants se présentent dans l'ordre de leur classement. Est élu le candidat ayant recueilli la majorité relative des suffrages exprimés (article 44). La convocation des électeurs est faite par décret en Conseil des ministres (article 46). Le premier tour a lieu trente jours au moins et quarante jours au plus avant l'expiration du mandat du Président en exercice (article 47). Les conditions de déroulement du scrutin, de dépouillement et de proclamation des résultats sont fixées par la loi (article 48).

délibérés en Conseil des ministres après avis motivé de la Cour suprême puis déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale (article 105). Le Président assure aussi la promulgation des lois dans un délai de quinze jours et peut dans ce délai demander une seconde délibération à l'Assemblée. Le vote pour la seconde délibération n'est acquis qu'à la majorité absolue des membres de l'Assemblée (article 57). Toutefois, dans une logique de limitation de l'arbitraire, la Cour constitutionnelle, saisie par le président de l'Assemblée, peut – en cas de non-respect délai de promulgation – déclarer la loi exécutoire si elle est conforme à la Constitution (article 57). Le Président peut en outre organiser un référendum sur toute question relative à la promotion et au renforcement des droits de l'Homme, à l'intégration sous-régionale ou régionale et à l'organisation des pouvoirs publics (article 58). De plus, il peut demander au président de l'Assemblée nationale la convocation d'une session extraordinaire de l'Assemblée (article 88). Le Président adresse enfin une fois par an un message à l'Assemblée nationale sur l'état de la nation et peut aussi lui en adresser à tout moment. Ces messages ne peuvent donner lieu à aucun débat, mais peuvent inspirer les travaux de l'Assemblée (article 72).

Enfin, la Constitution du Renouveau démocratique dote le Président de pouvoirs de crise, très similaires à ceux établis à l'article 16 de la Constitution française de 1958. Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité du territoire national ou l'exécution des engagements internationaux sont menacés de manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics et constitutionnels est menacé ou interrompu, le Président de la République, après consultation du président de l'Assemblée nationale et du président de la Cour constitutionnelle, peut en effet prendre en Conseil des ministres les mesures exceptionnelles exigées par les circonstances sans que les droits des citoyens garantis par la Constitution ne soient suspendus. Il en informe la nation par message. L'Assemblée nationale se réunit de plein droit en session extraordinaire (article 68). Les mesures prises doivent s'inspirer de la volonté d'assurer aux pouvoirs publics et constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. L'Assemblée nationale fixe le délai au terme duquel le Président ne peut plus prendre de mesures exceptionnelles (article 69).

Comme l'indique Albert Bourgi, le Président de la République est donc la véritable clé de voûte des institutions béninoises, cette place prépondérante étant toutefois contrebalancée par la mise en place de contrepouvoirs très efficaces, dont notamment la Cour constitutionnelle<sup>993</sup>.

Parallèlement, le Gouvernement et le Conseil des ministres disposent également de prérogatives, dont la portée est toutefois minorée par la responsabilité des ministres devant le Président. Le Conseil des ministres délibère ainsi obligatoirement sur les décisions déterminant la politique générale de l'Etat, les projets de loi, les ordonnances et décrets

993 Albert BOURGI, « Le président de la République dans la constitution béninoise », in Frédéric Joël AIVO (Dir.), *La Constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? – Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glèlè*, L'Harmattan, 2014, p. 321-325.

réglementaires (article 55). Le Gouvernement peut quant à lui – pour l'exécution de son programme – demander à l'Assemblée nationale de voter une loi l'autorisant à prendre par ordonnance, pendant un délai limité, des mesures relevant normalement du domaine de la loi. Cette autorisation doit être votée à la majorité des deux tiers de ses membres. Ses ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis de la Cour constitutionnelle. Elles entrent en vigueur dès leur publication, mais deviennent néanmoins caduques si le projet de loi de ratification n'a pas été déposé avant la date fixée par la loi d'habilitation. Les dispositions à valeur législative ne sont modifiables que par une loi après expiration du délai. Ce dispositif, prévu à l'article 102 de la Constitution, apparaît également relever de la concession aux partisans du régime parlementaire rationalisé. Il traduit également une certaine proximité avec la Constitution française de 1958.

Contrairement à cette dernière, la Constitution du Renouveau démocratique prévoit en revanche la mise en place d'un Parlement monocaméral. L'Assemblée nationale est composée de députés (article 79) élus au suffrage universel direct pour un mandat de quatre ans renouvelable (article 80). La loi fixe le nombre de députés, les conditions d'éligibilité, les incompatibilités et les conditions dans lesquelles il est pourvu aux sièges vacants (article 81). Chaque député représente la nation entière, tout mandat impératif est nul (article 80). Le droit de vote des députés est personnel, le Règlement peut néanmoins autoriser exceptionnellement la délégation de vote, nul ne peut alors recevoir plus d'une délégation (article 93). Afin de garantir leur indépendance, les députés jouissent de l'immunité parlementaire (article 90) et perçoivent des indemnités fixées par la loi (article 91).

L'organisation de l'Assemblée est classique. Elle est ainsi dirigée par un président assisté d'un bureau, élus pour la durée de la législature dans les conditions fixées par le règlement intérieur (article 82). Le président est responsable devant les députés de sa gestion et de ses activités (article 84). Elle adopte également un règlement intérieur (article 89). Il détermine notamment : la composition et les règles de fonctionnement du Bureau, les pouvoirs de son président, les règles concernant les commissions permanentes et spéciales, la création de commission d'enquête parlementaire dans le cadre du contrôle de l'action gouvernementale, l'organisation des services administratifs, le régime de discipline des députés et les différents modes de scrutin hormis ceux prévus expressément par la Constitution.

Deux sessions ordinaires sont prévues chaque année : la première s'ouvre au cours de la première quinzaine d'avril, la seconde au cours de la seconde quinzaine d'octobre, leur durée ne peut excéder trois mois (article 87). L'Assemblée peut également être convoquée en session extraordinaire, dont la durée maximale est de quinze jours, par son président sur un ordre du jour déterminé à la demande du Président ou de la majorité des députés (article 88).

Classiquement, l'Assemblée nationale vote la loi et consent à l'impôt (article 96). Elle autorise également la déclaration de guerre, ainsi que la prorogation de l'état de siège

et de l'état d'urgence au-delà de quinze jours (article 101). Les députés peuvent enfin soumettre toute question au référendum par un vote à la majorité des trois quarts (article 108).

Concernant la loi, la Constitution du Renouveau démocratique comprend également des caractéristiques typiques du régime parlementaire rationalisé à la française. Son article 98 fixe en effet le domaine de la loi en listant les matières dans lesquelles la loi fixe les règles et celles où elle détermine les principes fondamentaux. Les autres relèvent au contraire du domaine réglementaire (article 100). Les propositions, projets et amendements sont irrecevables s'ils ne sont pas du domaine de la loi. L'irrecevabilité est prononcée par le président de l'Assemblée après délibération du Bureau. Le Gouvernement peut également opposer l'irrecevabilité à une proposition ou un amendement contraire à une délégation opérée sur le fondement de l'article 102. En cas de contestation, le président de l'Assemblée saisit la Cour constitutionnelle qui statue dans un délai de huit jours (article 104). Les propositions ou amendements sont par ailleurs irrecevables s'ils ont pour conséquence de diminuer les ressources publiques ou de créer ou aggraver une charge publique hormis s'ils sont accompagnés d'une proposition de recettes ou d'économie équivalente (article 107).

La procédure d'adoption de la loi est en revanche assez classique. Avant délibération en séance plénière, les projets et propositions sont ainsi examinés par la commission compétente (article 105). La discussion des projets de loi porte sur le texte présenté par la commission, celle-ci présente les points de désaccord avec le Gouvernement sur demande de ce dernier (article 106). Les députés ont le droit d'amendement (article 103). Les lois sont enfin votées à la majorité simple (article 97). Il existe une procédure particulière pour les lois organiques (article 97) et pour les lois de finance (articles 109 à 112).

En dépit des concessions faites au profit du régime parlementaire rationalisé, la Constitution du Renouveau démocratique établit clairement un régime présidentiel marqué par une séparation stricte des pouvoirs. Elle ne prévoit ainsi pas de droit de dissolution de l'Assemblée nationale dont disposerait le pouvoir exécutif, qui n'est lui-même pas responsable devant le Parlement.

Ainsi, la responsabilité personnelle du Président ne peut être engagée qu'en cas de haute trahison, d'outrage à l'Assemblée ou d'atteinte à l'honneur et à la probité (article 73). L'outrage à l'Assemblée nationale est constitué uniquement si le Président ne fournit aucune réponse à une question qu'elle a posée sur l'action gouvernementale dans un délai de trente jours (article 76). Dans l'exercice de ses fonctions gouvernementales, le Président peut en effet faire l'objet d'une interpellation par l'Assemblée nationale, à laquelle il peut répondre lui-même ou par l'un de ses ministres (article 71). Ce dispositif ne constitue pas un mécanisme de responsabilité politique, car il demeure limité à une obligation de réponse, sans que le contenu de cette réponse n'entre en jeu. Sa mise en œuvre est en outre soigneusement circonscrite. Le président de l'Assemblée doit en effet saisir la Cour constitutionnelle du manquement aux dispositions constitutionnelles. Elle

doit statuer dans un délai de trois jours. Le Président est alors tenu de répondre dans les plus brefs délais et en tous cas avant la fin de la session. Seulement en cas d'inexécution, le Président peut alors être déféré devant la Haute Cour de Justice<sup>994</sup> (article 77).

Le Gouvernement est également irresponsable devant le Parlement. Certaines dispositions constitutionnelles pourraient laisser cependant supposer le contraire. Sans doute consécutives des négociations avec les partisans du régime semi-présidentiel, elles demeurent sans réelle portée. L'article 79 dispose ainsi que le Parlement contrôle l'action du Gouvernement. Toutefois, les moyens d'information et de contrôle de l'Assemblée nationale sur l'action gouvernementale sont limités à l'interpellation, aux questions écrites et orales et à la commission parlementaire d'enquête (article 113). Or, aucun de ces mécanismes ne lui permet en réalité de prendre des sanctions, même si elle peut prendre une résolution pour formuler des recommandations aux membres du Gouvernement (article 72). Les membres du Gouvernement conservent toutefois un accès aux séances de l'Assemblée nationale et peuvent être entendus à la demande d'un député, d'une commission ou à leur propre demande (article 95).

Leur irresponsabilité politique face aux députés traduit l'inutilité du dispositif de contreseing, typique du régime parlementaire. L'article 54 de la Constitution dispose pourtant que les actes présidentiels autres que ceux des articles 60 et 115 doivent être contre-signés par les ministres chargés de leur exécution (article 54). Toutefois, le contreseing ne peut pas servir à ce que le Gouvernement endosse – devant l'Assemblée nationale – la responsabilité politique des décisions prises, dans la mesure où il est lui-même irresponsable devant elle. Il ne peut pas davantage constituer une réelle limite à l'autonomie du Président, puisque les membres du Gouvernement sont en revanche responsables devant lui, ce qui implique qu'ils soient en réalité contraints à se soumettre ou se démettre.

Ces anomalies sont consécutives des hésitations entre le régime présidentiel et le régime parlementaire rationalisé, qui expliquent également la reprise de certaines dispositions de la Constitution française de 1958. Elles n'affectent toutefois pas l'économie générale de la Constitution du Renouveau démocratique. Si les importantes prérogatives présidentielles firent craindre une dérive présidentialisante du nouveau régime, sa consolidation démontre toutefois qu'elle fut évitée. Le choix en faveur du régime présidentiel, fréquemment justifié par l'impératif de stabilité, fut cependant parfois une source de fragilité. Cumulée à un système multipartisan et à un mode de scrutin favorisant le morcellement de l'Assemblée, l'absence de moyen d'action de l'Exécutif sur le pouvoir législatif contribua en effet au blocage récurrent du fonctionnement institutionnel. L'absence de majorité parlementaire stable et la résistance de l'Assemblée au Président durent ainsi être régulièrement palliées par le recours aux ordonnances.

Réciproquement, elles permirent en revanche de préserver l'autonomie du Parlement, ce qui contribua à empêcher l'hégémonie du Président. Frédéric Joël Aïvo souligne

<sup>994</sup> La Haute Cour de Justice est composée des membres de la Cour constitutionnelle (sauf son président), de six députés élus par l'Assemblée nationale et du président de la Cour suprême (article 135).

que le constituant béninois a ainsi « *assurer, avec une habileté remarquable, la fongibilité symétrique des ressources disponibles dans le patrimoine constitutionnel mondial* »<sup>995</sup>. Il affirme ainsi que la Constitution du Renouveau démocratique a permis une double fracture, la première au sein du système constitutionnel béninois et la seconde entre les systèmes occidentaux et les mécanismes mis en place dans les Etats africains.

Ce régime présidentiel, mâtiné de principes issus des régimes parlementaires et des régimes parlementaires rationalisés, est d'autant plus innovant, que toutes les Constitutions adoptées à l'issue des CNS postérieures préviennent au contraire un droit constitutionnel institutionnel « à la française ». Cela est tout particulièrement vrai pour la Constitution congolaise du 15 mars 1992<sup>996</sup> et la Constitution tchadienne du 31 mars 1996<sup>997</sup>. La Constitution togolaise du 27 septembre 1992<sup>998</sup> et Constitution nigérienne du 26 décembre 1992<sup>999</sup> en sont également très proches en dépit du monocamérisme du Parlement. Toutes instaurent un régime marqué par un exécutif bicéphale avec de larges prérogatives laissées à un Président élu au suffrage universel direct, un Parlement dont les prérogatives sont encadrées, ainsi qu'une séparation souple des pouvoirs. Stéphane Bolle souligne à cet égard que la version béninoise du régime présidentiel n'a été dupliquée nulle part. « *Elle souffre de la mise à l'index, par la doctrine, du régime présidentiel en général ; elle est et demeure incompatible avec la conception dominante, dans la classe politique, d'un pouvoir présidentiel presque sans partage. La Constitution Glèlè apparaît comme un contre-modèle : la mode n'est pas à la séparation concurrentielle des pouvoirs, avec le double quinquennat présidentiel comme pierre angulaire* »<sup>1000</sup>.

Toutes les Constitutions adoptées à l'issue des CNS eurent en revanche en commun de marquer une rupture axiologique forte avec l'autoritarisme. La Constitution béninoise du Renouveau démocratique inclut notamment des dispositions destinées à garantir la consolidation démocratique, qui ont contribué à prévenir la dérive présidentialiste.

995 Frédéric Joël AIVO, « La fracture constitutionnelle. Critique pure du procès en mimétisme », in Frédéric Joël AIVO (Dir.), *La Constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? – Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glèlè*, L'Harmattan, 2014, p. 46.

996 Gilbert MAKASSY, « La Constitution congolaise du 15 mars 1992 », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, janvier-avril 1995, vol. 49, n° 1, p. 25-31.

997 Robert BUIJTENHUIJS, *Transition et élections au Tchad, 1993-1997*, ASC-Karthala, 1998, p. 135-136 et Mohamed Tétémedi BANGOURA, *Violence politique et conflits en Afrique : le cas du Tchad*, L'Harmattan, 2005, p. 359-360.

998 Sur la Constitution togolaise du 27 septembre 1992, voir notamment Aboudou Salami MANAM SANI, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, p. 297-303.

999 Pour davantage de renseignements sur la Constitution nigérienne du 26 décembre 1992, voir notamment Aboubacar MAIDOKA, « La Constitution nigérienne du 26 décembre 1992 », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, 47(3), septembre 1993, p. 475-491 ; Laouel Kader MAHAMADOU et Aïchatou DODO, « Chronique d'un changement intervenu au Niger : la nouvelle Constitution de la III<sup>e</sup> République », in Henry ROUSSILLON (Dir.), *Les nouvelles Constitutions africaines : la transition démocratique*, Presses de l'IEP de Toulouse, 1995, p. 145-162.

1000 Stéphane BOLLE, « La constitution Glèlè en Afrique : Modèle ou contre-modèle ? », in Frédéric Joël AIVO (Dir.), *La Constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? – Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glèlè*, L'Harmattan, 2014, p. 265-266.

## 2. La constitutionnalisation de mesures de protection du régime démocratique.

Dès le préambule de la Constitution du Renouveau démocratique, est réaffirmée une « *opposition fondamentale à tout régime politique fondé sur l'arbitraire, la dictature, l'injustice, la corruption, la concussion, le régionalisme, le népotisme, la confiscation du pouvoir et le pouvoir personnel* ». L'article 2 de la Constitution rappelle également que la République du Bénin est démocratique. Son article 3 précise en outre que la souveraineté nationale appartient au Peuple et que nul ne peut s'en attribuer l'exercice. Il consacre ensuite les principes de l'Etat de droit en indiquant que la souveraineté s'exerce conformément à la Constitution, qui est la loi suprême de l'Etat, ce qui implique que tout texte contraire à la Constitution est nul. Afin de garantir ce principe, tout citoyen peut se pourvoir devant la Cour constitutionnelle contre un texte présumé inconstitutionnel (article 3). Le droit des citoyens à élire leurs représentants et la liberté des partis politiques sont également affirmés aux articles 4 et 5 de la Constitution.

Plusieurs mesures constitutionnelles tendent à garantir l'effectivité de ces dispositions et de la démocratisation.

Les premières mesures de protection visent le Président. En vertu de l'article 42 de la Constitution, le mandat du Président n'est renouvelable qu'une seule fois, afin d'éviter une captation de la fonction présidentielle susceptible d'anéantir la consolidation démocratique. Les mécanismes de responsabilité personnelle du Président sont également destinés à prévenir toute dérive autoritaire. La Constitution du Renouveau démocratique établit ainsi la haute trahison lorsque le Président viole son serment, s'il est reconnu auteur, co-auteur ou complice de violations graves et caractérisées des droits de l'Homme, de session d'une partie du territoire national ou d'acte attentatoire au maintien d'un environnement sain, satisfaisant, durable et favorable au développement (article 74). Elle tente également de prévenir la réitération de crimes économiques. Son article 75 dispose ainsi qu'il y a atteinte à l'honneur et à la probité notamment si le comportement personnel du Président est contraire aux bonnes mœurs ou s'il est reconnu auteur, co-auteur ou complice de malversations, de corruption ou d'enrichissement illicite (article 75). Le Président ne peut également durant ses fonctions, ni lui-même ni par intermédiaire, rien acheter ou prendre en bail qui appartienne au domaine de l'Etat sans autorisation préalable de la Cour constitutionnelle. Il est tenu, lors de son entrée en fonction et à la fin de celle-ci, de faire sur l'honneur une déclaration de ses biens et patrimoine à la Chambre des comptes de la Cour suprême. Il ne peut prendre part aux marchés de fournitures et aux adjudications pour les administrations ou institutions relevant de l'Etat ou soumises à son contrôle (article 52). Ces dispositions sont par ailleurs également applicables aux membres du Gouvernement.

La Constitution comprend également des mesures de séparation stricte entre pouvoirs civil et militaire. Elle dispose ainsi que la fonction présidentielle est incompatible avec tout autre mandat électif, tout emploi public, civil ou militaire et toute autre activité

professionnelle (article 51). Elle précise également que tout membre des forces armées ou de sécurité publique qui désire être candidat aux fonctions de Président de la République doit au préalable donner sa démission (article 64). Une disposition similaire est d'ailleurs prévue dans le cadre des candidatures aux élections législatives (article 81). Ces mesures traduisent la volonté d'éviter la répétition des coups d'Etat ayant jalonné l'histoire béninoise. Elles sont complétées d'autres dispositions plus explicites encore. L'article 65 de la Constitution dispose ainsi que toute tentative de renversement du régime constitutionnel par les forces armées ou de sécurité publique sera considérée comme une forfaiture et un crime contre la Nation et l'Etat et sera sanctionnée conformément à la loi. En outre, en cas de coup d'Etat, de putsch, d'agression par des mercenaires ou de coup de force quelconque, tout membre d'un organe constitutionnel a le droit et le devoir de faire appel à tous les moyens pour faire rétablir la légitimité constitutionnelle, y compris le recours aux accords de coopération militaire ou de défense existants. Dans ces circonstances, pour tout Béninois, désobéir et s'organiser pour faire échec à l'autorité illégitime constituent le plus sacré des droits et le plus impératif des devoirs (article 66). Dans cette hypothèse, le Président de la République peut en outre faire appel à des forces armées ou de police étrangères, ce qui est rigoureusement interdit pour régler les conflits intérieurs (article 67).

La protection constitutionnelle du Renouveau démocratique passe ensuite par la mise en place de contre-pouvoirs réels. La Constitution dote notamment la Cour constitutionnelle de prérogatives majeures, qui lui ont d'ailleurs permis de jouer un rôle fondamental dans la consolidation démocratique. Elle affirme également l'indépendance du pouvoir judiciaire, exercé par la Cour suprême et par les cours et tribunaux créés conformément à la Constitution (article 125). Les juges ne sont ainsi soumis qu'à l'autorité de la loi, les magistrats du siège étant inamovibles (article 126). Leur indépendance doit être garantie par le Président de la République assisté par le Conseil supérieur de la magistrature (article 127). Ce dispositif est complété par la mise en place de deux autres institutions.

La première est le Conseil économique et social, dont la composition, l'organisation et le fonctionnement doivent toutefois être fixés par une loi organique (article 140). Il est chargé de donner un avis sur les projets ou propositions de loi, d'ordonnance ou de décret qui lui sont soumis, les projets de loi de programme à caractère économique devant obligatoirement l'être. Sur la demande du Gouvernement, il désigne un membre pour exposer, devant les commissions parlementaires, son avis sur les projets ou propositions de loi qui lui sont soumis. L'article 139 de la Constitution dispose également que le Président peut le consulter sur tout problème à caractère économique, social, culturel, scientifique et technique et que le Conseil économique et social peut par recommandation attirer l'attention de l'Assemblée et du Gouvernement sur les réformes d'ordre économique et social qui lui paraissent conformes ou contraires à l'intérêt général.



La seconde institution est la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication. Si la Constitution prévoit que son président est nommé après consultation du président de l'Assemblée nationale par décret pris en Conseil des ministres, elle laisse en revanche à une loi organique le soin de fixer sa composition, ses attributions, son organisation et son fonctionnement (article 143). Sa mission est toutefois essentielle à la consolidation démocratique. La Haute autorité est en effet chargée de garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse et de tous les moyens de communication de masse dans le respect de la loi. Elle doit également veiller au respect de la déontologie en matière d'information et à l'accès équitable des partis politiques, des associations et des citoyens aux moyens officiels d'information et de communication (article 142).

Outre la question des lois organiques, la Constitution du Renouveau démocratique présente la limite de ne pas inclure de calendrier relatif à la mise en place de ces institutions, ce qui compliqua la concrétisation institutionnelle.

Elle garantit en revanche les droits et libertés. Dès son préambule, est ainsi affirmé l'attachement du Peuple béninois « *aux principes de la Démocratie et des droit de l'Homme tels qu'ils sont définis par la Charte des Nations Unies de 1945, la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, à la Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples adoptée en 1981 par l'Organisation de l'unité africaine ratifiée par le Bénin le 20 janvier 1986 et dont les dispositions font partie intégrante de la présente Constitution et du droit béninois et ont une valeur supérieure à la loi interne* ». Le titre II de la Constitution (articles 8 à 40) dresse également un catalogue très complet des droits et devoirs de la personne humaine. Il comprend ainsi des droits relevant des trois générations. Il inclut par exemple le droit à la vie, à la sûreté et à la présomption d'innocence, ainsi que l'interdiction de la torture et des peines et traitements inhumains et dégradants, la liberté de pensée ou le droit à la propriété, de même que le droit au travail, de grève, à la culture, la liberté de chaque communauté à utiliser sa langue ou encore le droit à un environnement sain. Gérard Conac a ainsi souligné que « *la liste des droits protégés rédigée de manière très minutieuse est complétée par une liste de pratiques interdites. Visiblement c'est l'expérience plus que le mimétisme qui a inspiré cette précaution. Ce que le constituant a voulu condamner, ce sont des exactions et des errements dont la population avait souffert dans les dernières années* »<sup>1001</sup>

Dans les autres pays organisateurs d'une CNS, la Constitution adoptée marque également une rupture axiologique net avec le régime précédent par l'affirmation de la souveraineté du peuple, du droit à l'élection, du pluralisme politique, des droits et libertés et l'instauration de contrepouvoirs plus ou moins développés, mais souvent calqués sur la Constitution française de 1958<sup>1002</sup>.

1001 Gérard CONAC, « Le processus de démocratisation en Afrique », in Gérard CONAC (Dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 1993, p. 37.

1002 Sur la Constitution congolaise du 15 mars 1992, voir notamment Gilbert MAKASSY, « La Constitution congolaise du 15 mars 1992 », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, janvier-avril 1995, vol. 49,

Si les dispositions constitutionnelles *stricto-sensu* ne furent pas le seul facteur de la consolidation démocratique au Bénin, elles y contribuèrent toutefois significativement de par leur équilibre, également de nature à favoriser leur appropriation. Elles expliquent également certains dysfonctionnements du système constitutionnel béninois, dont notamment les crises fréquentes entre la Présidence et l'Assemblée nationale, en l'absence d'un mode de scrutin permettant la formation d'une majorité parlementaire stable et de moyens d'action réciproques de ces deux institutions l'une envers l'autre. La recherche du consensus joua un rôle important dans la genèse de cet équilibre, comme l'atteste l'analyse comparative.

## **B. *Le consensus, une technique favorisant l'adoption d'une Constitution démocratisante***

Le potentiel démocratisant de la Constitution béninoise du Renouveau démocratique semble avoir été favorisé par une méthode constituante fondée sur le consensus. Sans signifier l'adoption d'une Constitution idéale, cette méthode paraît en effet permettre – en dépit des risques qu'elle présente – d'éviter certains écueils. L'analyse comparative confirme cette hypothèse en révélant qu'une reconstitutionnalisation décidée unilatéralement par un groupe de participants tend à l'adoption d'une Constitution dont le déséquilibre entrave la démocratisation (1), contrairement à une reconstitutionnalisation négociée dans un cadre inclusif (2).

391

### 1. L'unilatéralisme du processus constituant, un vecteur de déséquilibre de la Constitution

L'analyse comparative démontre, en premier lieu, *a contrario* l'effet positif d'un consensus inclusif, tel qu'il caractérisa la transition constitutionnelle, sur le texte de la Constitution adoptée. En effet, les Constitutions dont le contenu est déterminé unilatéralement par un groupe d'acteurs présentent un déséquilibre obérant la consolidation démocratique.

La comparaison des transitions constitutionnelles russe et ukrainienne est notamment très révélatrice de l'impact de l'unilatéralisme sur le contenu du texte constitutionnel élaboré. Si elles furent toutes deux post-soviétiques et marquées par des données initiales similaires, les Constitutions en résultant furent profondément différentes en raison du dénouement du processus constituant dans ces deux pays. Alors que la reconstitutionnalisation russe se caractérisa par la victoire totale du Président, le conflit constitutionnel fut réglé en Ukraine par un compromis entre le Président et le Parlement.

---

n° 1, p. 22-25. Sur la Constitution togolaise du 27 septembre 1992, voir notamment Aboudou Salami MANAM SANI, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, p. 283-284. Sur la Constitution nigérienne du 26 octobre 1992, voir notamment Aïchatou DODO MINDAOUDOU et Mahamadou LAOUEL KADER, « Les fondements juridiques de la III<sup>e</sup> République du Niger », *Revue juridique et politique – Indépendance et coopération*, n° 1, janvier avril 1994, p. 71-94

En Russie, le processus reconstituant fut marqué par de violents conflits institutionnels entre la Présidence et le Parlement. Boris Eltsine fut élu Président de la Russie le 12 juin 1991 et dut cohabiter avec un Parlement élu un an auparavant. Le Soviet suprême de Russie le soutenait initialement, mais les relations entre les deux institutions s'envenimèrent à la fin de l'année 1992.

La première crise réelle se produisit en décembre 1992<sup>1003</sup>. Tout au long de l'année 1992, Eltsine avait déjà dû faire face à l'opposition du Parlement. Le Congrès des députés du Peuple était en effet partagé entre réformateurs, conservateurs et députés plus neutres qui faisaient pencher la balance d'un côté ou de l'autre selon les votes. Face à cette opposition croissante, le Président décida le 8 décembre de demander au Congrès de confirmer son Premier ministre Gaïdar. Il fut toutefois renversé le 9 décembre suite au vote d'une motion de censure relative à la responsabilité du Premier ministre déposée par un député nationaliste. Eltsine refusa cependant de reconnaître la validité du scrutin. Il maintint son Premier ministre et proposa l'organisation d'un référendum qui permettrait de trancher le conflit le 24 janvier 1993. Mais le Congrès refusa de voter le principe du référendum. Eltsine ne se résigna pas et affirma qu'il ferait circuler une pétition pour obtenir l'organisation d'un référendum d'initiative populaire. Le conflit s'aggrava encore après l'adoption par le Parlement d'une loi constitutionnelle limitant les pouvoirs du Président et interdisant les référendums portant sur les institutions publiques.

Un texte de compromis fut finalement adopté le 12 décembre. Il prévoyait la suspension des mesures adoptées par le Parlement le 9 décembre et le recul au 11 avril du référendum, ce dernier portant sur le projet de Constitution. Le texte prévoyait également un nouveau mode de désignation du Premier ministre. Durant les mois qui suivirent, le climat demeura tendu en raison des débats relatifs au référendum.

Le conflit commença vraiment en mars 1993<sup>1004</sup>, suite au vote par les députés d'un texte relevant que le référendum était inconstitutionnel au motif que la procédure devait normalement être déclenchée par deux tiers des parlementaires ou un million de citoyens. Le 20 mars, Eltsine intervint alors à la télévision pour déclarer qu'il signerait le jour même un décret lui conférant les pleins pouvoirs et plaçant l'Etat sous contrôle de l'administration présidentielle. Le Parlement fut suspendu. Il précisa également que le référendum serait organisé le 25 avril et porterait sur la confiance accordée au Président et sur le projet constitutionnel.

Les députés saisirent la Cour constitutionnelle dès le 21 mars. Deux jours plus tard, elle affirma que les déclarations d'Eltsine étaient inconstitutionnelles, alors même que le décret annoncé n'avait pas été publié. Parallèlement, le Congrès, réuni sur demande du Soviet suprême, dut se prononcer sur la destitution du Président. Elle fut votée par six cent dix-sept députés contre deux cent soixante-huit, ce qui témoignait de l'ampleur de la

1003. Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 1<sup>ère</sup> édition, 1999, p. 266-271.

1004. Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 1<sup>ère</sup> édition, 1999, p. 271-274.

crise mais était en-deçà du seuil constitutionnel. A la suite de cet échec, le Congrès vota finalement les questions du référendum du 25 avril. Les deux premières portaient respectivement sur la confiance accordée à Eltsine et l'approbation de la politique économique et sociale menée depuis 1992, les deux dernières sur l'organisation d'élections présidentielle et législatives anticipées<sup>1005</sup>. Les résultats du référendum furent mitigés. Eltsine parvint en effet à obtenir une majorité suffisante pour les deux premières questions, mais le « oui » n'atteignit pas le seuil requis pour les deux suivantes. Les résultats ne furent donc pas suffisamment nets pour que la situation se débloque réellement, la crise institutionnelle prenant une ampleur sans précédent à l'automne 1993<sup>1006</sup>.

Le 21 septembre, Eltsine signa en effet un décret prévoyant l'interruption des fonctions législatives, administratives et de contrôle du Congrès et du Soviet suprême. Des élections législatives anticipées devaient également être organisées les 11 et 12 décembre et un texte constitutionnel préparé. En réaction, le Congrès élit le vice-président, Rutskoi Président de la Fédération de Russie. Il bénéficia alors de l'appui de la Cour constitutionnelle, qui avait déclaré le décret inconstitutionnel et estimait qu'il pouvait ouvrir la voie à une procédure de destitution. Le président du Parlement appela les forces armées à refuser d'obéir aux ordres présidentiels, les responsables des Républiques à soutenir les députés et les ouvriers à la grève générale. Le blocage était donc total. Eltsine donna alors l'ordre à l'armée d'encercler le Parlement. Les négociations échouant, Eltsine ordonna aux militaires de donner l'assaut au Parlement le 4 octobre. L'intervention fut très violente, le Parlement tomba rapidement sous le contrôle de l'armée, son président étant emprisonné. La Cour constitutionnelle fut également suspendue le 7 septembre. Le président Zorkine, qui s'était beaucoup impliqué dans la transition et avait fait de la Cour un arbitre des conflits institutionnels, fut contraint à la démission. Eltsine accusait en effet la Cour d'avoir soutenu le Parlement au détriment du Président. Il dissout également les soviets régionaux et locaux. Il confirma en revanche l'organisation des législatives et du référendum le 12 décembre 1993.

Cette victoire présidentielle eut un impact majeur sur la reconstitutionnalisation, car – dans le contexte de la transition constitutionnelle – l'affrontement institutionnel se noua autour de la nouvelle Constitution. A partir de 1993, l'intensification de la crise politique rejaillit ainsi sur le débat constituant, les deux institutions renonçant à rédiger un texte de compromis<sup>1007</sup>. Chaque camp élaborait donc son propre projet, ce qui conduisit à une « guerre des constitutions » entre ces institutions. L'affrontement ne portait toutefois pas sur l'ensemble du texte, mais se focalisait sur l'étendue des pouvoirs de l'Exécutif et du futur Parlement. Les débats constitutifs étaient donc vidés de leur sens et de leur

1005. La Cour constitutionnelle a d'ailleurs précisé que si les deux premières questions peuvent être acquises à la majorité des votants, les deux dernières ne peuvent être votées qu'à la majorité des inscrits, car elles ont des implications constitutionnelles et institutionnelles.

1006. Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 1<sup>ère</sup> édition, 1999, p. 274-277.

1007. Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 1999, p. 288-291.

logique de démocratisation. La transition constitutionnelle fut donc loin de constituer un temps d'apprentissage du constitutionnalisme et du dialogue politique.

Après la destruction du Parlement, la Constitution fut alors élaborée sur la seule base du projet établi par la conférence constitutionnelle présidentielle. Elle fut ensuite soumise au référendum et adoptée le 12 décembre 1993. Les résultats furent également significatifs de l'absence de consensus, car la Constitution ne fut approuvée qu'à 58,4 % des suffrages exprimés, avec un taux de participation de seulement 54 %.

Le texte constitutionnel ne fut donc pas marqué par l'impératif de négocier avec des acteurs aux intérêts distincts, mais au contraire librement rédigé pour servir les intérêts du vainqueur. Loin d'être inclusif, le processus constituant se caractérisa alors par un détournement personnel de la Constitution, dont l'élaboration avait en effet pour principal objet de garantir au vainqueur qu'il disposerait du plus large pouvoir possible. La victoire totale du Président sur le Parlement conduisit ainsi à l'adoption d'une Constitution très fortement présidentialisée sans réel contre-pouvoir législatif<sup>1008</sup>.

En Ukraine, la transition constitutionnelle fut également marquée par d'importants conflits entre la Présidence et le Parlement. Contrairement aux autres transitions post-soviétiques, elle ne se solda cependant pas par la victoire du Président.

Le processus constituant s'engagea très précocement<sup>1009</sup>, puisque, dès la déclaration de souveraineté du mois de juin 1990, le Soviet suprême choisit de former une commission constituante présidée par Léonid Kravtchouk, qui prépara un premier projet présenté aux députés en mars 1991. Ce texte fut très controversé car il établissait une présidence forte. Il fut discuté, soumis à des amendements puis à une expertise internationale et réexaminé par le Parlement en juillet 1992. Mais durant cette période, le Roukh préférait mener campagne pour la tenue de législatives anticipées qu'adopter une nouvelle Constitution rapidement. Les nationalistes estimaient en effet que le Soviet ne pouvait, en l'état, adopter la Constitution, du fait de son manque de légitimité démocratique, puisqu'il avait été élu durant l'ère soviétique

Le nouveau projet de Constitution publié en juillet 1992 enregistra la montée en puissance du Président<sup>1010</sup>. Il consacrait en effet expressément son rôle de chef du Cabinet des ministres. Toutefois, le projet ne reflétait pas simplement l'accroissement des prérogatives présidentielles : il témoignait aussi de la volonté de Kravtchouk de se présenter en conciliateur des différents partis politiques et de sa préférence en faveur du consensus plutôt que du conflit. Il précisait en effet que le Président doit, durant son mandat, suspendre toute affiliation à un parti ou une alliance politique. La crise de l'hiver 1992-1993

<sup>1008</sup> Pour une analyse détaillée de la Constitution russe de 1993, voir Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 1<sup>ère</sup> édition, 1999, p. 293-350.

<sup>1009</sup> Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 1<sup>ère</sup> édition, 1999, p. 442.

<sup>1010</sup> Andrew WILSON, « Ukraine, two presidents and their powers », in Raymond TARAS, *Postcommunist presidents*, Cambridge university press, 1997, p. 77.

et l'opposition croissante de l'Exécutif et de la Rada empêchèrent toutefois l'adoption de ce projet.

En janvier 1993, un nouveau projet de Constitution confirma l'évolution du balancier des pouvoirs présidentiel et gouvernemental<sup>1011</sup>. Le Président n'était en effet plus décrit comme le chef de l'exécutif, mais comme le chef de l'Etat. En contrepartie, il bénéficiait du droit de dissolution. La prédominance du Premier ministre Koutchma à cette période eut donc pour conséquence de provoquer un ralentissement de la montée en puissance de Président.

Le projet constitutionnel présenté à la Rada le 2 juin 1993 fut symptomatique de l'impossibilité pour les institutions ukrainiennes de faire avancer le processus constituant. Aucune disposition ne parvint en effet à obtenir la majorité requise des deux tiers, celle qui reçut le plus de suffrages (deux cent soixante-neuf voix) concernait la responsabilité conjointe du Président et du Cabinet ministériel devant le Parlement. La logique de chaque institution était donc de refuser toute nouvelle Constitution susceptible d'affaiblir un tant soit peu ses pouvoirs et d'encourager au contraire tout projet qui lui accorderait davantage de prérogatives qu'aux autres institutions.

En octobre 1993, un nouveau projet fut adopté afin de traduire le nouvel équilibre des pouvoirs au sein de l'Exécutif<sup>1012</sup>, Kravtchouk étant parvenu à évincer son principal rival, Léonid Koutchma, du poste de Premier ministre. La présidence était donc encore très forte dans ce nouveau texte, même si elle devait prendre une part moins active dans la formation du Gouvernement en bénéficiant d'un pouvoir de nomination de ses membres sous réserve d'une proposition du Premier ministre. Le Cabinet était responsable devant le Parlement qui disposait également d'une procédure d'*impeachment* par un vote des trois quarts de ses membres. Le Président disposait quant à lui d'un droit de veto : lorsqu'il renverrait une loi votée à la Rada pour une nouvelle consultation, elle devrait obtenir les deux tiers des voix pour être considérée comme adoptée.

Durant l'année 1994, l'organisation et le déroulement des élections législatives et présidentielles anticipées suspendirent l'adoption de nouveaux projets constitutionnels. Mais après avoir été élu Président, Léonid Koutchma était bien décidé à débloquer le processus constituant. En 1995, il était au sommet de sa puissance et entendait donc institutionnaliser une présidence plus forte<sup>1013</sup>. Il décida alors de créer une commission constituante de quarante-et-un membres<sup>1014</sup>. Il présenta également à la Rada une sorte de « mini Constitution » garantissant au Président le droit de veto et de former le Gouvernement

1011 Andrew WILSON, « Ukraine, two presidents and their powers », in Raymond TARAS, *Postcommunist presidents*, Cambridge university press, 1997, p. 79.

1012 Andrew WILSON, « Ukraine, two presidents and their powers », in Raymond TARAS, *Postcommunist presidents*, Cambridge university press, 1997, p. 81.

1013 Andrew WILSON, « Ukraine, two presidents and their powers », in Raymond TARAS, *Postcommunist presidents*, Cambridge university press, 1997, p. 85-86.

1014 Parmi les quarante-cinq membres, quinze sont nommés par le Président et quinze par la Rada, les autres sont des représentants du pouvoir judiciaire et de la Crimée.

sans approbation du Parlement. La proposition était ambitieuse et conduisit le Parlement à demander que soit plutôt utilisé le projet d'octobre 1993. Toutefois, la petite Constitution recueillit le soutien de la droite et du centre, mais ne put obtenir la majorité requise des deux tiers malgré deux lectures, car la gauche, qui détenait 30 % des sièges, y était fortement opposée. Au printemps 1995, Koutchma choisit d'essayer un passage en force, comme Eltsine l'avait fait en mars 1993, et décida d'organiser un référendum portant sur la confiance que porte le peuple au Président et au Parlement. Comme il était encore très haut dans les sondages, le Parlement savait qu'il risquait de perdre dans le cadre d'une confrontation directe, d'autant plus que le bloc de gauche commençait à s'effriter. En échange de l'annulation du référendum, le Parlement vota donc, à deux cent quarante voix contre quatre-vingt-une, le compromis proposé par Koutchma.

Si les débats relatifs à la Constitution demeuraient toutefois tendus, car le Président et la Rada n'avaient pas la même interprétation de la Convention, elle permit de relancer le processus constituant et de l'orienter selon un nouvel axe. Se définissant elle-même comme un moyen pour « *prévenir les confrontations politiques entre les structures du pouvoir (...) et sauvegarder la paix publique en Ukraine* », la convention constitutionnelle ancre en effet le processus constituant dans une logique nouvelle et pacifiée de recherche du compromis. La Constitution post-transitionnelle fut ainsi préparée par une commission constitutionnelle créée par Léonid Koutchma et dont le Président et la Rada désignèrent respectivement quinze membres<sup>1015</sup>.

La Commission constitutionnelle finit par adopter un projet, assez proche de la version élaborée par Koutchma. Conformément à la convention constitutionnelle, il fut soumis à la Rada. Son adoption donna lieu à de nombreuses discussions, tant sur des questions de fond, que sur l'opportunité d'organiser un référendum constitutionnel. Toutefois, par le biais d'une nouvelle menace présidentielle d'organiser un référendum sur le projet non amendé, la Rada adopta la Constitution post-transitionnelle, le 28 juin 1996, au terme d'un débat final de vingt-trois heures, par 315 voix contre 36. Le Président renonça quant à lui à toute velléité de référendum. Ainsi, la conclusion du processus constituant ukrainien reposa sur un accord négocié entre les deux institutions, actrices principales de la transition. Ce dénouement explique que la Constitution, qui en résulta, soit bien moins déséquilibrée que le texte constitutionnel russe. Elle fut en effet matériellement marquée par la recherche du compromis, ce qui explique qu'elle réserve tout à la fois une place importante à la Présidence et des pouvoirs étendus pour le Parlement<sup>1016</sup>. Si ces ambiguïtés contribuèrent au renouvellement des crises institutionnelles, elles obérèrent toutefois moins la démocratisation que le présidentielisme de la Constitution russe. Ainsi, en dépit des crises qu'elle traverse depuis la révolution orange de 2004, l'Ukraine est aujourd'hui

<sup>1015</sup> Voir, notamment, Andrew WILSON, « Ukraine, two presidents and their powers », in Raymond TARAS, *Post-communist presidents*, Cambridge university press, 1997, p. 85-86.

<sup>1016</sup> Sur la Constitution postsoviétique ukrainienne, voir Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 1999, p. 456-477.

classée au 86<sup>e</sup> rang mondial sur 167 par l'Index de démocratie de l'Economist Intelligence Unit<sup>1017</sup>. Elle est définie comme un régime hybride, contrairement à la Russie, qui – à la 133<sup>e</sup> place – est évaluée comme un régime autoritaire.

La transition russe montre que si l'antagonisme du processus constituant peut conduire à sa paralysie comme au Zaïre, il peut au contraire se résoudre par la victoire d'un camp sur l'autre. Dans cette hypothèse, une partie des acteurs parvient à imposer sa vision constitutionnelle au détriment de ses adversaires. Or, outre les risques inhérents aux processus constituants non inclusifs, l'adoption d'une « Constitution de vainqueur » présente des inconvénients spécifiques. L'antagonisme du processus constituant conduit en effet à une concurrence d'idées constitutionnelles, voire de projets de Constitution, présentant une « identité » forte, qui sert d'ailleurs de prétexte aux conflits, résultant en réalité plutôt de luttes de pouvoir. Cette identité, qui peut par exemple tenir à la nature présidentielle ou parlementaire du futur régime, s'affermi à mesure que les affrontements se multiplient. Dès lors, la victoire d'une catégorie d'acteurs sur ses adversaires fait certes aboutir le processus constituant, mais conduit à l'adoption d'une Constitution, dont le déséquilibre pèse sur les chances de démocratisation et de consolidation démocratique.

La comparaison des transitions constitutionnelles russe et ukrainienne est ainsi une première illustration confirmant l'effet positif qu'induit le consensus sur la matière de la Constitution post-transitionnelle. Elle accrédite ainsi le rôle qu'il joua lors de la transition au Bénin. L'analyse de la transition rwandaise permet de la compléter.

La transition menée au Rwanda entre 1994 et 2003 atteste en effet des dangers de l'unilatéralité de la reconstitutionnalisation, y compris en l'absence de conflits apparents entre les acteurs. Elle se caractérisa par une hégémonie croissante du FPR et de son leader Paul Kagame, d'abord vice-président et ministre de la Défense de juillet 1994 à avril 2000, puis président de la République élu par le Parlement, le 17 avril 2000. Au cours du processus, toute voix contestataire, y compris au sein du FPR, fut progressivement exclue<sup>1018</sup>. Le MDR, aile conduite par Faustin Twagiramungu pourtant favorable avec Agathe Uwilingiyimana aux négociations avec le FPR avant le génocide, fut par exemple interdit pour divisionnisme quelques semaines seulement avant les élections 2003 et alors même que le parti participait au Gouvernement.

La Constitution adoptée par le Parlement le 23 avril 2003 et approuvée par référendum le 26 mai 2003 est donc logiquement présidentialiste<sup>1019</sup>, car elle n'imposa aucune recherche de compromis. Loin d'un pacte entre les acteurs, la Constitution fut au contraire

1017 Economist Intelligence Unit, « Democracy Index 2016 – Revenge of the « deplorables » », 2017, <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2016.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex2016>, 75 pages.

1018 Filip REYNTJENS, « Les transitions politiques au Rwanda et Burundi », *L'Afrique des Grands lacs – Annuaire 2005-2006*, p. 7-10.

1019 Pour une analyse de la Constitution rwandaise de 2003, voir notamment Filip REYNTJENS, « Les nouveaux habits de l'empereur. Analyse de la Constitution rwandaise », *L'Afrique des Grands lacs – Annuaire 2002-2003*, p. 71-87.



perçue comme un instrument aux mains du pouvoir afin de conforter sa puissance. Elle collabora ainsi au renforcement de l'autoritarisme. Paul Kagame demeure aujourd'hui encore le Président du Rwanda et briguera un nouveau mandat en 2017, suite à la révision de la limitation constitutionnelle du nombre de mandats. Le Rwanda est classé au 138<sup>e</sup> rang sur 167 pays, par l'Index de démocratie de l'Economist Intelligence Unit<sup>1020</sup>. Il figure également à la 32<sup>e</sup> position sur 44 parmi les pays de l'Afrique subsaharienne et est défini comme un régime autoritaire.

Ainsi, l'unilatéralisme des processus constituants rwandais et russe conduisirent à l'adoption de Constitutions marquées par un tel déséquilibre, qu'elles obéraient une démocratisation effective quel que soit le contenu de certaines de leurs dispositions affirmant le passage à la Démocratie. Ces deux expériences sont donc *a contrario* révélatrices de l'effet positif que peut avoir le consensus sur la teneur de la Constitution adoptée. Cet effet est en outre confirmé par les réussites rencontrées dans le cadre de contextes très différents, qui étayent ainsi l'hypothèse de l'impact positif de la recherche d'un consensus inclusif sur la Constitution béninoise du Renouveau démocratique.

## 2. Le consensus, un vecteur de modération n'empêchant pas la rupture démocratique

L'analyse comparative vérifie l'hypothèse de l'influence du consensus, en tant que principe directeur de la transition constitutionnelle béninoise, sur le caractère démocratisant de la Constitution post-transitionnelle. Elle atteste en effet que les négociations constitutionnelles menées dans un cadre inclusif ou au moins très diversifiées tendent à l'élaboration d'une Constitution potentiellement démocratisante. Tout en marquant un très net passage à la Démocratie, le texte constitutionnel intègre en effet des solutions équilibrées aux principaux antagonismes traversant la société concernée, parce qu'il résulte des compromis passés entre les participants au processus constituant. Les expériences de l'Espagne, de l'Afrique du Sud et de la Tunisie montrent en outre que cette méthode est susceptible de fonctionner face à des conflits de natures différentes.

La transition espagnole en offre un éclairage original : si la Constitution fut préparée dans le cadre d'une assemblée élue, la *Ponencia* fut le lieu d'une négociation du texte constitutionnel entre les députés cooptés en son sein sur la base de leurs résultats électoraux. Sans être parfaitement inclusive, elle était hétérogène. Son fonctionnement fut atypique, car, comme l'indique Joseph Pérez, « *c'est sans doute la première fois qu'une constitution est rédigée par des députés dont la préoccupation est d'arriver si possible à faire l'unanimité* »<sup>1021</sup>. Cette méthode conduisit à ce que l'avant-projet rédigé par la *Ponencia*, sur la base des réunions tenues entre le 22 août et le 14 décembre 1977, soit

1020 Economist Intelligence Unit, « Democracy Index 2016 – Revenge of the « deplorables » », 2017, <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2016.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex2016>, 75 pages.

1021 Joseph PEREZ, *Histoire de l'Espagne*, Fayard, 1996, p. 845.

signé par tous ses membres<sup>1022</sup>. Il fut publié le 5 janvier 1978, les députés pouvant déposer des amendements jusqu'au 10 avril. La commission des affaires constitutionnelles et des libertés publiques se réunit ensuite du 5 mai au 20 juin 1978, ce qui permit au Congrès de délibérer en plénière du 4 au 21 juillet 1978. Il adopta ainsi le projet de Constitution par 258 voix pour, 2 contre et 14 abstentions, ce qui témoignait d'un large consensus.

Ce projet fut ensuite transmis à la commission constitutionnelle du Sénat, dont les débats se tinrent du 18 août au 14 septembre, avant que le Sénat se réunisse en plénière du 25 au 30 septembre, puis du 2 au 5 octobre. Une commission mixte Congrès-Sénat fut ensuite mise en place afin d'harmoniser leurs positions. Le projet de Constitution fut soumis aux votes des deux chambres le 31 octobre 1978. Il fut quasi unanimement adopté par 325 députés – contre 6 (5 députés de l'AP et Letamendia d'EE) et 14 abstentions (dont sept députés du PNV et trois députés de l'AP) – et 226 sénateurs (contre 5 et 8 abstentions)<sup>1023</sup>. Le référendum constitutionnel du 6 décembre 1978 fut le reflet de ce consensus politique. Si l'abstention s'éleva tout de même à 32,89 % des voix, le « oui » l'emporta très largement, à 87,87 %.

Les résultats du référendum constitutionnel attestent du consensus trouvé entre les participants au processus constituant. L'absence de mise en place d'un organe inclusif formé par cooptation destiné à négocier les principes directeurs de la future Constitution fut donc compensée par des négociations internes au Parlement. Cette volonté de négocier pour parvenir à une quasi-unanimité s'explique d'abord par les rapports de force<sup>1024</sup>. L'UCD et l'AP disposaient en effet à eux deux d'une majorité absolue, qui incitait les partis de gauche à parvenir à un consensus plus intéressant pour eux que de laisser la règle majoritaire s'appliquait. Réciproquement, l'UCD avait également intérêt au consensus afin de conforter sa légitimité démocratique. Le consensus fut ensuite bien souvent perçu comme un moyen de construire et de garantir la paix, en réaction à l'histoire espagnole et à la persistance du terrorisme. La Constitution de 1978 fut ainsi la première Constitution espagnole de compromis, les précédentes ayant au contraire toujours marqué la victoire d'un camp<sup>1025</sup>.

La recherche du consensus est perceptible dans les dispositions constitutionnelles. Elle explique que la Constitution de 1978 renvoie fréquemment à une législation ultérieure le soin de résoudre certaines difficultés laissées en suspens<sup>1026</sup>, ainsi que l'ambiguïté ou la complexité de certains choix opérés.

<sup>1022</sup> Sur les étapes et les dates de l'élaboration du projet de Constitution, voir Denis RODRIGUES, *La transition en Espagne – Les enjeux d'une démocratisation complexe (1975-1986)*, PUR, 2012, p. 64-65.

<sup>1023</sup> Sophie BABY, *Le mythe de la transition pacifique – Violence et politique en Espagne (1975-1982)*, Casa de Velazquez, 2012, p. 195.

<sup>1024</sup> Jordi SOLE TURA et Elisio AJA, « Une élaboration consensuelle », *Pouvoirs*, 1979, n° 8, p. 83.

<sup>1025</sup> Le texte traduit en français de la Constitution de 1978 est notamment consultable in *Pouvoirs*, 1979, n° 8, p. 131-166.

<sup>1026</sup> Enrique TIerno GALVAN, « La Constitution, cristallisation contradictoire d'un rapport de forces », *Pouvoirs*, 1979, n° 8, p. 124.

Le premier point de tension concernait la forme de Gouvernement. La Constitution de 1978 maintient, dès son titre préliminaire, la Monarchie. Cette concession des partis de gauche fut toutefois partiellement compensée par l'affirmation d'une « monarchie parlementaire » et d'une souveraineté non partagée : « *La souveraineté nationale appartient au peuple espagnol, dont émanent les pouvoirs de l'Etat* » (Titre préliminaire). Le maintien de la Monarchie fut paradoxalement – comme beaucoup d'autres points – plus facilement concédé par le PCE, que par le PSOE. Il démontre la légitimité acquise par Juan Carlos grâce à son rôle moteur dans la transition. Ce fut une concession majeure, car les prérogatives laissées à la Couronne sont importantes et surtout très difficilement révisables (Titre 2)<sup>1027</sup>. Le titre préliminaire, comme le titre 2, font en effet partie des dispositions constitutionnelles soumises à une procédure de révision plus complexe (article 168) que celle prévue à l'article 167 pour le reste de la Constitution.

Sur deux autres points cruciaux, le consensus finit également par aboutir. Au regard de la fracture entre la droite et la gauche espagnole sur cette question, l'économie était un premier domaine fondamental. Le consensus put être trouvé, car certains articles « *posaient l'intangibilité de l'économie de marche, tandis que d'autres laissaient la porte ouverte à une participation renforcée de l'Etat dans la conduite de la politique économique, même en recourant à la planification si les circonstances l'exigeaient* »<sup>1028</sup>. La rédaction de l'article 16, qui dispose qu'« *aucune confession n'est religion d'Etat* », mais précise que « *les pouvoirs publics tiennent compte des croyances religieuses de la société espagnole et maintiendront les relations de coopération poursuivies avec l'Eglise catholique et les autres confessions* », traduit également un compromis sur la question religieuse, pourtant particulièrement délicate au regard de la nature du franquisme.

La forme de l'Etat représentait enfin un problème épineux en raison de l'antagonisme entre l'armée farouchement attachée à l'unité, d'une part, et les revendications émanant de plusieurs régions espagnoles, d'autre part. L'armée a à cet égard joué un rôle certes passif, mais très dissuasif « *par le sentiment répandu qu'elle ne permettrait pas d'atteinte à ce qui fut le pilier quasi obsessionnel de son idéologie* »<sup>1029</sup>. Pourtant, un compromis maintint le consensus avec la plupart des participants. L'article 2 de la Constitution l'incarne tout particulièrement, car sa rédaction apparaît de prime abord contradictoire. Il affirme en effet « *l'unité indissoluble de la nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols* », mais aussi que la Constitution « *reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent et la solidarité entre elles* ». L'article 3 est tout aussi ambigu puisqu'il dispose que « *le castillan est la langue espagnole officielle de l'Etat* » et que « *tous les Espagnols ont le devoir de le connaître et le droit de l'utiliser* », mais aussi que « *la richesse de la diversité linguistique*

1027 Pour une analyse détaillée, voir notamment Pierre SUBRA DE BIEUSSES, « Ambiguïtés et contradictions du statut constitutionnel de la Couronne », *Pouvoirs*, 1979, n° 8, p. 109-116.

1028 Francisco CAMPUZANO, *La transition espagnole entre réforme et rupture (1975-1986)*, PUF, 2011, p. 85.

1029 Guy CARCASSONNE, « Les « nationalités » dans la Constitution », *Pouvoirs*, 1979, n° 8, p. 119.

*de l'Espagne est un patrimoine culturel qui fait l'objet d'un respect et d'une protection spéciales* ».

Le système établi est en réalité ingénieux et se fonde sur une régionalisation à géométrie variable, notamment fondée sur la distinction entre les « nationalités » et les simples « régions »<sup>1030</sup>. Les régions sont ainsi soumises à une procédure ordinaire prévue à l'article 141 de la Constitution pour créer une « communauté autonome », tandis que les nationalités bénéficient quant à elles d'une procédure spéciale, même si les autres régions n'en sont pas totalement exclues (article 151). Ces nationalités historiques désignent la Catalogne, le Pays basque et la Galice. Or, l'autonomie permet d'exercer de très nombreuses compétences, sans toutefois que leur liste soit prédéfinie en dehors de l'article 149-1 réservant certaines compétences à l'Etat et de l'article 148-1 en réservant d'autres aux communautés. Le système ainsi établi est complexe, mais offre en revanche l'avantage de la souplesse et de répondre aux tendances historiquement centrifuges en Espagne. Il permet en outre aux participants au processus constituant de parvenir à un consensus.

Les résultats du référendum constitutionnel démontrent toutefois que ce consensus ne fut pas majoritairement accepté au Pays basque, ce qui contribua au maintien et même à la recrudescence des violences précédemment évoquée. Lors de la campagne référendaire, le PNV appela en effet à s'abstenir, tandis que les partis indépendantistes plus radicaux appelaient à voter contre le projet constitutionnel. Il y eut ainsi moins de 50 % de votants dans les quatre provinces historiques basques : 42,3 % en Alava, 44 % en Biscaye et en Guipúzcoa et 50 % en Navarre<sup>1031</sup>. Ce refus du texte constitutionnel – qui ne se manifesta pas en Catalogne – fut la conséquence tant de l'exclusion du PNV de la *Ponencia*, que du refus de l'Etat espagnol d'actualiser les droits historiques du peuple basque par la voie d'une négociation directe avec des représentants des nationalistes basques<sup>1032</sup>.

En dépit de cette limite, le consensualisme du processus constituant espagnol permit l'adoption d'une Constitution démocratisante. Cette dernière accompagna en effet une consolidation démocratique effective en Espagne, même si la persistance du conflit basque jusqu'en 2011 en révéla certaines carences.

Le consensus démontra également son efficacité dans le contexte de la transition sud-africaine, marquée par des tensions et des problématiques très différentes de celles de l'Espagne. En Afrique du Sud, la Constitution post-transitionnelle fut en effet aussi consensuelle. Outre le fait que des principes constitutionnels fondamentaux avaient été fixés au sein du MPNP et inscrits dans la Constitution intérimaire, son article 73 prévoyait également que la Constitution définitive devrait être adoptée par une majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée constituante, les dispositions relatives aux Provinces devant en outre recevoir l'assentiment des deux tiers des sénateurs. Bien qu'il soit très

<sup>1030</sup> Voir notamment Guy CARCASSONNE, « Les « nationalités » dans la Constitution », *Pouvoirs*, 1979, n° 8, p. 119.

<sup>1031</sup> Joseph PEREZ, *Histoire de l'Espagne*, Fayard, 1996, p. 848.

<sup>1032</sup> Francisco CAMPUZANO, *La transition espagnole entre réforme et rupture (1975-1986)*, PUF, 2011, p. 86.

majoritaire, les 252 sièges de l'ANC sur 400 ne lui permettaient donc pas d'atteindre seul la majorité qualifiée requise.

Au sein de l'Assemblée constituante, un comité constitutionnel de 46 membres fut mis en place afin de synthétiser les travaux des six commissions thématiques<sup>1033</sup>. Le projet élaboré fut voté par le Parti national en dépit de points de désaccords persistants, ce qui s'explique par la procédure prévue par la Constitution intérimaire, qui l'incitait à accepter des concessions. Son article 73 prévoyait en effet la possibilité de soumettre le projet constitutionnel au référendum s'il avait été adopté à la majorité absolue au sein de l'Assemblée constituante, sans que la majorité qualifiée n'ait été atteinte. Or, au regard du soutien populaire dont bénéficiait l'ANC, cette procédure aurait pu lui permettre d'obtenir une ratification référendaire par 60 % des voix, comme l'exigeait l'article 73. En revanche, l'Inkhata boycottait les travaux de l'Assemblée depuis un an et ne prit donc pas part au vote du projet constitutionnel. Ce dernier fut adopté le 8 mai 1996 avec seulement deux voix contre – émanant de l'African Christian Democratic Party en raison de l'absence de suprématie de la loi divine – et dix absentions émanant du Freedom Front, le parti d'extrême droite<sup>1034</sup>.

Lorsqu'elle se livra à l'examen du projet constitutionnel<sup>1035</sup>, la Cour constitutionnel fit cependant droit – le 6 septembre 1996 – à plusieurs demandes formulées par l'Inkhata et le Parti national, notamment concernant les compétences provinciales qu'elle jugea en-deçà de celles établies dans les 34 principes constitutionnels. Son intervention permit donc de satisfaire les demandes des participants minoritaires par un retour au consensus initialement établi. L'Assemblée constitutionnelle disposait alors d'un délai de trois semaines pour apporter les amendements nécessaires. Ce second temps aurait pu permettre de réintégrer l'Inkhata au consensus<sup>1036</sup>. Toutefois, si ses membres élus acceptèrent un temps de prendre part aux travaux, ils les quittèrent à nouveau faute d'obtenir la renégociation des dispositions validées par la Cour constitutionnelle. Le projet constitutionnel amendé fut adopté le 11 octobre 1996<sup>1037</sup>, par un vote identique à celui du 8 mai<sup>1038</sup>, puis certifié par la

1033 Françoise DREYFUS, « De la Constitution intérimaire à la nouvelle Constitution : la fin du régime de transition », in Gérard CONAC, Françoise DREYFUS et Nicolas MAZIAU, *La République d'Afrique du Sud – Nouvel Etat, nouvelle société*, Economica, 1999, p. 17.

1034 Cécile SALCEDO, *La transition démocratique sud-africaine*, Fondation Varenne-LGDJ, « Collection des thèses », 2011, p. 55.

1035 Pour davantage de détails concernant la procédure de certification inscrite dans la Constitution intérimaire, voir Partie 2, Chapitre 2, Section 2.

1036 Cécile SALCEDO, *La transition démocratique sud-africaine*, Fondation Varenne-LGDJ, « Collection des thèses », 2011, p. 60.

1037 La liste complète des dispositions amendées figure in Xavier PHILIPPE, « Chronique – République d'Afrique du Sud », *RFDC*, n° 29, 1996, p. 173.

1038 Cécile SALCEDO, *La transition démocratique sud-africaine*, Fondation Varenne-LGDJ, « Collection des thèses », 2011, p. 61.

Cour constitutionnelle le 4 décembre. La Constitution fut ensuite signée par le Président Mandela le 10 décembre 1996 et entra en vigueur le 4 décembre 1997<sup>1039</sup>.

Son adoption fut donc marquée par le consensus des participants au processus constituant, grâce au maintien des équilibres actés dans le cadre du pacte passé au sein du MPNP. Il est important de souligner que la recherche du consensus n'imposa pas à l'ANC de renoncer à la mise en place d'une démocratie majoritaire. Si la Constitution intérimaire était marquée par l'application des principes consociatifs, notamment au sein du Gouvernement d'unité nationale, la Constitution définitive prévoit quant à elle que le Président forme son Cabinet parmi les membres de l'Assemblée nationale mais sans lui imposer de quotas destinés à représenter les groupes minoritaires en tant que Vice-Président ou ministres (article 91). Conformément au principe constitutionnel n° 32, le Gouvernement d'unité nationale était toutefois transitoirement maintenu jusqu'à la tenue des élections provinciales et nationales, le 30 avril 1999. Cependant, Frederik De Klerk décida de le quitter dès le 30 juin 1996 et fit ainsi entrer le Parti national dans l'opposition<sup>1040</sup>. L'Inkhata est en revanche resté dans le Gouvernement d'unité nationale, tout en jouant également le rôle d'un parti d'opposition<sup>1041</sup>. La démocratie majoritaire s'installant ainsi plus facilement que l'on aurait pu l'attendre en Afrique du Sud

Xavier Philippe a souligné que le consensualisme de la transition sud-africaine a permis l'adoption d'une Constitution correctrice du régime d'apartheid, c'est-à-dire fondée et fondant une culture des droits fondamentaux et instituant un équilibre des pouvoirs. Il précise ainsi que « *tout en conservant un régime parlementaire issu de la tradition britannique, la Constitution de 1996 a cherché une forme de rationalisation verticale des pouvoirs entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif alliée à une forme de division horizontale des pouvoirs cherchant à établir un équilibre entre le pouvoir central et les Provinces* »<sup>1042</sup>. Il met également en exergue les réussites rencontrées dans son application, dont notamment l'activité de la Cour constitutionnelle, les réformes législatives et l'émergence des collectivités territoriales, tout en montrant que l'hégémonie électorale de l'ANC l'a également parfois parasitée<sup>1043</sup>. Jérémy Sarkin souligne quant à lui, après avoir analysé la garantie constitutionnelle des droits fondamentaux, que « *la Constitution définitive consacre les droits fondamentaux comme la pierre angulaire de la démocratie*

1039 Pour une description de la Constitution sud-africaine adoptée le 8 mai 1996, voir Xavier PHILIPPE, « Chronique – République d'Afrique du Sud », *RFDC*, n° 27, 1996, p. 631-639.

1040 Françoise DREYFUS, « De la Constitution intérimaire à la nouvelle Constitution : la fin du régime de transition », in Gérard CONAC, Françoise DREYFUS et Nicolas MAZIAU, *La République d'Afrique du Sud – Nouvel Etat, nouvelle société*, Economica, 1999, p. 20.

1041 Jérémy SARKIN, « L'écriture de la Constitution sud-africaine de 1996 : approche formelle et matérielle », *RFDC*, n° 44, 2000, p. 749.

1042 Xavier PHILIPPE, « La démocratie constitutionnelle sud-africaine : un modèle ? », *Pouvoirs*, 2009, n° 2, p. 160.

1043 Xavier PHILIPPE, « La démocratie constitutionnelle sud-africaine : un modèle ? », *Pouvoirs*, 2009, n° 2, p. 161-167.

*sud-africaine* » et ainsi « *fournit une base pour développement d'une culture des droits de l'Homme* »<sup>1044</sup>.

Si le consensus fut donc efficace en Afrique du Sud, l'expérience de la Tunisie révéla qu'il pouvait également être opérationnel dans le cadre d'une transition certes marquée par des enjeux de pouvoir, mais également compliquée par un conflit axiologique et en l'espèce relatif à la place de la religion.

L'ANC tunisienne parvint en effet à l'issue du Dialogue nationale et des négociations constitutionnelles proprement dites à adopter un projet constitutionnel consensuel. Elle l'approuva, le 27 janvier 2014, par 200 voix contre 12<sup>1045</sup>. Le compromis porta d'abord sur la place de la religion : Ennahda accepta de retirer la référence à la Charia et obtint en échange le maintien de l'article 1<sup>er</sup> définissant l'Islam comme la religion de la Tunisie. Il en fit de même concernant sa proposition relative à la complémentarité des hommes et des femmes, qui avait suscité de vives polémiques, et fut finalement remplacée par le terme d'égalité. Le compromis porta ensuite sur le choix du régime. Les islamistes étaient en effet favorables à la mise en place d'un régime parlementaire, contrairement à leurs adversaires qui craignaient – au regard du soutien populaire dont bénéficiaient les islamistes et de leur organisation – que ce choix ne conduise à un régime d'assemblée dominé par Ennahda. Un consensus put être trouvé grâce à un mélange des caractéristiques des régimes parlementaire et présidentiel.

Ces tractations conduisirent certes à un texte assez hétéroclite et parfois volontairement ambigu, mais elles permirent d'atteindre un équilibre politiquement efficace. Même s'il est encore trop tôt pour mesurer l'effectivité de la consolidation démocratique dans ce pays, la Tunisie est ainsi classée 2<sup>e</sup> parmi les pays du Moyen Orient et du Maghreb par l'Index de démocratie de l'Economist Intelligence Unit<sup>1046</sup>. Située au 69<sup>e</sup> rang mondial sur 167 pays, elle figure parmi les Démocraties incomplètes. L'expérience tunisienne est d'autant plus éclairante qu'elle peut être comparée à la première transition égyptienne en raison de la proximité des tensions entre les acteurs.

Contrairement à la Tunisie, l'Égypte connut un processus constituant extrêmement conflictuel, qui se résolut initialement, car l'hégémonie des islamistes tant au sein de l'assemblée constituante, que du Parlement leur permit d'adopter seuls le projet constitutionnel. Face à la menace de dissolution de l'assemblée constituante par la HCC, son président accéléra le processus de rédaction du projet de Constitution, qui s'acheva dans la nuit du 29 au 30 novembre 2012. La reconstitutionnalisation demeura très contestée par l'opposition, tant dans son procédé, que dans son contenu. Le projet constitutionnel

1044 Jérémy SARKIN, « L'écriture de la Constitution sud-africaine de 1996 : approche formelle et matérielle », *RFDC*, n° 44, 2000, p. 766.

1045 Nadia MARZOUKI, « La transition tunisienne : du compromis démocratique à la réconciliation forcée », *Pouvoirs*, 2016/1, p. 87-89.

1046 Economist Intelligence Unit, « Democracy Index 2016 – Revenge of the « deplorables » », 2017, <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2016.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex2016>, 75 pages.

fut cependant approuvé par le Peuple lors du référendum des 15 et 22 décembre, par 63 % des votants, avec un taux de participation de 32 %.

Non seulement cet unilatéralisme contribua au renversement du Président Morsi en raison de la frustration générée par l'exclusion des acteurs non islamistes suite aux élections, mais il affecta également le contenu de la Constitution, dont le principal déséquilibre réside dans son caractère religieux. En effet, comme le souligne Nathalie Bernard-Maugiron, « *l'un des principaux reproches adressés au régime de l'ex-président Morsi était d'avoir islamisé le droit à travers l'adoption d'une Constitution islamique et la mise en place d'un Etat théocratique dictatorial où le religieux aurait la haute main sur la politique* »<sup>1047</sup>. Elle relève certes que l'affirmation de la Charia islamique (article 2) fut en réalité reprise des Constitutions antérieures et que d'autres références religieuses ne firent que constitutionnaliser des dispositions juridiques déjà existantes. A cet égard, elle cite notamment la personnalité des lois en matière de statut personnel pour les Egyptiens chrétiens et juifs (article 3), la liberté de pratiquer son culte et de construire des lieux de cultes réservée aux seules religions révélées (article 43) ou la pénalisation de l'offense envers les messagers et prophètes de Dieu (article 44). Cependant, d'autres références religieuses considérées comme très inquiétantes par les autres acteurs étaient en revanche totalement nouvelles. Ainsi, par exemple, l'article 219 donnait une définition très extensive des principes de la Charia islamique, tandis que l'article 4 imposait la consultation du Conseil des grands ulémas d'al-Azhar (plus haute autorité de l'Islam sunnite et lieu réputé d'enseignement) pour les affaires relatives à la Charia islamique.

La Constitution égyptienne de 2012 était donc imprégnée d'une idéologie très forte, typique d'une « Constitution de vainqueurs ». Son déséquilibre alimenta encore l'hostilité des acteurs exclus du processus et contribua à l'échec de la transition constitutionnelle en accroissant la division de la population et en nourrissant l'alliance d'opposants pourtant diversifiés. Aujourd'hui, l'Egypte est classée au 133<sup>e</sup> rang mondial par l'Index de démocratie de l'Economist Intelligence Unit et figure, contrairement à la Tunisie, parmi les régimes autoritaires<sup>1048</sup>.

La transition constitutionnelle tunisienne – en dépit de son caractère plutôt révolutionnaire – confirme donc, comme les transitions constitutionnelles hétérogènes menées en Espagne et en Afrique du Sud, que la recherche du consensus favorise l'adoption d'une Constitution démocratisante, non seulement par l'adhésion qu'elle suscite, mais aussi par son influence sur le contenu du texte.

L'analyse comparative confirme ainsi l'hypothèse selon laquelle le choix d'un consensus inclusif en tant que principe directeur de la transition constitutionnelle

<sup>1047</sup> Nathalie BERNARD-MAUGIRON, « La Constitution égyptienne de 2014 est-elle révolutionnaire ? », in Véronique CHAMPEIL-DESPLATS (Dir.), *Révolution et droits de l'Homme – Aspects politiques : le cas des révolutions arabes et moyen-orientales*, Institution Universitaire Varenne, « Transition & Justice », 2015, p. 191-202.

<sup>1048</sup> Economist Intelligence Unit, « Democracy Index 2016 – Revenge of the « deplorables » », 2017, <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2016.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex2016>, 75 pages.



béninoise collabora significativement à l'adoption d'une Constitution démocratisante. Il ne va toutefois pas sans contrepartie, car le compromis constituant passé entre les acteurs internes et externes à l'ancien régime a bien souvent pour conséquence de limiter la Justice transitionnelle.

## § 2. Une Justice transitionnelle limitée

La transition constitutionnelle béninoise montre que le processus constituant inclusif et consensuel organisé autour de la Conférence nationale a favorisé l'adoption d'une Constitution démocratisante. Elle révèle toutefois également que la recherche du compromis peut conduire à ce que les acteurs externes à l'ancien régime acceptent l'impunité des tenants de l'ancien régime afin de faciliter l'instauration de la Démocratie (A). Extrêmement dommageable, cette impunité ne doit néanmoins pas être surévaluée, car le compromis n'empêche pas toute Justice transitionnelle (B).

### A. *Les limites de la Justice transitionnelle, une conséquence de recherche d'un consensus inclusif*

Une approche réaliste montre que Justice transitionnelle et transition constitutionnelle sont liées par de complexes relations d'interdépendance (1), qui expliquent que le processus béninois, à l'instar d'autres processus constituants inclusifs et consensuels, se soit caractérisé par une amnistie empêchant la mise en œuvre du droit à la Justice (2).

#### 1. L'interaction complexe entre Justice transitionnelle et transition constitutionnelle

« Justice transitionnelle » est la traduction française de l'expression « *Transitional Justice* », utilisée pour la première fois par Ruti Teitel dans le titre de l'un de ses ouvrages<sup>1049</sup>. Elle est définie, par les Nations Unies, comme « l'éventail complet des divers processus et mécanismes mis en œuvre par une société pour tenter de faire face à des exactions massives commises dans le passé, en vue d'établir les responsabilités, de rendre la justice et de permettre la réconciliation »<sup>1050</sup>.

Cette définition traduit plusieurs caractéristiques fondamentales de la Justice transitionnelle. Parce qu'elle doit permettre de traiter des exactions massives commises dans le passé, elle s'exerce principalement dans un contexte post-autoritaire ou post-conflit auquel elle est justement supposée répondre. Sa finalité est ensuite spécifique, car elle ne tend pas seulement à la condamnation des responsables, mais aussi à la réconciliation.

1049 Ruti G. TEITEL, *Transitional Justice*, Oxford University Press, 2000, 292 pages.

1050 Rapport du Secrétaire général, « Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit », S/2004/616, 23 août 2004, § 8.

Elle n'est donc pas seulement, voire pas essentiellement rétributive<sup>1051</sup>. Cette finalité et son contexte lient la Justice transitionnelle à la transition démocratique, car toutes deux suivent une dictature et/ou un conflit et que seule la libéralisation politique rend la Justice transitionnelle possible. Elle seule autorise en effet de revenir sur le passé afin de juger les crimes commis.

L'expression « *l'éventail complet* » traduit enfin la diversité des mécanismes recouverts par la Justice transitionnelle, le Rapport du Secrétaire général de 2004 précisant qu'ils peuvent être autant judiciaires que non judiciaires. Ainsi, un procès pénal, comme un procès pénal international, une épuration administrative, une Commission vérité et réconciliation (CVR) ou encore la réécriture d'un manuel d'histoire peuvent – à des degrés divers – être considérés comme des mécanismes de Justice transitionnelle. Cette dernière se distingue donc bien davantage par sa finalité et son contexte, que par les outils sur lesquels elle s'appuie.

Cette diversité ainsi que le caractère « extraordinaire » de cette Justice conduisent parfois à nier l'existence de la Justice transitionnelle en tant que concept<sup>1052</sup>. Elle traduit pourtant deux autres réalités.

En premier lieu, la Justice transitionnelle a d'abord été exercée, avant d'être pensée ou définie. Le concept de Justice transitionnelle a ainsi été formalisé dans les années 2000, alors que les mécanismes qui la caractérisent ont émergé dès la fin de la Seconde guerre mondiale et se sont développés après la fin de la guerre froide. Leur avènement – fondé sur les réponses empiriques apportées à des questions spécifiques – a d'ailleurs marqué une véritable révolution en induisant la responsabilité de tous, y compris des plus hauts dirigeants politiques et militaires, face aux populations et à la Justice. Cette déduction de la notion de Justice transitionnelle sur la base des mécanismes existants explique qu'elle ne soit pas univoque.

En second lieu, leur diversité révèle surtout la complexité des questions posées par le traitement du passé, d'une part, et le particularisme de chaque passé national, d'autre part, qui justifient la spécificité des réponses apportées.

En effet, comment juger des crimes de masses commis pendant une dictature ou un conflit alors que le système normatif n'est pas reconstruit et que le système judiciaire n'est pas en mesure de fonctionner en raison du manque de magistrats, de l'absence d'indépendance ou d'impartialité des juges ou de la déliquescence de l'administration de la Justice ? Comment, dans un tel contexte, répondre aux attentes de milliers, de centaines de milliers, voire de millions de victimes ? L'organisation de centaines de procès est-elle matériellement possible et les conséquences peuvent-elles être assumées tant par le système carcéral que dans l'optique de la reconstruction ? Comment juger des violations non seulement nombreuses, mais dont la nature et/ou l'ancienneté peuvent empêcher d'en

<sup>1051</sup> Fabrice HOURQUEBIE, « La Justice transitionnelle a-t-elle un sens ? », *Petites affiches*, 6 mai 2009, p. 6.

<sup>1052</sup> Voir notamment Sandrine LEFRANC, « La justice transitionnelle n'est pas un concept », *Mouvements*, 2008/1, n° 53, p. 61-69.

prouver la véracité selon les règles propres au procès pénal ? Enfin, et plus philosophiquement, comment juger des crimes aussi graves : est-il possible d'apporter une réponse adéquate à un génocide, un crime contre l'humanité, des viols ou des tortures systématiques ? Dans chaque Etat, des réponses différentes sont apportées à ces questions en fonction de l'état du système judiciaire, mais aussi de l'avancement de la transition et des spécificités des crimes commis.

La complexité de la Justice transitionnelle réside en outre dans la double finalité qui lui est assignée. La définition établie dans le cadre des Nations Unies est à cet égard éclairante, lorsqu'elle indique que la mise en œuvre des mécanismes de Justice transitionnelle tend à établir les responsabilités, ainsi qu'à la Justice, d'une part, et à la réconciliation, d'autre part. Ces deux objectifs ne sont pourtant pas nécessairement congruents. Au contraire, la condamnation des criminels de guerre ou des anciens dictateurs – satisfaisante pour les victimes et la Justice – peut entraver la pacification, voire la démocratisation en nourrissant des rancœurs et un esprit de vengeance. Or, par définition, la Justice transitionnelle est une Justice de transition et doit également servir la paix et la Démocratie. La nécessité d'arbitrer entre ces objectifs et donc parfois de prioriser explique la mise en place de mécanismes propres à ce contexte mais également spécifiques aux arbitrages de chaque Etat.

Si la diversité des mécanismes de Justice transitionnelle s'explique ainsi par la complexité du jugement du passé, son étude et sa théorisation ont permis l'élaboration de principes et standards internationaux, qui sont tout à la fois descriptifs et prescriptifs. Descriptifs, car, tirés de l'observation des processus, ils tendent à en identifier la nature et la portée. Prescriptifs, au sens où leur objet consiste aussi à guider les futurs mécanismes de Justice transitionnelle, ainsi qu'à évaluer la qualité et l'efficacité des mécanismes mis en œuvre.

Ces standards internationaux ont été élaborés sur la base des principes établis par Louis Joinet dans son Rapport destiné à lutter contre l'impunité des auteurs des violations des droits de l'Homme<sup>1053</sup>. Ils s'articulent en effet autour des quatre piliers de la Justice transitionnelle, conçus comme autant de droits des victimes et de la société dans son ensemble<sup>1054</sup>. Le premier est le droit de savoir, constitué du droit inaliénable de chaque peuple ou personne à connaître la vérité sur les événements passés, leurs circonstances et leurs motifs, du devoir de mémoire de chaque peuple face à son histoire, ainsi que d'un droit spécial des victimes directes et indirectes de connaître la vérité quant aux violations subies. Le deuxième pilier est le droit à la Justice, qui comprend l'obligation de mener des enquêtes judiciaires approfondies, indépendantes et impartiales, ainsi que

1053 Louis JOINET, « Question de l'impunité des auteurs des violations des droits de l'homme (civils et politiques) », Rapport final en application de la décision 1996/119 de la sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, Nations unies, 1997.

1054 Voir notamment Carol MOTTET et Christian POUT (Dir.), *La justice transitionnelle : une voie vers la réconciliation et la construction d'une paix durable*, Conference Paper 1/2011 ; « Dealing with the Past – Series », p. 16-22.

celle de prendre des mesures adéquates à l'égard des auteurs des violations des droits de l'Homme. Le troisième pilier est le droit à la réparation du préjudice résultant des violations commises. Ce droit est individuel, mais peut également être collectif lorsqu'un groupe a – dans son ensemble – subi des violations, la réparation pouvant être matérielle mais également symbolique. Le quatrième pilier est enfin le droit aux garanties de non-répétition des violations graves des droits de l'Homme. Ces garanties sont constituées des réformes institutionnelles et des mesures à même d'assurer le respect des droits et libertés et de l'Etat de droit.

Ce quatrième pilier met en évidence un autre lien entre transition constitutionnelle et Justice transitionnelle, car la première semble constituer un instrument de la seconde, en tant que l'un des mécanismes de garantie de la non-répétition des droits de l'Homme. Toutefois, ce lien n'agit en réalité pas dans un seul sens. Non seulement la Justice transitionnelle est en effet théorisée par les Nations Unies dans une approche holistique combinant les quatre piliers<sup>1055</sup>, mais ces derniers sont – de fait – intimement liés. Ainsi, l'adoption de garanties de non-répétition efficaces implique que la vérité ait été faite sur les acteurs, les structures et les valeurs politiques et sociales ayant permis la commission des violations des droits de l'Homme, car de leur identification et de leur reconnaissance dépend leur élimination. La Justice transitionnelle apparaît à cet égard conditionner la « qualité » de la transition constitutionnelle. De même, la responsabilisation des auteurs des violations des droits de l'Homme semble indispensable à un changement de la pratique du pouvoir par les acteurs. La fin de l'impunité constitue à cet égard non seulement une garantie de non-répétition, mais aussi le gage de l'institutionnalisation des règles démocratiques.

Justice transitionnelle et transition constitutionnelle sont donc intimement liées dans un mouvement de renforcement réciproque, l'une étant indispensable à la réussite de l'autre, que la Justice transitionnelle soit ou non constitutionnalisée au sens strict ou au sens large<sup>1056</sup>. La raison d'être de la Justice transitionnelle n'est alors pas seulement la nécessité éthique de traiter les violations graves des droits de l'Homme, mais aussi son opérationnalité pour la démocratisation et la pacification. Toutefois, la Justice transitionnelle demeure elle-même prise dans le contexte de la transition, ce que sa définition théorique fondée sur une approche holistique tend à masquer. Si elle conduit en effet à la penser tout à la fois comme une justice rétributive, restaurative et même transformatrice, elle occulte en effet la dimension d'abord transactionnelle de la Justice transitionnelle<sup>1057</sup>.

Au-delà de la question de la transaction avec les règles juridiques ordinaires, la Justice transitionnelle est le résultat d'arbitrages entre ses différents piliers et buts. Cohérents

<sup>1055</sup> Sur cette approche holistique et les critiques qu'elle peut susciter, voir notamment Kora ANDRIEU, *La justice transitionnelle*, Gallimard, 2012, p. 489-499.

<sup>1056</sup> Sur la question spécifique de la constitutionnalisation de la Justice transitionnelle, voir Luis-Miguel GUTIERREZ RAMIREZ, « La constitutionnalisation de la Justice transitionnelle », *Actes du IX<sup>e</sup> Congrès de l'AFDC*, 2014, 16 pages.

<sup>1057</sup> Kora ANDRIEU, *La justice transitionnelle*, Gallimard, 2012, p. 489.

sur le plan des principes, ils impliquent en revanche des mesures parfois contradictoires, ce qui nécessite d'opérer des choix. Ainsi, par exemple, promouvoir l'émergence de la vérité peut impliquer de prendre des décisions incompatibles avec le droit à la Justice, car il est par exemple peu probable qu'un auteur témoigne sur ses agissements ou ce qu'il sait s'il est pénalement poursuivi ou menacé de l'être.

La Justice transitionnelle est enfin transactionnelle, car elle demeure en prise avec le contexte politique de la transition. Ruti Teitel, qui privilégie une approche réaliste, montre qu'elle n'est ainsi pas une Justice ordinaire appliquée à la transition, mais une Justice extraordinaire et constructive, qui est alternativement formée par la transition et constitutive de la transition<sup>1058</sup>. Elle est ainsi contextualisée et partielle, car conditionnée par les rapports de force et les interactions entre les acteurs de la transition. Si la Justice transitionnelle a donc une importance décisive pour la réussite de la transition démocratique, elle lui demeure donc également soumise. Elle est dès lors généralement incomplète dans le cadre d'une transition constitutionnelle caractérisée par un consensus inclusif comme celle du Bénin.

## 2. L'amnistie, une conséquence logique d'un pacte hétérogène

Au Bénin, la transition ne fut pas organisée autour de la Justice transitionnelle, mais plutôt fondée sur l'amnistie. Or, si elle put longtemps être pensée ou présentée comme une technique favorisant la réconciliation, l'amnistie implique non le traitement mais l'oubli du passé et se base donc sur une logique antithétique à celle de la Justice transitionnelle. Au Bénin, l'amnistie fut décidée par strates et paradoxalement d'abord destinée aux acteurs externes à l'ancien régime.

Dès le 30 août 1989, le Président Kérékou fit en effet adopter – dans une perspective de libéralisation politique et de décrispation des relations entre pouvoir et opposition – une décision-loi portant amnistie de près de deux cents opposants par le Comité permanent de l'ANR<sup>1059</sup>. Trois catégories de personnes étaient concernées : « *les commanditaires, auteurs et complices, de nationalité béninoise des complots de janvier et octobre 1975 et de la lâche, perfide et criminelle agression armée de reconquête coloniale de notre pays le 16 janvier 1977* », « *les exilés volontaires* » et les « *impénitents activistes et subversifs du prétendu Parti communiste du Dahomey* ». Elle permit à de nombreux condamnés à mort par contumace, tels que Zinsou, Maga et Ahomadégbé de rentrer au Bénin, ainsi que la libération des prisonniers politiques dont une centaine de militants du PCD. La deuxième mesure d'amnistie fut également destinée au retour ou la libération des opposants. Elle fut cette fois prise par les institutions de transition. Le Conseil des ministres adopta

<sup>1058</sup> Ruti G. TEITEL, *Transitional Justice*, Oxford University Press, 2000, p. 6.

<sup>1059</sup> Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome 1, p. 48., p.

en effet le 19 avril 1990 un projet de loi relatif à l'amnistie des faits autres que les faits de droit commun commis du 26 octobre 1972 à ce jour<sup>1060</sup>.

Toutefois, l'amnistie fut étendue aux acteurs internes à l'ancien régime et notamment au Président Kérékou. Elle fut ainsi utilisée comme une contrepartie destinée à ce qu'il accepte de quitter le pouvoir, dans la même logique que son maintien au pouvoir durant la période de transition avait été utilisé pour qu'il accepte la déconstitutionnalisation. Elle intervint ainsi au lendemain de la première élection présidentielle pluraliste de 1991. Alors que le second tour s'était tenu le 24 mars et que les résultats avaient été proclamés, Mathieu Kérékou ne reconnut pas immédiatement sa défaite. Dans une intervention télévisée du 29 mars, Mgr de Souza tenta de l'inciter à accepter les résultats en affirmant<sup>1061</sup> : « *Cet acte (la Conférence nationale) qu'il a posé doit nous inciter à oublier ce qu'il aurait pu commettre d'erreurs, de dérapage (...), cela suffit pour que nous puissions le réhabiliter, cela suffit pour que nous puissions prendre des décisions qui lui assurent son immunité (...). Alors, mes amis, donnons l'occasion à ce Chef de l'Etat de se montrer encore magnanime. Il faut que nous lui donnions l'occasion de montrer ce qu'il est en lui-même. Il n'est pas différent de nous et nous ne sommes pas différents de lui* ».

Cette déclaration conduisit le HCR à voter le même jour une loi d'immunité, qui fut promulguée le 12 avril. La loi 91-013 du 12 avril 1991 portant immunité personnelle du Président Mathieu Kérékou fut ultérieurement reconnue conforme à la Constitution<sup>1062</sup>. Au lendemain de cette intervention, Mathieu Kérékou sortit de sa réserve et annonça qu'il prenait acte des résultats provisoires de l'élection présidentielle et que « *sans regret et sans amertume* », il se soumettait au verdict du peuple béninois.

L'immunité fut donc octroyée au Président Kérékou par ses anciens opposants afin de favoriser la consolidation démocratique, sans qu'il soit possible d'affirmer qu'elle pesa sur son acceptation des résultats des urnes. Il est également difficile d'estimer l'importance de cette garantie formelle, tant la transition béninoise fonctionna sur la base

1060 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 150.

1061 Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 188-190.

1062 CC, décision DCC 02-015 du 20 mars 2002. La Cour constitutionnelle fut en effet saisie d'une requête de M. Jude Houetognankou, le 25 mai 2001. Ce dernier soutenait que cette loi violait le préambule de la Constitution (« *créer un Etat de droit dans lequel la justice sera garantie, protégée et promue* »), son article 19 (punition conformément à la loi des individus ou agents de l'Etat coupables de torture ou de sévices ou traitements inhumains ou dégradants), l'article 7 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples (*Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue* (et de) *saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, les règlements et coutumes en vigueur*) ainsi que le principe de non-discrimination protégé par l'article 26 de la Constitution et l'article 3 de la Charte africaines des droits de l'Homme et des Peuples. Mais, selon la Cour, « *l'immunité est un privilège accordé par la loi pénale à certaines personnes en raison de leur situation sociale, familiale ou juridique, afin de les protéger ; qu'elle éteint l'action publique et met fin aux poursuites ; que de ce fait, elle constitue une exception au principe de responsabilité pénale et au droit de poursuite qui s'y rattache ; qu'il apparaît ainsi que l'immunité est une matière légiférée* ». En outre, la loi n'est pas contraire à la Constitution, car l'article 98 de cette dernière précise que la détermination des crimes et délits ainsi que celle des peines qui leur sont applicables relèvent du domaine de la loi.

d'un pacte hétérogène et d'un réel consensualisme. Cette configuration complexifie en effet nécessairement le jugement du passé, dans la mesure où les principaux auteurs des violations des droits de l'Homme sont inclus au processus de transition.

La transition espagnole atteste de cette conséquence logique de l'hétérogénéité, qui est d'autant plus probable que l'ensemble des acteurs ont commis des violations, même dans des proportions très différentes. Le processus d'amnistie commença dès le premier Gouvernement Suarez, qui avait répondu aux aspirations populaires croissantes contre la répression politique très forte menée par son prédécesseur<sup>1063</sup>. Lors du Conseil des ministres du 30 juillet 1976, fut ainsi pris un décret-loi d'amnistie de tous les délits et fautes d'intentionnalité politique et d'opinion à l'exception de ceux ayant porté atteinte à l'intégrité ou la vie d'une personne. Cette amnistie posa donc le problème d'exclure de nombreux militants d'ETA, mais ne fut pas sans efficacité. Sophie Baby montre ainsi que 330 prisonniers politiques furent amnistiés. Si 43 demeurèrent en prison en raison de condamnations pour d'autres délits, 287 furent libérés<sup>1064</sup>. 49 % d'entre eux avaient été emprisonnés pour désertion ou objection de conscience, 24 % pour terrorisme, 19 % pour appartenance à un parti, un syndicat ou une association illicite et 3 % pour agression ou résistance à l'égard des forces publiques. Cette mesure fut ensuite étendue par un décret-loi de mars 1977 facilitant l'application de l'amnistie et limitant la restriction aux seuls actes ayant effectivement eu un effet sur autrui<sup>1065</sup>.

Sous la nouvelle législature, la poursuite de l'amnistie fut l'une des premières mesures prises<sup>1066</sup>. Elle est aujourd'hui considérée comme le fondement du pacte d'oubli et donc de l'impunité des crimes commis durant la Guerre civile et le franquisme. Sophie Baby démontre pourtant en s'appuyant sur les mobilisations populaires l'ayant générée, sur les revendications anciennes à ce sujet du PSOE et du PCE et sur l'esprit de réconciliation et d'oubli des blessures passées qui imprégna la séance parlementaire, y compris du côté du PNV, que telle n'était pas l'intention du législateur. Francisco Campuzano partage ce point de vue et ajoute que cette dernière phase de l'amnistie fut d'autant plus fondamentale qu'elle avait été votée par les représentants démocratiquement élus du peuple<sup>1067</sup>. Il affirme ainsi que l'amnistie était le préalable du travail en commun et du consensus et donc de la construction du nouveau régime politique. Elle fut consacrée dans la loi 46/1977 du 15 octobre sur l'amnistie.

<sup>1063</sup> Les informations relatives à l'amnistie du 30 juillet 1976 sont issues de Sophie BABY, *Le mythe de la transition pacifique – Violence et politique en Espagne (1975-1982)*, Casa de Velazquez, 2012, p. 243-247.

<sup>1064</sup> Il existe une discordance entre les auteurs quant au nombre total de prisonniers politiques qui ne purent bénéficier de l'amnistie ou de la grâce au cours des différentes vagues, ce qui explique que ce nombre ne soit pas cité.

<sup>1065</sup> Sophie BABY, *Le mythe de la transition pacifique – Violence et politique en Espagne (1975-1982)*, Casa de Velazquez, 2012, p. 247.

<sup>1066</sup> Les informations relatives à l'amnistie d'octobre 1977 sont sauf mentions contraires issues de Sophie BABY, *Le mythe de la transition pacifique – Violence et politique en Espagne (1975-1982)*, Casa de Velazquez, 2012, p. 282-285.

<sup>1067</sup> Francisco CAMPUZANO, *La transition constitutionnelle entre réforme et rupture (1975-1986)*, PUF, 2011, p. 79 et 80.

Considérée comme totale, cette amnistie comprend toutefois des limites. La première concerne les militaires de l'Union militaire démocratique, la seconde est liée au cadre temporel fixé par la loi. Cette dernière considère en effet la date du référendum du 15 décembre 1976 relatif à la Loi sur la réforme politique comme celle de la fin de la dictature, même si la violence n'a en réalité jamais cessé. Une dérogation fut toutefois prévue pour les faits commis entre ce référendum et les élections du 15 juin 1977, dans l'objectif de rétablir les libertés publiques ou de revendiquer l'autonomie des peuples d'Espagne. Cette exception était donc clairement destinée aux militants d'extrême gauche et aux indépendantistes basques. En revanche, les actes commis entre le 15 juin 1977 et la rédaction de la loi fixée au 6 octobre ne pouvaient bénéficier de l'amnistie en cas de violence grave contre la vie ou l'intégrité des personnes. L'ensemble des auteurs s'accordent à reconnaître que, en pratique, la loi d'amnistie d'octobre 1977 bénéficia principalement aux prisonniers politiques basques.

Le traitement du passé en Espagne fit donc non seulement l'objet d'un accord entre les acteurs, mais était également l'une de ses conditions. Il fut fondé sur une amnistie totale, c'est-à-dire sur une réelle obligation d'amnésie, qui concerna certes l'ensemble des actes violents de résistance, mais inclut également l'ensemble des crimes commis par les agents de l'Etat sous le franquisme et durant la Guerre civile. Cet effet fut de prime abord moins visible dans la mesure où les acteurs du régime n'avaient pas été préalablement arrêtés ou détenus, mais impliqua un total déni de vérité, de justice ou de réparation pour l'ensemble des victimes du franquisme. Le renouvellement des générations, mais aussi la disparition du risque de restauration de l'autoritarisme, expliquent la recrudescence des revendications demandant la fin du « pacte d'oubli » au milieu des années 1990<sup>1068</sup>. Cette mobilisation a permis des avancées dont notamment l'adoption en 2007 de la loi sur la mémoire histoire<sup>1069</sup>, qui tend à reconnaître et indemniser les victimes du franquisme et au retrait de l'espace public des symboles franquistes. Toutefois, le principe de l'amnistie n'a pas été véritablement remis en cause.

Or, cette absence totale de Justice transitionnelle en Espagne a eu des effets sur la consolidation de la Démocratie. Elle n'a tout d'abord pas permis une pleine réconciliation dans ce pays, car elle a conduit à une concurrence des mémoires, toute une partie de la population ne voyant pas reconnue les crimes subis. Ce phénomène a été accru par la persistance du conflit basque, car – contrairement aux victimes du franquisme – les victimes du terrorisme d'ETA ont bénéficié de la reconnaissance et de la protection de l'Etat, dont elles sont d'ailleurs devenues un argument politique. Plus gravement encore, l'absence totale de Justice transitionnelle a entravé la mise en place de garanties de non-répétition des violations des droits de l'Homme. Aucune vérité n'ayant été faite quant aux structures

<sup>1068</sup> Voir notamment Danielle ROZENBERG, « Le « pacte d'oubli » de la transition démocratique en Espagne – Retours sur un choix politique controversé », *Politix*, 2006/2, n° 74, p. 180-188.

<sup>1069</sup> Loi 52/2007 du 26 décembre 2007 pour que soient reconnus et étendus les droits et que soient établis des moyens en faveur de ceux qui ont souffert de persécution ou de violence durant la Guerre civile et la Dictature.



institutionnelles et culturelles ayant permis leur commission, leur élimination fut complexifiée et ce d'autant plus qu'aucun acteur du régime ne voyait sa responsabilité mise en cause pour les crimes commis.

La persistance de la violence pendant et après la transition constitua enfin un handicap supplémentaire en encourageant, voire en « légitimant » le maintien de pratiques répressives au sein de l'Etat en alimentant la peur d'un coup d'Etat réactionnaire. Sophie Baby conclut ainsi sa thèse en affirmant qu'« *en imposant le recyclage des agents de la répression, en vertu de leurs prétendues compétences professionnelles, les besoins de la lutte antiterroriste ont non seulement empêché une transformation en profondeur de l'appareil répressif, mais ont aussi prolongé l'usage de la violence comme méthode de répression* »<sup>1070</sup>. L'absence de réformes de l'appareil répressif n'est pas imputable au seul terrorisme, car elle est surtout consécutive du refus de tout traitement du passé. Le terrorisme a toutefois servi de prétexte à ce que « *la reformulation du sens donné à la violence d'Etat dans le cadre de l'Etat de droit démocratique [soit] entamée par sa relégitimation implicite au nom de la défense de ce même Etat de droit. A peine énoncées, les valeurs qui fondaient le nouvel ordre démocratique ont été bafouées au nom de la raison d'Etat, camouflée derrière la raison démocratique* »<sup>1071</sup>. Dommageable pour la démocratisation, ce maintien de la répression alimenta le terrorisme en favorisant la radicalisation.

L'exemple de l'Espagne est donc révélateur des risques d'une Justice transitionnelle absente, en même temps qu'il confirme le lien entre amnistie et processus hétérogène consensuel. Comme au Bénin, elle fut en effet favorisée, voire imposée, par le compromis passé entre les acteurs.

Aujourd'hui, l'impunité, qui est le corollaire de toute amnistie totale comme en Espagne, est jugée contraire aux standards internationaux. L'amnistie formelle tend donc à disparaître notamment dans le cadre des processus impliquant la médiation ou la surveillance de la communauté internationale. Pourtant, la logique hétérogène et consensuelle persiste à favoriser une impunité de fait en raison de l'entente implicite des acteurs. Ce risque est d'ailleurs accru dans les contextes post-conflit en raison de la commission généralisée de violations graves des droits de l'Homme par l'ensemble des protagonistes de la transition.

Ainsi, au Burundi, l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation du 28 août 2000 prévoyait « *la demande, par le Gouvernement de transition, de la mise en place par le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, d'une Commission d'enquête judiciaire internationale sur le génocide, les crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité* » (article 6 du Protocole 1). Ses missions étaient d'enquêter et d'établir les faits, ainsi que de les qualifier, pour la période allant de l'indépendance à la signature de

1070 Sophie BABY, *Le mythe de la transition pacifique – Violence et politique en Espagne (1975-1982)*, Casa de Velazquez, 2012, p. 428.

1071 Sophie BABY, *Le mythe de la transition pacifique – Violence et politique en Espagne (1975-1982)*, Casa de Velazquez, 2012, p. 429.

l'accord. Sur la base de ses travaux, le Gouvernement devait ensuite, au cas où le rapport établirait l'existence d'actes de génocide, de crimes de guerre et autres crimes contre l'humanité, demander la création d'un Tribunal pénal international chargé de juger et punir les coupables. L'article 8 du Protocole 1 prévoyait en outre la mise en place d'une Commission nationale pour la vérité et la réconciliation, chargée d'enquêter, de réconcilier et de clarifier l'histoire. Ces stipulations furent même constitutionnalisées dans la Constitution de transition du 28 octobre 2001 (articles 228 à 233).

Le 24 juillet 2002, le Président burundais demanda certes la création d'une commission d'enquête judiciaire internationale<sup>1072</sup>. Toutefois, suite au rapport Kalomoh du 11 mars 2005 et à l'adoption par le Conseil de sécurité de la résolution 1606 le 20 juin 2005, qui préconisaient la création d'une Chambre spéciale au sein de l'appareil judiciaire burundais en parallèle de la CVR, les négociations n'aboutirent jamais quant à la mise en place de ce Tribunal spécial, la question de l'amnistie demeurant floue. La mise en place de la CVR rencontra également de très nombreuses difficultés. Si une première loi fut promulguée le 27 décembre 2004 dans la perspective de la visite des Nations Unies, elle ne fut jamais appliquée. Le processus ne reprit véritablement que par les consultations relatives aux mécanismes de Justice transitionnelle organisées dans toutes les provinces du Burundi du 13 juillet au 18 décembre 2009, dont le rapport ne fut remis que le 7 décembre 2010. Les consultations furent suivies de la mise en place d'un comité technique destiné à préparer la CVR, qui travailla de juin à octobre 2011. Il fallut toutefois attendre le 15 mai 2014 pour que soit promulguée la loi créant la CVR, dont les onze membres furent élus par l'Assemblée nationale le 4 décembre 2014, soit plus de quatorze ans après la signature de l'Accord d'Arusha.

Contrairement au Tribunal spécial, la CVR a donc finalement été créée. Toutefois, son fonctionnement réel semble aujourd'hui impossible. La volonté de Pierre Nkurunziza de briguer un troisième mandat présidentiel en dépit de la limitation constitutionnelle du nombre de mandats a en effet conduit à une crise politique grave, suite à l'échec du coup d'Etat tenté le 13 mai 2015. Ce durcissement du régime obère la possibilité du Justice transitionnelle effective, puisqu'elle serait susceptible de mettre en cause le Président lui-même, en tant que dirigeant du CNDD-FDD dans le cadre de la lutte armée. La restauration de l'autoritarisme au Burundi traduit tant les risques de l'absence de Justice transitionnelle, que l'écueil du maintien au pouvoir des belligérants. Ainsi, en dépit des normes juridiques imposant la Justice transitionnelle, cette dernière ne put jamais être pleinement concrétisée.

En RDC, le processus se matérialisa différemment mais connu des limites analogues. La mise en place d'une CVR, prévue dès l'Accord global et inclusif sur la transition

<sup>1072</sup> Concernant les faits et événements en rapport avec la Justice transitionnelle au Burundi, voir la très complète chronologie établie par Global rights pour le Groupe de Réflexion sur la Justice de transition au Burundi : <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Justice%20Transitionnelle/Chronologie%20des%20C3%A9tapes%20du%20processus%20officiel%20de%20justice%20transitionnelle%20Global%20Rights-280115.pdf>.

en RDC de 2002 en tant qu'institution d'appui à la démocratie, fut également constitutionnalisée dans la Constitution de transition du 4 avril 2003 (article 154). Si elle fut bien mise en place par la loi n° 04/018 du 30 juillet 2004 portant création, attributions et fonctionnement de la CVR, elle fut en revanche dissoute dès 2006 sans avoir accompli ses missions. L'article 222 de la Constitution post-transitionnelle du 18 février 2006 disposait en effet que « *les institutions d'appui à la démocratie sont dissoutes de plein droit dès l'installation du nouveau Parlement* ».

Ces deux expériences confirment le risque présenté par un compromis hétérogène pour la Justice transitionnelle, qui apparaît encore accru par le contexte post-conflit. Toutefois, l'observation du processus béninois démontre que ce risque ne doit pas non plus être surestimé.

## ***B. Les limites de la Justice transitionnelle, une conséquence à nuancer***

Si, lors de la transition constitutionnelle béninoise, la recherche d'un consensus inclusif affecta la Justice transitionnelle en conduisant à des mesures d'amnistie, l'analyse de cet effet induit par la négociation doit être approfondie.

Toute lacune de la Justice transitionnelle dans un pays doit en premier lieu être replacée dans le cadre de sa difficulté globale. Comme le souligne Jean-Pierre Massias, elle est en effet partout indissociable de la politique et n'est jamais exempte de tentatives de politisation<sup>1073</sup>. Ainsi, les processus inclusifs et négociés, comme celui mené au Bénin, ne sont pas les seuls à occasionner des restrictions à l'exercice de la Justice transitionnelle. Les processus caractérisés par l'unilatéralisme connaissent notamment l'écueil d'une Justice transitionnelle, qui ressemble davantage une justice de vainqueur, qu'à une justice indépendante et impartiale. Les Tribunaux de Nuremberg et de Tokyo furent à cet égard révélateurs. Mis en place par les vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale, ils ne permirent pas de juger leurs éventuels crimes de guerre, mais se concentrèrent exclusivement sur les crimes commis par les vaincus. L'exemple de la Justice transitionnelle menée au Rwanda à partir de 1994 est à cet égard plus probant encore.

Si les éventuels crimes de guerre commis par le FPR durant les deux temps de la guerre civile l'opposant aux Forces armées rwandaises ne peuvent être mis sur le même plan que le génocide commis par le pouvoir en place contre les Tutsis, ils ne furent jamais jugés. Au Rwanda, la gravité et la spécificité du « génocide des voisins » donnèrent pourtant lieu à la mise en œuvre de nombreux mécanismes de justice transitionnelle de natures très différentes. Ni les procès nationaux, ni les procès en compétence universelle, ni les *gacaca*, ni même le Tribunal pénal international pour le Rwanda n'examinèrent les agissements du FPR. Cette unilatéralité de la justice transitionnelle ne s'explique pas seulement

<sup>1073</sup> Jean-Pierre MASSIAS, « Politique, politisation et Justice transitionnelle », *Les cahiers de la justice*, 2015, n° 3, p. 343-352.

par la disproportion des crimes commis, mais tient aussi à la nature même de la transition. L'hégémonie du FPR, puis de Paul Kagame, ainsi que la légitimité tirée de la victoire, leur permirent en effet d'échapper à tout traitement du passé, nationalement, mais aussi internationalement. Lorsque le TPIR tenta d'examiner d'éventuels crimes de guerre commis par le FPR, il se heurta ainsi à l'opposition du régime, qui bloqua toute collaboration y compris concernant le jugement des génocidaires. La coopération du Rwanda étant essentielle au fonctionnement du TPIR, il renonça finalement aux poursuites. Or, cette justice transitionnelle unilatérale n'est pas seulement dommageable au regard des standards de la justice. Elle est également dangereuse pour la transition en général, car elle renforce l'autoritarisme du régime et obère une réconciliation réelle en nourrissant la rancune de l'autre partie.

La politisation de la Justice transitionnelle n'est donc pas circonscrite aux transitions consensuelles, qui n'excluent en outre pas nécessairement tout traitement du passé. Au Bénin, le pacte passé entre les acteurs externes et internes à l'ancien régime, ainsi que l'amnistie qui en résulta, ne signifia ainsi pas l'oubli. Contrairement à l'Espagne, le Bénin connut donc une Justice transitionnelle, même si elle demeura incomplète.

La Conférence nationale joua à cet égard un rôle majeur, car les travaux de l'assemblée plénière débutèrent par plusieurs séances de catharsis. Elles furent l'occasion pour tous les délégués de s'exprimer, de retracer l'histoire de l'ancien régime et donc de dénoncer les crimes commis. Sans être assimilable à une CVR, la Conférence nationale fit émerger la vérité et rendit incontestables les crimes commis durant le kérékisme. Dans la logique de la transition constitutionnelle, cette révélation fut essentielle, car elle était de nature à faciliter la mise en place de garanties efficaces de non-répétition et donc la consolidation démocratique.

La Justice transitionnelle ne fut pas non plus absente de la seconde phase de transition, durant laquelle elle fut notamment menée par le Premier ministre Nicéphore Soglo<sup>1074</sup>. Elle ne consista jamais à juger les auteurs des violations, mais tendit expressément à prévenir leur répétition.

Dès mars 1990, les nombreuses prisons politiques furent en premier lieu fermées. Le 30 mars 1990, fut ensuite installée, en présence du HCR et du Premier ministre, une Commission Nationale des droits de l'Homme, dont la mise en place avait été demandée par la Conférence nationale. Sa Motion sur les droits de l'Homme prévoyait également la mise en place d'un Comité national de lutte contre la torture et les sévices corporels responsable devant le HCR<sup>1075</sup>. Il était chargé de faire la lumière sur les cas de torture, de sévices corporels et de liquidations physiques commis par les agents de l'Etat, d'identifier les victimes et de déterminer les modalités de réparation de l'injustice subie, ainsi que de

<sup>1074</sup> Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 149-157.

<sup>1075</sup> *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 169-170.

procéder, en liaison avec les autorités compétentes à l'identification, au démantèlement et à la réhabilitation des lieux de torture. Le Comité devait enfin prendre toutes actions utiles pour prévenir et décourager définitivement la torture, les sévices corporels, les liquidations sommaires et autres abus de pouvoirs criminels. S'il est difficile de mesurer le rôle effectif de ce Comité en raison du manque de sources, sa mise en place traduit déjà la reconnaissance des crimes passés et la volonté d'y remédier pour l'avenir. Symboliquement, le 7 mai, tous les établissements d'enseignement scolaire et universitaire marquèrent également un moment de recueillement à la mémoire de toutes les victimes de la torture sous les régimes précédents. Enfin, fut amorcé le processus de réhabilitation des anciens détenus politiques dans leurs biens, leurs emplois et leurs droits. Au Bénin, l'amnistie ne signifia donc pas l'oubli.

D'autres garanties de non-répétition furent prises, même si elles consistèrent principalement à remettre en vigueur les textes antérieurs au régime kérékiste. La Justice fut ainsi immédiatement réorganisée, notamment pour revenir sur la mise en place d'une « justice populaire » particulièrement inefficace et corrompue. L'administration fut également profondément réformée, tant au niveau des ministères que des préfectures, l'ensemble des ambassadeurs étant également remplacés. Il en alla de même dès août 1990 de la police, qui fut détachée de l'armée et placée sous la Direction générale de la police nationale, intégrée au ministère de l'Intérieur et dont la mission principale était désormais de mettre en œuvre les lois de l'Etat afin d'assurer le respect de l'ordre public, mais aussi des libertés publiques sur tout le territoire de l'Etat. Suite à l'adoption de la Constitution définitive, l'armée – véritable socle du régime – fut enfin réorganisée.

Au Bénin, la Justice transitionnelle fut en second lieu économique. Si ce volet peut sembler mineur au regard d'autres crimes, il était en réalité fondamental au regard de la ruine de l'Etat et pour la construction d'un régime démocratique stable et donc économiquement viable. Si cette Justice transitionnelle ne permit pas effectivement de « *faire rendre gorge aux fossoyeurs de l'économie nationale* » comme le souhaitait Nicéphore Soglo<sup>1076</sup>, elle démontra que le nouveau régime entendait se fonder sur des bases nouvelles excluant la corruption et l'enrichissement personnel.

Dès 1989, les enquêtes relatives à l'enrichissement illicite avaient d'ailleurs commencé. Ainsi le Communiqué de la session conjointe des 6 et 7 décembre 1989 disposait : « *Le Conseil exécutif national est invité dès maintenant à arrêter les mesures relatives : – à la moralisation de la vie publique ; – à la moralisation de la fonction publique ; – à la moralisation de la vie administrative, économique et financière. Dans ce domaine et dans le souci d'améliorer constamment les performances des services des douanes et des impôts, en matière de recette et de recouvrement au profit du Trésor public, il a été prescrit que les cas flagrants de corruption déjà enregistrés fassent l'objet de sanctions exemplaires. La session, appréciant par ailleurs la création de la commission spéciale*

1076 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 129-136.

*de vérification des biens, instituée par décret n° 89-422 du 1<sup>er</sup> décembre 1989, a donné des directives en vue de l'accomplissement correct de sa mission. Ainsi, en cas d'enrichissement illicite dûment constaté, les personnes mises en cause seront traduites devant les tribunaux compétents. En cas de nécessité, les actions appropriées seront engagées, notamment à travers des commissions rogatoires. La session a en outre demandé au Conseil exécutif national de faire accélérer la procédure judiciaire en cours contre tous les auteurs et complices connus des transferts frauduleux de fonds opérés au détriment des institutions bancaires de notre pays, en vue de la réparation rapide de ces fonds ».*

La Commission de vérification des biens mentionnée dans le communiqué avait été créée suite à l'audience du 28 juillet durant laquelle le Président Kérékou avait reçu Robert Dossou et René Ahouansou, auquel la direction de la commission fut confiée. Elle s'illustra toutefois par ses méthodes peu scrupuleuses et peu respectueuses des exigences attachées au procès équitable. Elle demanda en effet aux citoyens de dénoncer toute personne qui se serait illicitement enrichie à leur connaissance. Au mois de mai 1990, Nicéphore Soglo demanda à René Ahouansou de rendre compte de l'exécution de sa mission. Il rendit son rapport le 25 mai. Il ne satisfait pas le Conseil des ministres qui, le 7 juin, modifia le décret portant création de la commission spéciale de vérification des biens. Les membres de la nouvelle commission furent nommés deux semaines plus tard.

Désormais présidée par le magistrat Henri Amoussou-Kpakpa, la nouvelle commission employa une méthode radicalement différente fondée sur la discrétion. La seule opération d'envergure menée dans ce domaine au cours de l'année 1990 fut d'ailleurs conduite par le Gouvernement : Mohamed Cissé, dont les malversations avaient provoqué une très grave crise financière peu avant la transition, fut en effet arrêté fin juillet à Abidjan et extradé au Bénin<sup>1077</sup>.

Le travail de la commission s'accéléra au cours de l'année 1991, mais elle communiqua très peu se retranchant derrière le magistrat instructeur procédant aux interrogatoires et arrestations. Les citoyens béninois eurent ainsi l'impression que cette commission n'avait pas agi. La récupération des fonds volés s'avéra bien plus délicate que ne le présageaient les Béninois. Le Gouvernement de transition n'obtint ainsi pas le remboursement de leurs méfaits financiers par les fossoyeurs de l'économie nationale. Ses démarches

<sup>1077</sup> L'affaire Cissé s'inscrit dans la crise bancaire qui plaça le Bénin en situation de banqueroute. Les trois banques du pays étaient en effet en situation de cessation de paiement en raison des sommes faramineuses prêtées sans garantie et des détournements opérés par les dignitaires du régime. Mamadou Cissé, le marabout de Kérékou, longtemps considéré comme le deuxième homme du pays, fut particulièrement impliqué dans ce scandale et la faillite de la BCB ; l'affaire fit grand bruit au Bénin mais aussi en France où il avait transféré les fonds détournés. Le scandale bancaire fut révélé par le deuxième journal privé créé en juin 1988 le Tam-Tam express (TTE). La principale mission qu'il s'assigna fut d'enquêter sur cette question. A partir de septembre 1988, il révéla progressivement les mécanismes du pillage de la BCB. Il prouva alors que des cadres de l'administration, des personnalités politiques et des opérateurs économiques avaient bénéficié de crédits sans qu'aucune garantie n'ait été assurée. Le journal mettait ainsi en évidence les réseaux clientélistes du régime Kérékou et démontait la machinerie du pouvoir. Voir : Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 133-136.

témoignèrent toutefois d'une nette inflexion en faveur de la moralisation des pratiques politiques, également perceptible dans la Constitution du Renouveau démocratique.

Au Bénin, la Justice transitionnelle ne fut donc pas absente, mais demeura très incomplète, ce qui résulta aussi de la précocité de la transition démocratique dans ce pays. D'autres Etats, dont la transition se caractérisa par le compromis passé avec les acteurs de l'ancien régime, parvinrent à imaginer des mécanismes plus innovants générant de meilleurs résultats. A cet égard, les Commissions vérité et réconciliation sont une alternative conciliant le refus de l'impunité et le refus de la Justice pénale. Elles sont en effet composées « *d'experts indépendants, mandatées par des Etats ou des institutions internationales pour une durée limitée, à l'effet d'enquêter sur les abus massifs aux droits de l'homme commis pendant une période déterminée du passé. En recueillant des témoignages, la commission est chargée de répertorier dans un rapport public les abus qu'on lui a signalés dans le cadre de son mandat, de proposer les moyens de réparer le tort fait aux victimes, de tenter d'en préciser les causes à l'effet d'en éviter le renouvellement et de faciliter la réconciliation nationale* »<sup>1078</sup>. D'abord initiées en Amérique latine et principalement consacrées à la recherche des personnes disparues, les Commissions vérité et réconciliation constituèrent un véritable modèle suite à l'expérience sud-africaine.

En Afrique du Sud, la Constitution intérimaire, négociée entre les acteurs internes et externes à l'ancien régime, avait posé les bases de ce mécanisme spécifique de Justice transitionnelle, en prévoyant une amnistie. Elle disposait en effet : « *Afin d'aboutir à la réconciliation et la reconstruction, l'amnistie sera délivrée pour des actes, des omissions ou des infractions commises dans le cadre d'objectifs politiques et des conflits passés. A cette fin, le Parlement, subordonné à l'autorité de la Constitution, votera une loi fixant les mécanismes, conditions et procédures, incluant le cas échéant les tribunaux, ainsi qu'une date limite située après le 8 octobre 1990 et avant le 6 décembre 1993, grâce à laquelle une amnistie sera accordée dès que la loi sera entrée en vigueur* »<sup>1079</sup> (article 51).

Ce fut la loi n° 34 de 1995 d'unité et de réconciliation nationale qui mit en œuvre ce principe initial en mettant en place la CVR, dont la mission était « *d'établir une image aussi complète que possible des causes, de la nature et de l'ampleur des violations massives des droits de l'homme commises durant la période allant du 1<sup>er</sup> mars 1960* » au 10 mai 1994<sup>1080</sup>. Pour ce faire, elle était chargée d'octroyer l'amnistie, d'établir les faits en prenant en compte les points de vue des victimes et des auteurs, de faire connaître la vérité aux victimes et de restaurer leur dignité en les laissant s'exprimer, ainsi que de proposer des réparations. Sur cette base, la CVR était enfin chargée de rédiger un rapport

<sup>1078</sup> Etienne JAUDEL, *Justice sans châtime*nt – *Les commissions Vérité et Réconciliation*, Odile Jacob, 2009, p. 75.

<sup>1079</sup> Disposition traduite par Laurent SERMET, « Essai sur les justifications de la Commission Vérité et Réconciliation », in Laurent SERMET (Dir.), *Droit et démocratie en Afrique du Sud*, L'Harmattan, 2001, p. 95.

<sup>1080</sup> Xavier PHILIPPE, « La justice dans les constitutions de transition : régime dérogatoire ou justice d'exception ? L'exemple de la commission Vérité et Réconciliation en Afrique du Sud », *Pouvoirs*, 2000, n° 95, p. 160.

le plus complet possible des constats dégagés et des mesures préconisées afin d'éviter la répétition des violations.

Dès lors, en dépit de l'affirmation de l'amnistie, la transition sud-africaine fut marquée par un traitement du passé, qui, sans satisfaire le droit à la Justice, tendait à garantir les droits à la vérité, à la réparation et aux garanties de non-répétition. La CVR incarnait ainsi le compromis passé entre l'ANC, qui souhaitait originellement le procès de l'apartheid, et le Parti national, qui le refusait. Or, les ressources institutionnelles et coercitives qu'il conservait imposaient à l'ANC des concessions pour que la transition puisse arriver à son terme. La CVR permit alors le maintien du consensus.

La concession ne fut toutefois pas complète, car – comme le souligne Xavier Philippe – la CVR n'octroyait pas une amnistie au sens strict, mais une immunité de juridiction, ce que confirma la Cour constitutionnelle<sup>1081</sup>. Ainsi, non seulement le mécanisme prévu ne dispensait pas les déposants de comparaître et d'admettre leur responsabilité, mais leur identité était également connue et publiée. La violation commise avait donc bien existé et leur était en outre imputable. L'immunité de juridiction était en outre conditionnée par la loi, ce qui explique que sur les 7000 demandes formulées auprès du Comité d'amnistie de la CVR, seules 1200 aient été accordées<sup>1082</sup>. Pour l'obtenir, le demandeur devait avoir complètement révélé la vérité, tandis que l'acte commis devait avoir une motivation politique, correspondre à une action approuvée par la hiérarchie de son organisation et être proportionné à l'objectif poursuivi par l'organisation.

L'immunité accordée aux auteurs de violations des droits de l'Homme reposait donc sur un équilibre subtil, qui ne concerna pas que les acteurs du régime, mais tous ceux ayant recouru à l'action violente. Pour les victimes, elle ne fut bien sûr pas complètement satisfaisante. Saisie, la Cour constitutionnelle eut d'ailleurs à se prononcer sur le point de savoir si elle méconnaissait ou non le droit au recours juridictionnel<sup>1083</sup>. Dans sa décision, elle valida le choix des constituants de fonder la mise en place d'un Etat de droit sur l'établissement préalable de la vérité. Elle reconnut qu'il impliquait la participation des auteurs des violations, qui, pour ce faire, ne devaient pas craindre de représailles. Selon elle, l'amnistie était donc une pièce de l'unité et de la réconciliation nationale, qui reposait sur une décision consensuelle des parties et non sur un choix unilatéral des acteurs de l'ancien régime.

Tant dans le cadre des débats, qu'au travers de son Rapport, la CVR sud-africaine remplit un rôle fondamental en rétablissant la vérité concernant les faits survenus depuis

1081 Xavier PHILIPPE, « Chronique de Justice transitionnelle – Afrique australe », in *Annuaire de Justice pénale internationale et transitionnelle*, Institut Universitaire Varenne, 2015, p. 577.

1082 Xavier PHILIPPE, « Chronique de Justice transitionnelle – Afrique australe », in *Annuaire de Justice pénale internationale et transitionnelle*, Institut Universitaire Varenne, 2015, p. 575.

1083 Décision CCT 117/96 du 25-7-1996, *AZAPO vs. The President of the Republic of South Africa*. Décision commentée par Xavier PHILIPPE, « La justice dans les constitutions de transition : régime dérogatoire ou justice d'exception ? L'exemple de la commission Vérité et Réconciliation en Afrique du Sud », *Pouvoirs*, 2000, n° 95, p. 164-166.



les années 60. Son action fut d'autant plus riche et positive, qu'elle ne se limita pas aux violations commises par l'ancien régime, mais inclut également celles de l'ANC. Au-delà du devoir de mémoire, elle permit la formulation de recommandations et la reconnaissance des souffrances des victimes. Ce faisant, elle collabora à la réconciliation, même si les réparations demeurèrent insuffisantes et que les victimes auraient préféré des sanctions plus lourdes pour les auteurs des violations subies.

Réaliste, la solution mise en œuvre en Afrique du Sud est pourtant aujourd'hui contraire aux standards internationaux en raison de l'impunité qu'elle permet. Aujourd'hui, les Nations Unies préconisent plutôt la mise en place complémentaire d'une CVR et d'un tribunal spécial souvent internationalisé et généralement chargé de juger les hauts responsables. Plus satisfaisante sur le plan des principes, cette option pose toutefois la difficulté de son acceptation par les protagonistes de la transition, de moins favoriser la recherche de la vérité et de la complémentarité de deux mécanismes de natures différentes. Au-delà de la question de la peine, les CVR fonctionnent en effet selon des règles distinctes du procès pénal, notamment en matière de preuve, qui compliquent leurs relations avec les juridictions et concourent à l'émergence de la vérité.

Ainsi, l'expérience sud-africaine et, dans une moindre mesure, l'expérience béninoise démontrent qu'une transition fondée sur la recherche d'un consensus entre les acteurs internes et externes à l'ancien régime n'exclut pas toute possibilité d'une Justice transitionnelle, même si cette configuration tend nécessairement à l'infléchir<sup>1084</sup>.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

L'analyse de la transition constitutionnelle béninoise révèle que le processus constituant se caractérisa tout au long de son déroulement par la recherche d'un consensus inclusif. Deux paramètres essentiels permirent ce résultat. Le premier fut que la Conférence nationale se chargea elle-même des principales décisions tant déconstituantes, que reconstituantes. Le second paramètre fut que la recherche et la préservation du consensus primèrent toujours sur les effets potentiels de la souveraineté de la Conférence nationale.

La gradualité matérielle et formelle de la déconstitutionnalisation atteste en premier lieu qu'elle fut façonnée par la recherche du consensus. Le droit constitutionnel de transition est à cet égard tout particulièrement marqué par le contexte politique. En dépit de la souveraineté autoproclamée de la Conférence nationale, la déconstitutionnalisation se caractérise en effet par l'intervention croisée des institutions du régime, du Président et de la Conférence nationale, dont les actes respectifs sont parfois redondants et fondés sur des bases distinctes. Ce procédé est significatif de la prudence gardée par la Conférence nationale et du primat attaché à la préservation d'un consensus inclusif. Il permit en

<sup>1084</sup> Les concessions opérées lors de la transition peuvent en outre être corrigées. Les étapes successives de la justice transitionnelle en Argentine en sont notamment l'illustration.

effet de le sauvegarder en obtenant la déconstitutionnalisation de l'ancien régime, tout en ménageant le camp présidentiel.

La reconstitutionnalisation fut typique de la même volonté. La Conférence nationale se borna en effet à décider des linéaments de la future Constitution, alors que sa souveraineté aurait classiquement dû conduire à ce qu'elle adopte elle-même le projet intégral. Toutefois sa réserve n'empêcha pas que le contenu de la Constitution post-transitionnelle soit effectivement consensuel. En effet, la détermination de ses linéaments par la Conférence nationale fut suffisante pour que le cœur du futur texte constitutionnel ait été négocié dans un cadre pleinement inclusif. Les décisions prises par la Conférence nationale concernant les institutions de transition permirent ensuite que ces dernières achèvent consensuellement la rédaction de la Constitution. Leur tâche fut facilitée par le fait que les principales décisions afférentes à son contenu avaient déjà été arrêtées par la Conférence nationale.

L'utilisation de ces procédés est typique des transitions fondées sur l'inclusion et le consensus. Ce constat confirme que les incohérences apparentes du droit constitutionnel de transition béninois répondent en réalité à la logique de la transition, ce qui n'est pas nécessairement le cas dans les autres pays organisateurs d'une CNS.

La préservation d'un consensus inclusif tout au long du processus constituant béninois favorisa la réussite de la transition, car il favorise l'adoption d'une Constitution potentiellement démocratisante, c'est-à-dire de nature à faciliter la consolidation démocratique. Contrairement aux processus unilatéraux, le consensus encourage en effet l'adoption d'un texte équilibré et comprenant des dispositions destinées à garantir le régime démocratique. La Constitution béninoise du Renouveau démocratique l'atteste tout particulièrement et démontre que les négociations inclusives n'empêchent pas une profonde rupture avec l'ancien régime. Elles sont en revanche susceptibles de conduire à des concessions relatives au traitement du passé, qui peuvent néanmoins être partiellement palliées par la recherche de mécanismes de Justice transitionnelle adaptés aux exigences du consensus.



## Conclusion du Titre 2

Au Bénin, le droit constitutionnel de transition s'est caractérisé par un principe directeur : le consensus, complémentaire de son premier principe identifié, l'inclusion. Le consensus est en effet un mode de décision fondé sur la négociation. Il permet à ce titre que l'ensemble des acteurs qualifiés comme participants au processus constituant soient pleinement intégrés à la prise de décision. Cette particularité explique que la négociation soit généralisée au sein des organes de transition inclusifs, tels que les Tables rondes Est-européennes, la CODESA et le MPNP sud-africains ou les Dialogues interburundais et intercongolais.

L'analyse comparative confirme alors que le choix du consensus ne fut pas seulement consécutif d'un choix libre des acteurs béninois. Il fut également un moyen nécessaire pour que les participants acceptent de participer à un processus hétérogène, car la négociation leur garantissait de conserver la maîtrise des décisions prises au sein de la Conférence nationale. Contrairement à un mode de décision par coalition, fondé sur l'application du principe majoritaire, elle permet en effet à chaque acteur de s'opposer à l'adoption d'une décision avec laquelle il est en désaccord, qu'il soit majoritaire ou minoritaire. Elle est donc très adéquate dans le cadre d'un processus hétérogène, comme celui du Bénin, caractérisé par le risque constitué par la participation des acteurs de l'ancien régime et la défiance entre les participants. Toutefois, l'analyse comparative montre également que le choix en faveur du consensus fut plus étendu au Bénin que dans d'autres pays.

Il fut en premier lieu pleinement institutionnalisé en tant que mode d'arrêt des décisions de la Conférence nationale, ce qui est rare et s'inscrivait également dans un système de valeurs culturelles spécifique. Il fut ensuite maintenu durant la seconde phase de la transition. Contrairement à de nombreux organes inclusifs, la Conférence nationale ne décida pas de mettre en place une assemblée constituante élue au suffrage universel

direct, mais créa des institutions de transition dont elle coopta les membres. Cette décision lui permit de garantir au Président qu'il conserverait ses fonctions, ce qui était nécessaire pour qu'il accepte la poursuite du processus. Elle lui permit également de composer un organe législatif de transition resserré autour de ses membres les plus actifs et de désigner en son sein un Premier ministre respecté et technocratique, qui incarnèrent sa permanence. La Conférence nationale du Bénin compléta enfin ce dispositif institutionnel par la détermination d'une procédure reconstituante destinée à préserver le consensus, par l'intervention croisée d'auteurs émanant d'elle, mais aussi à le renforcer en l'élargissant à la population. La campagne référendaire et les résultats du référendum constitutionnel démontrèrent l'efficacité de ce dispositif : l'adoption de la Constitution du Renouveau démocratique fut effectivement consensuelle.

L'importance du consensus lors de la transition béninoise s'explique en second lieu par l'étendue des compétences de la Conférence nationale, qui n'est pas commune à tous les organes originaires de transition inclusifs. Elle décida non seulement de la déconstitutionnalisation et des institutions de transition, mais elle détermina également les linéaments de la future Constitution. Dès lors, le cœur de cette dernière fut effectivement décidé dans le cadre de négociations inclusives, ce qui facilita la préservation du consensus au cours de la seconde phase. L'analyse systémique et logique de la transition révèle en effet que le primat fut toujours attaché à la recherche d'un consensus inclusif en dépit de la déclaration de souveraineté de la Conférence nationale.

La déconstitutionnalisation et la reconstitutionnalisation menées au Bénin apparaissent d'ailleurs, de prime abord, contradictoires. La Conférence nationale pourtant souveraine ne procéda en effet intégralement ni à l'une, ni à l'autre. Les acteurs internes, dont notamment le Président Kérékou, furent ainsi impliqués dans la déconstitutionnalisation tant en amont, qu'en aval de ses travaux. De même, la Conférence nationale auto-limita son rôle reconstituant à la détermination des linéaments de la future Constitution, dont la rédaction fut donc confiée aux institutions de transition. Il aurait pourtant semblé plus logique qu'elle déconstitutionnalise l'ancien régime dès sa déclaration de souveraineté et qu'elle prépare elle-même le projet constitutionnel.

L'analyse comparative permet cependant de comprendre ces incohérences apparentes. Les procédés utilisés par la Conférence nationale du Bénin sont en réalité très similaires de ceux auxquels recourent les autres organes inclusifs de transition, car ils sont en fait façonnés par les négociations entre les participants. Au Bénin, les mécanismes utilisés montrent ainsi que la première phase de la transition fut marquée par une double recherche du consensus : une première, interne à la Conférence nationale, et une seconde, entre la Conférence nationale et le Président. Dès lors, le droit constitutionnel de transition fut avant tout organisé autour des nécessités du consensus, quitte à ce qu'il s'avère parfois contradictoire avec la souveraineté de la Conférence nationale, plus secondaire. Il fut donc cohérent avec la logique de la transition, car ses contradictions résultèrent en fait de la prise en compte de ses spécificités.

Rationnel au regard du contexte politique, le choix du consensus, en tant que principe directeur du droit constitutionnel de transition, eut des incidences directes sur le processus constituant au Bénin. L'institutionnalisation du consensus était en premier lieu un choix risqué, car les négociations inclusives sont tout particulièrement complexes dans un contexte post-autoritaire ou post-totalitaire, notamment lorsqu'elles présentent des enjeux de pouvoir aussi fondamentaux. Elles exigent en effet que les participants parviennent à collaborer, ce qui est une gageure et peut donc faire échouer le processus. L'analyse comparative montre cependant que les négociations peuvent contribuer à son bon déroulement en renforçant l'adhésion à la transition et en réduisant la conflictualité. Or, un mode de décision par coalition ne le permet au contraire pas. Au Bénin, le choix d'un consensus inclusif n'empêcha ainsi pas que la transition constitutionnelle aboutisse en moins d'une année.

La Constitution du Renouveau démocratique, qui en fut le fruit, démontre en second lieu que le choix du consensus, même inclusif, ne fait pas obstacle à ce que le texte constitutionnel adopté marque une réelle rupture avec le régime précédent. Elle comprend ainsi de nombreuses dispositions destinées à garantir la consolidation démocratique et à prévenir la restauration de la dictature. La mise en place de contre-pouvoirs forts, dont notamment une Cour constitutionnelle aux compétences étendues, ainsi qu'un catalogue de droits et libertés opérationnel en sont notamment les indices. Plus encore, la Constitution post-transitionnelle béninoise révèle également, au travers du régime présidentiel qu'elle prévoit, que les négociations constitutives peuvent faciliter l'adoption d'un texte équilibré et donc potentiellement démocratisant. L'analyse confirme que cet effet induit par la recherche d'un consensus n'est pas propre au Bénin et peut opérer quelles que soient les questions litigieuses dans le pays concerné. A l'inverse, l'adoption unilatérale d'une Constitution accroît le risque d'un texte déséquilibré obérant la démocratisation. Néanmoins, la recherche d'un consensus inclusif tend à limiter le traitement du passé. Une Justice transitionnelle absente ou restreinte est en effet bien souvent concédée aux acteurs du régime, en contrepartie de la démocratisation. L'exemple du Bénin montre qu'elle n'est cependant pas nécessairement sacrifiée et que des solutions alternatives à une Justice rétributive peuvent être trouvées.

Dès lors, bien que moins conforme aux standards démocratiques, le choix du consensus, en tant que principe directeur du processus constituant, s'avère démocratisant et même plus démocratisant que l'application du principe majoritaire. Néanmoins, son efficacité lors de la transition constitutionnelle béninoise fut possible grâce à d'autres caractéristiques du droit constitutionnel de transition. La recherche d'un consensus inclusif est en effet exigeante et risquée et nécessite donc d'être adéquatement rationalisée. L'analyse comparative le révèle. Bien qu'apparemment identiques à celle du Bénin, les CNS postérieures ne parvinrent en effet pas à maintenir un consensus aussi réel, notamment durant la seconde phase de la transition. Cette lacune, notamment perceptible au travers de certains processus reconstituants, permet de mieux comprendre l'exceptionnelle

réussite de la transition constitutionnelle béninoise, car elle découla notamment de la reprise d'instruments mis en œuvre au Bénin, mais inadaptés au contexte politique dans lesquels ils devaient être appliqués.

# Conclusion de la Partie 1

L'analyse systémique et logique de la transition constitutionnelle béninoise montre qu'elle se caractérisa par deux principes directeurs : l'inclusion et le consensus. Ils procédèrent de la décision initiale du Président Kérékou d'organiser une Conférence nationale des Forces vives de la Nation. Ils furent ensuite maintenus au sein de la Conférence nationale devenue souveraine. Elle les préserva enfin lors de la seconde phase du processus grâce aux décisions qu'elle prit concernant les institutions de transition et la procédure reconstituante. Le maintien du Président Kérékou et l'abaissement de ses compétences, associés à la sélection d'un Premier ministre fort et à la formation d'un organe législatif puissant et resserré autour des ténors de la Conférence nationale, y contribuèrent notamment.

Si la normalisation institutionnelle conduisit néanmoins à l'affaiblissement du niveau de l'inclusion et du consensus lors de la seconde phase, sa portée fut limitée, les principales décisions ayant déjà été prises au sein de la Conférence nationale. La déconstitutionnalisation, les institutions de transition et la procédure reconstituante, ainsi que les linéaments de la future Constitution furent ainsi tous issus de négociations inclusives. Ces négociations ne furent en outre pas seulement internes à la Conférence nationale, mais impliquèrent également la recherche d'un consensus avec le Président Kérékou. Ces doubles discussions expliquent que les actes de Conférence nationale ne soient pas, en dépit de sa souveraineté, les seuls à réaliser la déconstitutionnalisation et la reconstitutionnalisation. Toutefois, l'intervention présidentielle ne fit en réalité que les mettre en œuvre. *A priori* incohérente, elle ne s'avère donc pas contraire à la logique de la transition. Elle reflète en revanche la primauté attachée à l'inclusion et au consensus au cours de la transition constitutionnelle béninoise.

Ces deux principes directeurs agissent complémentaires. La première consista à réunir au sein de la Conférence nationale des participants internes et externes à l'ancien



régime, auxquels furent associés des participants très diversifiés. Ce fut la cooptation des acteurs, qui permit de constituer un panel aussi inclusif. Le choix du consensus rendit ensuite l'inclusion effective, en autorisant chaque participant à prendre pleinement part à l'élaboration et à l'adoption de chaque décision, qu'il soit majoritaire ou minoritaire. La conjonction de l'inclusion et du consensus permit ainsi d'intégrer pleinement la diversité sociale au processus constituant, à un degré relativement rare, y compris parmi les transitions donnant lieu à la mise en place d'un organe originaire de transition inclusif.

Cette intégration de la diversité sociale eut une très forte incidence sur le déroulement de la transition constitutionnelle béninoise. Elle apaisa en effet la conflictualité et renforça l'adhésion des acteurs et de la population au processus constituant. Elle modéla également les décisions prises et concourut ainsi à l'adoption d'une Constitution démocratique. En outre, l'inclusion et le consensus tendent à rendre cette Constitution démocratique, c'est-à-dire de nature à participer à la mise en place d'une Démocratie effective. L'intégration de la diversité sociale dans le processus constituant favorise en effet son application cohérente lors de la consolidation, car elle renforce la légitimité de la Constitution aux yeux des acteurs et de la population et participe de l'évolution des pratiques. La réalisation d'un processus constituant inclusif et consensuel impose en effet aux acteurs de coopérer, y compris avec leurs anciens ennemis. Elle collabore ainsi à la réconciliation et, plus globalement, à l'acceptation du pluralisme et à la pacification des relations politiques. Sans être elle-même conforme aux standards démocratiques, elle favorise donc l'apprentissage par les acteurs de valeurs et de comportements cardinaux de la Démocratie dès la transition, ce qui facilite leur consolidation ultérieure.

L'analyse comparative confirme cette incidence spécifique de l'inclusion et du consensus en montrant que l'élection au suffrage universel direct et l'application du principe majoritaire tendent à exclure des acteurs du processus, soit qu'ils ne soient pas qualifiés pour participer, soit qu'ils soient trop minoritaires pour influencer sur les décisions. Ce faisant, elles « politisent » la transition et accroissent les conflits entre les participants et la contestation du processus par les exclus. Leurs effets sont d'autant plus difficiles à réguler que la culture politique des acteurs n'intègre encore ni la défaite politique, ni la résolution pacifique des différends et que les partis politiques ne sont pas encore nécessairement les canaux d'expression principaux des opinions. Dès lors, même si la transition aboutit, non seulement la Constitution adoptée sera moins équilibrée, mais le degré d'adhésion au nouveau régime sera également affaibli.

L'inclusion et le consensus sont au contraire des principes directeurs doublement démocratisants, parce qu'ils concourent à l'adoption d'un texte constitutionnel démocratique, d'une part, et qu'ils contribuent à ce que les acteurs puissent en développer une pratique démocratisante, d'autre part. L'analyse comparative permet cependant de mesurer que l'initiative, le maintien et la réussite d'un processus constituant inclusif et consensuel ne relèvent jamais exclusivement de choix autonomes des acteurs. Si leur bonne volonté importe, les rapports de force sont également déterminants. C'est en effet l'équilibre des

relations entre les acteurs qui explique la mise en place d'un organe originaire de transition inclusif et c'est également lui qui les conduit à coopérer tout au long de ses travaux et jusqu'à la fin de la transition. Faute de quoi, soit les négociations s'arrêtent, soit elles perdurent mais ne sont pas réelles, car un groupe d'acteurs est en fait suffisamment puissant pour décider sans coopérer ou pour ne pas appliquer les décisions arrêtées. Dès lors, le processus cesse d'être effectivement inclusif et consensuel.

Néanmoins, même lorsque les rapports de force sont équilibrés, mener un processus inclusif et consensuel demeure exigeant, en raison des antagonismes et des enjeux propres à la transition. Sa réussite au Bénin fut possible, car l'intégration de la diversité sociale dans le processus constituant fut conjuguée à la rationalisation de la transformation sociale.



## **Partie 2**

# **La rationalisation de la transformation sociale par le processus constituant**



Les relations entre transition démocratique et droit constitutionnel sont ambivalentes.

De prime abord, transition démocratique et droit constitutionnel reposent sur des dynamiques et logiques profondément différentes. Alors que le droit constitutionnel a vocation à la pérennité et incarne la permanence et la continuité de l'Etat, la transition démocratique est au contraire toujours un intermède d'instabilité. Si sa durée peut varier, une transition démocratique est nécessairement temporaire, puisque destinée à permettre le passage entre deux régimes. Elle est de surcroît subversive, qu'elle soit ou non une révolution politique au sens strict : sa finalité est la mise en place d'un régime radicalement différent du précédent, cette transformation s'accomplissant au fil du processus. Une transition démocratique consiste ainsi – en l'espace de quelques mois – à adopter des mesures nombreuses et complexes démantelant un régime dictatorial ou totalitaire et instaurant la Démocratie. Elle est donc un processus de démocratisation condensé : c'est « *l'histoire qui accélère et parfois s'affole* »<sup>1085</sup>.

Inhérent à sa temporalité et sa radicalité, cet affolement est également inséparable de l'incertitude et des affrontements jalonnant toute transition démocratique. En raison des tensions entre les acteurs, dont les intérêts idéologiques et stratégiques divergent, les processus transitionnels sont rarement linéaires. Ils se construisent au contraire à l'épreuve des faits, au fil de crises, de blocages, voire de retours en arrière. Au-delà de leurs résultats, ils sont donc eux-mêmes imprévisibles et chaotiques. Cet empirisme et cette effervescence sont également très éloignés du droit constitutionnel, prescripteur d'un devoir-être et empreint d'une rigueur et d'une rationalité consubstantielles de sa nature juridique.

Le postulat de l'extranéité du droit constitutionnel est pourtant rapidement démenti par l'importance quantitative et qualitative des transitions constitutionnelles au cours des

<sup>1085</sup> Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 1999, p. 12.

transitions démocratiques. Le renouvellement du système constitutionnel est ainsi non seulement considéré comme prioritaire par les acteurs, mais fait également l'objet des premières revendications. Aujourd'hui, il semble même indispensable à toute transition démocratique et est en fait un volet essentiel de la démocratisation.

En effet, l'adoption d'une nouvelle Constitution est, d'une part, le symbole du changement de régime et, d'autre part, le socle du changement des pratiques politiques. La transition constitutionnelle accompagne à cet égard la transition démocratique dans sa finalité. Toutefois, l'interaction entre droit constitutionnel et transition démocratique ne se limite pas à cette première dimension. La transition constitutionnelle peut également collaborer au déroulement de la transition démocratique en palliant sa précarité par la rationalisation de la transformation sociale.

La transition constitutionnelle ne consiste en effet pas uniquement à adopter une Constitution démocratique : elle intègre aussi l'organisation d'un processus constituant favorisant ce résultat. Elle peut par exemple le stabiliser en le planifiant, par la mise en place d'institutions de transition ou encore par la constitutionnalisation d'étapes permettant l'édification de « cliquets anti-retour » et le renforcement de la confiance entre les participants. Paradoxalement, un droit constitutionnel de transition peut donc accompagner les bouleversements momentanés générés par la transition démocratique en prévenant ou en dénouant des crises ou en contraignant les acteurs à respecter leurs engagements.

Cette rationalisation de la transformation sociale par le processus constituant est susceptible de jouer un rôle fondamental pour la réussite de la transition démocratique. Elle représente toutefois un défi majeur. Rationaliser une période tourmentée et caractérisée par d'importants enjeux de pouvoir est d'abord un oxymore. Rationaliser par le droit constitutionnel dans un contexte post-autoritaire est ensuite aléatoire.

Dans un régime dictatorial, voire totalitaire, le droit constitutionnel n'est en effet jamais perçu ni comme un instrument de préservation des droits des gouvernés, ni comme une limite à l'exercice du pouvoir par les gouvernants. Il est au contraire un outil au service de leur domination et parfois de la suprématie de l'idéologie véhiculée par le régime. La rationalisation de la transformation sociale par le processus constituant exige donc une profonde évolution de la perception du droit constitutionnel dès la transition. Elle implique que les acteurs acceptent et parviennent à se soumettre aux règles constitutionnelles, ce qui demeure un pari et relève de l'apprentissage.

La transition constitutionnelle menée au Bénin est riche d'enseignements tant quant à l'importance de la rationalisation de la transformation sociale, qu'aux mécanismes favorisant sa réussite. La résurgence du constitutionnalisme eut en effet une influence majeure sur le bon déroulement et la réussite de la transition béninoise. Elle se caractérisa par des mécanismes comparables à ceux utilisés dans le cadre d'autres processus ayant également permis la démocratisation. *A contrario*, l'expérience d'autres pays montre qu'une ingénierie constitutionnelle défailante est une source de crises, voire d'échec de la transition. La défailance ne signifie pas nécessairement que la normalisation fut lacunaire. Au

contraire, la réussite de la rationalisation de la transformation sociale repose sur l'équilibre trouvé entre le regain du constitutionnalisme et le pragmatisme indispensable au processus transitionnel.

Dans le cadre d'une transition démocratique, rechercher cet équilibre semble incohérent, dans la mesure où il n'est pas parfaitement conforme à l'Etat de droit, aujourd'hui inséparable de toute Démocratie effective. Cet équilibre est pourtant justement démocratisant, car il permet une rationalisation appropriée au contexte spécifique de la transition. La mise en œuvre d'un processus constituant inclusif et consensuel renforce de surcroît son importance.

La participation simultanée d'acteurs diversifiés, dont les tenants et les opposants à l'ancien régime, et l'obligation de négocier compliquent en effet la prise des décisions et obèrent leur effectivité. Dans une telle configuration, l'optimisation des structures de décision est indispensable. Réunir les acteurs nécessite d'abord de mettre en place un organe originaire, institutionnalisé ou non, dont les structures internes sont adaptées à leur nombre et leur antagonisme, ainsi qu'aux enjeux de pouvoir inhérents à la transition. La Conférence nationale du Bénin est l'un de ces organes, à l'instar des Tables rondes Est-européennes ou de la CODESA et du MPNP sud-africains. L'analyse comparative confirme que le déroulement de la transition peut être facilité ou complexifié selon les structures choisies pour cet organe. Cette exigence vaut également, le cas échéant, pour les institutions de transition qui le suivront, leur mise en place étant toujours une étape délicate au cours de la transition. La constitutionnalisation des décisions prises, qu'elles aient trait au processus ou à l'avenir, est ensuite fondamentale. Leur normativisation, qui fut opérée au Bénin, permet en effet de les parer d'une force spécifique concourant à leur respect et renforçant la confiance des participants. Elle agit également sur la future consolidation en amorçant la restauration du Droit.

La transition constitutionnelle béninoise démontre également l'importance du pragmatisme. Une rationalisation efficace exige de tenir compte de l'ampleur des bouleversements et de l'intensité des luttes de pouvoirs, notamment lorsque le processus est inclusif et impose la négociation. Elle implique donc d'admettre la souplesse des concepts juridiques proclamés, voire même des règles posées. L'analyse comparée le confirme, tout en montrant que cette flexibilité est d'un maniement complexe : elle peut manifester un réalisme indispensable à la poursuite de la démocratisation ou révéler le dévoiement du processus. La cohérence entre les aménagements apportés et la logique de la transition constitue à cet égard un indicateur pertinent quant à leur nature réelle. L'ingénierie constitutionnelle doit ensuite être adaptée au contexte dans lequel elle est mise en œuvre. Le droit constitutionnel démocratisant doit ainsi répondre tant au contexte post-autoritaire ou post-totalitaire, qu'aux réalités nationales du pays concerné.

La rationalisation de la transformation sociale par le processus constituant peut donc soutenir la transition démocratique. Comme le montre la transition constitutionnelle béninoise, elle est tout particulièrement importante dans le cadre d'un processus inclusif



et consensuel, qui est certes efficace pour la démocratisation, mais exigeant. Elle repose sur un équilibre entre résurgence du constitutionnalisme (**Titre 1**) pragmatisme du droit constitutionnel de transition (**Titre 2**).

# **Titre 1**

## **La résurgence du constitutionnalisme**



Dans tout Etat, une transition démocratique est une période de bouleversements. Toujours amorcée dans le cadre d'une crise politique aiguë, elle est destinée à déconstruire l'existant pour bâtir un régime nouveau et démocratique, dont les caractéristiques exactes sont à déterminer. Réaction contre le système jusque-là en vigueur, elle est également, pour les opposants, un moyen de remplacer les gouvernants et de renouveler les règles d'accès et d'exercice du pouvoir politique. Elle n'est toutefois pas circonscrite à la sphère politique *stricto sensu*. Elle intègre en effet fréquemment une aspiration plus globale à la transformation sociale, économique et culturelle. Elle est ainsi bien souvent perçue comme le moment de refondation d'une société nouvelle. Période de réformes majeures, une transition démocratique est donc par essence déstabilisante.

La déstabilisation résulte également des dissensions émaillant la transition. Ces désaccords sont d'abord idéologiques, car il n'y a pas d'unanimité quant au résultat à atteindre, ni même quant à la pertinence du changement. L'enclenchement de la transition démocratique ne signifie en effet jamais que les acteurs et même la population ne soient dans leur ensemble convaincus de l'opportunité de mettre fin au régime. Elle ne signifie non plus jamais qu'il y ait unanimité quant au régime démocratique à construire. Le processus de transition implique cependant de le déterminer et donc de faire des choix, qui sont l'objet de débats, de querelles, voire d'affrontements. Ils ne sont toutefois pas qu'idéologiques, mais aussi stratégiques. La fin d'un régime induit en effet que ses tenants perdent leurs acquis politiques, économiques et/ou culturels, tandis que d'autres peuvent y accéder. La transition et l'incertitude l'entourant poussent alors à leur paroxysme les tensions pour l'accès aux différentes formes du pouvoir pendant et après le processus.

Parce qu'elle a trait aux caractéristiques de l'Etat et à l'exercice suprême du pouvoir politique, la transition constitutionnelle est spécialement sujette aux conflits idéologiques et stratégiques. Les processus constitutifs inclusifs et consensuels y sont d'ailleurs tout

particulièrement vulnérables. Ils se caractérisent en effet d'abord par leur hétérogénéité, c'est-à-dire par la participation simultanée des acteurs internes et externes à l'ancien régime. Cette configuration ne signifie certes pas que les conflits soient plus aigus. Elle implique en revanche une résistance au changement des tenants de l'ancien régime, qui disposent encore de ressources institutionnelles et coercitives, ainsi qu'un antagonisme et une défiance accrues entre les participants. Ces processus exigent en outre que ces participants coopèrent en dépit de leurs différences, car leur poursuite et leur aboutissement sont conditionnés par la capacité des acteurs à parvenir à des accords pour l'ensemble des mesures à prendre, notamment au cours de leur première phase.

Efficaces dans le cadre de la démocratisation, les processus inclusifs et consensuels sont donc extrêmement complexes à mener. Si des paramètres personnels et conjoncturels peuvent concourir à leur réussite, leur rationalisation est alors prépondérante. Elle implique de parvenir à réguler la transformation sociale, dans le cadre d'un processus constituant intégrant la diversité sociale.

Le droit constitutionnel, c'est-à-dire les règles constitutionnelles et non la science dont elles sont l'objet, peut être l'outil de cette régulation. La transition constitutionnelle n'est en effet pas exclusivement matérielle, au sens où elle ne comprend pas uniquement les règles plus ou moins formelles abrogeant la Constitution autoritaire ou composant la nouvelle Constitution démocratique. Elle inclut également de nombreuses règles destinées à réguler l'élaboration des règles matérielles. Ce droit constitutionnel de transition poursuit le même triple objet que le droit constitutionnel ordinaire défini par le Doyen Favoreu : il est à la fois institutionnel, normatif et substantiel<sup>1086</sup>. Sa principale particularité ne tient donc pas à son objet, mais à sa fonction. Contrairement au droit constitutionnel ordinaire, il n'est en effet pas le cadre du fonctionnement régulier de l'Etat et de l'ordre juridique. Il régit au contraire la mise en place de ce nouveau cadre constitutionnel. Nécessairement temporaire, il s'inscrit en revanche tout autant dans la perspective du constitutionnalisme.

Le terme « constitutionnalisme » ne désigne pas ici « *les régimes politiques, qui grâce à l'établissement d'un contrôle de constitutionnalité exercé par une instance politico-judiciaire » indépendante », rendent possible la limitation du pouvoir législatif lui-même en veillant à la conformité des lois à la constitution et à ses principes* »<sup>1087</sup>. Comme le souligne Olivier Beaud, cette conception positiviste se situe en fait « *aux antipodes du constitutionnalisme car elle conduit à admettre comme constitution tout statut de l'Etat, codifié dans une loi constitutionnelle, et doté d'une « valeur » juridique supérieure à toutes les autres lois* »<sup>1088</sup>. Elle neutralise en effet la fonction politique des

1086 Louis FAVOREU, « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit », *RFDC*, 1990, p. 73-77.

1087 Philippe RAYNAUD, « Constitutionnalisme », in Denis ALLAND et Stéphane RIALS, *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, « Quadrige », 2003, p. 266.

1088 Olivier BEAUD, « Constitution et constitutionnalisme », in Philippe RAYNAUD et Stéphane RIALS, *Dictionnaire de philosophie politique*, PUF, « Quadrige », 2003, p. 141.

Constitutions ainsi que leur contenu, laissant ainsi une totale liberté aux gouvernants dans leur élaboration.

Or, le constitutionnalisme est en réalité consubstantiel du libéralisme politique. Originellement, ce terme était utilisé « *pour désigner des idéaux et des techniques de limitations juridiques du pouvoir* »<sup>1089</sup> : le constitutionnalisme est ainsi d'abord téléologique et non procédural, ce qui lui donne sa raison d'être. Il a cependant évolué en parallèle de la construction de l'Etat et de la Constitution modernes. *Stricto sensu*, il est donc aujourd'hui la limitation du pouvoir politique au moyen d'une Constitution conçue comme juridique et destinée à protéger les individus<sup>1090</sup>.

Ainsi entendu, le constitutionnalisme est inhérent à la Démocratie constitutionnelle et absent des régimes dictatoriaux et totalitaires, au sein desquels le Droit est au contraire un instrument aux mains des gouvernants. Il n'est toutefois pas seulement le résultat attendu de la transition démocratique, mais également l'un de ses agents. L'encadrement constitutionnel de la transition peut en effet s'avérer un excellent vecteur de rationalisation de la transformation sociale. Il s'apparente au constitutionnalisme, qu'il augure, tout en ayant une coloration spécifique : sa principale vocation est de réguler l'exercice du pouvoir constituant, la Constitution démocratique est encore absente et les règles constitutionnelles qui le composent se définissent alors davantage matériellement que formellement.

L'efficacité des règles constitutionnelles peut s'expliquer par leur formalisme et/ou leur garantie juridictionnelle, mais – au cours de la transition – leur force symbolique est prépondérante. Inhérente à leur nature, cette dernière résulte aussi du regain d'intérêt pour les questions et débats constitutionnels générés par la transition parmi les acteurs, comme parmi la population. Manifeste au Bénin, il est visible au cours de très nombreux processus. Il traduit une croyance et une aspiration à l'encadrement et à la limitation du pouvoir politique par les règles constitutionnelles, qui accroissent l'efficacité des règles adoptées. Il se justifie également par la finalité de la transition, car la Démocratie est aujourd'hui perçue comme nécessairement constitutionnelle.

Le processus constituant peut donc contribuer à la réussite de la transition démocratique par l'adoption d'une Constitution démocratique, mais aussi par la rationalisation de la transformation sociale. Au Bénin, cette rationalisation fut d'abord possible en raison de la structuration de la Conférence nationale. Au regard de la complexité des discussions à mener, il est en effet essentiel que les organes originaires de transition soient dotés de structures permettant leur bon déroulement. Au sein de la Conférence nationale, le découpage du processus de décision entre les commissions de travail et la plénière joua ainsi un rôle majeur dans leur efficacité. Au Bénin, les principales décisions purent ainsi être

<sup>1089</sup> Michel TROPER et Dominique CHAGNOLLAUD (Dir.), *Traité international de droit constitutionnel – Théorie de la Constitution*, Dalloz, 2012, p. 116.

<sup>1090</sup> Olivier BEAUD, « Constitution et constitutionnalisme », in Philippe RAYNAUD et Stéphane RIALS, *Dictionnaire de philosophie politique*, PUF, « Quadrige », 2003, p. 134.

prises en neuf jours. De même, l'influence de leurs présidents s'avéra prépondérante pour leur réussite. L'analyse comparative atteste de l'importance des structures de décisions, la CODESA sud-africaine et l'Assemblée constituante tunisienne l'illustrent par exemple *a contrario*.

La résurgence du droit constitutionnel n'est toutefois pas uniquement institutionnelle. Le droit constitutionnel de transition peut également comprendre une ingénierie spécifique de constitutionnalisation du processus constituant. Au Bénin, elle fut manifeste par la transformation de la Conférence nationale en organe constituant par le truchement de sa déclaration de souveraineté. Cette évolution est assez atypique dans le cadre des processus inclusifs et consensuels et la distingue par exemple de la Table ronde polonaise ou de la CODESA sud-africaine. La constitutionnalisation reposa ensuite sur l'adoption d'une Constitution de transition, conduisant à la mise en place d'institutions spécifiques et temporaires, chargées d'achever le processus constituant. Symbole du regain d'intérêt et de la confiance envers le droit constitutionnel, cette constitutionnalisation s'avère également un agent efficace de restauration du Droit.

L'analyse rétrospective de la transition constitutionnelle du Bénin ne doit toutefois pas occulter que l'ingénierie constitutionnelle s'est construite au fil de son déroulement, afin de solutionner des problèmes, voire de résoudre des crises. La résurgence du constitutionnalisme est donc davantage consécutive de choix destinés à réguler la transition, qu'une conséquence anticipée et recherchée par les acteurs. La mise en place de structures adaptées à l'inclusion et au consensus (**Chapitre 1**), ainsi que la constitutionnalisation proprement dite de la transition (**Chapitre 2**) sont ainsi d'abord utilisées comme des techniques de rationalisation de la transformation sociale.

# Chapitre 1

## La rationalisation organique

Le bilan de la Conférence nationale du Bénin est exceptionnel. Ses travaux ne durèrent que neuf jours – du 19 au 28 février 1990 – mais permirent l’adoption des décisions fondamentales, qui fondèrent et régirent l’ensemble de la transition démocratique. Pourtant, rien ne la prédestinait à une telle efficacité. Le choix d’une transition constitutionnelle fondée sur l’inclusion et le consensus pouvait au contraire faire craindre que les débats s’étirent sur plusieurs mois, voire années, le temps que ses membres hétérogènes et diversifiées parviennent à s’entendre. Le risque était même que les discussions ne puissent jamais aboutir.

Deux facteurs supplémentaires aggravaient cette difficulté. Une partie des acteurs souhaita d’abord que la Conférence nationale proclame sa souveraineté, ce qui exigea des délibérations supplémentaires et perturba en profondeur son activité. Ses compétences étaient ensuite très larges. Elles ne se limitaient en effet ni à la transition politique, ni à la transition constitutionnelle au sens strict : la Conférence nationale devait aussi examiner de nombreuses questions économiques, sociales et culturelles.

Pourtant, s’ils dépassèrent de quatre jours la date établie dans le décret la convoquant<sup>1091</sup>, les travaux ne s’éternisèrent pas et la Conférence nationale remplit le projet d’ordre du jour dressé par le Comité préparatoire<sup>1092</sup>. Ainsi, dès le 20 février, le Présidium était mis en place et le Règlement intérieur adopté. Alors que ses commissions de travail avaient été installées le 22 février, le rapport de la Commission chargée des problèmes économiques et sociaux et le rapport de la Commission des affaires constitutionnelles purent être présentés à la plénière dès le 26 février. Le lendemain, ces deux rapports ainsi

---

1091 Le décret n° 90-40 du 23 février 1990 portant convocation de la Conférence nationale et détermination de sa mission est un décret de régularisation. Il indiquait que ses travaux se tiendraient du 19 au 24 février 1990.

1092 Pour la chronologie des travaux, voir *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 3-11.



que celui de la Commission de l'Éducation, de la Culture, des Sciences, des Sports et de l'Environnement étaient adoptés, tandis que Nicéphore Soglo était élu Premier ministre. Le 28 février, la Conférence adopta enfin l'ensemble de ses motions et résolutions, écouta la lecture du Rapport général et clôt ses travaux.

La Conférence nationale du Bénin fit donc preuve d'une redoutable efficacité. L'excellent travail réalisé par son Comité préparatoire y contribua. Outre sa composition et la transmission des contributions reçues, il avait également préparé plusieurs projets, qui constituèrent une base pour les travaux<sup>1093</sup>. Il s'agit notamment des projets d'ordre du jour et de règlement intérieur, du projet de loi relative aux associations politiques, ainsi que de quatre documents thématiques relatifs à l'éducation, à l'économie, la vie politique et aux libertés et droits de l'Homme, dont notamment le document intitulé *Vie politique nationale de 1960 à 1990 – Système partisan, nouveaux principes constitutionnels*. Son rôle fut donc déterminant et la qualité de ses propositions explique que la Conférence nationale se soit appuyée sur elles, même après avoir proclamé sa souveraineté. Lors de sa clôture, elle prit d'ailleurs une motion de félicitations au Comité préparatoire<sup>1094</sup>.

La Conférence nationale était aussi matériellement contrainte de limiter la durée de ses travaux, en raison des coûts liés à leur tenue et de l'absence de *per diem* pour les délégués. Or, sans altérer nécessairement la dimension intégrative des négociations, la pression du temps, liée à un délai et à un coût, réduit en fait leur durée<sup>1095</sup>.

L'analyse comparative révèle toutefois que ces paramètres n'épuisent pas l'explication. A l'exception notable de la CNS du Zaïre, dont les travaux durèrent près d'un an et demi (du 7 août 1991 au 6 décembre 1992), toutes les autres CNS achevèrent les leurs en moins de quatre mois<sup>1096</sup>. Cette durée excède bien sûr les neuf jours de la Conférence nationale du Bénin, mais demeure brève. Pourtant, les CNS postérieures ne connurent généralement ni les mêmes contraintes pratiques, ni le même degré de préparation.

Dès lors, la durée exceptionnellement courte des travaux de la Conférence nationale du Bénin semble principalement s'expliquer par la rationalisation des négociations

1093 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 42-43.

1094 Motion de félicitation au Comité préparatoire du 28 février 1990 : « – Considérant le temps court dont ils ont disposé pour préparer la Conférence des Forces Vives de la Nation, – Considérant les difficultés de tous ordres qu'ils ont patiemment et méthodiquement surmontées pour réunir les présentes assises, – Constatant la parfaite organisation matérielle, le bon déroulement et le succès des travaux, – La Conférence des Forces Vives de la Nation exprime aux membres du Comité National Préparatoire ses chaleureuses félicitations et ses sincères remerciements », in *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 177.

1095 Lionel ROBOT, « Les effets de la pression du temps sur les négociations bilatérales et multilatérales », *Négociations*, 2008/2, n° 10, p. 53-73.

1096 Les travaux des Conférences nationales se tinrent du 25 février au 10 juin 1991 au Congo, du 8 juillet au 28 août 1991 au Togo, du 29 juillet au 3 novembre 1991 au Niger et enfin du 15 janvier au 7 avril 1994 au Tchad.

inclusives en son sein. Elle résulta de la mise en place de structures internes adaptées, qui furent ensuite reprises dans les CNS postérieures (**Section 1**).

La brièveté des travaux de la Conférence nationale du Bénin s'explique également par le fait qu'elle se soit exclusivement chargée de la première phase de la transition. Elle choisit en effet de passer ensuite le relai à des institutions de transition. Cette normalisation contribua à ce que la transition constitutionnelle aboutisse rapidement dans ce pays. Elle était néanmoins un risque, car elle abaissait le niveau d'inclusion et de consensus (**Section 2**).

Les deux phases de la transition béninoise attestent ainsi de l'incidence des structures de décision sur la rationalisation de la transition, également confirmée par l'analyse comparative.

## SECTION 1. LES STRUCTURES INTERNES DE LA CONFÉRENCE NATIONALE

L'organisation interne de la Conférence nationale du Bénin relève du droit constitutionnel de transition. Ce dernier se définit en premier lieu matériellement. Dès lors, quelle que soit leur forme, les règles relatives au fonctionnement de l'organe chargé de la transition constitutionnelle en font partie. En outre, la déclaration de souveraineté de la Conférence nationale renforça leur caractère constitutionnel, en consacrant leur auteur comme le titulaire du pouvoir constituant originaire. Il fut enfin conforté par le formalisme que leur conféra leur inscription au sein du Règlement intérieur de la Conférence nationale.

Ce dernier fut élaboré sur la base du projet prérédigé par le Comité préparatoire, que la Conférence nationale amenda. Il fut approuvé par acclamations dès le lendemain de son ouverture, soit le 20 février<sup>1097</sup>. Contrairement à une assemblée parlementaire classique<sup>1098</sup>, la Conférence nationale put l'adopter sans contrainte juridique. Cette liberté, ultérieurement affermie par sa déclaration de souveraineté, résultait principalement de son statut d'organe originaire de transition. Extraordinaire, elle était en effet un organe inédit, dont la mise en place dérogeait aux règles en vigueur et reposait principalement sur un pacte passé entre les acteurs. Dans la mesure où elle n'était donc précisément pas une institution, la question de la validité juridique de ses décisions était privée de sens. L'institutionnalisation de son organisation au moyen du Règlement intérieur fut néanmoins une première technique de rationalisation. Elle manifestait en effet l'accord des participants

<sup>1097</sup> *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 4 et Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat, ANRT, Tome 1, p. 94.

<sup>1098</sup> Ainsi, par exemple, les règlements intérieurs adoptés par les Assemblées nationales française et béninoise sont obligatoirement contrôlés par le juge constitutionnel conformément aux dispositions respectives de l'article 61 de la Constitution française et de l'article 117 de la Constitution du Bénin. Pour davantage de détails concernant le contrôle du règlement intérieur de l'Assemblée nationale en France, voir Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, Domat droit public, 26<sup>e</sup> édition, 2012, p. 730-731.

quant aux règles arrêtées et permettait ainsi de les fixer et de les rendre accessibles et opposables.

Suivant le projet conçu par son Comité préparatoire, la Conférence nationale du Bénin s'organisa à l'image d'une assemblée parlementaire. Ce classisme peut surprendre. Toutefois, le nombre élevé de ses membres explique le rapprochement entre les deux types de structure. Les CNS postérieures s'organisèrent d'ailleurs de manière analogue et inscrivirent également leur choix dans un Règlement intérieur<sup>1099</sup>. Au Congo<sup>1100</sup>, au Togo<sup>1101</sup>, au Niger<sup>1102</sup>, son adoption ne posa pas plus de difficultés qu'au Bénin. Elle fut en revanche plus complexe au Zaïre<sup>1103</sup> et au Tchad<sup>1104</sup>, sans que cela n'eut un lien avec les structures internes retenues.

Le choix de former la Conférence nationale sur le modèle d'une assemblée parlementaire ordinaire rationalisa en fait les négociations inclusives. L'organisation institutionnelle (§ 1) et une présidence aménagée des débats (§ 2) favorisèrent en effet leur aboutissement.

1099 Les Règlements intérieurs des Conférences nationales zaïroise et tchadienne n'ont pu être consultés dans leur intégralité. Ils sont donc généralement analysés grâce aux sources doctrinales. Exceptionnellement, certaines données les concernant n'ont pu être collectées. Dans cette hypothèse, ils ne sont pas cités en référence dans les développements suivants. Toutefois, à quelques éventuelles particularités près, ils présentaient des dispositions analogues à celles des Règlements intérieurs adoptés dans les autres pays.

1100 Au Congo, une commission *ad hoc* de vingt-six membres fut mise en place, le 2 mars 1991, pour la rédaction du Règlement intérieur. Elle acheva ses travaux le 6 mars. L'adoption du Règlement intérieur n'intervint cependant que le 11 mars en raison des débats relatifs à la souveraineté. Voir Emmanuel NOMBO, *L'évolution constitutionnelle et démocratique en Afrique : le cas du Congo-Brazzaville*, Thèse de doctorat, Aix-Marseille III, 2003, p. 60-61.

1101 Au Togo, l'adoption du Règlement intérieur eut lieu sans difficulté majeure le 11 juillet 1991, même si elle donna lieu à quelques querelles de procédure traduisant la volonté de certains membres de l'opposition de ne rien céder au camp présidentiel. Voir Stéphane SCRIVE, *La crise de la Démocratie en Afrique – L'exemple du Togo*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2009, p. 80.

1102 Les règles relatives au fonctionnement de la Conférence nationale nigérienne furent fixées par l'Acte II/CN portant Règlement intérieur, adopté le 1<sup>er</sup> août 1991.

1103 Le Règlement intérieur de la Conférence nationale zaïroise fut adopté le 18 avril 1992 par la plénière. Seules des modifications mineures furent apportées au projet élaboré par la commission dirigée par Marcel Lihau de l'UDPS. Voir Gauthier DE VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 75.

1104 Au Tchad, l'adoption du Règlement intérieur donna en effet lieu à plusieurs journées de débats. Cette lenteur résulte de leur mauvaise direction, ainsi que d'un désaccord majeur relatif aux conséquences à tirer de l'Acte relatif à la souveraineté. La longueur des discussions découle également de débats portant sur des points fondamentaux pour l'issue de la Conférence tels que la question de la majorité en cas de vote ou du mode de scrutin. L'adoption du Règlement intérieur eut lieu le 28 janvier 1993, par acclamations. Toutefois, elle faillit entraîner une crise plus grave encore au sein de la Conférence. En effet, la séance avait été levée et le Règlement était considéré comme adopté, alors même que cette adoption avait donné lieu à de vives protestations des partis politiques. La crise majeure, qu'aurait causée un retrait du Forum, fut évitée de justesse, mais un fort sentiment de malaise perdura plusieurs jours en raison du manque de dialogue et d'écoute que traduisait cette manœuvre. Voir Robert BUIJTENHUIJS, *La conférence nationale souveraine du Tchad*, Karthala, 1993, p. 64-70.

## § 1. La rationalisation des travaux par l'organisation institutionnelle

Les structures internes dont s'est dotée la Conférence nationale du Bénin rationalisèrent le déroulement des négociations inclusives. La coexistence des commissions de travail et de la plénière facilita la prise des décisions sans affaiblir leur caractère consensuel (A), tandis que l'élection du Présidium légitima sa direction (B). L'organisation interne des CNS postérieures peut être mise en parallèle avec celle de la Conférence nationale du Bénin, car elle s'en inspira directement et est donc presque identique.

### A. Une prise de décision optimisée par les structures institutionnelles

Le contexte de la transition rend difficile la prise de décisions, en raison de l'importance et de la complexité des questions à résoudre et des enjeux de pouvoir qu'elles suscitent. L'inclusion et le consensus accentuent encore cette difficulté en réunissant des acteurs dont les conceptions et intérêts divergent, mais qui doivent coopérer pour décider. En optant pour la structure classique des assemblées parlementaires, la Conférence nationale du Bénin simplifia le processus décisionnel (1), mais préserva sa cohérence et sa légitimité en conservant un rôle central à l'assemblée plénière (2).

#### 1. Une efficacité préservée : le travail préparatoire des commissions

Les décisions prises par la Conférence nationale du Bénin furent préparées par des commissions spécialisées, ce qui facilita leur adoption. En vertu de son Règlement intérieur, elle pouvait se subdiviser en autant de commissions de travail qu'elle le souhaitait<sup>1105</sup>, même s'il en dressait une première liste.

Le souci de la Conférence nationale souveraine de rationaliser ses travaux est perceptible dans ses choix afférents aux commissions de travail. Elle simplifia en effet le premier découpage opéré par le Comité préparatoire<sup>1106</sup>, car elle n'estimait pas souhaitable de maintenir plusieurs commissions ayant une vocation politique et institutionnelle<sup>1107</sup>. En vertu de l'article 20 du Règlement intérieur définitif, trois commissions furent donc instituées : – commission des Lois et des Affaires constitutionnelles, – commission chargée des problèmes économiques et sociaux, – commission de l'Éducation, de la Culture, des Sciences, des Sports et de l'Environnement.

<sup>1105</sup> Article 7 du Règlement intérieur de la Conférence nationale béninoise. Il en allait de même de l'article 8 du Règlement intérieur de la Conférence nationale congolaise et de l'article 6 du Règlement intérieur de la Conférence nationale nigérienne.

<sup>1106</sup> L'article 23 du projet de règlement intérieur prévoyait la création de cinq commissions : Commission d'orientation et de politique générales, Commission sur la vie institutionnelle et le système partisan, Commission sur le système économique et social, Commission sur l'éducation et la Culture, Commission sur les droits de l'homme, les libertés publiques et la justice.

<sup>1107</sup> Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat, ANRT, Tome I, p. 80.

Son Règlement intérieur définit également le domaine de compétences de chaque commission. Ainsi, la commission des Lois et des Affaires constitutionnelles était chargée de « 1. De définir le régime politique et le système des partis, les droits de l'Homme, les libertés publiques ; 2. De dégager les grandes orientations de la future Constitution ; 3. De définir le système et la procédure devant régir les conditions d'exercice du pouvoir d'Etat au lendemain de la Conférence jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution ».

Cette délimitation, combinée au nombre restreint de commissions, collabora à un déroulement harmonieux des travaux de la Conférence nationale béninoise. Sa prudence est confirmée *a contrario* par les choix opérés par les CNS postérieures. En effet, les Conférences nationales togolaise et tchadienne<sup>1108</sup> établirent respectivement six<sup>1109</sup> et sept<sup>1110</sup> commissions de travail. Au Congo et au Niger, les commissions furent plus nombreuses, car, aux commissions spécialisées, furent adjointes des commissions techniques. Ainsi, la Conférence nationale congolaise institua cinq commissions spécialisées, trois commissions *ad hoc* et quatre commissions techniques<sup>1111</sup>, tandis que la Conférence nigérienne adjoignait six commissions techniques à ses sept commissions de travail<sup>1112</sup>. La Conférence nationale du Zaïre mit quant à elle en place vingt-trois commissions spécialisées<sup>1113</sup>, dont les champs de compétence apparaissent en outre parfois difficilement distinguables<sup>1114</sup>. Cet excès rendait moins efficace la rationalisation des travaux.

1108 Robert BUIJTENHUIJS, *La conférence nationale souveraine du Tchad*, Karthala, 1993, p. 155.

1109 Au Togo, l'article 21 du Règlement intérieur prévoyait la mise en place de six commissions spécialisées : commission constitutionnelle et des institutions de la transition, commission des Affaires politiques et des Droits de l'Homme et des Libertés, commission des questions économiques, financières et foncières, commission Santé et Affaires sociales, commission Education, Recherche scientifique et Affaires socioculturelles et commission de la Défense et de la Sécurité.

1110 Au Tchad, la détermination des commissions suscita de vifs débats. Sept commissions furent finalement créées : commission Défense et sécurité, commission Politique et institutions, commission Droits de l'homme et communication, commission Economie et finances, commission Environnement, santé, affaires sociales et condition de la femme, commission Transition, et commission Education, culture, jeunesse et sports.

1111 Au Congo, l'article 23 du Règlement intérieur dressait la liste des commissions spécialisées : commission constitutionnelle et des libertés, commission des questions politiques, défense et sécurité, commission des questions économiques et financières, commission des questions santé, environnement et affaires sociales et commission éducative, affaires culturelles, sciences et technologies. S'ajoutaient également trois commissions *ad hoc* : commission sur les assassinats, commission sur les biens mal acquis et commission sur le rapatriement des fonds. Quatre commissions techniques furent enfin créées : finance ; santé ; sécurité, protocole, transport et hébergement ; presse (article 27 du Règlement intérieur).

1112 Au Niger, l'article 22 du Règlement intérieur dressait une liste de sept commissions spécialisées : commission des Affaires publiques, commission Socioculturelle, commission des Affaires économiques, commission des Crimes et abus politiques, économiques, socioculturels et autres, commission de l'Education, commission du Développement rural et commission de la Communication. Il existait également six commissions techniques : vérification des mandats ; financière ; sécurité ; santé ; protocole, transport et hébergement ; secrétariat (article 21 du Règlement intérieur).

1113 Gauthier DE VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 85.

1114 Les vingt-trois commissions créées par la Conférence nationale zaïroise étaient les suivantes : commission de la Charte de Transition, commission Constitutionnelle, commission Politique, commission Administrative et Territoriale, commission Juridique, commission de la Défense, de Sécurité et de la Protection Civile, commission des Biens Mal Acquis, commission des Assassinats et des violations des Droits de l'homme, commission de

A l'instar des commissions des assemblées parlementaires<sup>1115</sup>, les commissions de la Conférence nationale du Bénin étaient présidées par un bureau et pouvaient se subdiviser en sous-commissions<sup>1116</sup>. Elles étaient ses structures de base<sup>1117</sup>. Leur fonctionnement s'apparentait à celui des commissions permanentes des assemblées parlementaires<sup>1118</sup>. En effet, leurs décisions étaient toujours des propositions à soumettre à l'approbation de l'assemblée plénière de la Conférence<sup>1119</sup>. En outre, elles opérèrent dans un champ de compétence délimité. Toutefois, leur rôle conserva des spécificités. Alors que la tâche principale des commissions permanentes consiste à examiner des projets ou propositions de lois, c'est-à-dire des textes préparés par les titulaires de l'initiative parlementaire, les commissions de la Conférence nationale du Bénin entamèrent fréquemment leurs débats *ex nihilo*, hormis dans l'hypothèse où le Comité préparatoire avait préparé un projet. Cette particularité tenait à son identité d'organe originaire de transition, qui plus est souverain. Dès lors, l'assemblée plénière débattait et décidait à partir des projets de texte adoptés par les commissions spécialisées. Leur fonction était donc proche du rôle que joue aujourd'hui les commissions permanentes du Parlement français, contrairement à celui qu'elles avaient originellement<sup>1120</sup>.

---

l'Agriculture, de l'Élevage, de la Pêche et du Développement Rural, commission du Portefeuille de l'État, commission de l'Économie, Commerce, Industrie et Planification, commission des Eaux, Forêts, Mines et Énergie, commission des Finances, Banques, Monnaie et Crédit, commission des infrastructures de Transport, Communications, Postes et Télécommunications, commission de l'Éducation, commission de la Recherche Scientifique et Technologique, commission Sociale et Culturelle, commission de la Santé, commission de l'Environnement et de la Conservation de la Nature, commission de l'Information, de la Presse et de l'Audiovisuel, commission de l'Éthique, commission de la Famille, de la Femme et de l'Enfant et commission de la Population, de la Statistique et de la Documentation.

- 1115 Voir, par exemple, l'article 39 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale française et les articles 32 et 33 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale béninoise.
- 1116 L'article 29 du Règlement intérieur de la Conférence nationale béninoise dispose que chaque commission est présidée d'un bureau composé d'un président, d'un Vice-Président, de deux Rapporteurs et d'un Secrétaire et peut se subdiviser en autant de sous-commissions que nécessaire pour le bon déroulement des travaux (article 29 du Règlement intérieur). De même, l'article 24 du Règlement congolais prévoit que chaque commission est dirigée par un bureau (article 24). Au Togo, les commissions sont dirigées par un bureau et peuvent créer les sous-commissions nécessaires au bon déroulement de leurs travaux (article 22 du Règlement intérieur). Au Niger, ces commissions peuvent également se subdiviser en sous-commissions (article 23 du Règlement intérieur) et sont dirigées par un bureau (article 24 du Règlement intérieur).
- 1117 Article 23 du Règlement intérieur de la Conférence nationale béninoise. L'article 22 du Règlement intérieur de la Conférence nationale togolaise est identique.
- 1118 En dehors de la Conférence nationale du Bénin, certaines commissions, telles que les trois commissions *ad hoc* congolaises, la commission nigérienne des Crimes et abus politiques ou la commission zaïroise des biens mal acquis, s'apparentèrent toutefois davantage aux commissions d'enquête des assemblées parlementaires, qu'aux commissions permanentes. En raison de leurs fonctions d'investigation quant aux événements passés, elles constituent également une forme spécifique de Justice transitionnelle, démontrant que l'hétérogénéité des acteurs n'empêche pas tout traitement du passé.
- 1119 Article 47 du Règlement intérieur de la Conférence nationale béninoise. Les articles 43 du Règlement intérieur de la Conférence nationale congolaise, 34 du Règlement intérieur de la Conférence nationale togolaise et 26 du Règlement intérieur de la Conférence nationale nigérienne prévoient une disposition identique. Concernant le Tchad, Robert Buijtenhuijs affirme que « *bien que le règlement intérieur de la CNS fût muet à ce sujet, les commissions étaient censées préparer les décisions finales de la Conférence* ». Robert BUIJTENHUIJS, *La conférence nationale souveraine du Tchad*, Karthala, 1993, p. 154.
- 1120 La Constitution de 1958 prévoyait à l'origine que la discussion de l'assemblée ait lieu après l'examen du texte par la commission, mais sur sa version initiale, « *la commission n'ayant pas le pouvoir de le modifier, fût-ce*

La mise en place de commissions préparatoires spécialisées est une technique classique de rationalisation des débats. Au sujet de l'Assemblée nationale française, Jean et Jean-Eric Gicquel soulignent par exemple la nécessité que les textes « *ne viennent pas immédiatement en discussion en séance publique (...) [mais] soient d'abord étudiés et discutés dans des formations limitées au sein desquelles se rassembleront des spécialistes* »<sup>1121</sup>. De manière analogue, les commissions de la Conférence nationale constituèrent un cadre plus approprié que l'assemblée plénière pour les débats initiaux, notamment au regard du nombre élevé de délégués. Elles marquèrent en premier lieu une rupture avec la phase initiale des déclarations et du « défoulement verbal », qui s'était déroulée en plénière et qu'elles suivirent immédiatement. Par leur mode de composition, elles facilitèrent également les négociations et la prise de décisions, dont la qualité devait également être accrue par leur spécialisation et l'expertise de leurs membres.

La Commission chargée des problèmes économiques et sociaux était particulièrement importante au regard de la très grave crise économique traversée par le Bénin. Elle fut présidée par Nicéphore Soglo, un économiste reconnu, administrateur de la Banque mondiale, qui avait fui le pays après le coup d'Etat de Mathieu Kérékou<sup>1122</sup>. Elle comprenait 209 délégués. Trois sous-commissions furent créées : agriculture, économie et finances et enfin environnement et socio-sanitaire<sup>1123</sup>. Les travaux rendus par chaque sous-commission furent synthétisés dans un rapport final, qui devait servir de programme au Gouvernement de transition ainsi qu'au Gouvernement suivant en matière économique. Sa première partie décrit la situation économique, tandis que la seconde est consacrée aux grandes orientations à suivre<sup>1124</sup>. Le rapport était sans conteste exhaustif, la difficulté majeure restant de trouver, après la Conférence, les moyens financiers permettant d'atteindre ses objectifs. Présenté à la plénière le 26 février, il fut adopté après quelques légers amendements.

---

*d'une virgule. Désormais, c'est l'inverse : la discussion porte sur le texte adopté par ladite commission* ». Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, « Domat droit public », 26<sup>e</sup> édition, 2012, p. 772.

1121. Jean GICQUEL et Jean-Eric GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, « Domat droit public », 26<sup>e</sup> édition, 2012, p. 737.

1122 Le Bureau de la Commission était également composé d'un vice-président, de deux rapporteurs et d'un secrétaire.

1123 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, Collection Points de vue concrets, 1995, p. 73-74.

1124 Une nouvelle agriculture diversifiée doit devenir le moteur principal de la croissance. La production industrielle doit également être modifiée en parallèle d'une nouvelle conception des finances publiques. Le rapport prévoit également la réhabilitation du secteur bancaire, de l'administration générale, des entreprises publiques et du tourisme notamment grâce à la restructuration des tous les secteurs économiques par le biais de mesures concrètes exposées dans le texte. Le respect du PAS est également jugé incontournable notamment en matière de confiance des investisseurs. Le Bénin doit également s'efforcer de juguler son endettement notamment en améliorant ses exportations.

La Commission de l'Éducation, de la Culture, des Sciences, des Sports et de l'Environnement fut quant à elle présidée par Félix Dansou<sup>1125</sup>. Elle se scinda en deux sous-commissions : éducation, recherche scientifique et environnement, d'une part, et culture et sports, d'autre part. La sous-commission relative à l'éducation et à la recherche scientifique avait une importance considérable au vu de la crise agitant le secteur de l'enseignement. En matière d'éducation, le rapport dressa tout d'abord un bilan en distinguant deux périodes et fut très critique sur la période kérékiste<sup>1126</sup> avant de proposer des solutions destinées à réformer cet important secteur, dont notamment la reprise des cours interrompus depuis plus d'un an<sup>1127</sup>. Le rapport dressé par la sous-commission relative à la culture et aux sports était également sévère : assujettissement de la culture et du sport à l'idéologie marxiste-léniniste, inefficacité des structures de formation et d'animation, absence de volet culturel dans les projets de développement et absence de plan de développement sportif, culturel et artistique. Des solutions étaient proposées pour y remédier<sup>1128</sup>. Le rapport de cette commission fut présenté à la plénière et adopté après quelques modifications mineures le 27 février.

Enfin, la transition constitutionnelle était quant à elle dans le domaine de compétences de la Commission des Lois et des Affaires constitutionnelles. Présidée par le constitutionnaliste Maurice Glélé, assisté d'un bureau<sup>1129</sup>, elle réunit cent soixante-dix délégués. Comme il l'a été précédemment évoqué, l'un des principaux sujets débattus en son sein fut le choix entre un régime présidentiel et un régime parlementaire. Son rapport comprit trois principales parties : les caractéristiques de la future Constitution, la gestion

1125 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, Collection Points de vue concrets, 1995, p. 74-76.

1126 La première période s'étend de 1960 à 1972 et consiste en une reconduction du système en vigueur précédemment. En revanche, après la mise en place du kérékisme, un projet nommé Ecole Nouvelle a vu le jour. Elle a conduit à faire primer la quantité sur la qualité à la fois des maîtres et des élèves à tous les niveaux. Cela eut incontestablement pour effet de multiplier le nombre de diplômés sans emploi et de complexifier les reconversions. Cette période s'est également caractérisée par le mauvais traitement infligé aux enseignants et la banalisation de leur fonction. La recherche scientifique a également été abandonnée.

1127 Ces solutions étaient : introduction de filières techniques et professionnelles dans le primaire et le secondaire ; susciter, encourager, financer partiellement et codifier les initiatives privées ; sélection dont les critères reposeront sur les aptitudes intellectuelles des élèves ; reprise des activités pédagogiques au Bénin (les cours étaient arrêtés depuis plus d'un an en raison des mouvements sociaux) ; retour à leurs propriétaires légitimes des écoles privées et confessionnelles prises en charge et souvent détruites par le régime depuis 1974 ; réunion rapide des états généraux de l'éducation.

1128 Ces solutions étaient : tout projet de développement comporte un volet culturel ; élaboration d'une Charte culturelle conforme aux exigences d'une société démocratique après la redéfinition d'une nouvelle politique culturelle débarrassée du carcan marxiste-léniniste ; création d'un fonds national pour la promotion artistique et culturelle ; participation du secteur privé à la création d'industries culturelles dans le pays ; abrogation de l'ordonnance 76-16 du 29 mars 1976 portant institution de la Charte des sports et rédaction d'une nouvelle charte ; création d'un fonds national pour le développement du sport ; inviter le secteur privé à prendre une part active à la création d'industries sportives nationales.

1129 La Commission se dota d'un Vice-Président : Moucharaf Gbadamassi, de deux rapporteurs : André Lokossou et Pascal Sékou N'Dah et d'un secrétaire : Ambroise Adanklounon. Ils ont été désignés selon des critères de compétence, les trois premiers sont magistrats, le dernier est syndicaliste. Le Bureau est également marqué par un équilibre régional. Glélé est Zou, Gbadamassi est Ouémé, Lokossou, Mono, N'Dah, Atacora et Adanklounon, Ouémé. Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 81.



de la période de transition (dont notamment les institutions et le calendrier) et la commission chargée de rédiger l'avant-projet de Constitution. Son rapport fut discuté en plénière. Les points les plus litigieux furent la durée de la période de transition, le multipartisme intégral et le type de régime. Il fut adopté après des modifications le 27 février et figure au nombre des décisions majeures adoptées par la Conférence.

Au Bénin, la mise en place des commissions spécialisées fut donc très efficace pour rationaliser les discussions. La méthode ne fut toutefois pas aussi efficace dans tous les pays. Deux questions pourtant essentielles n'avaient en effet pas été tranchées dans les Règlements intérieurs : le mode de composition des commissions spécialisées et le mode d'adoption des décisions en leur sein. Cette carence porta préjudice, dans certains pays, à la bonne organisation du travail des commissions, en affectant le nombre de leurs membres ainsi que leur qualification et leur représentativité. Robert Buijtenhuijs écrit ainsi, à propos de la Conférence nationale du Tchad et après l'interdiction faite aux délégués par le Présidium de s'inscrire dans plusieurs commissions : « *Etant donné que nous étions plus de huit cents, et que peu de délégués se montrèrent disposés à renoncer au plaisir de participer aux travaux des commissions, la plupart d'entre elles comptaient une centaine de membres ou plus, ce qui ne facilitait pas le travail. D'autre part, les commissions n'étaient pas toujours bien équilibrées ; certains groupes qui ne disposaient que de peu de délégués ne pouvaient pas être représentés dans toutes les commissions, ou étaient du moins sous-représentés dans certaines. Ils ne pouvaient donc pas peser sur les débats en commission, ce qui les amena (...) à revenir sur certaines décisions lors des débats ultérieurs en plénière* »<sup>1130</sup>.

En dépit de ces imperfections, les commissions parvinrent, dans leurs domaines respectifs, à adopter des rapports destinés à établir un état de la situation et des propositions de solutions, ainsi que des projets d'actes. Afin de préserver les principes directeurs de la transition – l'inclusion et le consensus – ils devaient ensuite être délibérés en assemblée plénière.

## 2. La préservation du consensus : le pouvoir décisionnel de la plénière

L'assemblée plénière fut la véritable structure de décision au sein de la Conférence nationale du Bénin.

Parallèlement ou à l'issue de la phase initiale des déclarations des délégués, au cours de laquelle elle remplit principalement la fonction d'arène ou de tribune, l'assemblée plénière fut tout d'abord le premier cercle de décision. En son sein, furent en effet négociés et adoptés le Règlement intérieur et les proclamations de souveraineté. Puis, suite au travail réalisé par les commissions spécialisées, il lui appartient de procéder aux dernières délibérations et à l'adoption des décisions, sur la base des projets soumis. Ces derniers, préparés en amont des débats pléniers, permirent d'en limiter la durée, car ils

<sup>1130</sup> Robert BUIJTENHUIJS, *La conférence nationale souveraine du Tchad*, Karthala, 1993, p. 155-156.

traduisaient le premier compromis auquel les membres des commissions étaient parvenus, parfois difficilement. L'assemblée plénière procéda enfin aux désignations, d'abord de son Bureau, puis du Premier ministre et des membres du HCR.

La discussion et l'adoption des décisions en assemblée plénière remplissaient plusieurs fonctions. Elle légitimait en premier lieu les décisions prises, puisqu'elle se composait de l'ensemble des participants<sup>1131</sup>. Dès lors, elle constituait la structure institutionnelle dont le caractère inclusif était le moins contestable, ce qui renforçait – tant en fait, qu'en apparence – le caractère négocié du processus et le caractère consensuel des décisions qui en étaient issues. Dès lors, les décisions de la Conférence nationale souveraine étaient dotées, pour les acteurs et la population, d'une forte légitimité<sup>1132</sup>.

Au sein de l'assemblée plénière, l'inclusion était certes consécutive de la composition de la Conférence nationale, mais était également renforcée par des dispositifs institutionnels. La principale technique consistait à garantir, dans le Règlement intérieur, la continuité des travaux en cas de désistement d'une ou plusieurs délégations<sup>1133</sup>. Cette méthode fut pratiquée au Bénin, même si elle ne fut pas institutionnalisée<sup>1134</sup>. Il s'agissait ainsi d'empêcher l'instrumentalisation des retraits ou suspensions de participation, notamment par la mouvance présidentielle, dans le but de bloquer l'avancée de la Conférence nationale. Plus largement, la continuité des travaux incitait d'ailleurs l'ensemble

1131 Article 5 du Règlement intérieur de la Conférence nationale béninoise. L'article 4 du Règlement intérieur de la Conférence nationale congolaise et l'article 3 du Règlement intérieur de la Conférence nationale nigérienne prévoient une disposition analogue.

1132 Dans certains pays organisateurs, l'ensemble des participants à la CNS n'étaient pas titulaires du droit de vote, car tous n'avaient pas le statut de délégués. Cependant, cette limite était en réalité très atténuée par l'institutionnalisation du consensus comme mode principal d'arrêt des décisions.

1133 Une seconde technique fut utilisée dans certaines CNS postérieures, mais ne fut pas institutionnalisée au Bénin : la garantie de l'immunité aux participants. Ainsi, l'article 6 du Règlement intérieur de la Conférence nationale congolaise prévoit que les conférenciers ne peuvent être poursuivis pendant et après la Conférence pour les opinions émises durant ses travaux. Au Togo, l'article 9 de l'Acte 1 du 16 juillet 1991 prévoit que « *les participants à la Conférence nationale jouissent de l'immunité parlementaire* ». Il en va de même au Niger. L'article 6 de l'Acte I/CN portant statut de la Conférence nationale dispose en effet qu'« *en aucun cas, les participants ne pourront être poursuivis ou inquiétés pendant et après la Conférence nationale pour les opinions émises au cours de ladite conférence* ». En outre, il est précisé que nul ne peut être poursuivi ou inquiété pour divulgation de secret professionnel pour avoir communiqué à la Conférence des informations ou documents dont il aurait eu connaissance au cours de l'exercice de la profession. L'immunité des participants s'apparente à l'immunité parlementaire. Cette dernière comprend deux volets, d'une part, l'irresponsabilité, qui interdit les poursuites pour tout acte afférent à l'exercice du mandat et notamment pour l'ensemble des opinions émises au sein de l'assemblée, et, d'autre part, l'inviolabilité, qui empêche en principe toute poursuite pour crime ou délit fondée sur des actes étrangers au mandat (Olivier DUHAMEL et Yves MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992, p. 487-488). L'immunité était une technique institutionnelle efficace pour protéger l'inclusion, car elle empêchait toute manœuvre du camp présidentiel tendant à écarter certains acteurs par l'instrumentalisation de poursuites judiciaires. Elle encourageait ensuite la sincérité des débats et négociations. En certifiant la sûreté des participants, l'immunité neutralisait en effet les pressions exercées à leur encontre et collaborait à ce que tous puissent s'exprimer librement et sincèrement. La sécurité et l'assurance qu'elle conférait rompait en outre avec les pratiques antérieures, ce qui était indispensable pour libérer la parole. L'immunité ne pouvait toutefois suffire à faire cesser à elle seule la méfiance héritée de plusieurs décennies d'autoritarisme.

1134 Cette technique fut utilisée dans tous les pays organisateurs mais ne fut institutionnalisée qu'au Congo et au Togo. Au Congo, l'article 28 du Règlement intérieur disposait que le retrait volontaire d'une délégation ne peut en aucune façon entraver la poursuite des travaux de l'assemblée plénière, tandis qu'au Togo, l'article 23 précisait : « *aucun retrait volontaire, aucun désistement régulièrement constaté ou toute exclusion d'une délégation ne peut en aucune façon entraver la poursuite normale des travaux* » (article 23 du Règlement intérieur).

des participants à rechercher un compromis. En effet, non seulement ils ne pouvaient véritablement instrumentaliser leur retrait afin de faire pression sur les autres acteurs, mais ils se voyaient également lésés en cas de suspension de leur participation, car ils se privaient en fait eux-mêmes de débats.

Si l'assemblée plénière de la Conférence nationale du Bénin présentait de nombreux points communs avec une assemblée parlementaire ordinaire, son statut d'organe originaire de transition et sa proclamation de leur souveraineté l'affranchirent – en principe – de toutes contraintes juridiques et particulièrement de toutes limitations à ses prérogatives. Au travers de son Règlement intérieur, elle ne se reconnut toutefois pas une compétence absolue et illimitée, mais délimita son domaine d'action. Par comparaison à celui d'une assemblée parlementaire ordinaire, il était à la fois extensif et spécifique.

Le Règlement intérieur fixa ainsi un large champ de compétences, toutefois assez clairement défini. Il disposait en effet : « *la Conférence a pour mission essentielle de créer les conditions d'un consensus national en vue de l'avènement d'un renouveau démocratique pour sortir le Bénin de la crise et l'engager dans la voie d'un développement véritable* ». Pour atteindre cet objectif, elle était chargée de :

- « 1<sup>o</sup>) *définir le système partisan devant désormais prévaloir dans le Pays ;*
- 2<sup>o</sup>) *définir les grandes orientations pour : – l'élaboration d'une nouvelle constitution inspirée des principes démocratiques ; – l'élaboration d'une politique économique et financière cohérente susceptible d'opérer le redressement de la situation économique et la relance de la production ; – l'élaboration d'une politique culturelle et de formation qui prenne en compte les besoins à court, moyen et long termes ainsi que les ressources réelles du pays ; – l'élaboration d'une politique sociale conforme aux aspirations et aux conditions actuelles du peuple béninois.*
- 3<sup>o</sup>) *définir le système et la procédure devant régir les conditions d'exercice du pouvoir d'Etat jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution* » (article 3 du Règlement intérieur).

Cette délimitation des compétences de la Conférence nationale était également une technique permettant de rationaliser les travaux. Elle permettait en effet de circonscrire les négociations à des domaines limités. Toutefois, les CNS postérieures n'y procédèrent pas toutes. Si au Congo, la solution retenue était similaire<sup>1135</sup>, le domaine d'action de la

1135 L'article 2 du Règlement intérieur de la Conférence nationale congolaise détermine ses compétences. Elle peut ainsi : – examiner l'ensemble des questions liées à la vie politique, économique et socio-culturelle du pays en vue de dégager les responsabilités collectives et individuelles, – en tirer les leçons, – organiser la période de transition, – élaborer de nouvelles orientations sur la vie politique, économique, socio-culturelle du pays pour la période de transition, – définir les grandes lignes de la loi électorale et des lois sur la presse, les libertés publiques et individuelles, sur les partis et sur les organisations non gouvernementales et les fondations, – fixer le calendrier électoral et – mettre en place un organe de contrôle et de suivi de l'exécution des décisions de la Conférence nationale.

CNS était bien plus extensif au Niger<sup>1136</sup> et au Zaïre<sup>1137</sup>, tandis qu'il demeurait très vague au Togo<sup>1138</sup> et au Tchad<sup>1139</sup>.

L'amplitude du champ de compétences de la Conférence nationale du Bénin renforçait la pertinence du rôle central de l'assemblée plénière. En effet, s'il est efficace, le travail en commissions peut engendrer des incohérences et un manque de réalisme consécutifs du morcellement des problèmes et d'une vision parcellaire. L'exclusivité du pouvoir décisionnel de l'assemblée plénière permettait de pallier ces inconvénients, car, en délibérant sur l'ensemble des rapports et projets élaborés par les commissions spécialisées, elle avait au contraire une vision d'ensemble lui permettant une mise en perspective et en cohérence, susceptible de collaborer à l'adoption de décisions harmonieuses et homogènes.

Si elle reprit – pour une très large part – les rapports préparés par les commissions spécialisées, la Conférence nationale du Bénin leur apporta cependant des modifications et ils donnèrent lieu à de véritables discussions en plénière. Il a déjà été évoqué que l'adoption du Rapport de la Commission des affaires constitutionnelles fut l'occasion de modifier l'option initiale en faveur du régime semi-présidentiel par celle du régime

1136 Les attributions de la Conférence nationale nigérienne sont déterminées à l'article 1 du Règlement intérieur. « Elle fera un bilan de l'action passée et en cours en vue : – d'en tirer les leçons et de dégager les responsabilités collectives et individuelles ; – d'élaborer de nouvelles orientations sur la vie politique, économique et socio-culturelle du pays pour la période de transition ; – de dégager les nouvelles idées de droit sur la base desquelles seront élaborés la future Constitution et les autres textes fondamentaux ; – de fixer le calendrier électoral ; – de mettre en place un Gouvernement de transition ; – de mettre en place un organe de contrôle et de suivi de l'exécution des décisions de la Conférence nationale. La Conférence nationale se penchera également sur toute autre question d'importance nationale ».

1137 Les compétences de la Conférence nationale zaïroise sont définies à l'article 3 du Règlement intérieur. « La Conférence nationale souveraine est compétente pour connaître de toutes les questions se rapportant aux différents secteurs de la vie nationale ». Elle peut alors notamment procéder : « – à l'examen critique de l'histoire du pays sur le plan politique, économique, social et culturel, en vue de dégager les responsabilités individuelles et collectives, de prendre des décisions qui s'imposent et d'en tirer les leçons pour l'avenir ; – à la recherche des voies et moyens susceptibles de contribuer à la réhabilitation des valeurs morales et spirituelles ; – à l'élaboration des nouvelles orientations de la vie politique, économique, sociale et culturelle du pays ; à la détermination des grandes orientations du projet de Constitution à soumettre au référendum populaire ; – à la définition des grandes lignes de la loi électorale, de la loi sur la presse écrite et l'audiovisuel, de la loi sur les partis politiques, de la loi sur les associations et les fondations, de la loi sur la nationalité et de la loi sur l'éducation nationale ; – à la détermination de la place et du rôle des Forces armées, des Forces de l'ordre et de Sécurité ; – à la mise en place des organes d'exécution, de contrôle et de suivi, de l'exécution des décisions de la Conférence nationale souveraine ; – à l'organisation de la période de transition ».

1138 Au Togo, les compétences de la Conférence nationale ne sont pas déterminées dans le Règlement intérieur. Elles sont simplement évoquées dans le préambule de l'Acte n° 1 du 16 juillet 1991 : « Considérant que la Conférence nationale a pour mission essentielle de redéfinir les valeurs fondamentales de la Nation et de créer les conditions d'un consensus national en vue de l'instauration d'un Etat de Droit et d'une démocratie pluraliste, conditions nécessaires à un développement harmonieux de notre Pays ».

1139 Au Tchad, la détermination des compétences de la Conférence nationale fut l'objet d'un long débat durant la bataille du Règlement intérieur. L'article 1<sup>er</sup> du projet prévoyait en effet que la CNS devait « mettre en place un gouvernement de transition dont elle définit la mission ». Selon Robert Buijtenhuijs, beaucoup de délégués trouvèrent la formule trop restreinte, notamment en raison du fait qu'aucune autre compétence constitutionnelle ne lui était reconnue. Ils craignirent alors que le camp présidentiel ne cherche à s'appuyer sur cette disposition pour maintenir, jusqu'à la fin de la transition, la Charte nationale en vigueur. La Tripartite proposa finalement une formule relativement vague, mais qui fut retenue contre la garantie d'une interprétation large : la CNS serait compétente pour « dégager les modalités de mise en place des organes de transition dont elle définit les missions ». Voir Robert BUIJTENHUIJS, *La conférence nationale souveraine du Tchad*, Karthala, 1993, p. 66 et 69.

présidentiel pour la future Constitution. Elle donna également lieu à la venue du Président en désaccord avec les solutions préconisées pour la période de transition. Il en avait d'ailleurs été de même lors de l'adoption du Rapport de la Commission chargée des problèmes économiques et sociaux, qui fut l'occasion d'une passe d'arme entre Nicéphore Soglo et Mathieu Kérékou<sup>1140</sup>.

Au-delà de l'échange de mots, le Président Kérékou cherchait à circonscrire le travail de la Conférence dans le cadre fixé par lui, c'est-à-dire ici : régler les problèmes économiques et l'aider à trouver un moyen pour payer les salaires. Paulin Hountondji lui répondit toutefois en ces termes : « *M. le Président de la République a l'air de dire que seuls les problèmes économiques et financiers comptent et que les problèmes politiques ne sont pas importants et que les propositions politiques de notre conférence, nous pouvons les mettre dans le tiroir. Ceci est en contradiction directe avec les décisions de la session conjointe des 6 et 7 décembre qui parlent de la nécessité d'un Renouveau démocratique, ce qui signifie en clair que si nous sommes ici, c'est parce que le Président de la République lui-même a admis dès le départ que la solution des problèmes économiques et financiers passe par la solution des problèmes politiques* ». Le Rapport de la commission put ainsi être finalement adopté. Ces deux épisodes furent révélateurs de la tension entourant les travaux de la Conférence nationale, en raison de l'incertitude entourant les réactions du Président. Ils démontrent également que si la Conférence nationale parvint à adopter des décisions consensuelles, elle fut le théâtre de véritables débats.

Sans être exemptes de toutes insuffisances, les structures internes de la Conférence nationale du Bénin permirent donc de rationaliser les négociations inclusives en contribuant à l'efficacité du processus de décision. Il fut également facilité par une direction des travaux renforcée par la légitimité conférée par l'élection.

## B. Une structure dirigeante légitimée par l'élection

La Conférence nationale du Bénin se dota d'un organe de direction de ses travaux. Modelé sur celui des assemblées parlementaires ordinaires, ce présidium, formé d'un président assisté d'un bureau, put collaborer à la rationalisation du processus de décision grâce à son mode de désignation. A l'instar du fonctionnement de toute assemblée, la

<sup>1140</sup> Mathieu Kérékou déclara en effet à la Conférence : « *Le travail de la commission est un discours de théorie avec une liste de projets à réaliser et ce travail n'est pas aussi complet que le discours-programme du 30 novembre 1972. Or aucun de ces projets ne pourra se réaliser, ne peut être réalisé sans l'argent. Il ne s'agit pas donc pas de régler des problèmes économiques. (...) Les Béninois ont de l'argent à l'extérieur nous a-t-on dit, eh bien qu'ils commencent déjà à s'entendre pour cotiser ne serait-ce que le montant de deux mois de salaires* ». Le Président alla d'ailleurs jusqu'à demander à Nicéphore Soglo ce qu'il a fait en 1981 après une rencontre qu'ils ont eue à Paris durant laquelle il lui a promis une assistance de la Banque mondiale. Nicéphore Soglo lui répondit alors que gouverner c'est prévoir et qu'il y avait un certain nombre d'années entre 1981 et 1990. Il ajouta que si l'on a une jambe fracturée et que pour des raisons de conviction personnelle on refuse l'opération, quand plus tard la gangrène s'en mêle, il n'y a plus que l'amputation. Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 57-59.

capacité du Présidium d'assurer et assumer la direction de la Conférence nationale était en effet absolument décisive pour la rationalité de ses travaux. Sa fonction était autant logistique – sécurité des participants, gestion du budget et retranscription des débats par exemples – que politique.

Au-delà du découpage institutionnel entre les commissions et l'assemblée plénière, l'aptitude du Présidium à diriger les débats était déterminante pour l'accomplissement du processus de décision. De par sa fonction, il était d'abord le garant de la libre expression de chacun et de l'authenticité de la confrontation des idées et points de vue. Il devait également éviter que les débats ne dérivent en conflits ou atermoiements stériles afin de gérer efficacement le temps disponible. Le Présidium devait enfin favoriser des négociations de qualité à même de faire émerger un consensus et donc d'aboutir à une décision. Son rôle était dès lors essentiel, mais son accomplissement nécessitait, davantage encore que la disponibilité de capacités techniques et humaines au sein du Présidium, que l'ensemble des participants de la Conférence nationale acceptent et reconnaissent sa fonction dirigeante. Or, considérant le contexte de la transition et l'hétérogénéité des participants, son affirmation par le Règlement intérieur n'aurait pu le garantir à elle seule. La reconnaissance de la légitimité du Présidium était alors un préalable indispensable.

De prime abord, l'élection constitue la technique la mieux à même de la garantir. Toutefois, au regard du caractère inclusif de la Conférence nationale, ce choix risquait d'être insuffisant, voire dangereux, car il risquait de conduire non seulement à un processus électoral très conflictuel, mais également à la domination du Présidium par l'une des parties. Or, dans cette hypothèse, sa capacité à diriger les débats aurait été mise en péril par une carence de crédibilité et donc d'autorité auprès des autres acteurs. Un mode d'élection spécifique, propre à lui garantir l'adhésion de l'ensemble des membres de la Conférence nationale, était donc nécessaire.

Cette problématique n'est d'ailleurs pas l'apanage des organes de transition. Ainsi, si, au sein des assemblées parlementaires ordinaires, l'élection du président s'effectue généralement au scrutin majoritaire uninominal<sup>1141</sup>, des solutions intermédiaires peuvent être recherchées pour que la désignation des autres membres du Bureau permette une plus grande diversité<sup>1142</sup>. En France, les présidents des groupes sont par exemple invités à s'entendre pour établir une liste unique de candidats<sup>1143</sup>. S'ils y parviennent, le président de l'Assemblée la publie en l'état<sup>1144</sup>. Il est en revanche procédé à un vote, au scrutin plu-

1141 Les présidents des Assemblées nationales béninoise et française sont ainsi élus au scrutin uninominal, secret et à la tribune, à la majorité absolue lors des deux premiers tours et à la majorité relative lors du troisième (articles 15.1 du Règlement intérieur béninois et 9 du Règlement intérieur français).

1142 Ce n'est toutefois pas nécessairement le cas. Ainsi, au Bénin, tous les membres du bureau sont élus, par poste, dans des conditions identiques à celles du président (article 15.2-b du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale).

1143 Article 10 alinéas 3 et 5 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

1144 Article 25 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

rinominal majoritaire, lorsque le nombre de candidatures est supérieur à celui des sièges à pourvoir<sup>1145</sup>.

La Conférence nationale du Bénin recourut toutefois à une solution classique en prévoyant l'élection des membres du Présidium au scrutin uninominal (article 15 du Règlement intérieur). Cela n'empêcha cependant pas – en fait – que leur désignation fut consensuelle.

Un Bureau provisoire fut d'abord formé par la Conférence nationale le 19 février 1990<sup>1146</sup>. Il se composait du participant le plus âgé, Salomon Biokou, d'une femme, Hélène Kèkè-Aholou – Bâtonnière de l'Ordre des Avocats du Bénin – et du participant le plus jeune, Hervé Akakpo<sup>1147</sup>. Il eut une grande importance, car les débats relatifs à la souveraineté compliquèrent très nettement l'adoption du Règlement intérieur<sup>1148</sup>. Il parvint cependant, notamment grâce à la vigilance d'Hélène Kèkè-Aholou, à faire triompher l'esprit de conciliation. Dès le 20 février, le Présidium était ainsi au complet<sup>1149</sup>.

Son élection traduisit un très net rejet du PRPB, dont aucun membre ne fut élu<sup>1150</sup>, pas plus d'ailleurs que les ministres technocrates pourtant non membres du parti. La préparation de la formation du Bureau très en amont de la Conférence nationale par les forces vives, et notamment par les sensibilités politiques, collabora à son bon déroulement<sup>1151</sup>. L'article 15 du Règlement intérieur prévoyait un scrutin à la majorité simple. Toutefois, les postes soumis aux voix furent remportés sans aucune difficulté. Le président, Mgr de Souza, fut ainsi élu par 420 voix, contre 0 et 6 abstentions, suite au retrait des douze autres candidatures enregistrées par le Bureau provisoire. Léopold Dossou fut, quant à lui, élu avec 227 voix contre 116 pour le représentant du pouvoir, tandis que Bertin Borna, Albert Tévoédjré, Rachid Machifa et René Valéry Mongbé étaient également désignés par plus de deux tiers des suffrages, en raison de candidatures uniques ou d'envergures inégales. Les autres postes furent pourvus sans vote, par acclamation ou d'office.

Cette désignation consensuelle du Présidium de la Conférence nationale du Bénin était de nature à favoriser la rationalisation de ses travaux, dans la mesure où elle renforçait sa légitimité. L'analyse comparative est à cet égard intéressante, car elle montre que

1145 Article 10 alinéa 6 du Règlement intérieur de l'Assemblée nationale.

1146 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 49-50.

1147 La formation d'un bureau d'âge provisoire est classique avant l'élection du bureau définitif au sein des assemblées parlementaires ordinaires : articles 6 et 1 des Règlements intérieurs respectifs des Assemblées nationales béninoise et française.

1148 Ce fut d'ailleurs le cas dans l'ensemble des pays ayant organisé une Conférence nationale. En effet, les Règlements intérieurs permirent fréquemment de définir la nature de la Conférence et donc de proclamer sa souveraineté. Leur adoption donna donc lieu à des débats, généralement complexes, entre tenants et opposants de la souveraineté.

1149 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 52-53.

1150 Voir notamment l'échec d'Aboubakar Babamoussa, président de la Banque ouest africaine de développement face à Léopold Dossou, premier responsable du syndicat national de l'enseignement supérieur.

1151 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 78-79.

les Présidiums des CNS postérieures furent également légitimés par l'élection, mais que leur désignation fut plus ou moins consensuelle.

Au Congo, le Premier ministre, Louis-Sylvain Goma, était provisoirement chargé de diriger les débats en tant que président du Bureau provisoire. Cependant, une commission, dite bureau de vote, fut mise en place le 11 mars 1991 afin d'organiser l'élection des instances définitives de la Conférence nationale<sup>1152</sup>. Prévue par l'article 11 du Règlement intérieur, cette commission de cinq membres était composée à parité de représentants des composantes Partis, Associations, CSC, Confessions religieuses et Assemblée nationale populaire. Présidée par Hyacinthe Bakanga, doyen d'âge de la Conférence, la commission permit l'élection, par acclamation, de Mgr Ernest Kombo à la présidence de la Conférence. La désignation des membres du Bureau s'acheva le 16 mars, il put ainsi être installé dès le 18.

En vertu des articles 6 et 8 du Règlement intérieur de la Conférence nationale togolaise, les membres du Présidium devaient être élus individuellement, à la majorité simple, comme au Bénin. Toutefois, à l'exception du Deuxième rapporteur général, tous purent être choisis, par acclamation, suite aux négociations menant à des désistements et des candidatures uniques<sup>1153</sup>. Si l'assemblée plénière, suivant les précédents béninois et congolais, désigna un prélat en tant que président, elle n'opta pas pour Mgr Casimir Dosseh, pourtant archevêque de Lomé. Il avait en effet été, ainsi que les principaux chefs religieux, dont notamment le Révérend père Touléassi (évangéliste) ou El Hadj Issifou Nassiki (musulman), décrédibilisé par l'opposition bien avant la Conférence nationale. Au contraire, Mgr Kpodzro, évêque d'Atakpamé, avait été en désaccord avec le régime du RPT, qui s'était d'ailleurs opposé à son intronisation en 1976. Son élection à la présidence semble d'ailleurs avoir été l'une des clauses non écrites de l'accord du 12 juin, passé entre le Président Eyadéma et le FOD<sup>1154</sup> pour l'organisation de la Conférence nationale. En effet, dès que la candidature de Mgr Kpodzro fut proposée par le COD<sup>1155</sup>, le secrétaire général du RPT la soutint. Les autres membres du Présidium furent également élus sans difficultés, à main levée ou par acclamations. Il y eut toutefois une contestation lors de l'élection du Deuxième rapporteur adjoint. L'un des candidats demanda et obtint un vote à bulletin secret et à la tribune, qu'il considérait, *a priori* avec raison, comme un premier exercice dans l'apprentissage de la Démocratie<sup>1156</sup>. Ce fut toutefois le dernier, car, vu le

1152 René BABU-ZALE, *Le Congo de Pascal Lissouba*, L'Harmattan, « Points de vue », 1996, p. 84.

1153 Aboudou Salami MANAM SANI, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, p. 105-108.

1154 FOD : Front de l'Opposition Démocratique, plate-forme succédant au FAR (Front des Associations pour le Renouveau). Le FAR avait mené les premières négociations avec le pouvoir et obtenu, le 18 mars 1991, son accord pour l'organisation d'un Forum National de Dialogue, que l'opposition souhaite ensuite dénoncer pour privilégier celle d'une Conférence nationale. Pour ce faire, la dénomination fut changée.

1155 COD : Collectif de l'Opposition Démocratique, regroupant le FOD et des associations dont la plupart appartenaient au FAR.

1156 Stéphane SCRIVE, *La crise de la Démocratie en Afrique – L'exemple du Togo*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2009, p. 82.



nombre de délégués, la procédure se révéla très longue et contraignante : il ne fallut en effet pas moins de quatre heures pour que tous défilent pour voter. Les délégués ayant renoncé à y recourir, l'élection du Présidium put être achevée le 13 juillet.

Au Niger, elle fut organisée par le Bureau provisoire, formé le 30 juillet 1991, présidé par le doyen d'âge, Mamoudou Yaroh et comptant un membre pour chacune des sept structures. L'article 8 du Règlement intérieur disposait que les membres du Présidium seraient élus individuellement par l'assemblée plénière. La procédure fut assez complexe et ne s'acheva que le 7 août<sup>1157</sup>. L'élection la plus disputée fut inévitablement celle du président. La population nigérienne étant musulmane dans sa quasi-totalité, son profil fut logiquement différent de celui des autres présidents. Les conférenciers portèrent en effet à leur tête un universitaire de renom, le Professeur André Salifou, sans avoir toutefois négligé de le soumettre à une salve de questions, interrogations et agressions verbales, assez caractéristique de leur impertinence.

A l'image de la désignation du Présidium de la Conférence nationale du Bénin, Les processus électoraux permettant la formation des Bureaux des CNS furent donc relativement sereins au Congo, au Togo et au Niger. Partout, leur bon déroulement fut favorisé par les Règlements intérieurs, qui, en prévoyant un mode de scrutin majoritaire en cas d'échec, encouragèrent les participants à rechercher des compromis. Destinées à renforcer le poids du Présidium et à faciliter ainsi la direction des travaux, ces élections furent en revanche plus ardues au Zaïre et au Tchad.

Au Zaïre, les travaux de la CNS furent marqués par des conflits nombreux et intenses. Illustrés par les difficultés ayant entouré la question de sa composition, les conflits afférents à sa direction commencèrent dès la formation du Bureau provisoire.

Le Premier ministre, Mulumba Lukoji, était en effet parvenu à faire désigner Isaac Kalonji comme président du Bureau provisoire, alors que, contrairement au projet d'ordre du jour de la Conférence, il était certes âgé, mais n'était pas le doyen<sup>1158</sup>. Ce choix représentait deux avantages pour le camp présidentiel. Isaac Kalonji était tout d'abord une personnalité laïque éminente de l'Eglise du Christ, qui, en dépit d'évolutions, demeurait complaisant à l'égard de Mobutu. D'origine Muluba, il renforçait ensuite le camp des « *Baluba du Président* », qui introduisaient une division au sein de cette grande ethnie soutenant traditionnellement l'UDPS d'Etienne Tshisekedi. Non seulement l'opposition ne fut pas dupe de la manœuvre, mais le Bureau provisoire se révéla en outre incapable de diriger les débats. Ainsi, le 20 septembre 1991, pour suspendre sa participation, l'Union

1157 Laouel Kader MAHAMADOU, *La transition démocratique au Niger : contribution à l'analyse du renouveau constitutionnel d'un Etat africain*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Toulouse I, janvier 1994, p. 49-50.

1158 Gauthier de VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 23.

sacrée de l'opposition argua notamment de « *l'incapacité notoire du Premier Président du Bureau provisoire* »<sup>1159</sup>.

Lors de la reprise temporaire des travaux, le 15 novembre 1991, Isaac Kalonji démissionna officiellement. La composante Société civile proposa alors la candidature de Mgr Monsengwo. Opposé à Kanaku Ditu wa Mulamba, le candidat du pouvoir, il fut élu le 12 décembre avec 65 % des voix<sup>1160</sup>. Le Bureau provisoire fut enfin intégralement constitué le 23 décembre, les derniers postes étant pourvus par acclamations, suite aux désistements des candidats de la mouvance présidentielle.

Le Bureau définitif ne fut toutefois composé que le 20 avril 1992. La procédure fixée à l'article 32 du Règlement intérieur est assez discutable. Supposée garantir un choix par consensus, elle reposait en effet sur la création d'une commission de soixante membres : vingt-cinq pour la Société civile, vingt pour les Partis politiques et quinze pour les Institutions publiques. Elle permit certes la formation du Bureau, mais elle apparût en réalité assez éloignée d'une désignation consensuelle. Cependant, plus de huit mois après la première séance de travail de la Conférence nationale et eu égard aux désaccords profonds divisant ses membres en outre fort nombreux, elle constitua une solution pragmatique.

Afin de ménager leur influence respective, la mouvance présidentielle et l'opposition politique tchadiennes privilégièrent également le pragmatisme. La désignation du Présidium révéla en outre l'existence de tensions non partisans, notamment afférentes à la place accordée aux arabophones et aux femmes<sup>1161</sup>. Le Tchad est le seul pays organisateur dans lequel ces élections se déroulèrent, conformément à l'article 58 du Règlement intérieur de la CNS, à bulletin secret. En effet, lorsque les procédures de désignation commencèrent le 30 janvier 1993, l'absence de consensus relatif à la composition du Présidium fut manifeste. Il fallut dès lors procéder à la mise aux voix de l'ensemble des postes à pourvoir. Djimasta Koïbla, président provisoire, car il avait dirigé la Tripartite, fut chargé de leur organisation.

L'élection du président commença le 2 février. La première candidature, celle d'Adoum Maurice Hel Bongo, était très attendue. Haut fonctionnaire international à la retraite, il ne s'était en effet jamais compromis avec les régimes précédents. La candidature de Kassiré Delma Coumakoye, dirigeant du Viva-RNDP<sup>1162</sup>, fut plus problématique, car, non prévue par la plate-forme de l'opposition<sup>1163</sup>, elle semblait constituer une

1159 Dieudonné Wamu OYATAMBWE, *Les mots de la Démocratie au Congo-Zaïre (1990-1997)*, l'Harmattan, 2006, p. 72.

1160 Gauthier de VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 57.

1161 Robert BUIJTENHUIJS, *La conférence nationale souveraine du Tchad*, Karthala, 1993, p. 71-85.

1162 Viva-RNDP : Viva-Rassemblement National pour le Développement et le Progrès, affilié au Forum pour le changement démocratique.

1163 Il était prévu qu'il se présente à l'élection du Deuxième vice-président avec le soutien de l'ensemble des partis alliés au Viva-RNDP.

manœuvre du MPS qui la soutenait en sous-main. Ce candidat fut alors exclu du Forum, qui présenta contre lui Me Amady Nathé. Il remporta cependant le 1<sup>er</sup> tour, avec 42,72 % des voix, devant Hel Bongo, qui réunissait quant à lui 31,16 % des suffrages<sup>1164</sup>. Ce dernier fut néanmoins élu lors du second tour avec 52,5 % des voix, en raison du transfert des voix dont il bénéficia. Comme au Niger, la Conférence nationale ne fut donc pas dirigée par un prélat. Mgr Ngartéri, pourtant pressenti, avait refusé de candidater en raison du caractère majoritairement musulman de la population.

Ce fut cependant l'élection du vice-président qui électrisa la Conférence nationale. Elle fut en effet remportée au second tour par Youssouf Abbas, avec 56,23 % des voix. Or, sa candidature avait été présentée par la Ligue tchadienne pour les droits de l'Homme et d'autres groupes dits neutres, contre celle d'Abderamane Koulamallah de la Nouvelle coordination, mouvance proche du MPS, et celle du docteur Hissein Mahamat, affilié au Forum. La victoire de Youssouf Abbas déstabilisa en premier lieu le camp présidentiel, lui révélant que le scrutin secret annihilait le verrouillage auquel il croyait être parvenu. Elle ne satisfait pas davantage le Forum. En effet, ce dernier craignait certes une réaction violente du pouvoir, dans l'hypothèse où le camp présidentiel n'aurait pas été représenté au sein du Présidium, mais il se voyait également reléguer à la seconde place, derrière la Société civile, dans le camp de l'opposition.

Le MPS et le Forum entamèrent alors des négociations destinées à répartir les postes encore vacants du Présidium. Elles conduisirent d'ailleurs à l'annulation de la séance du 6 février, ce qui aggrava le mécontentement des délégués n'appartenant à aucune de ces deux mouvances. Ces derniers contestaient d'ailleurs le principe des négociations bilatérales. L'une des nouvelles coalitions de partis, le CID<sup>1165</sup>, accusa alors le MPS et le Forum de « *dérives antidémocratiques, souterraines et manipulatives* (sic) ». La remise en cause de l'inclusion par ces concertations bilatérales était effectivement éthiquement contestable et politiquement problématique, notamment car elles n'intervenaient pas en réponse à un blocage des travaux de la Conférence, mais venaient au contraire les parasiter.

Les travaux purent reprendre le 8 février et les scrutins suivants révélèrent l'efficacité du compromis passé entre le MPS et le Forum. Lors de l'élection du Deuxième vice-président, ce fut ainsi leur candidat, Djibrine Assali de l'UST – il est vrai également soutenu par la Société civile – qui l'emporta, dès le premier tour, avec 86,25 % des voix, contre Nadji Bassigué, universitaire candidat du CID. Le candidat du MPS, Soungui Ahmed, soutenu par le Forum, fut également élu Rapporteur général dès le premier tour, avec 52,52 % des voix.

L'élection du Deuxième rapporteur général adjoint mit quant à elle en lumière un clivage hommes-femmes particulièrement marqué au sein de la CNS tchadienne. Pour la première fois, une candidature féminine fut en effet présentée. Proposée par la Société

1164 Furent également candidats de manière plus marginale : Youssouf Saleh Abbas et le Pasteur Daïdanso René.

1165 CID : Collectif des Initiatives Démocratiques.

civile, la candidature de Carmelle Ngarmbatina, représentante de l'ordre des pharmaciens, avait été décidée avant même l'accord passé entre le MPS et le Forum. Alors qu'elle ne s'était pas vue opposer de concurrent, les applaudissements furent insuffisants pour valider une élection par acclamation. La situation se dénoua grâce à la candidature de François Ngarebeye du Viva-RNDP, qui permit l'organisation d'un scrutin, facilement remporté par Carmelle Ngarmbatina, avec 79,20 % des suffrages.

Cette prévention à l'égard d'une catégorie de participants ne concernait pas uniquement les femmes. Les arabophones suscitaient la même méfiance, comme le révéla l'élection du Troisième rapporteur général. Ils perdirent en effet ce scrutin, alors même qu'il fut le seul pour lequel ils présentèrent une candidature. Contrairement aux autres arabophones proches du MPS, Abdelhamid était en outre un candidat plutôt neutre. Dès lors, les arabophones, déjà mécontents de n'avoir pas été associés aux négociations entre le MPS et le Forum, ne furent pas représentés au sein du Bureau, ce qui fut problématique notamment pour la traduction des travaux et rapports.

Au Tchad, la désignation du Présidium fut donc le théâtre d'accords, quasi contre-nature, entre le camp présidentiel et l'opposition politique afin de limiter l'influence de la société civile et le choix de ses membres fut donc rarement consensuel. L'analyse comparative du déroulement de ces élections est ainsi un indicateur supplémentaire : si toutes les CNS postérieures reprirent l'organisation institutionnelle, qui avait permis le fonctionnement rationnel de la Conférence nationale du Bénin, sa mise en œuvre donna lieu à des différences sensibles, qui collaborèrent à la disparité des résultats obtenus.

Y compris sur le plan de leur organisation interne, les CNS n'étaient donc pas parfaitement identiques à la Conférence nationale du Bénin en dépit de leur architecture commune. Leurs caractéristiques sont représentées dans le tableau ci-dessous.

**TABLEAU 17. Tableau comparatif des structures internes des CNS**

	<b>Commissions</b>	<b>Président</b>
<b>Bénin</b>	3 commissions de travail 1 commission technique	Mgr de Souza (neutre)
<b>Congo</b>	5 commissions de travail 3 commissions <i>ad hoc</i> 4 commissions techniques	Mgr Kombo (neutre)
<b>Togo</b>	6 commissions	Mgr Kpodzro (neutre)
<b>Niger</b>	7 commissions de travail 6 commissions techniques	André Salifou (opposition)
<b>Zaire</b>	23 commissions	Mgr Monsengwo (neutre)
<b>Tchad</b>	7 commissions	Hel Bongo (neutre)

Le rôle joué par les Présidents des CNS s'avèrent également différents. Si Mgr de Souza mit à profit la position que lui conférait l'organisation interne de la Conférence nationale pour rationaliser efficacement les négociations, tous ne purent en effet en faire de même.

## § 2. La rationalisation des travaux par la présidence

Le Président de la Conférence nationale du Bénin eut une influence déterminante sur la rationalité de ses travaux et de la transition dans son ensemble. Elle reposa sur le parti qu'il sut tirer de la position que lui conférait le Règlement intérieur (A). Le contexte politique et les qualités personnelles des acteurs sont à cet égard des variables déterminantes, ce que confirme l'analyse comparative (B).

### A. *Le Président de la Conférence nationale, gardien de l'inclusion et du consensus*

Le Président de la Conférence nationale joua un rôle décisif : il accomplit sa mission initiale – et déjà capitale – de direction des débats et garantit plus globalement le maintien de l'inclusion et du consensus.

La première fonction du Président de la Conférence nationale était de diriger les débats. Cette tâche lui était individuellement dévolue, le Présidium étant quant à lui la structure dirigeante de la Conférence<sup>1166</sup>. La direction des débats était primordiale, car elle consistait notamment à ouvrir, suspendre et clore les séances, donner et retirer la parole aux intervenants, soumettre à l'approbation de la plénière les procès-verbaux et les compte-rendu de séances, conduire au consensus et, le cas échéant, mettre aux voix les questions en discussion, ainsi qu'à veiller à l'application du règlement intérieur<sup>1167</sup>. Dès lors, le bon déroulement des travaux de la Conférence nationale relevait de la responsabilité de son Président.

Il lui appartenait en effet de permettre la participation de tous aux débats, afin de maintenir leur caractère inclusif, mais également de savoir mettre fin aux discussions

1166 Article 10 du Règlement intérieur de la Conférence nationale du Bénin. De même, en vertu de l'article 9 du Règlement intérieur congolais, le Présidium est « l'instance de direction des travaux de la Conférence nationale », de même qu'au Togo (article 6 du Règlement intérieur). Le Présidium nigérien est également défini comme l'instance de direction des travaux de la Conférence, il est ainsi chargé d'appliquer les décisions urgentes prises par elle durant son déroulement (article 7 du Règlement intérieur).

1167 Article 11 du Règlement intérieur de la Conférence nationale béninoise : « Premier responsable de la Conférence, (le Président) dirige les débats de l'assemblée plénière. A ce titre, il – prononce l'ouverture et la clôture des séances ; – soumet à l'approbation les procès-verbaux et les comptes rendus des séances ; – donne la parole aux intervenants ; – conduit au consensus et, le cas échéant, met aux voix les questions en discussion ; – statue sur les motions d'ordre ; – coordonne les activités des membres du Présidium et veille à l'application du règlement intérieur de la Conférence ». Les articles 12, 11 et 10 des Règlements intérieurs des Conférences nationales congolaise, nigérienne et togolaise prévoient respectivement des dispositions similaires.

stériles. Durant la phase initiale, au cours de laquelle les participants étaient appelés à venir faire des déclarations portant à la fois sur la dénonciation du passé et des propositions pour l'avenir, l'adresse du Président à autoriser l'expression de chacun, tout en la contenant dans des limites temporelles raisonnables, fut notamment prépondérante. Il fallait en effet éviter que cette étape, certes importante, ne s'éternise au risque de bloquer l'avancée du processus. Son intervention fut ainsi souvent déterminante pour rythmer les travaux de la Conférence nationale en closant une phase, afin d'entamer la suivante.

Le talent du Président de la Conférence nationale fut spécialement mis à contribution lors des moments les plus critiques des travaux. Proclamation de souveraineté, discussions sur les institutions de transition ou les caractéristiques de la Constitution post-transitionnelle et désignation des membres des institutions de transition furent autant de moments où s'exprimèrent des tensions et conflits au sein de la plénière. Au regard de leur intensité, ils auraient pu conduire à ce que le processus ne se paralyse, voire à ce que le dialogue ne se rompe et que certaines composantes cessent de participer aux travaux. Mgr de Souza parvint cependant à déjouer ces risques, en faisant aboutir les négociations entre les participants, et préserva ainsi l'inclusion et le consensus.

Diriger les débats de la Conférence nationale requérait donc des qualités personnelles remarquables. Cette aptitude spécifique est au demeurant déjà requise du président d'une assemblée parlementaire ordinaire, dont « *la fonction demande beaucoup de diplomatie, d'autorité et surtout d'impartialité. Joseph-Barthélemy disait [ainsi] de lui qu'il n'est plus l'homme d'un parti mais « l'homme de la chambre »* »<sup>1168</sup>. Cela explique d'ailleurs qu'il ne prenne généralement pas part aux votes<sup>1169</sup>. Au sein de la Conférence nationale, ces exigences étaient renforcées en raison du contexte de la transition.

La direction des débats était en premier lieu complexifiée par le fond des débats eux-mêmes, en raison de leurs enjeux, mais également de la difficulté des problèmes – politiques, juridiques, sociaux ou économiques – à résoudre. L'inclusion était un second facteur de difficulté, car la Conférence nationale réunissait des adversaires historiques auxquels s'ajoutait un panel hétéroclite d'acteurs dont les conceptions idéologiques, les centres d'intérêt et les compétences étaient très disparates. Dès lors, organiser et maintenir la discussion représentaient un véritable défi pour le Président.

Son office était d'autant plus malaisé qu'il était confronté à une carence de culture du débat et de la négociation politiques, générée par plusieurs décennies d'autoritarisme. La capacité des acteurs à s'écouter mutuellement et, plus encore, à prendre en compte leurs points de vue respectifs est en effet l'apanage des régimes démocratiques. Après une dictature, renoncer à imposer son point de vue, soit en contraignant les autres au silence, soit par la force, et concevoir le compromis comme une nécessité, voire comme une source d'enrichissement réciproque, relèvent donc d'un apprentissage. Le Président

<sup>1168</sup> Philippe ARDANT et Bertrand MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 24<sup>e</sup> édition, 2012, p. 580.

<sup>1169</sup> Louis FAVOREU et alii, *Droit constitutionnel*, Dalloz, « Précis », 16<sup>e</sup> édition, 2014, p. 745.

de la Conférence nationale devait y contribuer en faisant respecter les règles relatives au dialogue, inscrites dans le Règlement intérieur, ainsi que ses propres décisions.

Mgr de Souza parvint à remplir cette tâche en raison de qualités personnelles spécifiques<sup>1170</sup>. Elles furent d'autant plus nécessaires, que, pour préserver l'inclusion et le consensus, son rôle excéda très largement la seule direction des débats. Son statut de prélat, politiquement neutre, l'aida à le remplir. Il fut également aidé par la composition du Présidium, qui ne comprenait aucun membre du PRPB et réunissait des intellectuels de très hauts niveaux<sup>1171</sup>. Dès lors, Mgr de Souza pouvait s'appuyer sur un Bureau acquis au changement et légitimé par l'élection, que sa neutralité politique contrebalançait. Voulu par les participants, elle l'aida – à titre individuel – à la mesure et l'impartialité indispensables à la direction des travaux.

Elle renforça également sa crédibilité et son autorité auprès de la plénière toute entière. La confiance qu'ils suscitait lui fut indispensable, car il dut fréquemment jouer le rôle de médiateur lors des négociations entre les participants. Afin de les mener au compromis, il fit d'ailleurs fréquemment preuve d'ingéniosité en sachant repérer les acteurs sur lesquels il lui fallait s'appuyer. Sa légitimité et son efficacité furent favorisées par son statut d'« *insiders* »<sup>1172</sup>, le différenciant des médiateurs au sens classique. D'abord participant aux assises, il avait en effet une connaissance claire des enjeux, un certain degré de familiarité avec les parties concernées et une connaissance appréciable des coûts et bénéfices des décisions. Il était ainsi davantage en mesure de diriger avec justesse et efficacité les délégués tout au long des travaux.

Le rôle du Président de la Conférence nationale ne se limitait cependant pas à une fonction interne à la Conférence nationale. Il dut en effet fréquemment mener des négociations à l'extérieur des assises, avec le camp présidentiel et parfois avec le Président lui-même. Dans ce cadre, il n'officiait plus en tant que médiateur, mais en tant que partie

1170 Les CNS postérieures tentèrent d'ailleurs de s'assurer que le Président disposerait des qualités requises en établissant des conditions d'éligibilité. L'article 10 du Règlement intérieur de la Conférence nationale du Niger fut à cet égard le plus précis. Il exigeait en effet : bonne santé physique et mentale, intégrité morale, ouverture d'esprit, impartialité, aptitude à diriger les débats et à faire des synthèses, bonne connaissance de l'évolution politique, économique et sociale du pays, jouissance des droits civiques et civils, ainsi que critique et autocritique. L'article 12 du Règlement intérieur de la Conférence nationale du Congo, ainsi que l'article 19 du Règlement intérieur de la Conférence nationale du Togo, disposaient quant à eux que le Président devait être « *élu sur la base de sa compétence, de sa probité morale et de sa non appartenance à un parti ou à une association politique* ».

1171 Président : Mgr Isidore de Souza ; Premier vice-président : M. Léopold Dossou ; Deuxième vice-président : Me Bertin Borna ; Rapporteur général : Pr Albert Tévoédjrè ; Premier rapporteur général adjoint : M. Antoine Detchénou ; Deuxième rapporteur général adjoint : Pr Théodore Holo ; Secrétaire général : M. Timothée Adanlin ; Premier secrétaire général adjoint : M. Mama Adamou N'Diaye ; Deuxième secrétaire général adjoint : Me Rachid Machifa ; Premier responsable à l'organisation : M. Zacharie Ibrahima ; Deuxième responsable à l'organisation : M. René Valéry Mongbé ; Responsable chargé des relations avec la presse : M. Marius Francisco ; Conseiller juridique : Mme Grâce d'Almeida-Adamon.

Voir *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 3-4 et Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, Collection Points de vue concrets, 1995, p. 52-53.

1172 Jacques L. KOKO, *National Conference as a Strategy for Conflict Transformation and Peacemaking – The Legacy of the Republic of Benin Model*, Adonis & Abbey Publishers Ltd, 2008, p. 134.

aux discussions. Il représentait alors les intérêts de la Conférence nationale et était un interlocuteur privilégié en raison de son statut et de sa pondération. En parvenant à faire accepter à Mathieu Kérékou, certaines décisions difficiles prises par la Conférence nationale, il préserva l'inclusion et le consensus. Son influence perdura d'ailleurs tout au long de la transition, au sein du HCR. De même, lorsque le Président Kérékou ne reconnaissait pas encore sa défaite à l'occasion de la première élection présidentielle démocratique, ce fut lui qui intervint publiquement pour le convaincre, tout en appelant au calme.

Le statut de prélat et les qualités humaines de Mgr de Souza jouèrent donc un très grand rôle dans la réussite de la Conférence nationale. Elle adopta d'ailleurs, le 28 février 1990, une motion, dont le texte met en lumière son importance personnelle dans sa réussite : « – *Considérant les conditions psychologiques et politiques exceptionnelles qui ont prévalu tout au long des travaux, et notamment les risques permanents d'éclatement et les menaces constantes de suspension ; – Considérant le calme, la patience, le doigté, l'esprit de compromis, l'impartialité, la fermeté, l'autorité, la générosité, l'engagement patriotique et toutes les qualités d'homme et de dirigeant avec lesquels Son Excellence Monseigneur Isidore de Souza a conduit la Conférence ; – Conscients que les importants résultats obtenus sont dus pour une très large part à l'action personnelle du Président du Présidium ; Les participants (...) – Remercient Son Excellence Monseigneur Isidore de Souza d'avoir bien voulu accepter d'assurer la présidence du Présidium et d'avoir aidé les uns et les autres à se convaincre que la Conférence devait réussir et donner un espoir nouveau au Bénin et à son peuple. – Félicitent Son Excellence Monseigneur Isidore de Souza, Président du Présidium, pour la part personnelle qui lui revient dans le succès de la Conférence »<sup>1173</sup>.*

Lors des CNS postérieures, les qualités personnelles des présidents furent également déterminantes, d'autant plus d'ailleurs que les travaux étaient beaucoup plus longs. Elles reprirent une configuration similaire à celle initiée au Bénin. Toutes, à l'exception symptomatique de celle du Niger, choisirent ainsi un Président politiquement neutre. De même, tous les Présidiums se caractérisaient par une présence forte de l'opposition. Au Congo, le Présidium était contrôlé par l'opposition à travers ses partis politiques et associations<sup>1174</sup>, Mgr Ernest Kombo et Sœur Yengo étaient les seuls membres neutres<sup>1175</sup>, Il en alla de

1173 Pour le texte intégral : Motion de remerciement et de félicitation à son Excellence Monseigneur Isidore de Souza, Président du Présidium de la Conférence nationale des Forces vives, in *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 178-180.

1174 Rémy BAZENGUISSA-GANGA, *Les voies du politique au Congo – Essai de sociologie historique*, Karthala, 1997, p. 383-386.

1175 Président : Mgr Ernest Kombo (Conférence épiscopale du Congo) ; Premier vice-président : Antoine Letembet-Ambily (Mouvement Congolais pour la Démocratie et le Développement Intégral) ; Deuxième vice-président : Stéphane Bongo Nouara (Parti pour la Reconstruction et le Développement du Congo) ; Troisième vice-président : Simon-Pierre Kikounga Ngot (Individualité) ; Quatrième vice-président : Maître Julienne Ondziel (Association des Femmes Juristes du Congo) ; Rapporteur général : Bernard Makaya (CSC) ; Rapporteur général adjoint : Rémi Bakou (Union Démocratique pour la Défense des Intérêts Congolais) ; Trésorière : Sœur Brigitte Yengo (Pen international) ; Commissaire aux comptes : Noël Kouzolo ; Chef du Secrétariat : Dominique Matanga



même au Togo<sup>1176</sup>, ainsi qu'au Niger<sup>1177</sup>, où seule la représentante de l'administration centrale pouvait en effet être considérée comme proche du MNSD-Nassara<sup>1178</sup>. Au Zaïre, les FDU disposaient quant à elles de trois postes, les autres ayant été remportés par l'opposition<sup>1179</sup>. Enfin, au Tchad, la domination du Présidium par l'opposition résultait plutôt de la présence très marquée de la société civile<sup>1180</sup>.

Au Congo et au Zaïre, l'influence personnelle de Mgr Kombo et Mgr Monsengwo fut comparable à celle exercée par Mgr Isidore de Souza. Comme lui, ils sollicitèrent notamment les valeurs religieuses pour favoriser l'esprit de consensus.

Au Congo, Mgr Ernest Kombo l'impulsa dès son discours d'intronisation, au moyen de termes très personnels : « *même en politique, il faut au moins observer les trois commandements : tu ne tueras pas, tu ne voleras pas, tu ne mentiras pas (...). Cette Conférence est un laboratoire où vont être élaborées, grâce à l'expérience et à la compétence des uns et des autres, de nouvelles règles de vie familiale, sociale, politique et professionnelle. Cette Conférence nationale est une clinique d'où nous voudrions sortir guéris des blessures du passé, du tribalisme, du népotisme et heureux enfin d'être Congolais tout court. Cette Conférence est un supermarché où nous allons acheter sans argent*

---

(Association congolaise des enseignants de Français) ; Chef adjoint de Secrétariat : Léon Mbemba (Mouvement pour les libertés et la Démocratie).

Voir, notamment, Calixthe BANIAFOUNA, *Congo Démocratie – Les déboires de l'apprentissage*, Volume 1, L'Harmattan, 1995, p. 47.

1176 Président : Mgr Kpodzro ; Premier Vice-président : Me Joseph Koffigoh ; Deuxième Vice-président : Bona Kététhouli ; Secrétaire général : M. Léon Folly ; Secrétaire général adjoint : Todjinou Djabga ; Rapporteur général : Me Jean Degli ; Premier Rapporteur général adjoint : Marise Quashie ; Deuxième Rapporteur général adjoint : Me Djovi Gally ; Trésorier général : M. Mavor Agbodan ; Trésorier général adjoint : Issa Samarou ; Premier Responsable à l'organisation : Andrée Kuévidjin ; Deuxième Responsable à l'organisation : M. Akolly ; Chargé des relations avec la presse : Jean-Pierre Fabre.

Voir, notamment, Prosper Duciel TONG, *Les Conférences nationales en Afrique noire francophone – Les chemins de la Démocratie*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Lille II, 1997, p. 462.

1177 Président : André Salifou, Professeur d'histoire (Union des Patriotes Démocrates et Progressistes-*Chamoua*) ; Vice-président : Allazi Soumaila (USTN) ; 2<sup>e</sup> vice-président : Albert Wright (Université) ; Rapporteur général : Sabo Saidou (USTN) ; 1<sup>er</sup> rapporteur général adjoint : Ousmane Chaïbou Pele (USN) ; 2<sup>nd</sup> rapporteur général adjoint : Mme Mahamane Fassouma (Syndicats non affiliés) ; Trésorier général : Mme Iro Aïchatou Any (Administration centrale) ; 1<sup>er</sup> trésorier général adjoint : Moudi Mohamed (Convention Démocratique et Sociale-*Rahama*) ; 2<sup>nd</sup> trésorier général adjoint : Habib Moctar (CDS-*Rahama*).

Voir, notamment, Laouel Kader MAHAMADOU, *La transition démocratique au Niger : contribution à l'analyse du renouveau constitutionnel d'un Etat africain*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Toulouse I, janvier 1994, p. 50.

1178 MNSD-Nassara : Mouvement national pour la société de développement-Victoire, ancien parti unique, dirigé à partir de la Conférence nationale par Mamadou Tandja.

1179 Président : Mgr Monsengwo (Société civile, neutre) ; Premier vice-président : M. Ileo (Partis politiques, Union sacrée) ; Deuxième vice-président : M. Dzbo (Partis politiques, FDU) ; Troisième vice-président : M. Mulongo (Institutions publiques, Union sacrée) ; Rapporteur : Me Kinkela (Partis politiques, Front Uni de l'opposition) ; Premier Secrétaire général rapporteur : M. Bakatupingana (Institutions publiques, Union sacrée) ; Deuxième Secrétaire général rapporteur : M. Mavungu (Partis politiques, FDU) ; Secrétaire général : M. Kisanga (Partis politiques, FDU) ; Secrétaire général adjoint : M. Kibandja (Société civile, Union sacrée) ; Trésorière : Mme Mulanga (Société civile, Union sacrée) ; Trésorier adjoint : M. Bapolisi (Société civile).

Voir, notamment, Gauthier de VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 78.

1180 Voir, notamment, Robert BUIJTENHUIJS, *La conférence nationale souveraine du Tchad*, Karthala, 1993, p. 71-85.

*des solutions pour soigner notre économie agonisante. Cette Conférence ne peut pas être un tribunal où se prononceront d'autres condamnations à mort, ni un ring où tous les coups sont permis, elle est plutôt un confessionnal où seront discernées toutes les erreurs qui ont favorisé les maux que nous dénonçons et déplorons et devant lesquels personne ne peut se vanter d'avoir les mains propres. Vous avez élu à la tête de votre présidium un prêtre, vous supporterez qu'il vous donne un petit conseil : reconnaître la faute commise, demander pardon, accepter une punition curative ; voilà le béton de l'unité nationale »*<sup>1181</sup>. Il conféra ainsi une part de son identité à la Conférence nationale congolaise, qui acquit, par son entremise, sa très forte dimension ritualisée. Parce qu'il sut tempérer, grâce à son ascendant, la logique de prise de pouvoir de l'opposition, Mgr Kombo parvint en outre à dénouer nombre de conflits.

Le Président de la Conférence nationale zairoise joua un rôle capital, relativement proche de celui de Mgr Kombo. La culture commune et le sens du compromis de ces deux présidents s'expliquent d'ailleurs, au moins en partie, par leur statut de prélat. Mgr Monsengwo fut confronté à des négociations particulièrement périlleuses, car il dut les mener avec un acteur redoutable : le Président Mobutu. Face à un tel adversaire et aux blocages rencontrés par la CNS au cours des premiers mois de ses travaux, Mgr Monsengwo avait incité les participants à la vigilance lors de son discours d'installation du 24 avril 1992<sup>1182</sup> : « *Ne sortons donc pas la CNS de l'histoire pour l'enliser dans la chronique. Faisons de la CNS une instance qui assume ce qui fait l'essence des valeurs de notre histoire nationale et qui s'applique à en tirer le meilleur parti possible en vue d'en projeter la lumière sur l'avenir* ». Il avait également précisé que la recherche du consensus ne consistait pas à accepter les compromissions, mais à poursuivre un compromis fondé sur les convergences existant entre les divers courants en présence, dans l'optique d'un changement positif.

Ce discours, parfois mal accepté par l'opposition, lui permit d'obtenir une certaine adhésion de la part du camp présidentiel. A l'inverse, Mgr Monsengwo lui rappelait également les exigences de la réconciliation : « *elle suppose, de la part de celui qui veut se réconcilier (...) l'aveu de ses égarements, le regret de ses fautes, enfin l'engagement de ne plus y succomber et à réparer dans la mesure du possible le péché* ». Il alla même plus loin en formulant un reproche à peine voilé à l'endroit du Président Mobutu, absent, tout en se justifiant pour les négociations bilatérales qu'il était contraint à mener : « *Ne vous en déplaise, chers frères et sœurs conférenciers, un pardon accordé au cours d'une rencontre et une entrevue est préférable à des intentions déclarées à distance* ». Si le rôle qu'il tint par la suite fut critiqué, Mgr Monsengwo parvint, dans un contexte particulièrement complexe, à mener les travaux de la Conférence nationale du Zaïre à leur terme.

1181 Rémy BAZENGUISSA-GANGA, *Les voies du politique au Congo – Essai de sociologie historique*, Karthala, 1997, p. 385.

1182 Gauthier de VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 78-79.

Cette dimension humaine est inhérente à toutes formes de négociations politiques et est plus fondamentale encore lors des transitions. Elle opéra notamment au Bénin, grâce à la personnalité du Président de la Conférence nationale, mais également grâce à celle de Mathieu Kérékou. L'analyse comparative confirme à cet égard que les transitions sont toutes profondément marquées par la personnalité des acteurs qui les ont façonnées. Il est ainsi bien difficile d'imaginer ce qu'auraient été les transitions en URSS, en Pologne ou en Afrique du Sud, sans la présence de Mikhaïl Gorbatchev, Adam Michnik, Lech Walesa, Nelson Mandela ou même Frederik De Klerk.

L'importance du facteur humain est pourtant difficilement mesurable ou démontrable. Concernant le Président de la Conférence nationale, elle est néanmoins corroborée, *a contrario*, par les processus au cours desquels, il ne collabora pas, pour des raisons diverses, à la rationalisation des négociations inclusives.

### ***B. Un rôle conditionné par des paramètres extraconstitutionnels***

L'incidence des qualités personnelles de Mgr de Souza sur la préservation du consensus au sein de la Conférence nationale du Bénin a déjà été évoquée. Son importance, ainsi que celle du contexte politique, sont corroborées par les dérives des Présidents nigériens et togolais. Elles révèlent en effet qu'une même structure organique peut donner lieu à des résultats très disparates selon les conditions dans lesquelles elle est mise en œuvre. L'analyse comparative démontre alors que l'efficacité des dispositifs organiques mis en place au Bénin fut conditionnée par des paramètres extraconstitutionnels.

Au Niger, le Président et, plus généralement, le Présidium connurent une dérive paradoxale dans le cadre d'une CNS, car elle ne résulta pas d'une souplesse excessive vis-à-vis du pouvoir générée par l'inclusion. Contrairement à Mgr de Souza, André Sali-fou ne fut pas animé par l'impératif de concilier les points de vue des conférenciers et de faire accepter leurs décisions par le camp présidentiel. Délaissant cette fonction de médiateur supervisant les débats, le Présidium nigérien prit à l'inverse une part active au démantèlement de l'ancien régime. Il initia ainsi la disparition des institutions de l'ancien régime, avant même la fin des travaux de la CNS et donc avant même qu'elles ne soient remplacées par les institutions de transition. Cette précipitation déstabilisa le processus et généra une confusion des pouvoirs.

Loin de se contenter de diriger la CNS, le Présidium nigérien exerça en effet des prérogatives propres au pouvoir exécutif<sup>1183</sup>. Son président adressa par exemple un message à la Nation et accorda des audiences à diverses personnalités. En outre, avant même la dissolution du Gouvernement, les ministres prenaient leurs instructions auprès de lui. La coordination de l'activité gouvernementale revint par ailleurs au Second vice-président

1183 Laouel Kader MAHAMADOU, *La transition démocratique au Niger : contribution à l'analyse du renouveau constitutionnel d'un Etat africain*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Toulouse I, janvier 1994, p. 52.

après la dissolution. Le Présidium s'ingéra enfin dans les relations internationales en adressant des messages de soutien aux Conférences togolaise et zairoise, en condamnant l'intervention militaire française au Zaïre et en interdisant au Président Saïbou de se rendre en Libye où il fut remplacé par le Premier vice-président. Il procéda également à de nombreuses suspensions et nominations à des emplois civils<sup>1184</sup> et militaires<sup>1185</sup>, par des actes dont une partie ne fut même pas délibérée par l'assemblée plénière.

Certaines d'entre elles s'inscrivirent dans l'exercice, par le Présidium, du pouvoir judiciaire, résultant de la création de la commission chargée d'enquêter sur les crimes et abus politiques, économiques et socio-culturels<sup>1186</sup> et dont le rôle fut parfois très ambigu<sup>1187</sup>. Sur son fondement, le Présidium interdit en premier lieu à toutes les personnalités des anciens régimes de quitter le territoire<sup>1188</sup>. La mesure pouvait certes sembler nécessaire au regard du risque de fuite de certains dignitaires, mais elle était très restrictive des libertés individuelles et n'entraînait pas dans ses prérogatives. En outre, Beidri Mamadou, intendant militaire et ancien ministre des Finances, et Nomaou Djika, ancien directeur de la Caisse nationale de sécurité sociale, furent arrêtés et mis en résidence surveillée<sup>1189</sup>. Ils étaient soupçonnés d'avoir détourné neuf cent millions de francs CFA. Le célèbre Amadou Oumarou dit Bonkano, instigateur du coup d'Etat du 6 octobre 1983, fut également placé en résidence surveillée<sup>1190</sup>, alors même qu'il était rentré suite à l'amnistie décidée, pour ces faits, par la Conférence nationale elle-même<sup>1191</sup>. Le Colonel Amadou Seyni Maiga, numéro deux du régime, le Chef d'Escadron, Torda Hainikoye, alors préfet-maire de Niamey et les Commissaires Saminou Oumarou et Mossi Tinni respectivement directeur adjoint de la sûreté nationale et directeur de la surveillance du territoire, furent quant à eux suspendus de toute responsabilité administrative et militaire<sup>1192</sup> en raison

1184 Acte n° 7/CN du 1<sup>er</sup> septembre 1991 portant suppression des postes de présidents de conseil d'administration permanents des sociétés, offices et établissements publics, Acte n° 8/CN du 29 août 1991 portant suspension et mise à disposition de certains agents et Acte n° 9/CN du 5 septembre 1991 portant suspension de certains cadres de police.

1185 Acte n° 10/CN du 5 septembre 1991 portant nomination de cadres de la police, Acte n° 12/CN portant nomination du chef d'Etat-major général et du Chef d'Etat-major général adjoint des forces armées nigériennes, Acte n° 13/CN du 11 septembre 1991 portant nomination du Secrétaire Général du Ministère de la Défense nationale, Acte n° 17/CN du 7 octobre 1991 portant inscription au tableau d'avancement complémentaire d'un officier des forces armées nigériennes pour l'année 1991, Acte n° 18/CN du 7 octobre 1991 portant nomination ou promotion au grade supérieur d'officiers des forces armées nigériennes en 1991.

1186 Acte n° 5/CN du 14 août 1991 portant création et attributions de la commission chargée d'enquêter sur les crimes et abus politiques, économiques et socioculturels.

1187 Voir, par exemples, Laouel Kader MAHAMADOU, *La transition démocratique au Niger : contribution à l'analyse du renouveau constitutionnel d'un Etat africain*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Toulouse I, janvier 1994, p. 55-58 et 69-70 et Jean-Claude MIGNAN, *La difficile démocratisation du Niger*, Editions Ginette Fabre et Jean-François Lionnet, CHEAM, 2000, p. 75-76.

1188 Acte n° 6/CN du 15 août 1991 interdisant aux personnalités des anciens régimes de quitter le territoire national.

1189 Acte n° 14/CN du 24 septembre 1991 portant arrestation et mise en résidence surveillée de Beidari Mamadou et Nomaou Djika.

1190 Acte n° 20/CN du 19 octobre 1991 portant mise en résidence surveillée.

1191 Acte n° 19/CN du 11 octobre 1991 portant amnistie des crimes et délits contre la sûreté de l'Etat commis à l'occasion des événements dits des 5 et 6 octobre 1983.

1192 Acte n° 8/CN du 29 août 1991 portant suspension et mise à disposition de certains agents.

de leur mise en cause dans le cadre des événements du 9 février 1990. Par le même acte, Amadou Madougou fut également remis à la disposition de son ministère d'origine. Mamadou Hama et Seyni Seykaraou, cadres de police, furent enfin suspendus de leurs fonctions<sup>1193</sup>. Quelle que soit leur légitimité, ces mesures, prises en dehors de tout cadre judiciaire par des acteurs ne présentant aucune garantie d'impartialité, étaient d'autant plus problématiques que les actes correspondants ne comportent ni motivation, ni même explication.

Laouel Kader Mahamadou précise également que le Présidium eut recours à des écoutes téléphoniques et limogea le chef d'Etat-major adjoint des Forces armées nationales, le Lieutenant-Colonel Mahamane Doby, parce qu'il aurait manqué de respect au président Salifou<sup>1194</sup>. Il ajoute que l'instruction, par ce dernier, des dossiers de la Commission Crimes et abus aurait conduit à écarter certaines affaires, telles que le débat sur l'OPVN, dont les implications financières auraient été considérables.

Le rôle atypique du Présidium nigérien est le reflet, en même temps qu'il fut l'un des facteurs, de la spécificité de la transition menée au Niger. Il traduit en effet l'absence d'obligation pesant sur le Président de la CNS de diriger des négociations permettant aux parties de surmonter leurs désaccords pour faire avancer le processus, en raison du *leadership* de l'opposition. Cette domination de l'opposition, perceptible dès la préparation de la CNS, affecta le travail du Présidium, qui pécha donc parfois par excès de puissance. Parce qu'il était idéologiquement favorable au changement, sa prééminence peut sembler être un atout dans la logique de la démocratisation. Elle révèle toutefois principalement une altération de l'inclusion et, par là même, les risques d'une transition de vainqueur. Elle s'avéra toutefois moins néfaste pour le déroulement des travaux de la CNS, que l'incapacité dans laquelle se trouva le président des assises togolaises de les diriger effectivement.

A l'inverse d'André Salifou, Mgr Kpodzro ne fut en effet pas en mesure de réguler pleinement les débats des conférenciers, auprès desquels il ne parvint pas davantage à justifier et imposer certaines décisions difficiles. Il rencontra des obstacles analogues dans le cadre des négociations qu'il dut mener avec le Président. Les tensions très vives, inhérentes au climat politique togolais, n'expliquent qu'en partie ces particularités, qui tiennent également à sa personnalité.

Initialement, sa légitimité ne posait pourtant pas de difficultés. Il fut en effet facilement élu, à l'applaudimètre, sa fonction de prélat étant perçue comme le gage d'une direction impartiale et sereine des débats, propre à la réconciliation nationale<sup>1195</sup>. La première négociation qu'il mena avec le Chef de l'Etat au lendemain de l'élection du Présidium

1193 Acte n° 9/CN du 5 septembre 1991 portant suspension de certains cadres de police.

1194 Laouel Kader MAHAMADOU, *La transition démocratique au Niger : contribution à l'analyse du renouveau constitutionnel d'un Etat africain*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Toulouse I, janvier 1994, p. 53.

1195 Stéphane SCRIVE, *La crise de la Démocratie en Afrique – L'exemple du Togo*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2009, p. 82.

fut également couronnée de succès. Dès le 14 juillet 1991, Mgr Kpodzro s'était en effet rendu à sa résidence privée afin que les représentants de l'armée reprennent leur participation aux travaux<sup>1196</sup>. Or, l'assemblée plénière, au complet, put entamer le débat général à compter du 16 juillet. Toutefois, cette première négociation fut déjà mal acceptée par l'opposition en raison du mystère entourant la contrepartie accordée par le Président de la CNS. S'il avait en effet affirmé s'être borné à en appeler à la conscience chrétienne des officiers, ces derniers prétendirent au contraire avoir obtenu l'assurance d'un renouvellement des bases des travaux. Cette première discorde augurait des difficultés à venir.

Suite à la déclaration de souveraineté de la Conférence nationale, le Gouvernement et l'armée reprirent en effet la politique de la chaise vide<sup>1197</sup>. Mgr Kpodzro décida alors de consulter les chefs des partis politiques, puis annonça son intention de rencontrer le Gouvernement ainsi que toutes les parties en cause. Les délégués les plus radicaux de l'opposition, qui avaient d'ores et déjà démontré leur volonté de ne rien concéder aux forces pro-gouvernementales, manifestèrent alors un très fort mécontentement. Incapable de ramener le calme parmi la plénière, le Président se vit contraint de suspendre les travaux de la CNS, dont l'image auprès de l'opinion publique fut ternie en raison de la très grande violence verbale de certains délégués. Les travaux ne purent reprendre qu'après une pleine journée de concertation et de consultation des partis politiques et associations.

Les travaux des assises togolaises connurent d'autres épisodes analogues. Le 22 août 1991, le Président de la CNS mit d'ailleurs lui-même le feu aux poudres en faisant part d'une menace de coup d'Etat à laquelle aurait été mêlée le Président Eyadéma. Cette annonce fut d'autant plus regrettable que la menace était fantaisiste et intervenait au cours de la journée consacrée aux débats relatifs à la Constitution de transition<sup>1198</sup>. Mgr Kpodzro ne parvint en outre pas à en contenir les effets. Ainsi, plusieurs membres de l'opposition s'octroyèrent la parole de force et prirent à partie les ministres présents, considérés comme des complices. Les débordements furent tels que le président dut suspendre la retransmission des débats et les débats eux-mêmes, tandis que se poursuivaient les empoignades. Il fallut ensuite plusieurs heures pour que les travaux puissent reprendre dans le calme.

Or, la multiplication des incidents était préjudiciable au déroulement du processus. Elle était tout d'abord dommageable à l'avancée et à la qualité des débats et des travaux de la CNS. Elle offrit ensuite un excellent prétexte au Président Eyadéma pour ordonner leur suspension. Ainsi, le 26 août 1991, un orateur particulièrement violent prit la parole et se lança dans une violente diatribe anti-gouvernementale, que Mgr Kpodzro ne put

1196 Stéphane SCRIVE, *La crise de la Démocratie en Afrique – L'exemple du Togo*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2009, p. 83.

1197 Stéphane SCRIVE, *La crise de la Démocratie en Afrique – L'exemple du Togo*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2009, p. 86-87.

1198 Stéphane SCRIVE, *La crise de la Démocratie en Afrique – L'exemple du Togo*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2009, p. 124-126.

maîtriser<sup>1199</sup>. La retransmission télévisée des débats fut alors brutalement interrompue, cédant l'antenne à une intervention du Président Eyadéma, annonçant que les dérapages incessants de la CNS, trouvant leur point d'orgue dans sa mise en cause dans un prétendu complot, le conduisaient à suspendre ses travaux.

Parallèlement au désordre entourant les travaux de l'assemblée plénière, Mgr Kpodzro ne parvenait pas non plus à faire accepter aux participants les négociations qu'il menait avec le camp présidentiel. Cette incapacité tenait tant à l'opacité qu'il maintenait les concernant, qu'à une autorité défaillante l'empêchant d'en justifier et d'en imposer le principe. Mgr Kpodzro fut par exemple expressément et personnellement mis en cause par un délégué à ce sujet le 17 août 1991<sup>1200</sup>. Ce dernier rapporta en effet à la plénière que Mgr Kpodzro avait conduit une démarche inopportune en rencontrant le Président Eyadéma pour lui présenter un projet de Constitution. Confirmant l'entrevue, le Président de la CNS affirma toutefois qu'elle avait pour seul objet de convaincre le Chef de l'Etat de participer à la cérémonie de clôture. Il fut conspué par plusieurs délégués, tandis qu'un second intervenant accusait le Présidium de bafouer la souveraineté de la CNS et d'aller chercher ses ordres au palais présidentiel. Le Secrétaire général, qui faisait également partie de la délégation ayant rencontré Eyadéma, tenta alors de prendre la parole afin de corroborer l'intérêt de la démarche. Toutefois, le chahut rendit ses explications inaudibles et Mgr Kpodzro dut alors à nouveau interrompre les travaux.

À l'issue de cet épisode, il parvint cependant à renforcer sa légitimité. Dès la reprise des débats, il choisit en effet de poser la question de confiance à l'assemblée plénière. Il affirma ainsi que le succès de la CNS exigeait qu'il puisse recourir à l'ensemble des moyens politiques et diplomatiques nécessaires et s'appuyer sur l'entière confiance de la plénière, faute de quoi, il démissionnerait. Le vote eut lieu à main levée et ses résultats furent très nets : l'immense majorité des délégués souhaitaient que Mgr Kpodzro conserve ses fonctions et use des moyens qu'il jugeait adéquats pour s'en acquitter. Le recours à cette technique lui permit d'affirmer sa volonté et son autorité, mais également de mettre en évidence la responsabilité d'une minorité des délégués dans le désordre de la Conférence. Ce vote les contraignit d'ailleurs à davantage de retenue.

Cependant, le fait qu'une minorité seulement des conférenciers ait été en opposition avec Mgr Kpodzro et le Présidium n'empêcha pas l'ampleur des troubles et tensions que connut la CNS togolaise. Jean Yaovi Degli, Rapporteur général, explique le désordre par l'absence d'autorité morale à même de garantir l'efficacité et à la sérénité de ses débats<sup>1201</sup>. Selon lui, Mgr Kpodzro ne pouvait en premier lieu pas jouer un tel rôle, n'ayant ni la carrure, ni le charisme de son homologue béninois. Il aurait en outre « *navigué*

1199 Stéphane SCRIVE, *La crise de la Démocratie en Afrique – L'exemple du Togo*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2009, p. 128.

1200 Stéphane SCRIVE, *La crise de la Démocratie en Afrique – L'exemple du Togo*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2009, p. 128.

1201 Jean Yaovi DEGLI, *Togo : la tragédie africaine*, Editions Nouvelles du Sud, 1996, p. 98-99.

à vue », incapable de proposer les solutions appropriées à cause de son éloignement du monde politique et de son conseiller juridique, qui ne parvenait pas à se départir de sa sensibilité politique pour lui faire des recommandations objectives. Dès lors, « *le bon cœur qu'il avait et sa ferme volonté de mener à bien le rôle historique qui lui avait été confié ne suffir[e]nt pas à sauver la Conférence nationale de la dérive* ». Cette incapacité ne fut en outre pas compensée par la présence d'autres acteurs susceptibles de la pallier. Ainsi, alors qu'au Bénin, les anciens Présidents, qui participaient à la Conférence nationale, avaient su canaliser les jeunes révolutionnaires, aucune figure d'envergure analogue ne siégeait au sein des assises togolaises. De leur côté, les leaders de l'opposition refusaient de modérer les agitateurs par crainte de voir chuter leur propre popularité.

Au moins pour partie responsable des égarements de la CNS du Togo, l'incapacité de Mgr Kpodzro à rationaliser les négociations et à faire émerger le consensus atteste, par contraste, de l'ascendant qu'exerça Mgr de Souza et confirme l'incidence de ses qualités personnelles. L'exemple du Présidium nigérien révèle quant à lui que le rôle régulateur du Président de la Conférence nationale du Bénin répondit aussi à un contexte politique : l'équilibre des forces au Bénin l'incita à rationaliser les négociations inclusives, car leur aboutissement était indispensable à l'avancée de la transition.

L'observation du rôle du Président de la Conférence nationale démontre alors l'étroite interaction entre les structures organiques et certains paramètres extraconstitutionnels. En effet, la préservation du consensus par Mgr de Souza fut possible grâce aux structures internes de la Conférence nationale, sur lesquelles s'appuyèrent sa légitimité, son autorité et son efficacité, mais ses structures ne purent réciproquement produire leurs effets, que grâce au contexte politique et aux qualités des acteurs. La fin des travaux de la Conférence nationale et le passage aux institutions de transition confirmèrent cette interdépendance.

## SECTION 2. LE PASSAGE AUX INSTITUTIONS DE TRANSITION

Bien que ses structures l'apparentent à une assemblée parlementaire ordinaire, la Conférence nationale du Bénin demeurait un organe originaire de transition, créé à la faveur de la transition pour répondre à ses besoins. Avant d'achever ses travaux, elle décida alors de mettre en place des institutions de transition destinées à prendre le relais et à remplacer celles de l'ancien régime. De manière originale, elle choisit de fonder leur composition non sur l'élection au suffrage universel direct, mais sur la cooptation parmi ses participants, à l'exception du Président Kérékou simplement maintenu à ses fonctions. Cette méthode atténuait certes la légitimité démocratique des nouvelles institutions, mais préserver l'esprit et le consensus nés au sein de la Conférence nationale.

Si elles étaient fondées sur un mode de composition spécifique, les institutions de transition marquaient le début d'une seconde phase du processus caractérisée par la



normalisation institutionnelle. Non seulement elles procédaient de la Constitution de transition nouvellement adoptée<sup>1202</sup>, mais elles se fondaient également sur une séparation des fonctions exécutive et législative. Cette division abaissait le niveau d'inclusion et de consensus, mais devait faciliter la mise en œuvre des décisions prises par la Conférence nationale, qui était la principale tâche des institutions de transition.

La normalisation institutionnelle était donc *a priori* rationnelle, dans la mesure où elle devait permettre l'apprentissage des règles démocratiques et de l'Etat de droit, d'une part, et de faciliter l'aboutissement de la transition, d'autre part. Son expérimentation montra toutefois qu'elle était en fait très aléatoire. Si elle fonctionna au Bénin (§ 1), les nombreuses difficultés qu'elle provoqua dans les autres pays organisateurs d'une CNS confirmèrent le risque qu'elle représentait et l'importance du choix des structures pour le déroulement de la transition (§ 2).

## § 1. La réussite de la normalisation institutionnelle

Les décisions prises par la Conférence nationale du Bénin concernant la seconde phase de la transition esquisaient une normalisation institutionnelle, tout en demeurant fondée sur la cooptation, afin de préserver l'inclusion et le consensus (A). Ce choix permit un aboutissement rapide de la transition constitutionnelle dans ce pays (B).

### A. La normalisation institutionnelle

La normalisation institutionnelle décidée par la Conférence nationale du Bénin reposa sur la mise en place d'un Exécutif bicéphale (1) et un organe législatif de transition puissant (2). Ces institutions de transition étaient destinées à faciliter l'aboutissement du processus. Les décisions prises par les CNS postérieures méritent d'être analysées parallèlement, afin de les comparer et de pouvoir ensuite en évaluer les effets, dans la mesure où elles reposèrent sur les mêmes principes. La normalisation institutionnelle fut en premier lieu toujours incluse dans le pacte passé entre les participants, car elle fut inscrite dans les Constitutions de transition adoptées par les CNS<sup>1203</sup>, même si le Bénin et le Zaïre se distinguèrent à cet égard par une méthode spécifique<sup>1204</sup>.

<sup>1202</sup> Cet aspect de la normalisation est moins fort au Bénin dans la mesure où la Conférence nationale n'adopta pas elle-même la Constitution de transition, qui fut prise après la mise en place des institutions de transition. Leurs caractéristiques furent toutefois principalement décidées par la Conférence nationale.

<sup>1203</sup> Au Congo, la CNS adopta l'Acte n° 003 du 4 juin 1991 portant adoption de l'acte fondamental portant organisation des Pouvoirs publics durant la période de transition ; au Niger, l'Acte fondamental n° 21/CN du 29 octobre 1991 portant organisation des pouvoirs publics pendant la période de transition fut pris par les conférenciers ; les délégués congolais adoptèrent l'Acte n° 7 portant loi constitutionnelle organisant les pouvoirs durant la période de transition le 23 août 1991 ; la CNS du Tchad adopta quant à elle une Charte de transition le 5 avril 1993.

<sup>1204</sup> Au Bénin, ce fut le HCR qui adopta formellement, le 30 juillet 1990, la loi constitutionnelle n° 90-022 portant organisation des pouvoirs de la période transitoire, tandis qu'au Zaïre, les délégués adoptèrent, le 4 août 1992, l'Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de transition sur la base du Compromis poli-

## 1. Un délicat partage des compétences au sein de l'Exécutif

La Conférence nationale du Bénin décida de maintenir au pouvoir le Président Kérékou jusqu'à la fin de la transition. La Constitution de transition le mentionne d'ailleurs expressément, sans doute dans une volonté de conciliation et dans le but de rassurer la mouvance présidentielle<sup>1205</sup>. Toutes les CNS postérieures firent de même<sup>1206</sup>. La normalisation institutionnelle demeura donc fondée sur l'inclusion, avec l'accord des participants, même si la place réservée aux acteurs de l'ancien régime était amoindrie.

Cette concession s'accompagna d'un bicéphalisme réel au sein de l'Exécutif. La Conférence nationale du Bénin décida ainsi que la fonction du Président de la République serait restreinte au rôle de Chef de l'Etat<sup>1207</sup>, le Premier ministre étant quant à lui le Chef du Gouvernement<sup>1208</sup>. Les CNS postérieures procédèrent à l'identique, la Constitution de transition du Zaïre ne précisant toutefois pas la fonction du Président de la République, tandis que celle du Togo ne précisa pas celle du Premier ministre.

La portée du maintien du Président de la République dans ses fonctions fut donc atténuée par son affaiblissement, particulièrement visible dans des pays où il était jusqu'alors tout-puissant. Il appartient ainsi désormais au Premier ministre, désigné par la Conférence nationale, de diriger, à sa place, l'action du Gouvernement<sup>1209</sup>, chargé quant à lui de déterminer et conduire ou de simplement conduire la politique de la nation, selon que la Conférence nationale souveraine estime ou non l'avoir elle-même suffisamment déterminée<sup>1210</sup>.

Si le principe est identique dans tous les pays, son application demeure variable, dans la mesure où l'affaiblissement du Président de la République s'avère plus ou moins significatif.

---

tique global du 31 juillet 1992 négocié entre la CNS et le Président Mobutu. Pour davantage d'informations sur ces mécanismes, voir la Deuxième partie.

**1205** Constitution de transition : Bénin : article 14 : « *Le Président de la République demeure en fonction jusqu'aux prochaines élections présidentielles* ».

**1206** Les Constitutions de transition du Zaïre et du Tchad comprennent d'ailleurs la même précaution que la celle du Bénin : Zaïre : article 111 : « *Le Président de la République actuellement en fonction demeure Président de la République jusqu'à la fin de la période de transition. Il exerce les prérogatives dévolues au Président de la République par le présent Acte* » et Tchad : article 109 : « *L'adoption de la présente Charte de transition par la Conférence Nationale Souveraine emporte confirmation dans ses fonctions de l'actuel Président de la République pour la durée de la période de transition* ».

**1207** Constitutions de transition : Bénin : article 14 ; Congo : article 35, Togo : article 26, Niger : article 3, Tchad : article 36.

**1208** Constitutions de transition : Bénin : article 22 ; Congo : article 40, Niger : article 15, Zaïre : article 71, Tchad : article 56.

**1209** Constitutions de transition : Bénin : article 25, Congo : article 42, Togo : article 37, Niger : article 16, Tchad : article 56 (« *conformément au Cahier des charges élaboré par la CNS* »).

**1210** Constitutions de transition : Bénin : article 28, Congo : article 45 (« *conduit et exécute la politique de la Nation définie dans ses grandes lignes par la Conférence nationale* »), Togo : article 39, Zaïre : article 66 (conduit la politique de la nation telle que définie par la CNS), Tchad : article 62 : « *conduit et exécute la politique de la Nation définie dans le Cahier des charges* ».

La procédure de nomination du Gouvernement en est un premier exemple. Au Bénin, la formulation retenue était manifestement destinée à ménager le Président. Ainsi, l'article 24 de la Constitution de transition dispose qu'après avis du HCR, le Premier ministre propose à la nomination du Président de la République, les membres du Gouvernement et qu'il est mis fin à leurs fonctions dans les mêmes conditions. La solution retenue fut identique au Zaïre et au Tchad<sup>1211</sup>. En revanche, les Conférences nationales congolaise, togolaise et nigérienne signifiaient expressément l'indépendance du Premier ministre, au moins à l'égard du Président, dans la formation de son Gouvernement, en ne prévoyant pas son intervention même liée<sup>1212</sup>.

Le statut constitutionnel du Président de la République est également relativement ambigu. Sans correspondre à des compétences spécifiques, il demeure en effet fort puisqu'il correspond au rôle de Chef de l'Etat<sup>1213</sup>. La Conférence nationale nigérienne ne conserva cependant qu'un rôle résiduel au reste du Président. L'article 3 de la Constitution de transition dispose ainsi qu'« *il exerce des fonctions honorifiques et protocolaires conformément à l'Acte III de la Conférence nationale. Il incarne l'Unité Nationale* ». Le reste des charges traditionnellement dévolues au Chef de l'Etat est transféré au Premier ministre. L'article 15 dispose en effet : « *Le Premier ministre est le chef des armées. Il est garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des accords et traités auxquels le Niger est partie. Le Premier ministre préside le Conseil supérieur de la magistrature* ».

Enfin, la répartition des compétences classiquement dévolues à l'Exécutif entre le Président de la République, le Premier ministre et le Gouvernement varie d'un Etat à un autre. Elle est indéniablement révélatrice des rapports de force entre la Conférence nationale et le camp présidentiel. Dans le souci de faciliter la comparaison, l'ensemble de ces compétences et de leurs différents titulaires sont représentés dans le tableau suivant pour le Bénin et pour les CNS postérieures.

1211 Constitution de transition : Zaïre : article 74 : « *Sur proposition du Premier ministre, le Président de la République nomme et décharge de leurs fonctions les autres membres du Gouvernement. Dans ce cas les ordonnances du Président de la République sont contresignées par le Premier ministre* » et au Tchad : article 61 : « *sur proposition du Premier ministre, le Président de la République nomme et révoque les autres membres du gouvernement* ».

1212 Constitutions de transition : Congo : article 41 : « *Le Premier ministre nomme les autres membres du gouvernement. Il est mis fin à leurs fonctions dans les mêmes conditions* », Togo : article 34 : « *Le Premier ministre désigne chacun des membres de son gouvernement après avis favorable du HCR* », Niger : article 21 : « *la création des départements ministériels est laissée à l'appréciation du Premier ministre. Toutefois, les départements ne peuvent excéder le nombre de quinze* ».

1213 Constitutions de transition : Bénin : article 16 : « *– Le Président de la République représente l'Etat. Il incarne l'unité nationale. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des traités et accords internationaux auxquels le Bénin est partie. – Il est le Chef suprême des Armées. – Il veille conjointement avec le Haut Conseil de la République au fonctionnement régulier des pouvoirs publics ainsi qu'à la continuité de l'Etat.* », Congo : article 35 : « *Le Président de la République représente l'Etat et incarne la nation. (...) Il signe les traités et accords internationaux* », Togo : article 26 : « *Il incarne la continuité de l'Etat, l'indépendance et l'unité nationale. Il assure le respect des traités et accords internationaux. Il est le chef suprême des armées. Il représente l'Etat à l'étranger* », Zaïre : article 39 : « *Le Président de la République représente la Nation* », Tchad : article 37 : « *Le Président de la République assure la continuité de l'Etat. Il est garant de l'unité nationale, de l'indépendance nationale et de la magistrature, de l'intégrité territoriale et du respect des traités et accords internationaux dont le Tchad est partie* ».

**TABLEAU 18. Tableau comparatif de la répartition des compétences au sein de l'Exécutif de transition dans les pays organisateurs d'une CNS<sup>1214</sup>**

	<b>Bénin</b>	<b>Congo</b>	<b>Togo</b>	<b>Niger</b>	<b>Zaïre</b>	<b>Tchad</b>
Exécution des actes de la CNS	PR	PM art 42	PM art 37		G art 66	
Chef suprême des forces armées	PR art 16	PM art 40		PM art 15	PR art 40	PR art 36
Responsable défense nationale	PM art 25	PM art 42				
Dispose de la force armée	G art 28	G art 45	PM art 35		G art 66	
Déclaration de guerre et mise en mouvement des troupes		PM art 42			PR art 46	PR art 45
Intervention dans la désignation du Premier ministre					PR art 71	PR art 42
Présidence du Conseil des ministres	PR art 17	PM art 40	PM art 35	PM art 15	PM art 73	PR art 38
Pouvoir réglementaire	PR art 18 et PM art 25 et 27	PM art 43	PM art 36 et 37	PM art 18	PR art 41, PM art 73, G art 66	PR art 43 et 44, PM art 56 et 60
Dispose de l'Administration	G art 28	G art 45	G art 39		G art 66	G art 58
Chef de l'Administration						PR art 36
Nomination hautes fonctions civiles et militaires	PR art 17	PM art 42	PM art 36		PR art 44	PR art 43
Accréditation des ambassadeurs et envoyés extraordinaires	PR art 19	PR art 37	PR art 29	PR art 4	PR art 42	PR art 40
Promulgation des lois	PR art 18	PR art 36	PR art 27		PR art 39	PR art 39
Demande d'une nouvelle délibération de la loi						PR art 39
Droit de message à l'organe législatif						PR art 85
Droit de grâce	PR art 21	PR art 38	PR art 30	PM art 17	PR art 43	PR art 41
Pouvoir de crise	PR art 20				G art 67	PR art 49

1214 PR : Président de la République, PM : Premier ministre, G : Gouvernement. Les articles cités sont ceux des Constitutions transitoires.

Ainsi, le Président Kérékou conservait, au cours de la seconde phase de transition des prérogatives importantes relativement étendues, de même que les Présidents zaïrois et tchadien. Les compétences présidentielles semblaient en revanche plus restreintes au Congo, au Togo et au Niger. Ces différences doivent toutefois être nuancées, dans la mesure où les Constitutions de transition prévoyaient de nombreux mécanismes destinés à limiter la marge de manœuvre du Président dans l'exercice de ses compétences.

En ce qui concerne la désignation du Premier ministre, l'intervention présidentielle était par exemple strictement limitée à un rôle formel<sup>1215</sup>. De même, le pouvoir de nomination aux hautes fonctions civiles et militaires dévolu au Président nécessite, au Bénin, la proposition du Gouvernement (article 17), à laquelle s'ajoute, au Zaïre, l'avis conforme du HCR, tandis qu'au Tchad, l'article 43 de la Charte exige une proposition du Premier ministre. Il en va de même pour l'accréditation des ambassadeurs et envoyés extraordinaires au Bénin, au Niger et au Zaïre<sup>1216</sup> et pour le droit de grâce aux Togo et Zaïre<sup>1217</sup>. Lorsque le Président était chargé de la promulgation des lois, un délai à respecter lui était également imparti, au-delà duquel les lois soit devenaient immédiatement exécutoires, soit pouvaient être directement promulguées par le Premier ministre<sup>1218</sup>. Au Bénin, la Constitution de transition fixait un certain nombre d'autres limites<sup>1219</sup>. Ainsi, le Président de la République ne disposait que d'un délai de huit jours pour signer les décrets pris en Conseil des ministres, qui devaient d'ailleurs être contresignés par le Premier ministre et, le cas échéant, par le ou les ministres chargés de leur exécution (article 18). L'article 20 prévoyait également que l'exercice des pouvoirs exceptionnels par le Président était subordonné à l'accord du Premier ministre et du HCR, qui en fixait par ailleurs la durée.

Le tableau représentant les compétences au sein de l'Exécutif laisse transparaître un autre point important : leur répartition était fréquemment complexe voire confuse. Elle était certes le fruit du consensus, puisqu'elle résultait de la double volonté d'affaiblir suffisamment le Président de la République tout en le ménageant pour qu'il accepte le

<sup>1215</sup> Ainsi, par exemple, si l'article 71 de la Constitution transitoire zaïroise prévoit que le Premier ministre, élu par la CNS, est investi par ordonnance présidentielle, le Président ne dispose que de quarante-huit heures pour y procéder. Passé ce délai, le Premier ministre entre en fonction. La formule utilisée dans la Charte tchadienne est également explicite, l'article 42 disposant que « *le Président de la République entérine, par un acte, la désignation du Premier ministre issu de la CNS* ».

<sup>1216</sup> Constitutions de transition : Bénin : article 19 (sur proposition du Gouvernement), Niger : article 4 (sur proposition du Gouvernement), Zaïre : article 42 (sur proposition du Gouvernement après avis conforme du HCR).

<sup>1217</sup> Constitutions de transition : Togo : article 30 (sur proposition du Gouvernement) et Zaïre : article 43 (sur proposition du Gouvernement, le Conseil supérieur de la magistrature entendu).

<sup>1218</sup> Constitutions de transition : Bénin : article 18, Congo : article 36, Togo : article 60 et Zaïre : article 39.

<sup>1219</sup> D'autres limites étaient également fixées au Zaïre. Ainsi, la déclaration de guerre était conditionnée à la demande du Gouvernement et à l'avis conforme du HCR (article 46). En outre, si le Président nommait et déchargeait de leurs fonctions les autres membres du Gouvernement, il ne pouvait agir que sur proposition du Premier ministre et dans l'hypothèse où il ne signerait pas les projets d'ordonnances, le Premier ministre y pourvoyait par voie de décret.

nouveau texte et d'établir un Premier ministre de transition fort. Toutefois, elle conduisait à des situations ambiguës. Ainsi, par exemple, au Bénin, le pouvoir réglementaire était partagé entre le Président et le Premier ministre, de même qu'au Zaïre et au Tchad. De même, les compétences en matière de Défense nationale étaient réparties en trois niveaux. Complexe, cette répartition des compétences nécessitait également une collaboration forte entre les deux têtes de l'Exécutif. Or, au vu de leur hétérogénéité, elles étaient pourtant en quasi-situation de cohabitation, ce qui pouvait rendre cette coopération périlleuse. La rationalité de leurs rapports et l'efficacité de l'Exécutif de transition étaient donc d'abord conditionnées par la volonté des acteurs et leur capacité à établir des compromis. A l'inverse, ce choix pouvait également contribuer à maintenir le consensus en plaçant les acteurs dans une situation d'interdépendance. Le choix d'un technocrate au poste de Premier ministre, à l'instar de Nicéphore Soglo au Bénin, était susceptible de faciliter les relations.

Au Bénin, comme dans les autres pays organisateurs, la place du Premier ministre était en outre confortée par l'organe législatif de transition, sur lequel il devait pouvoir s'appuyer.

## 2. Un pouvoir législatif puissant et transitionnel

Comme il l'a été précédemment évoqué, le HCR béninois avait une composition particulièrement resserrée et incarnant la permanence de la Conférence nationale, tandis que les organes législatifs de transition étaient bien plus vastes dans les autres pays organisateurs, à l'exception de celui du Niger. Leurs compétences étaient en revanche voisines dans tous les pays.

Ainsi, la Conférence nationale du Bénin, puis les CNS postérieures, dotèrent l'organe législatif de transition de compétences classiques : légiférer<sup>1220</sup>, donner un avis sur la désignation des membres du Gouvernement<sup>1221</sup> ainsi que contrôler le Gouvernement<sup>1222</sup>. Seules les Constitutions de transition congolaise et tchadienne délimitaient en outre le domaine de la loi<sup>1223</sup>.

Il disposait également de compétences inhérentes au processus de transition, dont notamment celle de contrôler l'exécution des décisions de la Conférence nationale<sup>1224</sup>, ainsi que des prérogatives en matière de reconstitutionnalisation. Ainsi, le HCR du Bénin devait approuver l'avant-projet de Constitution, étudier les

<sup>1220</sup> Constitutions de transition : Bénin : article 32, Congo : article 51, Togo : article 19, Niger : article 8, Zaïre : article 51, Tchad : article 72.

<sup>1221</sup> Constitutions de transition : Bénin : article 32, Togo : article 19.

<sup>1222</sup> Constitutions de transition : Bénin : article 29, Congo : article 51, Togo : article 19, Zaïre : article 51.

<sup>1223</sup> Constitutions de transition : Congo : articles 53, 54, 55 (domaine du règlement : article 57) et Niger : article 9.

<sup>1224</sup> Constitutions de transition : Bénin : article 32, Congo : article 51, Togo : article 19, Niger : article 8, Zaïre : article 51, Tchad : article 72. Au Zaïre, le HCR était également chargé d'interpréter les actes de la CNS autres que la Constitution transitoire (article 51).

amendements qui seraient reçus après la popularisation de l'avant-projet de Constitution et superviser le référendum pour l'adoption de la Constitution (article 32). De même, au Congo, le CSR devait examiner, après un débat national, le projet de la Constitution à soumettre au référendum ainsi que superviser ce dernier (article 51). L'article 19 de la Constitution transitoire du Togo chargeait quant à lui le HCR d'approuver l'avant-projet de Constitution. Au Niger, le HCR devait également superviser la commission chargée des textes fondamentaux (article 11). Enfin, le CST était compétent pour examiner le projet de Constitution et superviser l'organisation du référendum constitutionnel (article 72).

L'organe législatif avait également d'autres attributions typiques de la transition, c'est-à-dire résultant de la nécessité de pallier l'absence d'institutions définitives démocratiques. Ils devaient ainsi assurer l'accès équitable des partis politiques aux médias publics<sup>1225</sup>, assurer la défense et la promotion des droits de l'Homme<sup>1226</sup> et superviser les élections<sup>1227</sup>. Au Bénin, le HCR devait également veiller au respect de la Constitution de transition, de même qu'au Togo<sup>1228</sup>. Dans la même perspective, l'organe législatif de transition était chargé de la médiation entre les institutions au Zaïre et au Tchad<sup>1229</sup> et entre les institutions et les individus au Congo<sup>1230</sup>. Ce rôle de régulateur du fonctionnement des institutions dévolu aux organes législatifs était destiné à compenser l'absence de justice constitutionnelle. S'il peut s'expliquer par le fait qu'ils avaient été conçus comme les gardiens de l'esprit de la Conférence nationale, il demeurait toutefois problématique, car ils étaient eux-mêmes une institution. Au-delà de la question de principe de leur indépendance et de leur impartialité, leur intervention risquait donc de manquer d'efficacité, notamment dans les pays autres que le Bénin où la composition de l'organe était plus politisée.

La puissance des organes législatifs transitoires se mesure à l'aune de ces compétences, mais également par le contrôle qu'ils exerçaient sur l'Exécutif. A l'exception de la Constitution de transition togolais, toutes les CNS reprurent le dispositif prévu par la

1225 Constitutions de transition : Bénin : article 32 (et veiller au respect de la déontologie en matière d'information), Congo : article 51, Togo : article 19, Tchad : article 72.

1226 Constitutions de transition : Bénin : article 32, Congo : article 51, Togo : article 19, Niger : article 10 (conformément à l'acte III), Tchad : article 72.

1227 Constitutions de transition : Bénin : article 32 (locales, législatives et présidentielles et régler le contentieux électoral), Congo : article 51, Tchad : article 52.

1228 Constitutions de transition : Bénin : article 32, Togo : article 19.

1229 Constitutions de transition : Zaïre : article 51 : le HCR « *exerce une mission générale de médiation et de modération entre les différentes institutions de la République, les forces politiques et sociales* » et Tchad : article 72 : arbitrer les éventuels conflits entre les organes de la transition.

1230 Article 51 de l'Acte fondamental n° 3 du 4 juin 1991. En vertu de l'article 77 du Titre IX relatif au Médiateur : « *Pendant la période de transition, toute personne physique ou morale qui estime, à l'occasion d'une affaire la concernant, qu'un organisme public n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qui lui est dévolue, peut, par une requête individuelle, saisir le Conseil Supérieur de la République* ».

Conférence nationale du Bénin : séances de concertation périodiques entre l'Exécutif et le Législatif<sup>1231</sup> et responsabilité du Gouvernement devant l'organe législatif<sup>1232</sup>.

La précision et l'étendue de cette responsabilité varièrent néanmoins selon les textes constitutionnels, la plupart demeurant imprécis sur cette question.

Au Bénin, l'article 29 de la Constitution prévoyait certes un mécanisme de responsabilité, mais il ne permettait pas de renverser le Gouvernement. Il disposait en effet que le HCR peut adresser des questions écrites et orales au Gouvernement, qui est alors tenu d'y répondre. Il prévoyait également que le HCR puisse interpeller le Gouvernement et que « *les Recommandations ou décisions du HCR à l'issue des séances d'interpellation (...) sont exécutoires* », mais sans toutefois inclure la possibilité pour le HCR de mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement. Aucune précision n'était en revanche apportée quant à la nature de ces recommandations ou décisions.

La Conférence nationale du Congo avait en revanche choisi une solution inverse : la Constitution de transition prévoyait classiquement la possibilité pour le CSR de voter une motion de censure par un vote des deux tiers de ses membres et entraînant la démission du Premier ministre et de son gouvernement (article 71). Cette possibilité était en principe limitée à l'hypothèse dans laquelle le CSR constatait que le Gouvernement « *s'est gravement écarté des décisions et recommandations de la Conférence nationale* ». Dans ce cas, il devait élire, en séance plénière, le nouveau Premier ministre.

Les CNS postérieures furent en revanche beaucoup moins claires sur cette question. Ainsi, au Niger, la Constitution de transition ne précisait pas les modalités de mise en jeu de la responsabilité gouvernementale. De même, au Zaïre, la Constitution transitoire prévoyait certes que « *les fonctions de Premier ministre prennent fin par (...) vote de défiance par le HCR* » (article 72) et que « *les membres du Gouvernement sont réputés démissionnaires chaque fois que les fonctions du Premier ministre prennent fin* » (article 74). Elle ne précisait en revanche pas les conditions d'un tel vote.

Au Tchad, le mécanisme était également confus<sup>1233</sup>. L'article 67 de la Charte disposait en effet qu'« *il ne peut être mis fin aux fonctions du Premier ministre par le Président de la République qu'en cas de manquement grave et après avis conforme du CST acquis*

1231 Constitutions de transition : Bénin : article 29 : « *– Le Président de la République, le HCR et le Gouvernement, sur l'initiative de l'un ou de l'autre tiennent périodiquement des séances de concertation sur la politique nationale. – Les Recommandations ou décisions du HCR (...) adoptées lors des séances de concertation sont exécutoires* » ; Congo : article 70 : « *Le bureau du CSR et le Gouvernement sur l'initiative de l'un ou de l'autre tiennent périodiquement des séances de concertation sur la politique nationale* » ; Zaïre : article 73 : « *Toutefois, à l'initiative du Gouvernement ou à l'invitation du Président de la République, des réunions de concertation peuvent se tenir entre ce dernier et le Gouvernement. Les décisions qui en découlent engagent le Gouvernement* » et Tchad : article 91 : « *Le CST et le Gouvernement, sur l'initiative de l'un ou de l'autre, tiennent périodiquement des séances de concertation sur la politique nationale et l'état d'exécution des décisions de la Conférence nationale souveraine* ».

1232 Constitutions de transition : Bénin : article 28, Congo : article 45, Niger : article 19, Zaïre : article 66 et Tchad : article 84.

1233 En vertu de l'article 93 : « *Le CST peut interpeller le Gouvernement. Il peut lui adresser des questions orales ou écrites auxquelles le Gouvernement est tenu de répondre* ».



à la majorité qualifiée des 4/5 de ses membres ». Son article 94 précisait, quant à lui, que « le CST met en cause la responsabilité du Gouvernement par le vote d'une motion de censure ». Si elle était votée aux 4/5 des voix, elle entraînait la démission du Premier ministre et du Gouvernement. La Charte prévoyait néanmoins deux techniques de régulation en empêchant les conseillers de faire acte de candidature pour remplacer le Premier ministre et en limitant à deux le nombre maximal de motion de censure durant la transition. Son texte présentait en revanche un grand manque de clarté sur le point de savoir si les articles 67 et 94 formaient un ou deux mécanismes de mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement.

Enfin, au Togo, les relations entre l'Exécutif et le Législatif étaient tout aussi ambiguës. En principe, les moyens de pression à disposition du HCR se limitaient à des techniques de contrôle. L'article 53 de la Constitution transitoire disposait ainsi que les membres du Gouvernement peuvent être entendus sur interpellations par le HCR sur des questions écrites ou orales qui leur sont adressées. Néanmoins, l'article 59, prévoyait que le Président et le Premier ministre peuvent être destitués, en cas de haute trahison, par le HCR statuant à la majorité des 2/3 de ses membres. Or, le détournement de cet article était susceptible de conduire à ce que l'organe législatif puisse mettre en jeu la responsabilité du Gouvernement, faute de définition de la haute trahison.

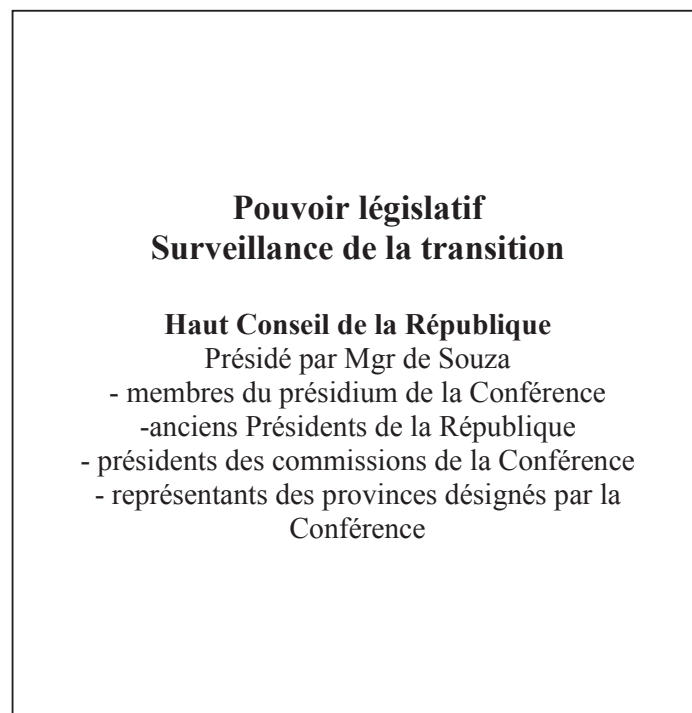
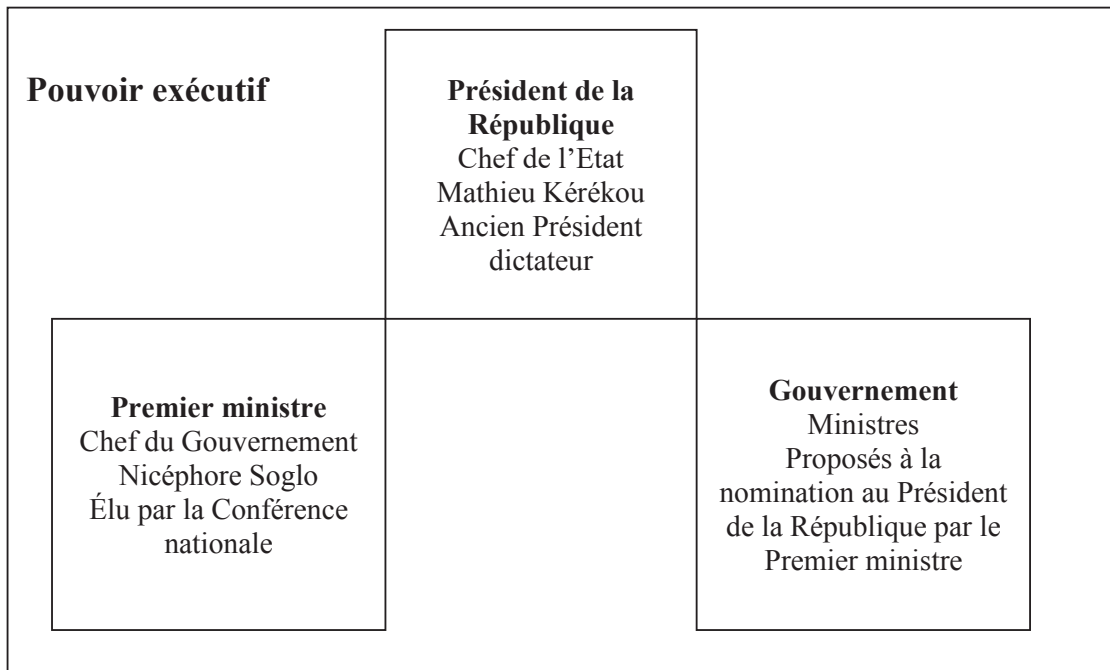
La différence la plus sensible entre le système prévu par la Conférence nationale du Bénin, représenté dans le schéma ci-dessous, et celui mis en place par les CNS postérieures résidait donc dans les relations entre les pouvoirs exécutif et législatif. Alors que le Premier ministre de transition béninois était placé à l'abri de toutes pressions, hormis celles émanant de la répartition au sein de l'Exécutif, il pouvait au contraire être renversé dans les autres pays. Dans le cadre d'une transition hétérogène, mais également dans le cadre d'un processus reconstituant soumis à de forts enjeux de pouvoir, cette distinction était fondamentale et eut d'ailleurs d'importantes conséquences. La séparation strict des pouvoirs contribua ainsi au bon déroulement de la seconde phase de transition, même si elle n'en fut pas le seul facteur explicatif.

## ***B. L'efficacité des institutions de transition***

La normalisation institutionnelle fut globalement un succès au Bénin. Les institutions de transition furent installées dans un délai très bref (1) et parvinrent à remplir leurs missions sans crise majeure et avec diligence (2).

### **1. La mise en place rapide des institutions transitoires**

Au Bénin, les institutions de transition furent très rapidement mises en place, en dépit d'un contexte spécifique. La Conférence nationale béninoise fut en effet la seule à ne pas adopter une Constitution de transition au sens strict, cette lacune étant comblée



**FIGURE 9. Les institutions de transition mises en place par la Conférence nationale du Bénin**

ultérieurement. Les actes créant les institutions transitoires furent pris, par le Président Kérékou, simultanément aux actes dissolvant les institutions kérékistes.

Ainsi, l'ordonnance n° 90-004 du 1<sup>er</sup> mars 1990 portant création du HCR comportait une liste nominative de ses membres parfaitement conforme au choix opéré par la Conférence nationale. Toutefois, seuls vingt-sept de ses vingt-huit membres siégèrent, le représentant du Zou ayant été nommé à un poste politique sans être remplacé<sup>1234</sup>. Autour de Mgr de Souza, étaient réunis des personnalités de haut niveau, qui collaborèrent à l'efficacité du HCR : neuf professeurs d'université, quatre avocats, deux diplomates, deux médecins, deux instituteurs, un professeur du secondaire, deux officiers supérieurs des forces armées, un cadre des postes et télécommunications, un directeur de société, un informaticien, un ingénieur agronome et un administrateur civil<sup>1235</sup>. Il ne comprenait qu'une seule femme.

Le HCR fut mis en place par le Président Kérékou dès le 9 mars 1990, dans la grande salle dite Salle du Peuple du Palais de la présidence<sup>1236</sup>. Le Président fit à cette occasion un discours concis et éloquent, marquant ainsi le renouvellement de son style et qui s'inscrit dans le cadre strict des décisions de la Conférence nationale. Il affirma notamment que « *la mise en œuvre rationnelle de toutes les tâches clairement définies par la Conférence nationale revient au Haut Conseil de la République. (...) Madame et Messieurs les membres du Haut conseil de la République s'acquitteront de leur mission avec bonheur en raison de leur disponibilité permanente, de leur esprit d'ouverture et de tolérance* ». Son discours traduisait également le souci de préserver le consensus, qui était également pour lui éminemment stratégique. Il précisa ainsi qu'il appartenait aux membres du HCR de « *travailler tout au long de leur mandat, dans une ambiance de collaboration saine et féconde sous-tendue par l'effort de concertation, de conciliation, de concorde, de cohésion et d'unité nationale* ».

Le HCR commença ses travaux dès le 10 mars dans les locaux dits du Conseil de l'Entente. Conformément aux prescriptions formulées par la Conférence, il reçut le jour même le Premier ministre venu recueillir son avis sur la formation du Gouvernement. Ce dernier fut constitué après une seule séance de travail.

Le HCR se dota d'une structure parlementaire<sup>1237</sup>. Il adopta son Règlement intérieur et élut un bureau. Il désigna comme président Mgr de Souza, auquel s'ajoutèrent un vice-président, un secrétaire général, un secrétaire général adjoint et un questeur.

1234 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 113.

1235 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 114.

1236 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 94-96.

1237 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 115-116.

L'article 16 du Règlement intérieur fixa à quatre le nombre de commissions : – commission des lois, de la promotion et de la protection des droits de l'homme, de l'administration territoriale et de la supervision des élections, – commission des affaires économiques et financières, – commission des relations extérieures, de la souveraineté, de la défense et de la sécurité, – commission de l'éducation nationale, de l'information, de la presse, des affaires sociales et culturelles, de la jeunesse et des sports.

Le HCR fonctionna donc sur la base de structures similaires à celles de la Conférence nationale, qui permirent également son efficacité. Cette dernière fut également facilitée par l'unité de ses membres. Le HCR présentait en effet une faille majeure, car seul le renouvellement des représentants des provinces avait été prévu. Des manœuvres politiques auraient donc pu sérieusement compromettre son fonctionnement, mais cela ne fut pas le cas, en dépit des vives tensions qui le traversèrent parfois. Comme le souligne Stéphane Bolle, « *seul le syndicaliste Léopold Dossou, Premier Vice-Président de la Conférence refuse de siéger et de se mêler de politique. Une telle constance tient en grande partie au fait que près des quatre cinquièmes des membres du HCR forment d'emblée un corps compact sous la houlette de Mgr de Souza* »<sup>1238</sup>. L'autorité du président du HCR, assise sur la légitimité de sa réussite en tant que président de la Conférence nationale, joua ainsi un rôle majeur au sein des institutions de transition, dont il contribua – par ses qualités personnelles et son sens du consensus – à assurer le bon fonctionnement.

Nicéphore Soglo avait été élu Premier ministre par la Conférence nationale, parmi ses membres. Il fut formellement nommé par le décret présidentiel n° 90-43 du 1<sup>er</sup> mars 1990. Son investiture eut lieu le 12 mars 1990 dans la grande salle du Palais présidentiel<sup>1239</sup>. Le discours qu'il prononça à cette occasion resta d'anthologie. Il s'ouvrit par l'hommage rendu aux femmes béninoises au travers d'un poème d'Alfred de Musset. Le Premier ministre poursuivit par un bilan de l'état du pays puis par le programme de son gouvernement. Il se termina par la présentation du gouvernement de transition. Le Président Kérékou était présent mais ne prit par la parole ce jour-là.

Le Gouvernement fut quant à lui formé par le décret n° 90-53 portant composition du Gouvernement de transition du 14 mars 1990<sup>1240</sup>. Ce dernier visait l'avis du HCR du 10 mars 1990, qui fut bien conforme<sup>1241</sup>. Sa composition était resserrée autour de quatorze ministres<sup>1242</sup> et en rupture avec les pratiques

<sup>1238</sup> Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 125.

<sup>1239</sup> Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 96-98.

<sup>1240</sup> Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome II, Annexe V, p. 796.

<sup>1241</sup> Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 123.

<sup>1242</sup> Premier ministre et ministre de la Défense : Nicéphore Soglo ; Ministre des Finances : Idelphonse Lemon ; Ministre des Affaires étrangères : Theophile Natta ; Ministre de l'Intérieur : Florentin Feliho ; Ministre de la Justice : Yves Yehouessi ; Ministre de l'Éducation : Paulin Hountondji ; Ministre de la Santé : Véronique Law-

passées<sup>1243</sup>. Tous les ministres étaient des intellectuels choisis par Nicéphore Soglo dans le respect du profil dressé par la Conférence nationale : « *des personnes compétentes connues pour leur intégrité et leur expérience professionnelle et sociale* ». La composition respectait l'équilibre régional. Pour la première fois depuis le coup d'Etat de 1972, les ministères de la Défense et de l'Intérieur furent confiés à des civils et pour la première fois de l'histoire béninoise, deux femmes entrèrent au gouvernement. Aucun ancien ministre du PRPB ne fut nommé.

L'entrée en fonction des ministres du Gouvernement Soglo commença à partir du 14 mars 1990<sup>1244</sup>. Les passations de pouvoir entre ministres du PRPB et ministres de la transition se firent individuellement par spécialité. Elles se passèrent toutes dans un climat serein et d'encouragements. Le dernier ministre entra en fonction le 19 mars. Cette dernière passation de pouvoir était la plus attendue et la plus redoutée, il s'agissait en effet pour Mathieu Kérékou de transmettre à Nicéphore Soglo le poste de ministre de la Défense. Elle se passa finalement dans le calme. Le Président se voulut rassurant en affirmant à son Premier ministre : « *l'armée béninoise qui a pris conscience de son devoir sacré de garantie de l'intégrité territoriale restera fidèle au processus du Renouveau démocratique* ».

Les travaux du Gouvernement eurent néanmoins des difficultés à commencer en raison des nombreuses lettres de dénonciation adressées au HCR concernant certains ministres. Les missives anonymes comportaient des accusations généralement très graves. Le Premier ministre demanda alors aux ministres concernés de s'expliquer. Ces derniers parvinrent facilement à démontrer le caractère calomnieux des accusations formulées.

Le calendrier établi par la Conférence nationale qui imposait que les institutions de transition soient entrées en vigueur le 12 mars 1990 fut donc respecté à quelques jours près<sup>1245</sup>. Après qu'elles aient été toutes installées, elles commencèrent leurs travaux.

## 2. La célérité des institutions de transition

Au Bénin, la seconde phase de la transition ne se déroula pas sans heurts, mais se caractérisa par une cohabitation institutionnelle bien plus harmonieuse que ne le laissait présager tant la normalisation institutionnelle, que l'hétérogénéité du processus.

---

son ; Ministre du Travail et des affaires sociales : Véronique Ahoyo ; Ministre du Plan et de la statistique : Paul Dossou ; Ministre des Transports : Eustache Farre ; Ministre de l'Information : Toussaint Tchitchi ; Ministre de l'Industrie et de l'énergie : Fatiou Adekounté ; Ministre du Tourisme et du commerce : Richard Adjaho ; Ministre du développement rural : Adamou N'Diaye ; Ministre de la Jeunesse et de la culture : Karim Dramane.

1243 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 117-118.

1244 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 98-103.

1245 *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 58.

En dépit de toutes les accusations dont elle avait été l'objet durant la Conférence nationale et de la diminution des prérogatives à son égard, les relations avec l'armée ne posèrent en premier lieu aucune difficulté notable, dans le sens où elle n'opposa pas de résistance à la poursuite de la transition<sup>1246</sup>. De même, si le Premier ministre dut parfois prendre des dispositions supplémentaires pour prendre le contrôle de l'administration, les relations au sein de l'Exécutif demeurèrent fluides, y compris concernant deux missions particulièrement délicates : la moralisation de la vie publique et l'identification des tortionnaires<sup>1247</sup>. Cette cohabitation ne donna pas lieu à une crise institutionnelle, le Président Kérékou s'efforçant de respecter le nouveau cadre issu de la Conférence nationale et Nicéphore Soglo évitant toute provocation.

La stratégie présidentielle fut notamment visible lors de la dissolution du PRPB. Mathieu Kérékou n'assista en effet même pas au Congrès, organisé à Cotonou le 30 avril 1990, qui y procéda<sup>1248</sup>. Initialement structuré autour de sa personne et organisé et financé par ses liens avec l'Etat, le parti ne pouvait survivre à la transition suite à leur séparation et à l'acceptation par Mathieu Kérékou des conclusions de la Conférence nationale. Au contraire, ses membres, dont le Président lui-même, cherchèrent à s'en distancier le plus rapidement possible. Aucun parti d'envergure ne fut ainsi créé dans son sillage.

Les relations entre les pouvoirs exécutif et législatif furent en revanche moins harmonieuses. Ce paradoxe apparent s'explique en réalité, car le Premier ministre et le HCR disposaient tous deux de la légitimité tirée de la Conférence nationale et souhaitaient exercer une influence forte sur le processus. Cette volonté s'appuyait tant sur la normalisation institutionnelle, qui généra une concurrence classique entre les institutions, que sur les ambitions personnelles de certains acteurs pour l'après-transition. Au contraire de Mathieu Kérékou, dont l'intérêt était de manifester une bonne volonté lui permettant de transformer son image aux yeux de la population et de retirer les dividendes de la démocratisation, les acteurs externes à l'ancien régime avaient quant à eux intérêt à affirmer leur pouvoir au cours de la transition.

Si la séparation des pouvoirs entre les institutions transitoires étaient rigides, le HCR ne pouvant renverser l'Exécutif, qui ne pouvait non plus le dissoudre, le HCR usa toutefois de ses prérogatives à l'égard du Gouvernement. Stéphane Bolle précise cependant fit preuve d'une relative modération au regard de l'étendue de ses compétences et de sa légitimité d'organe incarnant la Conférence nationale<sup>1249</sup>. Cette retenue s'expliquait pas la volonté de ne pas mettre en péril la poursuite de la transition, car le système

1246 Philippe NOUDJENOUME, *La Démocratie au Bénin – Bilan et perspectives*, L'Harmattan, « Sociétés africaines », 1999, p. 206.

1247 Philippe NOUDJENOUME, *La Démocratie au Bénin – Bilan et perspectives*, L'Harmattan, « Sociétés africaines », 1999, p. 206-208.

1248 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 108-109.

1249 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 127.

institutionnel imposait la collaboration, mais aussi par l'autorité des deux chefs de l'Exécutif. Le HCR usa cependant de son pouvoir d'adresser des recommandations exécutoires lors des séances de concertation, qui lui permettait de jouer son rôle d'aiguillon de la transition, mais généra également logiquement des frictions<sup>1250</sup>.

Ainsi, dès le 10 avril 1990, le Gouvernement fut interpellé afin de venir faire le point avec les conseillers quant à la « *mise en place des décisions issues de la Conférence nationale afin de calmer certains esprits qui s'interrogent* ». Les questions posées furent nombreuses : les actions entreprises afin de relancer les travaux de la Commission de vérification des biens, les projets pour l'administration territoriale, le personnel de commandement et la redynamisation de la diplomatie, la libération et la réintégration des prisonniers politiques, les biens de l'Etat et les armes de guerre détenues par les membres du PRPB ou encore la réforme judiciaire.

De même, le HCR interpella le Gouvernement le 18 juillet 1990, car il venait d'annoncer le renouvellement des élus locaux alors que Mgr de Souza l'avait saisi quant aux actions urgentes à entreprendre avant le référendum constitutionnel prévu le 13 août et que les textes fondamentaux n'avaient pas encore été adoptés. La séance conduisit à l'annulation de l'opération, au report du référendum au 28 octobre et la création d'un comité *ad hoc* réunissant des représentants des deux institutions. Nicéphore Soglo alla même jusqu'à demander que des instructions précises lui soient données, alors que la mise en place du comité réduisait déjà la latitude de l'Exécutif.

A la fin de la transition, les relations se tendirent encore davantage, Mgr de Souza menaçant de démissionner. Ces tensions étaient en fait inhérentes à l'achèvement du processus. La Constitution ayant été adoptée, la mise en place d'un régime démocratique apparaissait garantie et cet enjeu majeur, qui avait facilité le consensualisme, cédait donc la place aux objectifs électoraux, générateurs de conflits. La concertation du 29 janvier 1991 fut ainsi particulièrement tendue, le HCR reprochant au Gouvernement d'outrepasser son domaine de compétences et lui enjoignant de débloquer les fonds nécessaires à son fonctionnement. Les Hauts conseillers reprochèrent également au Gouvernement un manque d'égard dans les préséances et protocoles. Toutefois le différend pu être résolu grâce à la mise en place d'une commission mixte. Le Premier ministre rappela également que « *l'élément-clé entre les trois institutions de la transition reste la tolérance et l'esprit de solidarité* ».

En dépit des tensions évoquées, cette affirmation fut exacte concernant la seconde phase de la transition au Bénin. Afise D. Adamon précise ainsi qu'elle fut marquée par au moins une dizaine de réunions de concertation, qui associèrent le Président, le Premier

<sup>1250</sup> Philippe NOUDJENOUME, *La Démocratie au Bénin – Bilan et perspectives*, L'Harmattan, « Sociétés africaines », 1999, p. 208-2011 et Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 127-128.

ministre, le Gouvernement et le HCR<sup>1251</sup>. Elles furent possibles grâce à la composition très étroite des institutions et permirent de dégager des solutions consensuelles. Ainsi, le principe de la coopération des participants à la transition demeura prépondérant en dépit de la normalisation institutionnelle. La séparation rigide des pouvoirs facilita paradoxalement la recherche du consensus. En privant les acteurs de moyens d'action radicaux tels que le droit de dissolution ou la motion de censure, elle maintint en effet leur lien d'interdépendance.

Le maintien de la coopération permit à la normalisation institutionnelle de produire des effets : les institutions de transition parvinrent à achever la transition en accomplissant les tâches techniques et complexes dont les avait chargé la Conférence nationale.

Le HCR ne respecta certes pas parfaitement le calendrier fixé par la Conférence nationale<sup>1252</sup>. Ainsi, le référendum constitutionnel prévu le 13 août 1990 ne se tint finalement que le 2 décembre 1990. Toutefois, les autres dates furent relativement proches de celles établies par la Conférence nationale : les élections législatives et présidentielle initialement prévues les 27 février et 10 mars 1991 se déroulèrent en effet respectivement le 17 février 1991 et les 10 et 24 mars 1991. Si Stéphane Bolle souligne que le HCR n'avait en principe pas la compétence juridique de modifier les décisions exécutoires de la Conférence nationale<sup>1253</sup>, les institutions de transition firent preuve d'une remarquable célérité. La rédaction du texte constitutionnel définitif, mais aussi l'organisation des premières élections pluralistes représentaient en effet un défi autant technique que politique, qu'elles parvinrent à remplir. Le terme initial fixé par la Conférence nationale, qui avait accordé un délai de douze mois à compter du 12 mars 1990, fut globalement respecté. La transition béninoise fut ainsi exceptionnellement courte, les travaux de la Conférence nationale ayant commencé le 19 février 1990.

Les institutions de transition ne se limitèrent en outre pas à la reconstitutionnalisation et à l'organisation des élections.

Elles durent en premier « remettre la Nation au travail », suite au blocage social qui paralysait le fonctionnement de l'Etat depuis 1989<sup>1254</sup>. En raison du non-paiement des salaires, les fonctionnaires refusaient de travailler, l'éducation nationale étant ainsi arrêtée depuis plus d'un an. Le Gouvernement devait donc faire reprendre toutes ces activités, mais également trouver des solutions à de nombreux problèmes similaires tels que le chômage massif des diplômés, des paysans sans terre et des anciens salariés d'entreprises publiques ou para-publiques. Pour chaque secteur furent alors organisés des

1251 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 143.

1252 *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 57-58.

1253 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 130-131.

1254 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 112-129.



réunions, séminaires ou états généraux sous l'égide du ministère concerné. Leur principal bienfait fut la remobilisation des travailleurs d'un même secteur, qui facilita la reprise des activités. Au vu de la crise traversée par le secteur enseignant et de la prescription formulée par la Conférence, les états généraux de l'Education nationale furent particulièrement symboliques de cette méthode.

Ils se réunirent à partir du 2 octobre 1990 et rassemblèrent cinq cents délégués comprenant notamment des représentants des enseignants de tous les niveaux, des étudiants, des syndicats, des administrations scolaires et du ministère de l'Education nationale. Le diagnostic établi fut clair. Le régime kérékiste avait transformé le Bénin en Etat providence inculquant ainsi le laxisme et le manque d'initiative aux jeunes diplômés. Il avait également entraîné une politisation extrême du secteur par la nomination des cadres de l'enseignement sur critères politiques, par l'enseignement de l'idéologie marxiste-léniniste en lieu et place de l'éducation civique et morale. Le système éducatif fut également accusé d'avoir laissé en marge les groupes sociaux les plus fragiles. Les Etats généraux fixèrent des objectifs réalistes : réintroduction de l'excellence et de l'éducation civique et morale, accueil des enfants handicapés et en difficulté, enseignement primaire gratuit et obligatoire, réhabilitation du secteur secondaire et notamment des formations professionnelles et techniques, rénovation de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique et mise en place de critères de formation des enseignants. Ces réformes devaient être financées par des fonds publics et privés. Les fonds publics devaient notamment provenir de la récupération des richesses détournées sous le régime antérieur. Toutefois, comme il l'a été précédemment évoqué, il fut plus difficile que prévu de « faire rendre gorge aux fossoyeurs de l'économie nationale ».

La seconde phase de la transition amorça ensuite la rénovation de l'Etat béninois<sup>1255</sup>. Dès son discours du 12 mars 1990, Nicéphore Soglo avait clairement rappelé le programme du Gouvernement de transition issu de la Conférence nationale : consolider les fondations de la jeune démocratie par le respect des droits de l'Homme, mettre en place des techniques de travail marquées par la transparence et initier la relance économique grâce à l'application du PAS.

Outre les mesures prises pour le traitement du passé, les institutions de transition réalisèrent enfin des réformes destinées à promouvoir le respect des droits de l'Homme. Fréquemment, faute de temps, elles choisirent de remplacer les textes adoptés sous le régime kérékiste par les textes antérieurs à lui<sup>1256</sup>. Ainsi, les lois n° 90-003 du 15 mai 1990 et n° 90-012 et 90-013 du 1<sup>er</sup> juin 1990 remirent en vigueur – avec ou sans modification – les lois anciennes relatives à l'organisation judiciaire, à la Cour suprême et

1255 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 149-166.

1256 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 112-113.

au Conseil supérieur de la magistrature<sup>1257</sup>. Les forces armées furent également réformées<sup>1258</sup>. L'administration territoriale<sup>1259</sup> et les symboles de l'Etat<sup>1260</sup> furent aussi modifiés, conformément aux orientations données par la Conférence nationale.

Le 22 mars 1990, le Premier ministre se prononça clairement en faveur de la liberté de la presse. La seconde phase de transition fut ainsi marquée par une éclosion de la presse libre, qui était indispensable dans la perspective des élections. Le problème majeur restait néanmoins le manque de moyens qui entraîna la disparition de plusieurs journaux dont certains de qualité tels que *Le Canard du Golfe* de tendance satirique.

L'un des principaux objectifs de Nicéphore Soglo fut enfin d'instaurer la transparence. Il lui fallut donc réformer en profondeur une administration rompue à l'opacité, dont le recrutement avait fonctionné pendant plusieurs décennies selon la règle de la cooptation et dont le pouvoir de décision était en réalité très limité, car généralement monopolisé par les structures du PRPB. Les premières réformes furent structurelles. Ainsi, les directions ministérielles reconnues comme favorisant la corruption, celle des études et de la planification par exemple, furent supprimées. Les cabinets ministériels furent également restructurés et de nouveaux préfets et sous-préfets furent nommés. Il était toutefois impossible de remplacer l'ensemble des personnes ayant travaillé sous le règne du PRPB. Beaucoup furent donc maintenues, mais toutes furent remplacées dans l'objectif de redonner confiance aux citoyens.

L'un des problèmes les plus ardues fut la détermination des salaires des hommes politiques. Le principe d'une rémunération des fonctions politiques avait été fixé en amont par la Conférence nationale. Les objectifs étaient évidents : transparence et fin des trafics. Pourtant, ce principe ne fut pas facilement admis par la population, qui estima qu'il s'agissait juste d'une volonté de s'enrichir. Après les travaux de plusieurs commissions, une séance de concertation eut lieu le 17 septembre 1990 entre le Président de la République, le Gouvernement de transition et le HCR. Elle permit d'établir les salaires des politiques.

La transition économique fut enfin un chantier majeur pour le Gouvernement. Il choisit trois axes pour faire passer le pays au libéralisme économique : application raisonnable du PAS, renouvellement des textes pour une plus grande ouverture aux intérêts privés étrangers ou nationaux et restauration du tourisme. Il fallait notamment encourager

1257 Ces lois remplacèrent la loi n° 81-004 du 23 mars 1981 portant réforme judiciaire en remettant en vigueur la loi n° 64-28 du 29 décembre 1964 portant organisation judiciaire ainsi que les ordonnances 21/PR du 26 avril 1965 et 70-16 du 14 mars 1970 définissant la composition, l'organisation, le fonctionnement et les attributions de la Cour suprême et la loi n° 65-3 du 20 avril 1965 fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature.

1258 Les lois n° 90-015 et 90-016 du 28 juin 1990 abrogèrent l'ordonnance n° 77-14 du 25 mars 1974 portant création des Forces Armées Populaires du Bénin et créèrent les Forces armées béninoises.

1259 Les organes locaux du pouvoir d'Etat furent dissous par les lois n° 90-006 et 90-007 du 15 mai 1990, tandis que la loi n° 90-008 du 13 août 1990 instaura un système transitoire fixant de nouvelles circonstances administratives.

1260 La loi n° 90-019 du 27 juillet 1990 fixant les fêtes légales en République du Bénin remet en vigueur l'ancien calendrier, tandis que la loi n° 90-020 du même jour redéfinissait le drapeau de la République et l'emblème national.

le départ volontaire des fonctionnaires (90 % du budget servaient à payer le personnel de l'Etat), mettre en place le départ ciblé (désignation d'office) et poursuivre la politique de privatisation initiée par le PRPB. Trois textes principaux furent adoptés : la loi 90-002 du 2 mai 1990 établissant le nouveau Code des investissements, la nouvelle loi sur l'organisation du commerce et l'exercice de la profession de commerçant et la loi régissant la déclaration de la main d'œuvre, les embauches et les résiliations des contrats de travail.

Durant la seconde phase de transition, une multitude de textes furent donc adoptés et remplacèrent la quasi-totalité de l'ordre juridique du PRPB. Pourtant, pour pérenniser le Renouveau démocratique, la principale mission à mener demeurait l'organisation des premières élections libres et démocratiques<sup>1261</sup>.

La Conférence nationale avait chargé le Gouvernement, sous le contrôle du HCR, d'organiser les élections locales, le référendum constitutionnel et les élections législatives et présidentielle. Les délégués avaient en outre fixé un calendrier pour cette organisation. La loi électorale et la Charte des partis devaient ainsi être préparées avant le 11 avril<sup>1262</sup>.

Suite à l'interpellation du Gouvernement par le HCR le 18 juillet 1990, un comité *ad hoc* fut créé afin d'étudier les modalités pratiques du renouvellement des maires et délégués et d'établir un calendrier précis des tâches à accomplir avant le référendum constitutionnel du 13 août 1990. Il révéla de grandes difficultés, notamment parce qu'il n'existait pas de listes électorales sous le règne du PRPB. Selon lui, leur établissement prendrait au moins un mois en raison de l'absence de recensement récent et aurait un coût d'environ 144 millions de francs CFA Cette conclusion intervint à la fin du mois de juillet. Il apparut alors que le référendum constitutionnel ne pourrait avoir lieu à la date prévue. Mgr de Souza fut donc contraint d'annoncer un premier report de l'organisation de référendum du 13 août au 28 octobre.

Il fallait entre temps trouver le financement nécessaire à l'établissement des listes électorales, organiser les élections locales et adopter la Charte des partis politiques. Le ministère de l'Intérieur et le Comité *ad hoc* coopérèrent sur ces questions et firent également appel à des partenaires étrangers pour réunir la somme nécessaire ou du matériel électoral. Pour assister le ministère de l'Intérieur dans ces missions particulièrement complexes, de nombreuses réunions regroupant le Président, le Premier ministre, le Gouvernement et le HCR se déroulèrent aux mois de septembre et octobre. A leur issue, un communiqué conjoint fut rendu public le 3 octobre 1990 :

*« Ainsi, un nouveau calendrier respectant la décision de la Conférence nationale concernant l'ordre dans lequel les institutions doivent être mises en place sera incessamment annoncé, permettant :*

*1. d'élire les chefs de quartiers de ville et les chefs de villages et leurs conseillers,*

1261 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 166-183.

1262 *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 57.

2. *d'élire les maires et délégués communaux,*
3. *de procéder au référendum sur la Constitution (...)*

*Une commission mixte du HCR et du gouvernement a été créée pour arrêter définitivement les dates de ces différentes consultations populaires et superviser la poursuite de l'établissement des listes électorales et de la délivrance des cartes d'électeurs. (...)*

*En procédant à un réajustement, le Chef de l'Etat, les membres du HCR et du Gouvernement de transition sont convaincus d'être les fidèles interprètes de la volonté du peuple béninois et espèrent ainsi avoir contribué à donner à notre processus de démocratisation toutes les chances de succès ».*

En réalité, ce report d'élections sans mention de dates créa des tensions tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Bénin. L'argument qui sauva les institutions de la transition fut de démontrer la flexibilité du calendrier établi par la Conférence. La Commission Glélé avait en effet laissé un délai de six mois entre le référendum constitutionnel du mois d'août 1990 et les législatives du mois de février 1991. Il leur offrit un répit.

Une nouvelle réunion de concertation entre les trois institutions eut lieu le 25 octobre et détermina le nouveau calendrier : – 29 au 31 octobre 1990 : dépôt des candidatures pour les élections locales – 2 au 4 novembre 1990 : vérification des candidatures – 5 au 9 novembre 1990 : élections des chefs des villages et des chefs des quartiers de villes – 11 novembre 1990 : élection des maires – 16 au 30 novembre 1990 : campagne pour le référendum constitutionnel – 2 décembre 1990 : référendum constitutionnel.

La loi n° 90-023 portant Charte des partis politiques avait quant à elle été adoptée le 13 août 1990. Le ministre de l'Intérieur engagea alors le processus de légalisation des partis ayant déposé un dossier conforme aux prescriptions légales. Vingt-quatre partis furent ainsi officiellement reconnus le 13 octobre 1990. Aucun parti politique supplémentaire ne fut ensuite légalisé avant les élections législatives

Les élections locales eurent lieu conformément au calendrier établi. De l'avis général et en dépit de quelques incidents, elles se déroulèrent dans des conditions satisfaisantes. Les insuffisances principalement relevées furent l'absence de directives précises aux bureaux de votes, certains retards dans l'acheminement des urnes et une densité de bureaux trop faible dans certains secteurs.

Les résultats officiels furent proclamés par le ministre de l'Intérieur le 24 novembre. Le taux de participation était de 62,37 % pour les élections de chefs de village ou de quartiers de ville et de 61,13 % pour celles des maires. Seuls treize villages ne purent pas voter pour des raisons diverses et huit élections de chef de village et six élections de maire furent contestées.

Ces préalables ayant été réussis, les institutions de transition purent achever dans un délai très bref la reconstitutionnalisation<sup>1263</sup> et l'organisation des élections législatives

<sup>1263</sup> Sur la procédure reconstituante et le texte de la future Constitution, voir Partie 1, Titre 2, Chapitre 2.

et présidentielles<sup>1264</sup>, sans que le consensus ne soit jamais rompu. En dépit de cette indéniable réussite, le déroulement de la seconde phase de transition révéla les écueils que la normalisation institutionnelle pouvait générer. S'ils purent être évités au Bénin grâce à la prédominance de l'esprit de consensus induite tant par le système institutionnel, que par les comportements des acteurs, ils furent confirmés par les difficultés rencontrés dans les autres pays ayant organisé une CNS.

## § 2. Le choix périlleux de la normalisation institutionnelle

La normalisation institutionnelle décidée par la Conférence nationale du Bénin fut efficace dans ce pays, au vu des résultats atteints au cours de la seconde phase. Elle présentait l'avantage d'instaurer une séparation des pouvoirs et de réduire le nombre de participants. Toutefois, ce choix aurait pu conduire à l'échec du processus. L'analyse comparative confirme en effet que, lors de toute transition, le choix de structures adaptées se révèle capitale à sa réussite (A). Dès lors, la normalisation institutionnelle réalisée dans le cadre de la transition béninoise, caractérisée par le maintien du Président et la mise en place d'une régulation limitée, aurait pu conduire à une rupture du consensus obérant la démocratisation, ce dont attestent d'ailleurs les graves difficultés rencontrées à l'issue de CNS postérieures (B).

498

### A. *L'incidence décisive de l'adaptation des structures de décision*

La rationalisation de la transition béninoise grâce aux structures mises en place pour l'accompagner, tout particulièrement lors de la seconde phase de la transition, mais aussi lors de la première, mérite d'être éclairée par une mise en perspective comparative. L'analyse du rôle des Présidents des CNS fut déjà l'occasion de constater que le potentiel d'une structure se développe ou non en fonction du contexte politique et des acteurs chargés de la mettre en œuvre. L'observation des transitions sud-africaine et tunisienne permet d'aller plus loin en montrant que des structures inadaptées peuvent contribuer à faire obstacle au déroulement d'un processus. Il ne s'agit pas de considérer que ces structures sont efficaces ou inefficaces en elles-mêmes, mais bien plutôt en interaction avec une transition donnée.

L'exemple des structures mises en place en Afrique du Sud est tout particulièrement éclairant de leur potentiel effet sur le processus. Si le blocage de la CODESA résida certes dans le fait que l'ANC et le Parti national avaient surestimé leur propre force et sous-estimé celle de leurs adversaires<sup>1265</sup>, il fut également consécutif de dysfonctionnements

<sup>1264</sup> Sur les premières élections pluralistes organisées à l'issue de la transition, voir Chapitre préliminaire, Section 1.

<sup>1265</sup> Doreen ATKINSON, « Brokering a miracle ? The multiparty negotiating forum », *South African Review* 7, Ravan Press Johannesburg, 1994, p. 13.

structurels. Ces dysfonctionnements furent tout particulièrement révélateurs de l'importance de l'adaptation des structures choisies. La CODESA basa ses travaux sur la constitution de groupes de travail thématiques, très similaires aux commissions dont s'était dotée la Conférence nationale du Bénin et qui collaborèrent à sa réussite. Cette méthode avait d'ailleurs également participé à la réussite de la Table ronde polonaise, dont les négociations s'étaient aussi organisées autour de trois grandes tables<sup>1266</sup>. La première était consacrée au pluralisme syndical, mais avait pour principal objet la relégislation de Solidarité, la deuxième était centrée sur les réformes politiques, tandis que la troisième se consacrait aux réformes systémiques et à la politique économique et sociale. Cette dernière donna en outre lieu à l'établissement de onze « sous-tables » et groupes de travail<sup>1267</sup>. Pourtant, cette méthode de la division thématique des négociations échoua en Afrique du Sud, même si elle ne fut pas le seul paramètre organique ayant concouru à l'échec de la CODESA.

Contrairement à la Conférence nationale du Bénin, la CODESA n'était en premier lieu pas un organe permanent. Les CODESA I et II renvoient ainsi aux deux sessions plénières que tinrent les participants et qui furent espacées de plusieurs mois. La CODESA I, qui marqua l'ouverture des travaux, se limita ainsi aux journées des 20 et 21 décembre 1991. Ces travaux se cantonnèrent d'ailleurs à des discours symboliques délivrés par chaque partie, qui furent l'occasion d'une première passe d'arme entre De Klerk et Mandela, le premier reprochant au second le non-démantèlement du MK (*Umkhonto We Sizwe*), la branche armée de l'ANC<sup>1268</sup>. Toutefois, la CODESA I fut l'occasion pour les parties de signer une déclaration commune (*Declaration of Intent*). Ce procédé est une technique intéressante de rationalisation des négociations, dans la mesure où elle permet aux participants de convenir – avant les négociations – d'un seuil minimal pré-acquis et de règles relatives aux discussions<sup>1269</sup>. Seuls l'Inkhata et le gouvernement du Bophuthatswana refusèrent de la signer.

1266 Wiktor Osiatynski, « The Roundtable Talks in Poland », in Jon ELSTER, *The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism*, The University of Chicago Press, 1996, p. 30-31.

1267 Ces onze groupes étaient consacrés aux réformes légales et judiciaires ; aux médias ; à la gouvernance locale ; aux associations ; à l'éducation, la recherche et le développement ; à la jeunesse ; au logement ; à l'agriculture et à la politique rurale ; à l'activité minière ; à la santé ; à l'environnement.

1268 David WELSH, « La CODESA dans l'impasse », in Dominique DARBON, *La République sud-africaine : état des lieux*, Karthala, 1993, p. 33.

1269 Le texte de la déclaration d'intention est le suivant : « *We, the duly authorised representatives of political parties, political organisations, administrations and the South African Government, coming together at this first meeting of the Convention for a Democratic South Africa (CODESA), mindful of the awesome responsibility that rests on us at this moment in the history of our country, declare our solemn commitment : 1. to bring about an undivided South Africa with one nation sharing a common citizenship, patriotism and loyalty, pursuing amidst our diversity, freedom, equality and security for all irrespective of race, colour, sex or creed ; a country free from apartheid or any other form of discrimination or domination ; 2. to work to heal the divisions of the past, to secure the advancement of all, and to establish a free and open society based on democratic values where the dignity, worth and rights of every South African are protected by law ; 3. to strive to improve the quality of life of our people through policies that will promote economic growth and human development and ensure equal opportunities and social justice for all South Africans ; 4. to create a climate conducive to peaceful constitutional change by eliminating violence, intimidation and destabilisation and by promoting free political participation, discussion and debate ; 5.*

À l'issue de la session plénière, la CODESA se dota d'un Comité de gestion (*Management Committee*), composé d'un délégué et d'un représentant de chacune des parties, et de cinq groupes de travail dont la spécialisation rappelle les commissions de la Conférence nationale du Bénin. Chaque groupe de travail comprenait deux représentants et deux conseillers par partie<sup>1270</sup> et donc 76 personnes. Leurs spécialités étaient : – groupe de travail 1 : création d'un climat propice à des élections libres et équitables et incluant notamment l'accès aux médias et le contrôle des forces de sécurité, – groupe de travail 2 : principes constitutionnels et principes concernant le futur organe constituant, – groupe de travail 3 : dispositions relatives à la période de transition, – groupe de travail 4 : avenir des TBVC (Transkei, Bophuthatswana, Venda et Ciskei) et notamment leur inclusion au sein de la future Afrique du Sud, – groupe de travail 5 : calendrier du processus.

Cette organisation apparaît de prime abord efficace et fut complétée d'autres mécanismes. Chaque groupe de travail disposait ainsi d'un comité de pilotage, chargé d'organiser son agenda et son travail et de rédiger des rapports d'étape afin que le *Management committee* puisse préparer les propositions à soumettre à la plénière.

Toutefois, le système mis en place posa également des difficultés. Les groupes de travail ne siégeaient tout d'abord que deux jours par semaine, le Parlement siégeant les trois jours restant<sup>1271</sup>. Le groupe de travail 2 connut en outre des problèmes spécifiques. David Welsh affirme que le fait qu'il se soit réuni « *seulement un ou deux jours par semaine (avec une interruption à l'approche du référendum) contribua à son échec* »<sup>1272</sup>. Il précise également que – contrairement aux autres – le groupe de travail 2 se réunit toujours en plénière plutôt que de former des sous-groupes spécialisés. Son travail fut aussi parasité par la difficulté de dissocier les principes de base à discuter et les détails

---

*to set in motion the process of drawing up and establishing a constitution that will ensure, inter alia : a. that South Africa will be a united, democratic, non-racial and non-sexist state in which sovereign authority is exercised over the whole of its territory ; b. that the Constitution will be the supreme law and that it will be guarded over by an independent, non-racial and impartial judiciary ; c. that there will be a multi-party democracy with the right to form and join political parties and with regular elections on the basis of universal adult suffrage on a common voters roll ; in general the basic electoral system, shall be that of proportional representation ; d. that there shall be a separation of powers between the legislature, executive and judiciary with appropriate checks and balances ; e. that the diversity of languages, cultures and religions of the people of South Africa shall be acknowledged ; f. that all shall enjoy universally accepted human rights, freedoms and civil liberties including freedom of religion, speech and assembly protected by an entrenched and justiciable Bill of Rights and a legal system that guarantees equality of all before the law. WE AGREE 1. that the present and future participants shall be entitled to put forward freely to the Convention any proposal consistent with democracy ; 2. that CODESA will establish a mechanism whose task it will be, in co-operation with administrations and the South African Government, to draft the texts of all legislation required to give effect to the agreements reached in CODESA. We, the representatives of political parties, political organisations and administrations, further solemnly commit ourselves to be bound by the agreements of CODESA and in good faith to take all such steps as are within our power and authority to realise implementation ».*

1270 Archives de la Fondation Nelson Mandela : <https://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/031v02039/041v02046/051v02047/061v02049/071v02051.htm>

1271 Catherine BARNES et Eldred DE KLERK, « South Africa's multi-party constitutional negotiation process », 2002, [http://www.c-r.org/downloads/Accord%2013\\_5South%20Africa's%20multi-party%20constitutional%20negotiation%20process\\_2002\\_ENG.pdf](http://www.c-r.org/downloads/Accord%2013_5South%20Africa's%20multi-party%20constitutional%20negotiation%20process_2002_ENG.pdf), p. 2.

1272 David WELSH, « La CODESA dans l'impasse », in Dominique DARBON, *La République sud-africaine : état des lieux*, Karthala, 1993, p. 40.

qui reviendraient à l'assemblée constituante et complexifié par l'absence de vrais débats de type parlementaire : « *ces sortes de débats politiques où des textes étaient lus et suivis de questions ne débouchèrent pas, contrairement à ce qui pourrait être supposé, sur un véritable débat vigoureux sur les principes constitutionnels per se, qui furent souvent dilués dans les discussions stériles* »<sup>1273</sup>.

Si la forme de l'Etat était très disputée, le Parti national et l'Inkhata étant favorables à un Etat fédéral, alors que l'ANC et ses alliés prônaient un Etat unitaire comprenant des principes tirés du fédéralisme, les principaux points de blocages au sein du groupe 2 concernaient la procédure d'adoption de la future Constitution<sup>1274</sup>. Ils ne purent être résolus en raison de l'organisation technique des débats, mais également en raison d'un manque de confiance et de bonne foi dans les négociations

Après s'être accordés sur l'adoption de la Constitution par une assemblée élue, le désaccord majeur portait sur la majorité requise pour l'adoption du texte final. Suite à cette concession initiale, le Parti national/Gouvernement exigeait en effet une majorité qualifiée de 75 % pour toutes les dispositions constitutionnelles. A l'origine, l'ANC souhaitait quant à lui un vote des deux tiers seulement. Il accepta de remonter le seuil à 70 % et même à 75 % pour les dispositions relatives à la déclaration de droits. Mais, le Gouvernement insista alors pour que la majorité des trois quarts soit également applicable aux dispositions relatives aux relations entre le pouvoir central et les administrations régionales. Il retira par ailleurs sa demande d'un Sénat co-rédacteur de la Constitution, mais demanda qu'il soit introduit comme co-législateur dans la future Constitution. L'ANC était en désaccord avec ces propositions. Il proposa quant à lui que soit prévu un mécanisme de déblocage car il craignait que la majorité de 70 % conduise à une paralysie qui rendrait permanente la Constitution intérimaire : si au bout de six mois la Constitution n'était adoptée, l'assemblée pourrait adopter un projet à la majorité absolue puis le soumettre au référendum.

Cette escalade dans les négociations montra l'incapacité des participants à parvenir à un accord au sein du groupe 2. Roelf Meyer, négociateur pour le Gouvernement au sein du groupe 3, fit partie des personnes insistant pour que la proposition de l'ANC – 70 % et 75 % pour la déclaration de droits – soit acceptée. Il affirme également que l'échec du groupe 2 fut la conséquence de l'attitude du Parti national/Gouvernement, car, en rajoutant aux demandes initiales après avoir obtenu satisfaction, il manquait à sa parole et perdait sa crédibilité et la confiance des autres parties. Le groupe 4 rencontrait en outre un différend similaire au groupe 2 concernant le Gouvernement intérimaire, pour lequel

1273 David WELSH, « La CODESA dans l'impasse », in Dominique DARBON, *La République sud-africaine : état des lieux*, Karthala, 1993, p. 40.

1274 Entretien avec Roelf MEYER, « From parliamentary Sovereignty to Constitutionality : The democratisation of South Africa, 1990 to 1994 », in Penelope ANDREWS et Stephen ELLMANN (Dir.), *The Post-Apartheid Constitutions – Perspectives on South Africa's Basic Law*, Witwatersrand University Press, 2001, p. 54-55.



le Parti national/Gouvernement souhaitait que chaque participant dispose d'un veto, ce que logiquement l'ANC refusait.

A la veille de la CODESA II, qui s'ouvrit avec deux mois de retard le 15 mai 1992, le groupe 2 n'était donc pas parvenu à un consensus. Durant les deux jours que dura la plénière, les tensions furent très vives entre les participants. Il y eut de nombreux ajournements destinés à ce que le groupe 2 arrive à un accord, mais il n'émergea pas. La CODESA 2 échoua donc, les parties étant contraintes de reporter une nouvelle séance plénière à une date ultérieure.

Cet échec attesta de l'une des limites majeures du processus initié dans le cadre de la CODESA. Contrairement au vote retenu au sein de la Conférence nationale comme mode alternatif d'arrêt des décisions, aucun mécanisme de résolution des différends n'avait été prévu. En outre, la structure de la CODESA obligeait à parvenir à un accord transversal sur tous les points. Dès lors, l'échec du groupe 2 causa un échec global alors que les groupes 1, 3, 4 et 5 étaient quant à eux parvenus à des accords significatifs et que – même au sein du groupe 2 – certaines décisions avaient pu être arrêtées.

Lorsque les négociations multipartites purent reprendre en avril 1993, plusieurs aménagements structurels furent donc opérés. Une conférence de planification des négociations s'était tenue entre vingt-six partis les 4 et 5 mars 1993 et avait décidé des structures nouvelles au sein desquelles les négociations seraient menées. Le 1<sup>er</sup> avril 1993, les parties se rencontrèrent dans le cadre du MPNP et parvinrent à réaliser en une journée le travail prévu pour les deux jours, ce qui attesta des nouvelles bases sur lesquelles s'enclenchait le second temps des négociations.

La plus haute structure de décision demeurait la plénière composée de 208 membres. Ainsi que le souligne Roelf Meyer, le MPNP était donc plus inclusif mais numériquement plus restreint que la CODESA<sup>1275</sup>. Comme en avait décidé la conférence de planification, plusieurs organes intermédiaires furent créés afin de pallier les difficultés rencontrées lors du premier round de négociations<sup>1276</sup>. Les groupes de travail furent en premier lieu remplacés par des comités techniques composés non de délégués mais de cinq ou six experts indépendants. Il y eut au total six comités : Violence, Droits humains, Questions constitutionnelles, Règles juridiques discriminatoires, TEC (*Transitional Executive Council*) et Commission indépendante pour les médias. Le *Management Committee* fut également supplanté par le *Planning committee*, dont la composition était également resserrée à 10 membres choisis en raison de leurs compétences personnelles, plutôt qu'en tant que

1275 Entretien avec Roelf MEYER, « From parliamentary Sovereignty to Constitutionality : The democratisation of South Africa, 1990 to 1994 », in Penelope ANDREWS et Stephen ELLMANN (Dir.), *The Post-Apartheid Constitutions – Perspectives on South Africa's Basic Law*, Witwatersrand University Press, 2001, p. 62-63.

1276 Sur les structures du MPNP, voir Catherine BARNES et Eldred DE KLERK, « South Africa's multi-party constitutional negotiation process », 2002, [http://www.c-r.org/downloads/accord%2013\\_5South%20Africa's%20multi-party%20constitutional%20negotiation%20process\\_2002\\_ENG.pdf](http://www.c-r.org/downloads/accord%2013_5South%20Africa's%20multi-party%20constitutional%20negotiation%20process_2002_ENG.pdf), p. 3-5 et Roelf MEYER, « From parliamentary Sovereignty to Constitutionality : The democratisation of South Africa, 1990 to 1994 », in Penelope ANDREWS et Stephen ELLMANN (Dir.), *The Post-Apartheid Constitutions – Perspectives on South Africa's Basic Law*, Witwatersrand University Press, 2001, p. 61-68.

représentants de parties. La présidence de ce comité était tournante. La nouvelle structure la plus originale fut toutefois le *Negotiating Council*. Composé de quatre délégués et de deux conseillers par partie, il était chargé de la préparation de l'ensemble des décisions et désigna également les membres des comités techniques.

Afin de permettre l'émergence du « consensus suffisant », qui demeurait le mode d'arrêt des décisions, leur préparation suivit un circuit spécifique. Au lieu de présenter oralement leur position devant le *Negotiating council*, les participants devaient adresser des propositions écrites, d'abord soumises aux comités techniques selon leur spécialité. Leur rôle était alors d'établir un rapport prenant en compte les vues de tous et recherchant des formules de compromis, ainsi que des méthodes susceptibles d'aider à surmonter les blocages. Sur la base de ce rapport, le *Planning committee*, dont le rôle régulateur excédait donc celui de son prédécesseur, formulait ensuite des résolutions adressées au *Negotiating council*. Ce dernier se réunissait entre trois et quatre jours par semaine. Ses décisions devaient ensuite être ratifiées par la plénière, qui – cette fois – se réunissait autant que de besoin. Cette procédure rationalisait donc considérablement le processus de décision en permettant à un cercle unique de négociateurs de préparer l'ensemble des décisions, mais aussi en l'assistant de structures facilitant l'émergence du compromis. En cas de blocage, il fut ainsi fréquent que le *Negotiating Council* saisisse le *Planning committee*.

Afin d'accélérer le processus, le *Planning committee* avait en outre, lors de sa première réunion du 26 avril 1993, préparé un rapport comprenant l'ensemble des accords atteints dans le cadre de la CODESA Ce fut également lui qui proposa la liste des comités techniques, qui fut légèrement reprise par le *Negotiating Council*. Les six comités techniques furent ainsi installés dès le 30 avril 1993. Deux commissions non-partisanes furent également adjointes : la Commission sur les symboles nationaux et la Commission sur la délimitation des Provinces.

Grâce à cette structure nouvelle, les discussions avancèrent rapidement en dépit des tensions fréquentes, notamment provoquées par l'extrême droite. En quelques semaines, la date des élections fut fixée au 27 avril 1994 et les principes constitutionnels relatifs à la Constitution définitive furent adoptés (2 juillet), de même que la Constitution intérimaire (le 18 novembre).

Si elles ne furent naturellement pas le seul facteur explicatif, la comparaison entre la CODESA et le MPNP est révélatrice de l'importance des structures mises en place au sein d'un organe. Elles apparaissent ainsi décisives dans la capacité des participants à parvenir à collaborer et décider. Cette comparaison atteste alors de l'importance qu'eurent les structures internes de la Conférence nationale du Bénin pour sa réussite et sa brièveté. Elle démontre également que les structures fonctionnant dans le cadre d'un processus peuvent au contraire contribuer à l'échec dans le cadre d'un autre contexte.

La comparaison avec la transition tunisienne permet de le confirmer, car l'Assemblée constituante tunisienne connut également des déboires consécutifs de dysfonctionnements structurels. La loi constituante n° 2011-6 du 16 décembre 2011 portant organisation

provisoire des pouvoirs publics<sup>1277</sup> qu'elle adopta se bornait à prévoir les conditions d'adoption de la future Constitution<sup>1278</sup>, sans préciser les modalités de rédaction du texte constitutionnel. Ce fut donc au sein du Règlement intérieur que furent établies les structures chargées d'accompagner la reconstitutionnalisation. Il fut adopté en séance plénière le 20 janvier 2012 et dut être modifié à plusieurs reprises pour tenter de répondre aux lacunes des structures mises en place<sup>1279</sup>.

Il prévoyait la mise en place de six commissions constituantes chargées de rédiger certains chapitres du projet constitutionnel<sup>1280</sup>. Elles étaient donc spécialisées et travaillaient respectivement sur les questions suivantes : 1) Préambule, principes fondamentaux, révision constitutionnelle ; 2) Droits et libertés ; 3) Pouvoirs législatif et exécutif et relations entre ces deux pouvoirs ; 4) Juridictions judiciaire, administrative, financière et constitutionnelle ; 5) Instances constitutionnelles et 6) Collectivités publiques régionales et locales. Chaque commission comprenait 22 membres et était composée proportionnellement à la composition de l'Assemblée<sup>1281</sup>. Tous les députés ne participaient donc pas aux travaux en commission.

Chaque commission était compétente pour préparer les articles relevant de son champ de compétences, qu'elle devait ensuite soumettre au Comité mixte de coordination et de rédaction de la Constitution. A sa demande ou de leur propre initiative, les commissions constituantes pouvaient toutefois se réunir lorsque certains articles nécessitaient qu'elles se concertent. La mise en place du Comité tendait à pallier les difficultés que la spécialisation était susceptible de générer. Il devait ainsi coordonner le travail des commissions constituantes et préparer un rapport général, mais aussi élaborer le projet intégral à soumettre à la plénière. Sa composition – circonscrite au Président de l'ANC, Mustapha Ben Jaâfar, au Rapporteur général de la Constitution, Habib Khedher, et ses deux adjoints de Habib Khedher, et aux présidents et rapporteurs des commissions

1277 Le texte de la loi constituante n° 2011-6 du 16 décembre 2011 portant organisation provisoire des pouvoirs publics est consultable en ligne en français : [http://www.legislation.tn/sites/default/files/constitution/Pdf/loi2011\\_6fr1.pdf](http://www.legislation.tn/sites/default/files/constitution/Pdf/loi2011_6fr1.pdf).

1278 Article 3 : « *L'Assemblée Nationale Constituante adopte le projet de la Constitution article par article à la majorité absolue de ses membres. Il est ensuite procédé à son adoption en totalité à la majorité des deux tiers des membres et à défaut, par la même majorité en deuxième lecture dans un délai n'excédant pas un mois à compter de la première lecture. A défaut encore, le projet de la Constitution sera soumis dans sa totalité au référendum en vue de son adoption, et ce, à la majorité des électeurs* ».

1279 The Carter Center, « Le processus constitutionnel en Tunisie – Rapport final (2011-2014) », [https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace\\_publications/democracy/tunisia-constitution-making-process-french.pdf](https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/democracy/tunisia-constitution-making-process-french.pdf), p. 32.

1280 Les informations relatives aux structures organiques mises en place au sein de l'ANC tunisienne sont issues de la traduction non officielle de la version initiale du Règlement intérieur réalisée par l'un de ses conseillers juridiques ([http://www.albawsala.com/uploads/documents/RI\\_ANC\\_fr\\_Tunisie\\_BsiliAdeL.pdf](http://www.albawsala.com/uploads/documents/RI_ANC_fr_Tunisie_BsiliAdeL.pdf)) et de The Carter Center, « Le processus constitutionnel en Tunisie – Rapport final (2011-2014) », [https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace\\_publications/democracy/tunisia-constitution-making-process-french.pdf](https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/democracy/tunisia-constitution-making-process-french.pdf), p. 34-36.

1281 Chaque commission comprenait ainsi neuf membres d'Ennahdha, trois du Bloc démocratique, trois du CPR, deux d'Ettakatol, deux du Bloc Liberté et Démocratie, un du Bloc Liberté et Dignité, un d'Al-Aridha et un membre non affilié.

constituantes – n’était toutefois pas représentative de la composition de l’Assemblée constituante et avantageait les partis de la Troïka.

Les commissions constituantes commencèrent leurs travaux le 13 février 2012, mais deux lacunes organiques entravèrent la reconstitutionnalisation<sup>1282</sup>. Aucun délai n’avait en était imparti aux commissions constituantes pour rendre leur texte et le Comité de coordination n’assuma ensuite pas son rôle. Les commissions travaillèrent donc indépendamment les unes des autres, sans méthodologie, ni plan commun, ce qui était très problématique pour la cohérence du projet constitutionnel. Plusieurs mois passèrent donc sans résultat concret, ce qui généra des critiques. Le Président de l’ANC annonça donc, le 7 juin 2012, que les commissions devraient avoir rendu leurs rapports au plus tard le 15 juillet.

Toutefois, nombre d’entre elles ne parvenaient pas au consensus sur certaines questions. Afin d’éviter la paralysie du processus, le Comité de coordination autorisa certaines commissions à présenter plusieurs versions d’un même article. Toutes purent ainsi rendre leurs rapports le 10 août 2012. Le Comité de coordination publia alors une compilation, qui fut considérée comme le premier projet alors même que trente articles comprenaient entre deux et cinq versions. Il suscita toutefois un très fort mécontentement, notamment en raison du problème de l’égalité entre les hommes et les femmes. S’il releva des incohérences, des lacunes et des répétitions, le Comité ne modifia pas le projet avant de le renvoyer aux commissions pour révision.

Plusieurs mécanismes permirent de consulter la société civile avant que le deuxième projet ne soit rendu public le 14 décembre 2012, soit plus de dix mois après que les commissions constituantes aient entamé leurs travaux. Des consultations nationales et des débats en plénière furent organisés autour de ce nouveau projet. La crise institutionnelle et l’assassinat de Chokri Belaïd renforcèrent toutefois les critiques quant à la lenteur du processus constituant. Pour y faire face, le règlement intérieur fut modifié en mars 2013 afin de clarifier les compétences du Comité de coordination et donc de rationaliser le processus d’écriture du texte constitutionnel<sup>1283</sup>.

Les commissions constituantes travaillèrent jusqu’au 10 avril 2013 afin de remettre des rapports modifiés au Comité de rédaction. Ce dernier amenda toutefois ce projet dit 2 bis selon une méthodologie qui suscita une nouvelle polémique. Il modifia en effet unilatéralement des choix consensuels préparés au sein des commissions et trancha également seul la question du régime politique, seule laissée en suspens par la commission 3, qui entendait ainsi la soumettre à la plénière. Au cours des mois qui suivirent, les modifications successives opérées par le Comité de rédaction soit en réponse aux différents

<sup>1282</sup> The Carter Center, « Le processus constitutionnel en Tunisie – Rapport final (2011-2014) », [https://www.carter-center.org/resources/pdfs/news/peace\\_publications/democracy/tunisia-constitution-making-process-french.pdf](https://www.carter-center.org/resources/pdfs/news/peace_publications/democracy/tunisia-constitution-making-process-french.pdf), p. 37-47.

<sup>1283</sup> L’objectif était également de faciliter son examen en circonscrivant le droit d’amendement et d’amener les commissions constituantes à prendre en compte les observations formulées dans le cadre des différentes procédures de consultations.

dialogues nationaux, soit de sa propre initiative donnèrent lieu à des critiques et finirent par paralyser le processus reconstituant. Les protestations furent telles lors du débat organisé en plénière le 1<sup>er</sup> juillet 2013 sur le quatrième projet rendu public le 1<sup>er</sup> juin que le président de l'Assemblée constituante décida la mise en place d'une Commission des consensus.

Cette commission, qu'il présida, était composée de 23 membres émanant des différents groupes politiques de l'Assemblée constituante, ainsi que de certains des indépendants. La répartition ne fut toutefois pas établie proportionnellement à sa composition globale, mais l'objet de longues négociations destinées à tenir compte des nouveaux équilibres politiques. Ces tractations furent d'autant plus importantes que la Commission avait pour objet de résoudre les questions litigieuses et d'élargir l'adhésion à la future Constitution. Elle put commencer ses travaux à la mi-juillet, mais la très grave crise générée par l'assassinat de Mohamed Brahmi paralysa à nouveau le processus constituant. Les travaux de la Commission des consensus purent toutefois reprendre avant que le Dialogue national mené par le Quartet ne soit achevé. Ce dernier se concentrait en effet sur la résolution de la crise politique, tandis que la première devait permettre de parvenir à un consensus quant au texte de la future Constitution.

La Commission des consensus se réunit ainsi trente-sept fois jusqu'au 27 décembre 2013 et permit de trouver un accord sur cinquante-deux points litigieux concernant le préambule et vingt-neuf articles de la Constitution. Toutefois ses travaux s'achevèrent dans la précipitation, ce qui fit craindre que le consensus ne résiste pas à l'examen en plénière, un débat sur le caractère ou non contraignant des accords conclus en son sein ayant en outre commencé. La Commission des consensus n'avait en effet aucune reconnaissance au sein du Règlement intérieur, qui ne précisait donc pas davantage l'étendue de ses compétences.

Toutefois, alors que de nombreux amendements avaient été déposés, la plénière accepta de modifier une nouvelle fois le Règlement intérieur le 2 janvier 2014, afin qu'il reconnaisse officiellement la Commission des consensus et dispose que les amendements en émanant s'imposaient à tous les blocs politiques. La Constitution put ainsi être adoptée entre le 3 et le 27 janvier 2014, le vote final étant marqué par une approbation à une très large majorité de 200 voix sur 216 députés présents.

S'il finit par aboutir, le processus reconstituant tunisien se caractérisa donc par sa longueur, qui ne résulta pas seulement des crises politiques mais aussi du manque de rationalité des structures de l'Assemblée constituante, qui alimenta les tensions politiques. L'observation de cette transition tunisienne confirme ainsi l'importance des structures de décision pour l'efficacité des négociations et l'émergence du consensus, mais est également très révélatrice des dangers de la normalisation institutionnelle. En effet, les dysfonctionnements de la transition tunisienne reposèrent certes sur la réduction de la diversité consécutive des élections, mais résultèrent également de la division institutionnelle, qui nourrit la concurrence entre les acteurs et complexifia ainsi le travail des

organes chargés de rédiger la Constitution. Son éclairage est donc important pour comprendre les effets produits pas normalisation institutionnelle souhaitée par la Conférence nationale du Bénin, puis appliquée par les CNS postérieures. Elle en confirme en effet les risques, déjà perceptibles au travers du processus béninois, pourtant réussi, et contribue ainsi à comprendre pourquoi le succès de la transition au Bénin fut exceptionnel parmi les pays organisateurs.

### ***B. Le risque de la normalisation institutionnelle***

Le choix de la Conférence nationale du Bénin de clore ses travaux et de passer le relai à des institutions de transition représentait un très grand risque pour la transition, notamment car le Président demeurait à ses fonctions et que le processus était donc hétérogène. La normalisation institutionnelle conduit à diviser les participants à la transition en les répartissant dans des institutions disposant de compétences distinctes. Or, les transitions russes et ukrainiennes, mais également polonaise ou tunisienne, montrent que la répartition des compétences entre plusieurs institutions est une source de concurrence. Fréquemment, les pouvoirs exécutif et législatif tentent en effet de s'arroger le contrôle du processus de transition au moyen des ressources institutionnelles ainsi mises à leur disposition.

La dynamique compétitive entre les institutions est renforcée lors des transitions du fait de leurs enjeux. Dans le cadre d'un processus hétérogène, cet enjeu est double. Il peut d'abord consister – pour les acteurs internes au régime – à empêcher ou à limiter la démocratisation. Ce risque est d'autant plus prégnant avec le maintien en fonction du Président, même si ses compétences sont affaiblies. Ensuite, l'ambition de contrôle ne porte pas exclusivement sur la période de transition elle-même mais est également prospective. L'objectif est en effet de démontrer sa puissance et de capitaliser des ressources pour majorer ses chances d'obtenir le pouvoir à l'issue du processus. Dans le cadre de la Conférence nationale, l'absence d'élections risquait de l'alimenter dans la mesure où les acteurs n'avaient pas pu évaluer le soutien populaire précis dont chacun bénéficiait. Si cette incertitude facilitait le consensus constituant, elle était susceptible d'accroître l'enjeu politique de la période de transition.

Au Bénin, la normalisation institutionnelle était en outre d'autant plus aléatoire que l'Etat de droit n'était pas encore institutionnalisé. La limitation du pouvoir politique par les règles juridiques et l'obligation faite aux acteurs de les respecter n'étaient donc acquises. A ce stade de la transition, les acteurs pouvaient donc être facilement amenés à reprendre les pratiques héritées de l'ancien régime en instrumentalisant leur positionnement institutionnel pour maximiser leur pouvoir.

Dès lors, la normalisation institutionnelle décidée par la Conférence nationale du Bénin était certes de nature à favoriser la réalisation des tâches complexes et techniques inhérentes à la deuxième phase de la transition et l'appropriation des règles de

fonctionnement du régime démocratique (séparation des pouvoirs et Etat de droit notamment), mais constitua également un risque majeur d'inflexion du processus. La normalisation institutionnelle pouvait en effet profondément affecter l'équilibre des forces et conduire à une rupture du consensus. L'aléa était d'autant plus fort qu'elle ne s'accompagna pas de la mise en place d'une juridiction constitutionnelle. Le HCR était certes chargé de veiller au respect de la Constitution de transition, mais en tant qu'institution clé de la normalisation, il n'était pas en mesure de réguler efficacement le fonctionnement institutionnel. Or, si la transition égyptienne et – à certains égards – la transition russe<sup>1284</sup> montrent que le juge constitutionnel n'est pas nécessairement un gardien efficace du processus de démocratisation, son absence dans le cadre d'une phase de normalisation des institutions était préjudiciable à la transition. Comme le montre l'exemple sud-africain<sup>1285</sup>, la régulation opérée par une Cour constitutionnelle est en effet difficilement remplaçable. Elle seule permet de juridiciser les conflits politiques et de confier leur règlement à un tiers indépendant et impartial, d'interpréter les dispositions de la Constitution, d'épurer l'ordre juridique et de garantir les droits fondamentaux

Trois facteurs contribuèrent à ce qu'en dépit de l'aléa, la normalisation institutionnelle ne fasse pas échouer la transition béninoise. La composition très resserrée du HCR autour des ténors de la Conférence nationale limita sa politisation, renforça son autorité face aux autres institutions, dont notamment le Président, et facilita la survivance de l'esprit et des méthodes de la CNS. Le statut du Premier ministre agit de manière identique, en raison de son statut de haut fonctionnaire internationale et d'ancien président de la Commission relative aux problèmes économiques et sociaux. La séparation stricte des pouvoirs décidée au Bénin favorisa également la préservation du consensus en contraignant les acteurs à collaborer et en évitant l'instrumentalisation des mécanismes de responsabilité à des fins institutionnelles. Enfin, le contexte politique se caractérisait par l'équilibre des forces des protagonistes et leur bonne foi dans leur collaboration et la mise en œuvre des décisions de la Conférence nationale. La transition béninoise demeura ainsi relativement rationnelle et le consensus ne se rompit pas.

L'expérience des CNS postérieures atteste tout à la fois du risque que représenta la normalisation institutionnelle et des paramètres ayant permis d'éviter la dérive de la transition béninoise. En raison de la séparation souple des pouvoirs, mais également d'un contexte politique différent, les processus furent en effet plus ou moins gravement altérés par le passage à la seconde phase de la transition. La normalisation institutionnelle causa des dysfonctionnements spécifiques, c'est-à-dire liés aux rapports mis en place entre les institutions et distincts des violations caractérisées du consensus passé entre les acteurs,

1284 Concernant le rôle de la Cour constitutionnelle au cours de la transition russe, voir Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 1999, p. 279-287.

1285 Concernant la création et le rôle de la Cour constitutionnelle durant la transition en Afrique du Sud, voir Xavier PHILIPPE, « La Cour constitutionnelle sud-africaine et le règlement des conflits politiques », *RFDC*, 1996, n° 27, p. 461-491.

qu'elle put toutefois faciliter<sup>1286</sup>. Si au Congo et au Niger, la seconde phase de la transition fut marquée par des tensions institutionnelles, dont l'intensité ne paralysa pas le déroulement du processus, la normalisation institutionnelle produisit des effets bien plus néfastes encore au Togo et au Tchad.

Au Niger, les dissensions opposèrent principalement le Gouvernement et le HCR, qui n'interprétaient pas de manière identique leurs compétences respectives<sup>1287</sup>. Ainsi, par exemple, le HCR estimait que la Constitution de transition lui conférait un droit de veto sur les nominations aux hautes fonctions civiles et militaires, tandis que le Gouvernement le considérait comme simplement consultatif. Appelée à se prononcer, la Cour suprême donna raison au Gouvernement<sup>1288</sup>, le HCR refusant toutefois de se plier à cet arbitrage. Les deux institutions s'opposèrent également sur la question de la reconnaissance de Taïwan. Cette nouvelle saisine fut l'occasion pour la Cour suprême d'indiquer que les dispositions lacunaires de l'article 19 disposant de la responsabilité du Gouvernement ne permettaient pas au HCR de destituer le Chef du Gouvernement<sup>1289</sup>. Cet avis était important au regard de l'imprécision de la Constitution de transition et témoigna du rôle de la régulation juridictionnelle de la transition. Toutefois, la Cour suprême ne parvint pas pleinement à rationaliser le processus.

De même, l'interdiction faite au Président, au président du HCR et au Premier ministre de se présenter à l'élection présidentielle suivant immédiatement la période de transition, par l'article 26 de la Constitution de transition, n'empêcha pas effectivement les conflits entre ces institutions. Si elles parvinrent à l'essentiel en permettant l'adoption de la Constitution et la tenue des élections en respectant à deux mois près les délais impartis par la Conférence nationale, le bilan ne fut cependant que mitigé<sup>1290</sup>. La tâche des institutions de transition fut certes complexifiée par le cahier des charges adopté par la CNS<sup>1291</sup>, mais les conflits permanents et personnels parasitèrent également leur action et empêchèrent notamment le relèvement pourtant capital de l'économie nationale. A l'issue de la transition, les deux institutions continuèrent à s'accuser mutuellement de la responsabilité de ce bilan. L'absence de dispositif permettant au HCR de prendre des

<sup>1286</sup> Le cas spécifique de la transition zairoise ne sera donc pas abordé ici, les institutions transitoires n'ayant jamais pu connaître un fonctionnement régulier dans ce pays.

<sup>1287</sup> Jean-Claude MIGNAN, *La difficile démocratisation du Niger*, Editions Ginette Fabre et Jean-François Lionnet, CHEAM, 2000, p. 68-69.

<sup>1288</sup> Cour suprême, avis n° 91-03 du 26 novembre 1991. Laouel Kader MAHAMADOU et Dodo Aïchatou MIN-DAOUDOU, « Les lacunes juridiques de l'acte fondamental n° 21 portant organisation des pouvoirs publics au Niger », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, 47(1), janvier-mars 1993, p. 113-114.

<sup>1289</sup> Cour suprême, avis n° 92-4 du 31 juillet 1992. Amadou IMERANE MAIGA, « Le rôle du juge constitutionnel dans les transitions post-Conférences nationales en Afrique : le cas du Niger », Actes du IX<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel, 26 au 28 juin 2014, p. 6.

<sup>1290</sup> Jean-Jacques RAYNAL, *Les institutions politiques du Niger*, Sépia, 1993, p. 68-71.

<sup>1291</sup> Pour davantage de renseignements relatifs au Cahier des charges, fréquemment rebaptisé cahier des surcharges, voir Kadidiatou LY, *Travail gouvernemental et parlementaire au Niger : sur le chemin de la Démocratie*, Thèse de doctorat en droit, Université de Paris-Sud XI, novembre 2005, p. 64-69.



décisions exécutoires à l'égard du Gouvernement joua toutefois un rôle majeur dans leur discorde permanente et l'inaction qu'elle généra.

Si elle n'alla pas non plus sans conflit, la période transitoire congolaise se déroula également sans crise institutionnelle majeure<sup>1292</sup>. Alors que la Conférence nationale avait achevé ses travaux le 10 juin 1991, le référendum constitutionnel put se tenir dès le 15 mars 1992, tandis que l'ensemble des élections furent achevées au mois d'août de la même année. Le Président Sassou-Nguesso résista logiquement à l'empiètement sur ses compétences du Gouvernement de transition, tandis que ce dernier tentait de profiter de la période transitoire pour réduire son influence et celle du PCT. Toutefois, ces dissensions n'entraînèrent pas le blocage du processus. Il en alla de même de la division du CSR entre les « Forces du changement », qui soutinrent le Gouvernement, et « l'Alliance pour la Démocratie », qui se mua en opposition. Cette politisation était consécutive des caractéristiques que lui conféra la Conférence nationale. Sa composition très large – contrairement à celle du HCR béninois – en fut en effet la source. La formation des deux blocs s'inscrivit en outre dans la continuité de l'élection du Premier ministre par la Conférence nationale, l'Alliance pour la Démocratie s'étant constituée autour de Pascal Lissouba, challenger d'André Milongo<sup>1293</sup>.

Les processus togolais et tchadien furent marqués par un échec de la normalisation institutionnelle, qui se matérialisa toutefois sous des formes très différentes dans ces deux pays.

Le processus de transition togolais fut marqué par des dysfonctionnements d'une gravité presque similaire à celle du processus zaïrois. Au regard de la résistance manifestée par le Président Eyadéma et l'armée face aux décisions prises par la Conférence nationale, l'incapacité des institutions de transition à fonctionner était pourtant prévisible. La période transitoire sembla pourtant bien commencer<sup>1294</sup>. Alors que la Conférence nationale avait achevé ses travaux le 28 août 1991, le HCR s'était installé dès le 3 septembre. Le Premier ministre de la transition était également parvenu à former son Gouvernement, le 7 septembre. Il le présenta au Président le 9 et les passations de pouvoir se déroulèrent dans le calme l'après-midi même. Le Gouvernement commença dès lors à agir, après avoir été élargi une première fois le 26 septembre. La commission chargée de rédiger le projet de Constitution fut enfin également installée le 7 novembre et amorça ses travaux.

La transition ne put toutefois réellement progresser<sup>1295</sup>. Le RPT avait en effet été exclu tant du Gouvernement que du HCR, le rôle du Président étant considérablement

1292 Christine PHILIPPE, « La démocratie au Congo : la transition difficile », *Défense nationale*, mai 1992, n° 48, p. 43-56.

1293 Patrice YENGO, *La guerre civile du Congo-Brazzaville – 1993-2002 « Chacun aura sa part »*, Karthala, 2006, p. 149-150.

1294 Philippe DAVID, *Togo 1990-1994 ou le droit maladroît – Chronique d'un effort de transition démocratique*, Karthala, 2015, p. 187-189.

1295 Aboudou Salami MANAM SANI, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, p. 237-244.

réduit par la Constitution de transition. Ces mesures avaient certes été pensées comme un moyen de garantir la démocratisation, mais elles empêchèrent en fait toute normalisation institutionnelle. La Constitution de transition confiait en effet aux nouvelles institutions de nombreuses compétences et leur assignait des missions délicates qu'elles devaient en outre assumer dans un délai limité. Or, bien que juridiquement investies, elles n'avaient en réalité aucun moyen d'action réel, car la force publique demeurait aux mains du Président Eyadéma, qui ne disposait quant à lui pas de prérogatives constitutionnelles significatives. La Constitution de transition était donc totalement déconnectée de la réalité des rapports de force togolais, sa non-promulgation par le Président témoignant en outre de la résistance du régime au changement. Elle privait ainsi les institutions de transition d'effectivité, tout en nourrissant l'hostilité des acteurs internes à l'ancien régime. Elles ne furent donc pas en mesure de mettre en œuvre ses décisions. La normalisation institutionnelle ne marqua donc aucune avancée du processus, mais conduisit à une multiplication des crises et à l'instabilité gouvernementale.

Suite aux tentatives de coups d'Etat des forces armées lors du dernier trimestre 1991, le Premier ministre de la transition finit par mettre en place un Gouvernement dit d'union nationale de transition intégrant trois ministres RPT. Cette réorientation ne suffit toutefois à remettre le processus dans l'axe. Aucun consensus ne fut en effet possible au sein du Gouvernement, deux ministres RPT finissant par le quitter au mois de juin 1992. Un mois avant la fin de la période transitoire, le Premier ministre tenta de former un troisième Gouvernement, qui ne parvint toutefois pas davantage à surmonter la crise. Au mois de juillet fut donc décidée une renégociation du système institutionnel décidé par la Conférence nationale, qui mit fin à la normalisation qu'elle avait tenté d'imposer.

Au Tchad, la seconde phase de la transition fut également d'une particulière complexité, perceptible au travers de sa très longue durée, qui s'étira sur trois années. Ses six premiers mois se déroulèrent de manière satisfaisante, mais la situation se dégrada ensuite rapidement<sup>1296</sup>. Le Président parvint en effet à reprendre la main sur le processus et obtint que le CST vote une motion de censure contre Fidel Moungar, le Premier ministre élu par la CNS, dès le 28 octobre 1993. Ce vote démontra les rapports complexes des participants à la transition tchadienne. Pour être élu par la Conférence nationale, Fidel Moungar, candidat d'un petit groupe de partis relativement indépendants du pouvoir, avait en effet dû passer un marché avec la Nouvelle coordination, qui réunissait quant à elle des partis plutôt proches du pouvoir<sup>1297</sup>. Il s'était engagé à réserver à réserver 30 % des portefeuilles aux partis composant la Nouvelle coordination. Or, elle obtint seulement deux ministères sur trente. Mécontents, les partis concernés révélèrent le marché qui avait été passé, ce qui ternit l'image du Premier ministre et le priva de ses autres soutiens.

<sup>1296</sup> Robert BUIJTENHUIJS, *Transition et élections au Tchad, 1993-1997*, ASC-Karthala, 1998, p. 27-42.

<sup>1297</sup> Robert BUIJTENHUIJS, *Transition et élections au Tchad, 1993-1997*, ASC-Karthala, 1998, p. 28-29.

Les trente ministères composant le Gouvernement méconnaissaient en outre les directives de la CNS, qui, par souci d'économie, avait indiqué qu'il ne devrait pas comprendre plus de seize ministres. Fidel Moungar assura avoir obtenu l'accord du Président Déby et du président CST pour former un Gouvernement élargi dans l'objectif d'inclure l'ensemble des sensibilités politiques. Quelques semaines plus tard pourtant, le CST en profita pour convoquer le Premier ministre afin qu'il vienne se justifier de son choix. Suite à cette interpellation et privé de tout soutien, il fut contraint de former un nouveau Gouvernement de seize membres dans un délai très resserré. Non seulement son autorité fut écornée, mais faute de temps pour engager des négociations sérieuses, il dut céder à certaines pressions du Président. Les soutiens dont il disposait s'amenuisèrent alors encore, les ministres sortants lui étant désormais hostiles tandis que les ministres entrant ne représentaient pas vraiment un nouvel appui.

Les pressions exercées sur Fidel Moungar par le Président Déby s'expliquent toutefois par les tentatives d'indépendance dont il fit montre au début de son mandat. Ainsi, suite à la dénonciation du massacre de civils par des éléments de la Garde républicaine dans le Sud du pays, il envoya une mission d'enquête dont les conclusions furent accablantes. Le Gouvernement prit alors des sanctions considérées par le Président comme une déclaration de guerre. Deux autres différends se nouèrent également autour des Douanes et de la Caisse autonome d'amortissement, sur lesquelles le Premier ministre tenta de reprendre le contrôle, alors qu'elles servaient de trésorerie au Président. Une grave crise se noua alors, Idriss Déby allant jusqu'à suspendre le ministre des Finances, usant ainsi d'une prérogative que la Charte de transition ne lui conférait pas. Le Président tenait en outre le Premier ministre à l'écart des relations avec les politico-militaires, ce qui généra également des tensions. Enfin, les ambitions présidentielles affichées par Fidel Moungar achevèrent de tendre les relations entre les deux têtes de l'Exécutif. Ce fut d'ailleurs le Premier ministre qui attaqua le premier en reprochant de plus en plus explicitement au Président d'empêcher la mise en œuvre des décisions prises par la Conférence nationale, ce qui était d'ailleurs exact.

Fidel Moungar fut interpellé par le CST en octobre 1993, afin qu'il donne des explications les six mois de la transition qui venaient de s'écouler. Plusieurs personnalités lui conseillèrent de démissionner, mais il refusa. Vingt-quatre membres du CST déposèrent alors une motion de censure, qui fut votée le 28 octobre par 45 voix, contre 10 et une abstention. La majorité qualifiée fixée à l'article 94 de la Charte de transition fut ainsi tout juste atteinte. Ce vote est de prime abord surprenant, car le seuil établi par la CNS visait justement à protéger le Premier ministre de toute manœuvre présidentielle, le Président ne disposant pas originellement d'autant de soutiens au sein d'un CST élu par les confédérés et donc au moins partiellement diversifié. Au cours des premiers mois de son fonctionnement, le CST avait d'ailleurs fait preuve d'une relative indépendance à l'égard du Président. Le vote de la motion de censure montra toutefois que le Président Déby

était parvenu à récupérer le processus en s'inféodant – notamment par la corruption – un nombre suffisant de conseillers.

L'élection de Kassiré Delwa Coumakoye au poste de Premier ministre par le CST, le 6 novembre 1993, marqua la finalisation de cette récupération. Elu grâce aux voix des partisans de Déby, il n'avait en effet qu'une marge de manœuvre très restreinte. Au début de l'année 1996, il fut d'ailleurs lui-même contraint – après avoir fait part de ses ambitions présidentielles – par le CST à démissionner. Ce dernier le remplaça, le 8 avril, par Djimasta Koïbla, qui était un fidèle du Président<sup>1298</sup>.

Au Tchad, la normalisation institutionnelle fut donc l'occasion pour le Président Déby de récupérer le processus de transition. Le CST ne joua pas son rôle de gardien du consensus difficilement conçu au sein de la CNS et les dispositions de la Charte de transition furent instrumentalisées pour anéantir tout véritable bicéphalisme au sein de l'Exécutif. Ce détournement des institutions de transition permit au Président de faire durer bien plus que prévu la période transitoire, puis d'en anéantir les effets.

## CONCLUSION DU CHAPITRE I

Au cours d'un processus inclusif, la négociation des décisions afférentes à la transition constitutionnelle représente un défi. L'intensité des enjeux de pouvoir inhérents à la démocratisation et des antagonismes entre les participants peut en effet empêcher l'émergence d'un consensus et conduire à la paralysie de la transition.

Si elles ne permettent pas à elles seules de surmonter tous les obstacles à la coopération des acteurs, les structures mises en place au sein des organes de décisions ont une incidence forte sur la réussite des négociations. Ainsi, le dispositif initié par la Conférence nationale du Bénin contribua à les rationaliser. La préparation des décisions au sein de commissions spécialisées sur le modèle des assemblées parlementaires permit de limiter les termes des débats en plénière tout en maintenant une stricte inclusion et un réel consensus. La mise en place d'une direction forte, légitimée par l'élection, contribua également au bon déroulement des discussions. Grâce à ses qualités personnelles, Mgr de Souza joua un rôle essentiel pour la transition en faisant aboutir les délibérations internes à la Conférence nationale, mais aussi en menant des négociations avec le Président Kérékou. L'exceptionnelle brièveté des travaux des assises béninoises est tout particulièrement révélatrice de la portée potentielle des structures choisies sur la rationalité des négociations.

La Conférence nationale du Bénin disparut toutefois au cours de la transition, pour lancer une seconde phase conduite par des institutions de transition qu'elle mit elle-même en place. Elle choisit notamment de maintenir en fonction le Président, mais en lui

<sup>1298</sup> Robert BUIJTENHUIJS, *Transition et élections au Tchad, 1993-1997*, ASC-Karthala, 1998, p. 43.

adjoignant un Premier ministre et un organe législatif puissant. Ce chronogramme semblait *a priori* favorable à la mise en œuvre de ses décisions et à l'apprentissage du fonctionnement démocratique. Il présentait toutefois des failles, la compétition générée entre les institutions pouvant au contraire être préjudiciable, voire néfaste pour le processus. Si, au Bénin, les acteurs parvinrent à surmonter cet obstacle, d'autres pays, dont notamment le Togo et le Tchad, connurent au contraire une réorientation du processus marquée par une reprise en main présidentielle.

Ainsi, la reprise de structures ayant fonctionné dans un pays donné ne garantit pas l'obtention d'un résultat similaire. Faute d'acteurs présentant les qualités requises et d'une configuration cohérente des rapports de force, la normalisation institutionnelle fondée sur la division des institutions peut conduire à une concurrence entravant leur bon fonctionnement, voire obérant la démocratisation. Au cours des transitions, ce risque est d'autant plus élevé que l'Etat de droit en est à ses prémices et que le texte constitutionnel – non définitif – peut générer ses propres écueils.

## Chapitre 2

# La constitutionnalisation du processus

Le droit constitutionnel de transition est composé de l'ensemble des règles afférentes au déroulement de la transition constitutionnelle, qu'elles soient déconstituantes, reconstituantes ou destinées à réguler l'exercice du pouvoir durant la période de transition. Ces règles constitutionnelles se définissent matériellement, car la transition leur confère bien souvent une forme extraordinaire, qu'elles soient adoptées en rupture avec l'ordre juridique et/ou qu'elles soient dépourvues de formalisme. Parmi ces règles, certaines présentent toutefois une fonction spécifique. Explicitement consacrées en tant que normes constitutionnelles par les acteurs, elles sont destinées à constitutionnaliser le processus. Par leur entremise, ils entendent en effet conférer à certaines décisions une valeur constitutionnelle, afin de les protéger, mais aussi de s'imposer mutuellement leur respect.

Cette consécration de la valeur constitutionnelle de certaines règles par les acteurs eux-mêmes n'impliquent pas qu'elles soient formellement constitutionnelles. Comme toute règle du droit constitutionnel de transition, elles peuvent être adoptées par une révolution constitutionnelle ou présenter un formalisme lacunaire. Elles manifestent en revanche la volonté des acteurs de recourir au droit constitutionnel en tant qu'instrument de rationalisation de la transition. Si l'effervescence de cette période et ses enjeux de pouvoir pourraient laisser supposer son incompatibilité avec le droit constitutionnel, ce sont justement l'incertitude et les bouleversements qui incitent les acteurs à y recourir. En raison de leur force obligatoire, les règles constitutionnelles sont en effet à leurs yeux un outil précieux, seul à même de stabiliser et de sécuriser les décisions prises et donc leurs relations avec les autres acteurs.

Le recours à cette technique est tout particulièrement attractif au cours d'une transition inclusive et consensuelle comme celle du Bénin. Au regard de la défiance et de l'antagonisme entre les acteurs, la constitutionnalisation des décisions négociées est en effet un moyen pour eux de rendre leur pacte juridiquement contraignant entre eux et

vis-à-vis des tiers. Dès lors, aux yeux de chaque acteur, la probabilité qu'il soit respecté est plus forte, que si son application dépendait exclusivement de la bonne foi et de la bonne volonté des autres participants.

Les choix opérés par la Conférence nationale du Bénin témoignent d'un recours spécifique à la constitutionnalisation lors de cette transition, révélateur d'une croyance très forte des acteurs en sa capacité à rationaliser le processus. Parmi les organes originaires inclusifs de transition, elle se distingue en effet par la déclaration de souveraineté, par laquelle elle se reconnut titulaire du pouvoir constituant originaire. Sa particularité ne résidait pas dans la prise de décisions relatives à la transition constitutionnelle, ce que firent également les Tables rondes Est-européennes, la CODESA et le MPNP sud-africains ou les Dialogues intercongolais et interburundais. Son identité tenait à ce que ses décisions étaient immédiatement exécutoires, c'est-à-dire juridiquement contraignantes dès leur adoption. À l'inverse, les décisions des autres organes inclusifs de transition avaient une portée strictement politique et furent donc normativisées ensuite par l'institutions du régime. Seule la Conférence nationale, puis les CNS postérieures, furent donc à la fois organes originaires de transition inclusif et fondé sur la négociation, d'une part, et organe constituant d'autre part.

La transformation improvisée de la Conférence nationale en CNS résulta d'un choix des participants. Il traduisit leur conviction de la pertinence du recours au droit constitutionnel en tant qu'instrument de rationalisation de la transition. La déclaration de souveraineté de la Conférence eut en effet pour conséquence de normativiser les décisions prises en son sein. Ainsi, le consensus auquel parvinrent les acteurs, notamment concernant les linéaments de la future Constitution, fut constitutionnalisé (**Section 1**). De même, elle leur permit de régir constitutionnellement la seconde phase de la transition (**Section 2**).

## SECTION 1. LA TRANSFORMATION DE LA CONFÉRENCE NATIONALE EN ORGANE CONSTITUANT

Les organes originaires de transition inclusifs ne disposent ordinairement pas de la compétence normative, leurs décisions ayant donc une portée strictement politique. Généralement créés à la faveur d'une transition fondée sur une amorce mixte, leur mise en place ne remet en effet pas en cause les institutions existantes, qui conservent donc le monopole de l'adoption des normes. Réciproquement, ils sont quant à eux des organes exorbitants du droit commun, car générés par une très grave crise politique, et ne sont donc pas des institutions. Ainsi, comme il l'a été précédemment évoqué, les décisions prises dans le cadre des Tables rondes, du MPNP sud-africain, des Dialogues intercongolais et interburundais ou même de l'ISROR étaient politiques et furent normativisées par les institutions.

La Conférence nationale du Bénin ne s'inscrit toutefois pas dans ce schéma classique. Elle provoqua en effet une rupture dans l'ordre juridique en proclamant sa souveraineté et donc en se reconnaissant la compétence d'adopter en son sein des règles juridiques, y compris constitutionnelles. Toutes les CNS postérieures suivirent un cheminement analogue. Cette spécificité explique que la Conférence nationale devenue souveraine soit très fréquemment comparée aux Etats généraux français de 1789<sup>1299</sup>.

Cette comparaison s'explique. Les deux « organes » furent ainsi réunis par le pouvoir afin de dénouer une situation de crise – notamment économique – très intense et furent composés de représentants spécifiques, qu'ils représentent un ordre<sup>1300</sup> ou une Force vive de la Nation. Tous deux s'octroyèrent également la compétence constituante, sans toutefois renverser le pouvoir en place, mais en le dépossédant d'une grande part de ses prérogatives. Toutefois, les deux organes doivent être distingués. En effet, seuls les députés du tiers état et dix-neuf du clergé se proclamèrent Assemblée nationale le 17 juin 1789<sup>1301</sup>, puis Assemblée nationale constituante, suite au serment du jeu de paume, tandis que la Conférence nationale demeura inclusive après sa déclaration de souveraineté. En outre, si les Etats généraux n'avaient pas été réunis depuis 1614 en raison du règne de l'absolutisme<sup>1302</sup>, ils préexistaient à la Révolution. Au contraire, la Conférence nationale était un organe totalement inédit.

Bien moins prédéfinie, elle choisit de s'affranchir du rôle politique auquel le pouvoir en place avait tenté de la cantonner en se transformant en organe constituant. Cette décision rationalisa la transition, car elle permit à la Conférence nationale de garantir le changement, sans qu'elle ne renonce pour autant à l'inclusion et au consensus (§ 1). Ce choix spécifique d'une révolution constitutionnelle consensuelle permet de comprendre l'ambiguïté de ses décisions préconstituantes. Si sa souveraineté lui permit en effet de leur conférer une valeur contraignante, elle n'utilisa que partiellement ce procédé, ce qui limita la rationalisation constitutionnelle de la reconstitutionnalisation (§ 2).

1299 Voir notamment : Aboudou Salami MANAM SANI, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, p. 157-160 ; Maurice KAMTO, « Les Conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des Constitutions », in Dominique DARBON et Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, *La création du droit en Afrique*, Editions Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, p. 177-182 et J. B. Kuassi MONKOTAN, « Une nouvelle voie d'accès au pluralisme politique : la Conférence nationale souveraine », *Afrique 2000*, octobre-décembre 1991, n° 7, p. 50-51.

1300. Les députés des Etats généraux bénéficiaient toutefois de la légitimité démocratique, puisqu'ils avaient été élus dans le cadre des baillages selon le régime défini par le règlement général du 24 janvier 1789. Voir notamment : Jean-Louis MASSON, *Provinces, départements, régions – l'organisation administrative de la France d'hier à demain*, Editions Lanore, 1984, p. 68-70.

1301 Pour l'historique, <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/histoire-1789.asp>.

1302 Voir notamment : Yves-Marie BERCE, « Le rôle des Etats généraux dans le gouvernement du royaume (XVIe et XVIIe siècle) », *Comptes-rendus des séances de l'année...-Académie des inscriptions et belles-lettres*, 2000, 144<sup>e</sup> année, n° 4, p. 1221-1240.



## § 1. Le choix d'une révolution constitutionnelle consensuelle

L'essence de la Conférence nationale fut déterminée par son expérimentation au Bénin. Sa déclaration de souveraineté permit la genèse, originellement imprévue, d'un véritable organe constituant (A). Cette première étape accomplie, la Conférence nationale béninoise, devenue souveraine, dut parachever sa propre définition et déterminer le processus qu'elle entendait mener. Fut ainsi élaborée une méthode transitionnelle spécifique, que reprirent les CNS postérieures (B).

### A. La création empirique d'un organe de transition inclusif constituant

Le Président Kérékou avait initialement et logiquement conçu la Conférence nationale, comme un organe strictement politique (1). Elle s'affranchit toutefois de cette prédéfinition et s'octroya le droit – par des mécanismes, structures et règles juridiques – d'encadrer les négociations et de normativiser les décisions politiques prises en son sein. Ce faisant, elle commua sa nature (2).

#### 1. La Conférence nationale originelle, instance politique consultative

La Conférence nationale du Bénin fut la première organisée et n'était donc pas prédéfinie. Sa genèse explique qu'elle ait été initialement conçue comme un espace de réflexion politique. Ce fut en effet Mathieu Kérékou lui-même qui imagina cette solution, selon le témoignage de Me Dossou<sup>1303</sup>, progressiste devenu ministre du Plan et de la statistique à la faveur du remaniement d'août 1989. Durant la période de montée des revendications, alors que ce dernier proposait au Président divers *modi operandi* destinés à mettre fin au régime du parti unique, Mathieu Kérékou s'était contenté de lui répondre : « *Laissez tomber, je suis en train de penser à une Conférence nationale* ». Un membre du bureau politique du PRPB apprit d'ailleurs à Me Dossou, que le Président avait saisi, depuis plusieurs mois, un département du Comité central du parti d'une instruction tendant à l'organisation d'une telle Conférence. Le ministre a souhaité vérifier l'information auprès de Mathieu Kérékou qui s'est contenté de lui répondre laconiquement : « *Oh oui ! Mais ils n'ont rien voulu faire* ».

L'idée d'organiser la première Conférence nationale revient donc au dirigeant du régime autoritaire de type marxiste-léniniste, qui sévissait dans le pays depuis 1972. Le paradoxe n'est qu'apparent, car le Président Kérékou avait une conception étroite de la Conférence nationale, fondée sur le modèle de la Conférence des cadres, qu'il avait organisée en 1979. Pierre angulaire de la phase du régime qualifiée, par Richard Banégas, de

1303 Robert DOSSOU, « Le Bénin : du monolithisme à la démocratie pluripartiste, un témoignage », in Gérard CONAC, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 1993, p. 185.

thermidorienne<sup>1304</sup>, cette dernière n'avait en effet consisté qu'en une « *décompression autoritaire* »<sup>1305</sup>.

La Conférence des cadres<sup>1306</sup> s'est en effet inscrite dans une pratique couramment utilisée par les dirigeants d'Afrique subsaharienne à cette période. Elle consistait à organiser, sous des dénominations diverses, des rencontres apparemment destinées à libéraliser la parole et à réaliser des réformes. Toutefois, en jouant le rôle de soupape de sécurité, elles étaient en réalité utilisées par le pouvoir pour intégrer les récalcitrants et les opposants et ne permirent jamais une remise en cause réelle du système du parti unique<sup>1307</sup>. Lorsqu'il décida d'organiser la Conférence nationale, le Président béninois espérait répéter un scénario similaire.

Il est d'ailleurs symptomatique que l'expression « Conférence nationale » ait été utilisée pour la première fois lors de l'une des décompressions autoritaires des années 1970. Ce fut en effet le Président Ngouabi qui étrenna l'usage de cette dénomination, en août 1972, au Congo-Brazzaville. Cette première « Conférence nationale » était destinée à solutionner les dissensions internes et externes du PCT. Elle servit certes de tribune aux oppositions – il fut notamment reproché au PCT d'avoir une pratique bureaucratique et d'être coupé des masses – mais aucune mesure concrète n'en résulta<sup>1308</sup>.

Il n'est pas démontré que cette première utilisation guida le choix de Mathieu Kérékou de baptiser « Conférence nationale », les assises qu'il organisait. Il est en revanche certain que le Président la considérait comme un ultime recours pour se maintenir au pouvoir. Il était en effet fragilisé dans son propre camp en raison de son rejet d'une répression massive du soulèvement populaire, tandis que, se fondant sur la Loi fondamentale, il refusait de dissoudre le Gouvernement pour en former un nouveau, d'union nationale. S'inspirant de la pratique constante de son régime d'organiser des réunions, commissions et séminaires en tous genres, le Président béninois imagina alors une « Conférence nationale », solution pragmatique, qui, sans le lui garantir, pouvait lui permettre de conserver

1304 Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 47-49.

1305 Selon l'expression utilisée par Jean-François BAYART, « La problématique de la Démocratie en Afrique noire – La Baule et puis après », *Politique africaine*, n° 43, octobre 1991, p. 12.

1306 En octobre 1979, le président du Comité central du PRPB pensa qu'un recrutement politique du parti serait une solution à l'échec des entreprises publiques béninoises. Il intima alors à tous les responsables d'un service public, d'une entreprise publique ou d'un établissement scolaire ou universitaire d'entrer au parti ou de démissionner. Face aux critiques et aux refus formulés par certains d'entre eux, Mathieu Kérékou décida de transformer la réunion en Conférence des cadres, qui, du 6 au 19 octobre 1979, se déroula dans un climat de liberté totale. Chacun put ainsi exprimer ses réticences et formuler des propositions, cette conférence est d'ailleurs l'un des symboles de l'assouplissement du régime. Elle n'empêcha toutefois pas le maintien de son caractère répressif, l'ensemble des propositions restant en effet lettre morte en raison du noyautage opéré par les Ligueurs sur le comité de suivi des réformes.

1307 Daniel BOURMAUD et Patrick QUANTIN, « Le modèle et ses doubles : les conférences nationales en Afrique noire (1990-1991) », in Yves MENY (Dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel – La greffe et le rejet*, L'Harmattan, « Logiques politiques », 1993, p. 168.

1308 Jean-Marie NKOUKA-MENGA, *Chronique politique congolaise – Du Mani-Kongo à la guerre civile*, L'Harmattan, 1997, p. 174-175.

le pouvoir. Politiquement roué, Mathieu Kérékou mesurait tous les bénéfices qu'il pourrait en tirer sur les plans interne et international.

En tant que président du parti, Président de la République et Chef du Gouvernement, il pouvait réunir à sa guise les institutions du pays. Il put ainsi réunir les 6 et 7 décembre 1989, à Cotonou, une session conjointe du Comité central du PRPB, du comité permanent de l'Assemblée nationale révolutionnaire et du Conseil exécutif<sup>1309</sup>. A l'issue de cette session, un communiqué, rendu public, annonçait la fin du marxisme-léninisme béninois ainsi que l'organisation d'une Conférence nationale<sup>1310</sup>. Il indiquait que cette Conférence regrouperait « *les représentants authentiques de toutes les forces vives de la nation, quelles que soient leurs sensibilités politiques, afin qu'ils apportent leurs contributions, dans l'avènement d'un renouveau démocratique, au développement d'une saine ambiance politique nouvelles* » et que « *les résultants issus de cette conférence ser[aient] exploités pour l'élaboration d'une nouvelle Constitution* »<sup>1311</sup>. La Conférence nationale semblait donc devoir se borner à un rôle politique et consultatif.

A l'issue du travail du Comité préparatoire, cette fonction limitée de la Conférence nationale fut entérinée par le décret présidentiel la convoquant, qui intervenait d'ailleurs quatre jours après l'ouverture des assises<sup>1312</sup>. Son article 3 disposait en effet : « *La Conférence a pour mission : – d'élaborer une Charte d'Union nationale qui servira de base à la rédaction d'une nouvelle Constitution fondée sur les principes démocratiques ; – de définir un nouveau projet de société conforme aux principes du libéralisme économique contenus dans le Programme d'Ajustement Structurel* ».

La formule « Charte d'Union nationale » est assez ambiguë et pourrait laisser croire à une compétence normative de la Conférence nationale. Toutefois, lors du discours d'ouverture des travaux qu'il prononça le 19 février 1990, le Président béninois prit soin de rappeler les bornes fixées. Il précisa notamment : « *La Conférence nationale ne doit en aucun cas être érigée par personne en un tribunal quelconque, animé de joutes oratoires et de récriminations stériles. Ce que le peuple béninois attend de vous, ce n'est pas la victoire d'un groupe sur un autre, mais la convergence des idées en vue d'une plate-forme politique consensuelle, réaliste, cohérente et viable* »<sup>1313</sup>. Il définit ensuite la notion de Charte d'Union nationale<sup>1314</sup>, qui fut strictement circonscrite à un texte politique par son

1309 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 19.

1310 Philippe NOUDJENOUME, *La Démocratie au Bénin – Bilan et perspectives*, L'Harmattan, « Sociétés africaines », 1999, p. 375-377.

1311 Le communiqué précisait également que la future Constitution garantirait certains principes : séparation de l'Etat et du Parti, création d'un poste de Premier ministre, responsabilité du Gouvernement devant le Parlement, décentralisation, libéralisme économique et « reconduction » de la garantie des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

1312 Décret n° 90-40 du 23 février 1990 portant convocation de la Conférence nationale et détermination de sa mission.

1313 *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 20.

1314 « *La Charte d'union nationale sera l'expression concentrée, vivante et tangible de la maturité politique de notre peuple qui aura ainsi montré à la face du monde et devant l'Histoire la force de son génie créateur, et sa capacité*

objet, d'une part, puisqu'elle était supposée matérialiser le renouvellement du contrat social, et par sa nature, d'autre part. Censée constituer une source d'inspiration lors de la rédaction de la future Constitution, la Charte apparaissait en effet dépourvue de toute force obligatoire, son respect ne représentant pas une condition de la validité du prochain texte constitutionnel. Aucune précision n'était d'ailleurs apportée quant à son utilisation concrète.

Les extraits de ce discours sont très révélateurs de la conception kérékiste de la Conférence nationale. Ils montrent que le Président béninois n'entendait pas forcément initier une transition vers la Démocratie, dans son acception pluraliste et concurrentielle. Il privilégiait au contraire une « Démocratie » de type unanimiste et consensuel, dont la défense et l'invocation servaient depuis longtemps de paravent aux autoritarismes africains. En dépit de l'utilisation du registre lexical démocratique, la Conférence nationale était ainsi conçue comme un instrument de légitimation du renouvellement de l'autoritarisme ou, tout du moins, de la mise en place d'une démocratie limitée. Néanmoins, les mises en garde adressées par Mathieu Kérékou aux conférenciers attestent de sa crainte de voir la Conférence nationale excéder le cadre des missions qui lui étaient assignées et démontrent qu'il n'était pas certain d'en conserver la maîtrise dès son ouverture.

L'expérience lui donna raison. Aguerri par la précédente Conférence des cadres, les acteurs externes au régime cherchèrent dès le début des travaux à étendre très significativement le champ d'intervention de la Conférence nationale en s'affranchissant des limites posées par le pouvoir, mais aussi à s'assurer de l'effectivité des décisions prises. Ils y parvinrent, transformant ainsi profondément la nature de la Conférence nationale.

## 2. La Conférence nationale souveraine, organe originaire d'une révolution constitutionnelle consensuelle

La Conférence nationale, dans sa formule initialement conçue par le Président Kérékou, subit une profonde mutation en raison de la déclaration de souveraineté formulée par les délégués béninois.

Par cette proclamation, elle s'arrogea le droit de redéfinir son propre champ de compétences, ainsi que le pouvoir normatif. La Conférence nationale manifesta ainsi sa volonté de garantir la réalisation d'une transition démocratique en recourant aux règles juridiques, notamment constitutionnelles. Maurice Kamto précise à cet égard que

---

*à trouver, dans les ressources inépuisables de son esprit, les réponses aux défis que lui lance la conjoncture économique difficile actuelle, et à faire face avec patriotisme, efficacité et succès aux exigences qui découlent de la libération de notre économie nationale. La Charte d'union nationale sera aussi la matérialisation du pacte sacré conclu entre toutes les Béninoises et les Béninois à quelque sensibilité politique qu'ils appartiennent, autour du seul et unique enjeu que constitue le salut national. La Charte d'union nationale sera enfin le symbole d'un nouveau contrat politique de toutes les composantes de la communauté nationale, fermement résolues à promouvoir dans notre pays une véritable démocratie, l'application rigoureuse des principes intangibles du fonctionnement d'un Etat de droit, fondé sur le respect scrupuleux des droits de l'homme et des libertés publiques, tout en préservant la stabilité politique, l'unité nationale et la paix sociale. Ainsi, cette Charte servira de documents de base pour l'élaboration d'une nouvelle Constitution à soumettre à l'approbation du peuple béninois tout entier ».*

l'affirmation de sa souveraineté par la Conférence nationale fut « l'élément fondamental de [son] rattachement à l'univers juridique », car, en son absence, elle aurait été « au mieux un Conseiller du législateur (Parlement ou Gouvernement), au pire une scène où s'expriment les demandes de droit de la société, jamais en tous cas une instance de fabrication du droit »<sup>1315</sup>. Par sa déclaration de souveraineté, la Conférence nationale se transforma ainsi en un organe originaire de transition spécifique, car compétent pour prendre les décisions contraignantes qu'il juge nécessaires au passage de l'Etat dictatorial à l'Etat démocratique. Elle n'était en outre pas instituée, mais souveraine et n'était donc pas limitée par un ordre juridique existant.

La conduite parallèle et combinée, au sein de la Conférence nationale du Bénin, des transitions politique et constitutionnelle est l'une de ses principales caractéristiques<sup>1316</sup>. Ce choix démontra que ses membres considéraient le droit constitutionnel comme l'outil le plus efficace de réalisation de la démocratisation politique. La Conférence nationale du Bénin opta ainsi pour une transition politique par la transition constitutionnelle. Ce choix ne lui était pas propre : tous les organes originaires de transition inclusifs analysés prirent également des décisions afférentes à la transition constitutionnelle, la Table ronde polonaise ayant toutefois un rôle plus restreint en la matière. En revanche, la Conférence nationale devenue souveraine se distingua par le fait qu'elle mena elle-même la transition constitutionnelle, contrairement aux autres organes originaires de transition inclusifs, dont les décisions furent normativisées après leurs travaux par les institutions du régime.

La Conférence nationale du Bénin put ainsi directement abroger la Constitution dictatoriale et adopter les linéaments de la nouvelle Constitution et la Constitution de transition, même si ses décisions furent formellement spécifiques. Sa compétence normative était un facteur de rationalisation du processus. Elle permettait en effet de fusionner l'auteur matériel et formel des décisions prises, ce qui était facteur de cohérence et de transparence dans la production de la norme et une garantie pour la démocratisation. Elle évitait ainsi l'aléa majeur de laisser le soin – aux institutions de l'ancien régime – de normativiser les décisions prises par la Conférence nationale avec le risque qu'elles ne demeurent lettre morte.

Cette compétence normative eut une incidence sur la forme de la transition constitutionnelle, car elle conduisit à ce qu'elle soit menée par une révolution juridique, c'est-à-dire en rupture avec le système constitutionnel de l'ancien régime<sup>1317</sup>. Au contraire, lorsque les décisions de l'organe originaire de transition inclusif n'ont qu'une portée politique et qu'elles sont ensuite normativisées par les institutions du régime, il est fréquent

1315 Maurice KAMTO, « Les conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des constitutions », in Dominique DARBON et Jean DU BOIS DE GAUDUSSON (Dir.), *La création du droit en Afrique*, Editions Karthala, Collection Hommes et Sociétés, 1997, p. 180.

1316 Aminata DIAW, « The national conference as a new mode of constitutionalism », in J. OLOKA-ONYANGO (Ed.), *Constitutionalism in Africa – Creating opportunities, Facing challenges*, Fountain Publishers, 2001, p. 255.

1317 Georges LIET-VEAUX, *La continuité du Droit interne – Essai d'une Théorie Juridique des Révolutions*, Sirey, 1943, p. 46.

que ces dernières procèdent à une révision conforme à la procédure prévue par la Constitution en vigueur.

Si elle était susceptible de rationaliser la transition, la spécificité du déroulement concomitant des transitions constitutionnelle et politique au sein de la Conférence nationale du Bénin ne doit pas non plus être surestimée. Les caractéristiques de la transition constitutionnelle béninoise s'avèrent en effet très similaires à celles générées par les autres organes originaires de transition inclusifs. Trois facteurs l'expliquent. Le premier tient au fait que lorsqu'il appartient aux institutions du régime de normativiser les décisions politiques prises au sein de l'organe de transition, l'autorité de ces décisions est telle que ces institutions se bornent en fait à les retranscrire. Dès lors, même si la révolution constitutionnelle n'est pas formellement constituée, l'auteur réel des décisions se situe bien – en fait – en dehors du système institutionnel prévu par la Constitution. De plus, quand bien même elles seraient normativisées conformément à la procédure de révision, les décisions prises sont tout aussi déstabilisatrices du régime précédent. Ainsi, l'intensité de la mutation produite n'est pas corrélée à la forme choisie pour introduire les modifications.

Enfin, et surtout, la révolution constitutionnelle opérée par la Conférence nationale du Bénin ne signifia pas une révolution politique. Souvent liées dans les définitions proposées du terme « révolution »<sup>1318</sup>, révolutions politique et constitutionnelle présentent en réalité au moins deux grandes différences. La première a trait au fait que la révolution politique implique une mobilisation populaire de masse, ce qui n'est pas le cas de la révolution constitutionnelle, qui peut également « venir du haut », dans le cadre d'un coup d'Etat par exemple<sup>1319</sup>. La révolution politique implique ensuite un changement arraché par la violence ou tout du moins par la force<sup>1320</sup>. Il n'en va pas de même de la révolution constitutionnelle, qui ne résulte pas nécessairement d'une révolution politique ou d'un coup d'Etat. Cette idée, déjà avancée par Georges Liet-Veaux<sup>1321</sup>, est corroborée par l'expérience béninoise.

La révolution constitutionnelle opérée par la Conférence nationale n'impliqua en effet nullement la fin de l'inclusion ou du consensus. Ces principes directeurs furent au contraire maintenus tant au sein de la Conférence nationale, que – plus curieusement encore – dans les relations entre la Conférence nationale et le Président Kérékou. Le couple souveraineté/consensus inclusif est certes contradictoire, mais il cohabita tout au

1318 Dans le dictionnaire *Vocabulaire juridique*, la révolution est ainsi définie comme le « *changement complet de l'ordre constitutionnel, opéré en général de façon brusque et violente, mais toujours par rupture avec l'ordonnement juridique antérieur* ». Gérard CORNU (Dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, 6<sup>e</sup> édition mise à jour « Quadrige », 2004, p. 818.

1319 Sur la distinction entre révolution et coup d'Etat, voir Mélody MOCK, *Le coup d'Etat moderne, formation juridique d'un nouvel ordre juridique*, Thèse soutenue à l'Université Panthéon-Assas, 2012, p. 150-186.

1320 « *Le cœur du concept [de révolution] reste le passage de « l'ancien régime » au nouvel état de société par la médiation de la prise de pouvoir politique par la violence* », Olivier DUHAMEL et Yves MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992, p. 936.

1321 Georges LIET-VEAUX, *La continuité du Droit interne – Essai d'une Théorie Juridique des Révolutions*, Sirey, 1943, p. 70-72.

long de la transition béninoise et la façonna pour beaucoup. Comme il l'a été précisé lors de l'analyse de la déconstitutionnalisation et de la reconstitutionnalisation menées au Bénin, ce fut toujours la recherche d'un consensus inclusif qui prima, quitte à minorer les effets potentiels de la souveraineté de la Conférence nationale pour y parvenir.

La recherche du consentement de Mathieu Kérékou à la souveraineté de la Conférence nationale en fut une illustration flagrante. Elle nécessita d'ailleurs des négociations difficiles, qui n'aboutirent véritablement qu'à la fin des travaux de la Conférence nationale. L'acceptation par le Président de la déclaration de souveraineté de la Conférence et le maintien, par cette dernière, de Mathieu Kérékou à la Présidence, constituèrent alors le symbole le plus manifeste du caractère consensuel de la transition béninoise. Qualifié par Maurice Kamto de comble de paradoxe ou de sagesse<sup>1322</sup>, il fut surtout le comble du réalisme politique, car il résulta de la prise en compte, par chaque camp, de l'équilibre des forces en présence. Aucune des parties n'étant réellement en mesure de s'imposer, chacune accepta la nécessité de parvenir à un accord avec la seconde. Ce pacte incarne le caractère profondément synallagmatique de la transition béninoise<sup>1323</sup>. Réciproquement, la déclaration de souveraineté de la Conférence nationale collabora à cet équilibre en témoignant des ressources des acteurs externes au régime et en les accroissant et donc en la renforçant face au Président.

Dès lors, si la transition constitutionnelle menée au Bénin fut formellement différente de celle menée dans les organes originaires de transition inclusifs plus classiques, ses principes directeurs demeurèrent identiques. Cette révolution constitutionnelle consensuelle et le particularisme de la gestation de la Conférence nationale du Bénin expliquent qu'elle ait façonné un processus de transition spécifique.

## **B. L'élaboration empirique d'une transition fondée sur la révolution constitutionnelle consensuelle**

Le choix opéré par la Conférence nationale du Bénin de mener une révolution constitutionnelle, tout en maintenant les principes directeurs de l'inclusion et du consensus, conduisit à l'élaboration *in concreto* d'une méthode spécifique, qui fut ensuite reproduite.

Isoler les caractéristiques de ce processus de transition façonné au fil de l'expérience béninoise est indispensable à sa compréhension, ainsi qu'à celle de l'essence de la Conférence nationale. Elle fut déterminée par un double mouvement de définition : ses particularités organiques ont façonné les spécificités du processus qu'elle a mené et réciproquement. Ses caractéristiques résident donc autant dans les unes, que dans les autres.

1322 Maurice KAMTO, « Les conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des constitutions », in Dominique DARBON et Jean DU BOIS DE GAUDUSSON (Dir.), *La création du droit en Afrique*, Editions Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, p. 181.

1323 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 106.

Parce qu'elle était alors inédite et qu'elle se dessina au fil de son déroulement, elle fut déterminée par la transition menée au Bénin.

La définition de la Conférence nationale eut lieu en deux étapes. En amont de l'ouverture de ses travaux, le Président Kérékou, mais aussi son Comité préparatoire, en fixant sa composition et en préparant ses structures et son mode de fonctionnement. Toutefois, sa proclamation de souveraineté bouleversa les contours préétablis. En raison de l'immédiateté du déroulement du processus et de l'incertitude l'entourant, la Conférence nationale souveraine, qui naquit alors, se détermina empiriquement au fil de la transition.

L'expression « Conférence nationale », choisie par Mathieu Kérékou, ne renvoie à aucune institution, instance ou organe connu ou même existant. Le terme « Conférence » est lui-même particulièrement flou. La seule entrée susceptible de correspondre au contexte de la transition dans le dictionnaire *Vocabulaire juridique* la définit par exemple comme « l'organe (permanent ou du moins institutionnalisé) au sein duquel ont lieu des échanges de vues »<sup>1324</sup>, ce qui demeure très vague. Le communiqué final de la session conjointe du Comité central du PRPB, du comité permanent de l'Assemblée nationale révolutionnaire et du Conseil exécutif des 6 et 7 décembre 1989 se contenta pour sa part d'indiquer que la Conférence nationale serait composée de représentants des Forces vives de la Nation et qu'elle devrait contribuer au renouveau démocratique. Le Président Kérékou ajouta, quant à lui, que cet apport se matérialiserait sous la forme d'une Charte servant de base à la rédaction de la future Constitution.

Préciser les contours exacts de la Conférence nationale nécessita donc un important travail du Comité préparatoire. Institué par décret<sup>1325</sup>, ce comité, présidé par Robert Dossou, fut composé de huit membres issus du Gouvernement<sup>1326</sup>. Si cette composition purement ministérielle fit logiquement naître la suspicion, les ministres concernés avaient été sélectionnés avec soin<sup>1327</sup>. Pour la plupart issus du précédent remaniement, seul l'un d'entre eux était en effet membre du PRPB et encore appartenait-il au courant d'ouverture. Conscient toutefois de cette fragilité, le Comité renforça sa légitimité en procédant à un appel aux suggestions et en travaillant dans la transparence<sup>1328</sup>. Il fit ainsi diffuser par la radio et la presse écrite un communiqué<sup>1329</sup> qui lui permit de collecter 487 contri-

1324 Gérard CORNU (Dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, 6<sup>e</sup> édition mise à jour « Quadrige », 2004, p. 201.

1325 Décret n° 89-434 du 18 décembre 1989 portant institution du Comité national préparatoire de la Conférence nationale.

1326 Robert Dossou (président), Pancrace Brathier (vice-président et ministre de l'Intérieur), Saliou Aboudou (ministre de la Justice), Salifou Alidou, Ousmane Batoko (ministre de l'Information et de la Communication), Irénée Zinsou (ministre du Travail et des Affaires sociales), Germain Kadja et Amos Elegbe (ministre du Commerce).

1327 Robert DOSSOU, « Rapport introductif n° 1 : L'expérience béninoise de la Conférence nationale », *Bilan des conférences nationales et autres processus de transition démocratique en Afrique*, OIF, Cotonou, 19-23 février 2000, p. 595-596.

1328 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 33-35.

1329 « Le comité préparatoire de la conférence nationale (...) invite toutes les organisations et associations politiques, sociales, professionnelles, économiques, confessionnelles, culturelles et de développement, désireuses d'apporter leur contribution à l'avènement d'un Renouveau démocratique (...) à lui faire parvenir leurs analyses, observa-



butions<sup>1330</sup>. Il auditionna également toute personne demandant à être reçue. Au-delà de sa volonté de rassurer, le Comité entendait ainsi connaître et faire connaître au Président les attentes et souhaits de l'ensemble des composantes de la société. Il s'agissait également de faciliter le travail des conférenciers, auxquels la liste des propositions fut effectivement remise. Les travaux du Comité s'achevèrent le 15 février 1990 et débouchèrent sur des résultats importants et tangibles, qui s'avèrent déterminants pour la future Conférence nationale.

Au-delà des documents de fond majeurs qu'il prépara<sup>1331</sup>, le Comité élaborait notamment un projet de programme de déroulement de la Conférence nationale ainsi qu'un projet de Règlement intérieur. Ce dernier définissait les structures internes de la Conférence nationale, telles que l'existence d'un Bureau et de commissions de travail, ainsi que les modalités de prise de décision. En dépit de quelques retouches à la marge, l'architecture générale fut conservée par la Conférence nationale, y compris après sa proclamation de souveraineté.

Si ce premier point fut important, le Comité eut une influence plus décisive encore par la détermination de la composition de la Conférence nationale. Chargé de réunir les Forces vives de la Nation, il lui appartenait de les définir. Le Comité commença par dresser une liste des différentes catégories à représenter : Personnalités et sages, Cultes et assimilés, Cadres de l'administration publique, Syndicats autres que l'UNSTB, PRPB et ses organisations de masse, Associations régionales de développement, Toutes autres organisations non gouvernementales, Ordres et association professionnels, Sensibilités politiques, Etudiants, Chambre de commerce et d'industrie du Bénin et organisation nationale des employeurs du Bénin, Paysans et artisans, Organisations de jeunes et de femmes à l'exception de celles du PRPB, Armée et Communautés béninoises à l'étranger et personnels des ambassades et consulats. La création de la catégorie Paysans et artisans témoigne de la volonté du Comité de ne pas établir cette première liste sur la seule base des contributions reçues, en raison du très fort analphabétisme de la population.

---

*tions et propositions sur la situation nationale ainsi que leurs projets de sociétés à son secrétariat permanent (...) au plus tard le 10 janvier 1990. »*

**1330** 203 contributions individuelles, 57 émanant de sensibilités politiques, 64 d'associations régionales de développement, 15 des cultes et associations d'obédience religieuse, 64 des syndicats, ordres et groupements professionnels, 61 d'autres associations et 23 des Béninois de l'étranger et des postes diplomatiques.

**1331** Le Comité préparatoire élaborait notamment un document intitulé *Vie politique nationale de 1960 à 1990 – Système partisan, nouveaux principes constitutionnels*, dans lequel il se prononça pour le multipartisme intégral et, en rapport avec lui, rédigea un projet de loi relative aux associations politiques qui sera transmis à la Conférence nationale et deviendra sans modification de fond la Charte des partis politiques. Voir, notamment, Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 42-43.

Le Comité préparatoire rédigea également un document sur l'Education et la Culture, un pour l'Economie et le Plan d'ajustement structurel et un pour la Justice et les droits de l'Homme, pour lesquels il se fit assister de groupes de travail composé de cadres spécialistes du domaine concerné ou de représentants d'associations professionnelles. Voir, Robert DOSSOU, « Rapport introductif n° 1 : L'expérience béninoise de la Conférence nationale », *Bilan des conférences nationales et autres processus de transition démocratique en Afrique*, OIF, Cotonou, 19-23 février 2000, p. 597.

Les catégories énumérées, demeurait la question la plus délicate : déterminer le nombre et l'identité de leurs représentants respectifs. Celle des « Sensibilités politiques », dont la dénomination avait d'ailleurs été choisie à dessein, les partis politiques n'étant encore pas autorisés, était la plus problématique. Comme pour les syndicats, le Comité devait en effet décider quelle sensibilité devait figurer dans cette catégorie, ce qui était à la fois particulièrement important pour la qualité des travaux de la Conférence nationale et particulièrement difficile après plusieurs décennies de règne du parti unique. Le Comité décida alors de relever le nom de l'ensemble des mouvements signataires de manifestes ou de tracts, ainsi que celui de toutes les organisations qui s'étaient, d'une manière ou d'une autre, fait connaître auprès de lui. Il compta ainsi 57 sensibilités politiques. Si ce recensement n'occasionna pas de problème particulier, le nombre de représentants dévolu à chaque sensibilité mit en revanche le feu aux poudres lors de la publication, le 1<sup>er</sup> février 1990, de la première liste de la détermination et de la répartition des quotas de participation à la Conférence nationale<sup>1332</sup>.

Au regard de la violence des réactions suscitées par cette première liste, le Comité, qui l'avait pourtant proclamée définitive et irrévocable, se résigna à organiser de nouvelles réunions et à la réviser. Une nouvelle répartition fut publiée le 8 février, le PRPB obtenant cette fois deux délégués à l'instar des autres sensibilités politiques.

La composition de la Conférence nationale était ainsi fixée à 488 délégués. Le Comité borna son rôle à cette répartition. A l'exception de certains représentants de la catégorie Personnalités et sages, tels que les anciens Présidents du Bénin, il ne désigna en effet pas directement les délégués de chaque composante. Il estima en effet que ni lui, ni le Gouvernement, ni les autorités administratives locales ne devaient être impliqués dans les désignations, notamment concernant les syndicats et les sensibilités politiques. La liste des organisations à représenter fut donc publiée et diffusée à plusieurs reprises à la radio pour que chacune fasse parvenir la liste des noms de ses délégués<sup>1333</sup>.

En dépit de cette autolimitation, la répartition opérée par le Comité eut une importance considérable, puisqu'elle détermina les grands équilibres de la composition de la Conférence nationale. Cette dernière ne la remit d'ailleurs pas en cause, y compris après la proclamation de sa souveraineté. Lorsque les travaux de la commission de vérification des mandats établie en son sein furent achevés, la seule modification fut en effet la très légère augmentation du nombre de délégués, passé à 493, résultant des arbitrages que le Comité préparatoire avait préféré renvoyer à la Conférence nationale afin qu'elle y procède directement<sup>1334</sup>.

A l'ouverture de ses travaux, la Conférence nationale avait donc été essentiellement définie par des forces *a priori* proches du camp présidentiel, tant concernant ses missions

1332 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 38-40.

1333 Les Sages et notables furent choisis par les associations de développement.

1334 Ces arbitrages concernaient la représentation de certains syndicats et celle des Béninois de l'étranger.

et sa composition, que ses structures et son mode de fonctionnement. Cela aurait pu sembler de bien mauvais augure pour le déroulement de la transition béninoise. Le processus qui s'engagea témoigne au contraire de la qualité du travail préparatoire du Comité. La déclaration de souveraineté de la Conférence nationale démontra tout d'abord que sa composition était suffisamment équilibrée pour lui permettre de s'affranchir du cadre strictement politique et consultatif fixé par le Président Kérékou. Le fait, qu'*a contrario*, la Conférence nationale devenue souveraine n'ait pas souhaité remettre en cause le travail du Comité et lui ait adressé ses remerciements lors de la clôture de ses travaux<sup>1335</sup> en atteste également. La qualité de l'organisation fut d'ailleurs perceptible au travers du déroulement même de ces travaux, dont l'efficacité et la brièveté ont été partout salués.

La souveraineté, proclamée par la Conférence nationale après l'ouverture de ses travaux, constitua cependant un élément-clé, qui n'avait pu être anticipé par le Comité préparatoire. A cette nécessaire improvisation, se greffa le caractère inclusif et consensuel de la transition. Donnant lieu à de longues négociations, il accrut en effet l'incertitude du processus, qui fut ainsi décidé et dessiné, au coup par coup, au fil de son déroulement. La méthode transitionnelle, qui se détermina tout au long de l'expérimentation béninoise, comprend ainsi un élément d'incertitude, excédant l'aléa inhérent à toute transition.

La Conférence nationale béninoise s'est donc progressivement auto-définie tant par ses spécificités organiques, en partie prédéterminées par le Comité préparatoire, que par celles du processus qu'elle a conçu puis mené. La méthode qu'elle utilisa présente des propriétés caractérisant une révolution constitutionnelle consensuelle :

1. sur le plan organique : – composition doublement inclusive : hétérogénéité des participants au travers de la représentation des Forces vives de la Nation, conformément aux souhaits du Président et selon la répartition préparée par le Comité préparatoire ; – participants désignés par cooptation ; – structure parlementaire classique : bureau, commissions de travail et assemblée plénière ; – mode de décision spécifique : le consensus ; – souveraineté spécifique : autoproclamée, négociée et autolimitée ; – domaine de compétences très étendu : régime politique, fonction constituante, ensemble des questions économiques et sociales, mais également justice transitionnelle partielle ; – nature double, à la fois rituelle et normative<sup>1336</sup>.
2. sur le plan du processus : – incertitude entourant la souveraineté de la Conférence nationale ; – processus négocié avec maintien du Président de la République ; – réalisation de l'opération déconstituante ; – adoption des linéaments de la Constitution post-transitionnelle et délégation de la reconstitutionnalisation aux institutions de

<sup>1335</sup> Motion de félicitation au Comité préparatoire du 28 février 1990 : « – *Considérant le temps court dont ils ont disposé pour préparer la Conférence des Forces Vives de la Nation, – Considérant les difficultés de tous ordres qu'ils ont patiemment et méthodiquement surmontées pour réunir les présentes assises, – Constatant la parfaite organisation matérielle, le bon déroulement et le succès des travaux, – La Conférence des Forces Vives de la Nation exprime aux membres du Comité National Préparatoire ses chaleureuses félicitations et ses sincères remerciements* », in *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 177.

<sup>1336</sup> Sur ce point, voir le Chapitre 2 du Titre 2 de cette partie.

transition émanant de la Conférence nationale ; – adoption d’une Constitution de transition destinée à régir la seconde phase de la transition : normalisation institutionnelle se distinguant par le maintien de la cooptation.

La Conférence nationale souveraine fut donc une création purement béninoise. Fabien Eboussi Boulaga a ainsi souligné qu’en désignant une instance inédite, l’expression « Conférence nationale » a enrichi le vocabulaire de la politique<sup>1337</sup>. En se déclarant souveraine, la Conférence nationale du Bénin a également enrichi celui du droit constitutionnel.

Cette origine mérite d’être soulignée, non seulement en raison de son influence sur certaines de ses caractéristiques, telles que par exemple le choix du consensus, mais également parce qu’elle vient apporter un contre-exemple, ou tout du moins une nuance, aux très nombreuses contributions doctrinales soulignant le mimétisme constitutionnel des Etats d’Afrique subsaharienne francophone. Cette création « africaine » est d’autant plus significative, que l’organe « Conférence nationale » fut ensuite reproduit par d’autres Etats d’Afrique subsaharienne francophone, ce qui caractérisa un transfert Sud-Sud et, même plus précisément, Afrique subsaharienne francophone-Afrique subsaharienne francophone. Après le Bénin, sept autres pays de cette zone géographique organisèrent en effet une Conférence nationale : le Gabon, le Congo, le Togo, le Mali, le Niger, le Zaïre puis le Tchad. Les revendications pour l’organisation de telles assises ne furent d’ailleurs pas limitées à ces pays, ce qui fit dire à Daniel Bourmaud et Patrick Quantin que « *le virus est à peu près partout*<sup>1338</sup> *présent mais pas nécessairement actif* »<sup>1339</sup>.

Cette contagion, paradoxale au regard du fait que la Conférence nationale était organe créé sur mesure par les Béninois pour répondre à une réalité nationale et transitionnelle bien particulière, s’explique par deux raisons opposées. La première est que la Conférence nationale devenue souveraine permit, au Bénin, une démocratisation sans effusion de sang, provoquant ainsi l’enthousiasme parmi les populations et les mouvements d’opposition des pays connaissant une situation initiale analogue. Au l’inverse, le fait qu’elle ait, en dépit de sa souveraineté affichée, continué à négocier avec le Président et ne l’ait finalement pas renversé, suscita l’intérêt des dirigeants des Etats confrontés à des velléités populaires de démocratisation. La diffusion de la Conférence nationale s’explique par ce double visage, qui put ainsi séduire l’ensemble des acteurs.

Au-delà de l’intérêt porté par les dirigeants à cette limitation de la souveraineté, l’attrait de la Conférence nationale tenait également aux incertitudes entourant la souveraineté elle-même. Ce furent en effet presque toujours des Conférences nationales qui furent organisées et non des Conférences nationales souveraines. Les pays dans lesquels

1337 Fabien EBOUSSI BOULAGA, *Les conférences nationales en Afrique noire – Une affaire à suivre*, Karthala, 1993, p. 7.

1338 De telles revendications furent néanmoins essentiellement limitées à l’Afrique subsaharienne francophone.

1339 Daniel BOURMAUD et Patrick QUANTIN, « Le modèle et ses doubles : les conférences nationales en Afrique noire (1990-1991) », in Yves MENY (Dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel – La greffe et le rejet*, L’Harmattan, « Logiques politiques », 1993, p. 177.

la Conférence nationale se commua en CNS connurent donc un scénario relativement proche de celui du Bénin.

L'absence de préjugement de la souveraineté de chaque Conférence nationale s'explique d'abord par la conception kérékiste de la Conférence nationale, qui fut reprise par les Présidents organisateurs<sup>1340</sup>. Elle résulte ensuite du déroulement de la Conférence gabonaise. Le Président Bongo, en organisant très rapidement sa propre Conférence nationale, parvint en effet à en noyauter les travaux et à la cantonner ainsi à un rôle politique et purement consultatif<sup>1341</sup>. Le Rapport général établi à l'issue des travaux l'illustre : « *le Président de la République a précisé qu'il est l'initiateur de la conférence nationale à laquelle il a donné toute latitude pour réfléchir sur la situation de notre pays et faire des propositions appropriées, bien qu'il ne juge point nécessaire de la légaliser* »<sup>1342</sup>. Même si les assises gabonaises excédèrent parfois le domaine qui leur avait été assigné<sup>1343</sup>, elles restèrent, en l'absence de déclaration de souveraineté, un forum politique sans pouvoir de décision. Espérant parvenir à un même résultat, les Présidents maintinrent l'ambiguïté quant à la souveraineté de la Conférence nationale en amont de ses travaux.

Si l'absence de compétence constituante de l'organe originaire formé par cooptation n'empêcha pas la démocratisation en Pologne, en Bulgarie ou encore en Afrique du Sud, elle fut donc au contraire un enjeu décisif des Conférences nationales. Seules les CNS reproduisirent en effet les caractéristiques organiques et processuelles façonnées par la Conférence nationale du Bénin et réalisèrent donc une révolution constitutionnelle consensuelle. Or, elle avait une portée opérationnelle, car leur pouvoir normatif était une technique de rationalisation du processus, en tant que garantie du changement et que moyen d'affirmation à l'égard du Président.

Sans en avoir eu l'intention, la Conférence nationale du Bénin initia donc bien une méthode, qui fut reprise en tant que modèle. Elle fut originale, notamment car la préservation de l'inclusion et du consensus parallèle à la révolution constitutionnelle eut des incidences sur les instruments juridiques utilisés. L'ambiguïté de ses décisions préconstituantes en est un exemple manifeste.

1340 A l'exception du Mali, les conditions très différentes de l'organisation de la Conférence nationale dans ce pays rendent la comparaison impossible.

1341 Le cas du Mali ne peut, en aucune manière, être assimilé à celui du Gabon. L'absence de souveraineté de la Conférence malienne résulte des conditions qui ont conduit à son organisation ainsi que des compétences bien particulières qui lui ont été confiées.

1342 Rapport général présenté par le Bureau de la Conférence nationale gabonaise, cité par : Fidèle KOMBILA-IBOANGA, « A propos de la pratique récente de la Conférence nationale en Afrique noire à la lumière de la Conférence nationale gabonaise : une nouvelle forme de déclaration des droits ? », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, octobre-décembre 1991, 45 (3-4), p. 272.

1343 Charles M'BA, « La « conférence nationale » gabonaise : du congrès constitutif du rassemblement social démocrate gabonais (rsdg) aux assises pour la démocratie pluraliste », *Afrique 2000*, octobre-décembre 1991, n° 7, p. 87.

## § 2. L'ambivalence des décisions préconstituantes

La Conférence nationale du Bénin ne procéda pas elle-même à la reconstitutionnalisation, mais la détermina néanmoins par ses décisions préconstituantes. Grâce à sa déclaration de souveraineté, ses décisions acquirent une valeur juridiquement contraignante, sans que la Conférence nationale ne les constitutionnalise toutefois expressément (A). Leur formalisme lacunaire concourut à ce qu'elles ne soient pas assorties d'un mécanisme à même de garantir efficacement leur respect (B).

### A. Une constitutionnalisation lacunaire

La Conférence nationale du Bénin ne procéda pas elle-même à la reconstitutionnalisation, mais prit en revanche les décisions pré-constituantes. Définies par Olivier Beaud, comme l'ensemble des « *décisions « préparatoires » à la constitution finale* », elles se distinguent des décisions constitutives, qui « *ponctuent l'édiction de la loi constitutionnelle* » et « *imitent le processus de la procédure législative ordinaire : initiative, discussion, adoption, ratification et promulgation* »<sup>1344</sup>. La Conférence nationale délégua ces dernières aux institutions de transition qu'elle créa et, ce faisant, prit deux types de décisions préconstituantes.

Sa déclaration de souveraineté marqua d'abord son choix de recourir à une nouvelle Constitution et fut donc une décision d'initiative préconstituante. Elle se compléta des décisions attributives du pouvoir constituant, « *dont l'objet est de prescrire au futur pouvoir constituant des formes (procédure et compétence) et quelque fois des principes de fond* »<sup>1345</sup>. Ce fut en effet la Conférence nationale elle-même qui détermina les institutions de transition, fixa la procédure reconstituante et établit les linéaments de la future Constitution.

Le procédé qu'elle utilisa est toutefois profondément paradoxal. Grâce à sa déclaration de souveraineté, les décisions qu'elle prit furent immédiatement juridiquement contraignantes. Elles se distinguèrent en cela des décisions préconstituantes adoptées par la Table ronde bulgare ou le MPNP sud-africain, dont la portée était strictement politique.

Toutefois, la Conférence nationale du Bénin ne constitutionnalisa pas expressément ses décisions préconstituantes. Elles furent en effet arrêtées grâce à l'adoption du Rapport de la Commission des lois et des affaires constitutionnelles, dont la valeur juridique exacte n'est pas mentionnée. Deux facteurs sont susceptibles d'expliquer cette forme lacunaire. Elle est en premier lieu certainement liée à la volonté de la Conférence nationale de préserver un consensus inclusif en n'affichant pas trop explicitement la révolution constitutionnelle. Cette hypothèse semble confirmée par le fait qu'aucune de ses décisions ne fut

<sup>1344</sup> Olivier BEAUD, *La puissance de l'Etat*, PUF, « Léviathan », 1994, p. 265.

<sup>1345</sup> Olivier BEAUD, *La puissance de l'Etat*, PUF, « Léviathan », 1994, p. 265.

expressément constitutionnelle. Elle se borna en effet à adopter son Rapport général et les rapports de ses différentes commissions, ainsi que diverses motions et résolutions<sup>1346</sup>. Elle n'indiqua ainsi jamais que ses décisions même matériellement constitutionnelles et définies comme immédiatement exécutoires formaient une loi constitutionnelle, une Constitution de transition ou même un acte fondamental.

Le second facteur qui put contribuer à ce que les décisions préconstituantes de la Conférence nationale du Bénin ne soient pas expressément constitutionnalisées est plus pratique. Il est en effet tout à fait envisageable que les délégués n'aient tout simplement pas pensé à recourir à cette technique pour rationaliser la reconstitutionnalisation, même si des constitutionnalistes chevronnés siégeaient. Constitutionnaliser des décisions préconstituantes revient en effet à limiter juridiquement la marge d'appréciation du pouvoir constituant originaire, qui ne l'est donc plus complètement. Il ne s'agit donc pas d'une technique classique du droit constitutionnel. En outre, la transition béninoise est l'une des premières parmi la vague des années 1990 et ses acteurs n'ont donc pas bénéficié de la circulation des techniques innovantes qu'elle a générées.

Quelle qu'en soit la raison exacte, l'absence de constitutionnalisation formelle des décisions préconstituantes de la Conférence nationale, dont notamment les linéaments de la future Constitution, réduit la portée de la rationalisation constitutionnelle du processus, qu'autorisait pourtant sa déclaration de souveraineté. Il est donc regrettable que les CNS postérieures n'y aient pas non plus procédé.

Leur choix est peu compréhensible, car elles adoptèrent quant à elles des actes plus formellement juridiques et même des Constitutions de transition, dans lesquelles elles auraient pu aisément inclure les linéaments de la future Constitution décidées en leur sein. Seules certaines règles procédurales relativement embryonnaires furent cependant intégrées à leurs dispositions, ce que fit d'ailleurs également le HCR du Bénin lorsqu'il adopta la Constitution de transition<sup>1347</sup>. Les principes matériels ne furent en revanche inclus dans aucun texte qualifié d'acte, même au Togo où l'Acte n° 13 précisait la procédure reconstituante.

Cette absence de formalisme est d'autant plus dommage que les actes des CNS postérieures étaient eux-mêmes très hétéroclites. En dépit de la souveraineté, qui aurait

<sup>1346</sup> Voir *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, 209 pages.

<sup>1347</sup> Au Bénin, l'article 32 dispose que le HCR est chargé d'approuver l'avant-projet de Constitution, d'étudier les amendements qui seraient reçus après la popularisation de l'Avant-projet de Constitution et de superviser le référendum pour l'adoption de la Constitution. La commission constitutionnelle est, quant à elle, chargée d'élaborer l'avant-projet de Constitution (article 41). Au Congo, l'article 52 dispose que le CSR a pour mission d'examiner, après un débat national, le projet de la Constitution à soumettre au référendum et de superviser le référendum pour l'adoption de la Constitution. Au Togo, le HCR est chargé, en vertu de l'article 19, d'approuver l'avant-projet de Constitution, tandis que le Président de la République, sur proposition du Premier ministre, soumet au peuple par voie référendaire, le projet de Constitution adopté par le HCR (article 28), le gouvernement devant préparer et organiser le référendum constitutionnel (article 39). Le HCR du Niger est compétent pour superviser la commission chargée de l'élaboration des textes fondamentaux (article 11). Au Tchad, l'article 72 dispose que le CST a pour mission d'examiner le projet de Constitution et de superviser l'organisation du référendum constitutionnel.

pu conduire à les rationaliser en raison de leur valeur juridique, ces actes se composèrent en effet de textes très disparates et parfois extrêmement nombreux, notamment au Congo. Ils ne relevaient donc pas tous ni formellement, ni matériellement du droit constitutionnel. Ainsi, à côté des textes matériellement constitutionnels<sup>1348</sup> ou ayant au moins une portée institutionnelle<sup>1349</sup>, figuraient des actes relevant de la justice transitionnelle et parfois plus spécifiquement de l'épuration<sup>1350</sup>, tandis que d'autres concernaient des sujets plus sociaux<sup>1351</sup>, voire même certains aspects techniques des Conférences nationales<sup>1352</sup>. Or, ce foisonnement ne donna jamais vraiment lieu à une hiérarchisation claire

**1348** Voir par exemple pour le Togo : Acte n° 1 du 16 juillet 1991 relatif à la souveraineté de la Conférence nationale, Acte n° 7 portant loi constitutionnelle organisant les pouvoirs durant la période de transition, Acte n° 8 portant modalités d'élection des membres du Haut Conseil de la République, Acte n° 10 relatif aux modalités d'élection du Premier ministre de la transition, Acte n° 13 relatif à l'élaboration de la Constitution post-transitionnelle, Acte n° 15 portant proclamation de l'élection du Premier ministre du Gouvernement de transition, Acte n° 16 portant proclamation de l'élection des membres du Haut Conseil de la République, Acte n° 17 portant proclamation de l'élection des membres suppléants du Haut Conseil de la République. De même, au Niger : Acte fondamental n° 1/CN du 30 juillet 1991 portant statut de la conférence nationale, Acte n° 2/CN du 1<sup>er</sup> août 1990 portant Règlement intérieur de la Conférence nationale, Acte n° 3/CN du 8 août 1991 proclamant les attributs de la souveraineté de la Conférence nationale, Acte n° 4/CN du 14 août 1991 relatif à la gestion des affaires courantes, Acte n° 11/CN du 10 septembre 1991 portant dissolution du Gouvernement, Acte fondamental n° 21/CN du 29 octobre 1991 portant organisation des pouvoirs publics pendant la période de transition, Acte n° 40/CN du 3 novembre 1991 portant création et attribution du Conseil supérieur de la Communication.

**1349** Voir par exemple pour le Togo : Acte n° 6 portant liberté de l'information sur les media publics, Acte n° 18 portant suspension de délais de saisine des Cours et tribunaux, Acte n° 19 portant création de la commission ad hoc de la communication pour la période de transition. De même, au Niger : Acte n° 15/CN du 26 septembre 1991 portant création, organisation, fonctionnement d'une Haute Cour de Justice et déterminant la procédure à suivre devant elle, Acte fondamental n° 22/CN du 29 octobre 1991 portant nomination à la Haute Cour de Justice, Acte fondamental n° 24/CN du 3 novembre 1991 portant charte des partis politiques, Acte n° 26/CN proclamant la liberté de la communication audio-visuelle, Acte n° 36/CN du 31 octobre 1991 portant abrogation des ordonnances n° 85-26 du 12 septembre 1985 portant création d'une Cour spéciale et fixant sa composition, ses attributions et les modalités de son fonctionnement et n° 88-34 du 9 juin 1988.

**1350** Voir, par exemple, pour le Togo : Acte n° 3 portant mesures conservatoires, Acte n° 11 portant affectation des locaux de l'école du Parti à l'Université du Bénin, Acte n° 14 portant abrogation de l'ordonnance n° 77/5 du 4 mars 1977 relative aux retenues de cotisations syndicales et institution d'un comité de gestion des biens et avoirs de la CNTT, Acte n° 21 portant mesures conservatoires, Acte n° 22 portant inventaire des biens du RPT et de la CNTT (poursuite des travaux de la commission ad hoc). De même, au Niger : Acte n° 5/CN du 14 août 1991 portant création et attributions de la commission chargée d'enquêter sur les crimes et abus politiques, économiques et socioculturels, Acte n° 6/CN du 7 août 1991 interdisant aux personnalités des anciens régimes de quitter le territoire national, Acte n° 7/CN supprimant les postes de présidents de conseil d'administration permanents des sociétés, offices et établissements publics, Acte n° 8/CN du 29 août 1991 portant suspension et mise à disposition de certains agents, Acte n° 9/CN du 5 septembre 1991 portant suspension de certains cadres de police, Acte n° 10/CN portant nomination de cadres de la police, Acte n° 12/CN portant nomination du chef d'Etat-major de l'armée et son adjoint, Acte n° 14/CN du 24 septembre 1991 portant arrestation et mise en résidence surveillée de Beidari Mamadou et Nomaou Djika, Acte n° 19/CN du 11 octobre 1991 portant amnistie des crimes et délits contre la sûreté de l'Etat commis à l'occasion des événements dits des 5 et 6 octobre 1983, Acte 37/CN portant baptême de divers places et édifices publics sis à la Communauté urbaine de Niamey

**1351** Voir par exemple pour le Togo : Acte n° 4 portant reconnaissance par la Conférence nationale souveraine des droits et doléances des enseignants, des inspecteurs de l'éducation nationale, des conseillers d'orientation et des conseillers pédagogiques, Acte n° 12 portant actualisation des taux de bourses supérieures et des aides sur le territoire national, Acte n° 20 portant révision de la réserve de la faune de l'Oti et création d'une galerie forestière de l'Oti. De même, au Niger : Acte n° 25/CN du 29 octobre 1991 portant institution d'un Fonds national pour l'éducation, Acte fondamental n° 27/CN portant reconnaissance de l'Union des scolaires nigériens (USN), Acte n° 28/CN portant autonomie de la Caisse nationale de sécurité sociale, Acte fondamental n° 33/CN du 31 octobre 1991 portant création d'un Haut Conseil des Nigériens de l'étranger, Acte n° 35/CN du 31 octobre 1991 portant création d'un Fonds national de solidarité.

**1352** Voir par exemple pour le Togo : Acte n° 2 portant modification des heures de travail durant la Conférence nationale souveraine, Acte n° 5 portant prorogation de la durée de la Conférence nationale, Acte n° 9 portant prorogation de la durée de la Conférence nationale souveraine



et à l'établissement de priorités, ce qui compliqua, dans de nombreux pays, la seconde phase de la transition. De plus, les actes des CNS et encore davantage leurs rapports et cahiers des charges, manquèrent cruellement d'accessibilité. Ainsi, les actes de la Conférence nationale du Zaïre ne furent même pas publiés au journal officiel<sup>1353</sup>. Comi Toulabor souligne d'ailleurs que même lorsqu'ils le furent, ils demeurent en pratique difficilement consultables. S'il explique cette lacune par une tradition d'oralité<sup>1354</sup>, ce manque de transparence était préjudiciable non seulement au regard des exigences démocratiques, mais aussi pour l'effectivité des décisions prises au sein des CNS.

Dans de telles conditions, l'absence d'inclusion des linéaments constitutionnels à la Constitution de transition ou à un autre acte par les CNS postérieures semble même contradictoire avec la logique de la transition. Paradoxalement, ce furent en fait des organes originaires de transition inclusifs ne disposant pas de la compétence normative, qui initièrent la technique de constitutionnaliser leurs décisions préconstituantes. Ils durent en revanche passer par l'entremise des institutions pour y procéder.

En Bulgarie, les décisions préconstituantes prises par la Table ronde furent ainsi listées au sein de « L'accord sur les éléments et principes fondamentaux des amendements constitutionnels », inclus parmi le deuxième groupe d'accords signés les 29 et 30 mars 1990<sup>1355</sup>. Elles furent ainsi constitutionnalisées par le Parlement dans le cadre d'une révision de la Constitution initiale, selon un procédé comparable à la loi française du 3 juin 1958<sup>1356</sup>. En Afrique du Sud, les acteurs recoururent à une autre technique. Les décisions préconstituantes arrêtées au sein de la CODESA, puis du MPNP furent en effet constitutionnalisées par les institutions de l'ancien régime parmi les dispositions de la Constitution intérimaire du 22 décembre 1993. Ainsi, son chapitre 5 est entièrement dévolu à l'adoption de la future Constitution et inclut tant une procédure reconstituante précise, que l'obligation faite à l'Assemblée constituante de respecter les principes constitutionnels listés à l'annexe 4.

Au Burundi, les décisions préconstituantes prises au sein du Dialogue interburundais ne furent en revanche pas toutes constitutionnalisées par les institutions. Toutefois, l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation du Burundi du 28 août 2000 dans lequel elles étaient inscrites avait en lui-même une autorité bien plus forte que les accords passés au sein des organes de transition inclusifs « simples », en raison du contexte post-conflit et de la très forte surveillance internationale et régionale de ce processus.

1353 Gauthier de VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 192.

1354 « *Il en va de même pour les conférences nationales dont il est actuellement devenu difficile de trouver les actes. (...) Les Etats africains souffrent trop souvent encore du syndrome de l'oralité, dans la mesure où ils semblent accorder peu d'importance à la conservation de l'écrit (quand il existe), qui malgré ses défauts, est un témoin du temps et constitue à ce titre un outil indispensable de sauvegarde et transmission de la mémoire dans une société moderne* » in Coll., *L'Etat de droit – Sources d'informations sur vingt pays d'Afrique et Haïti*, Ibiscus et CEAN, avril 1997, p. 15.

1355 François FRISON-ROCHE, « La table ronde bulgare », *Communisme*, n° 64, 2001, p. 135-136.

1356 Voir sur ce point Willy ZIMMER, « La loi du 3 juin 1958 : contribution à l'étude des actes préconstituants », *RDP*, 1995, p. 383-411.

L'Accord comprenait une liste très détaillée des principes constitutionnels de la Constitution de la période post-transition (Protocole II, chapitre I). Elle se complétait des règles relatives aux « arrangements de la transition », notamment destinés à « garantir l'adoption d'une Constitution post-transition qui soit conforme aux principes constitutionnels » (Protocole II, chapitre II, article 12). Cette partie incluait notamment les règles procédurales afférentes à l'adoption de la future Constitution. L'Assemblée nationale et le Sénat de transition devaient ainsi adopter, dans les mêmes termes, dans un délai de 18 mois et à la majorité des deux tiers, une Constitution conforme aux principes énoncés dans l'Accord, qui devrait ensuite être soumise au référendum (article 15).

La Constitution de transition, adoptée par l'ancienne Assemblée nationale de transition le 27 octobre 2001, affirmait son lien de filiation avec l'Accord global et inclusif dès son préambule : « attendu que pour le fonctionnement efficace des institutions de transition, il est nécessaire d'adopter un texte fondamental qui traduit fidèlement, précise, complète et compile le contenu des arrangements de transition et la Constitution du 13 mars 1992 conformément à l'article 15 point 2 du protocole II de l'accord ». Elle reprit partiellement les règles procédurales établies dans l'Accord d'Arusha. Son article 131 disposait ainsi que l'Assemblée nationale et le Sénat se réuniraient en Congrès pour adopter le projet de la Constitution post-transition ensuite soumis au référendum. En revanche, la liste des principes constitutionnels ne fut pas incluse dans la Constitution de transition. Leur absence de constitutionnalisation ne signifiait toutefois pas leur abandon, car l'Accord d'Arusha demeurait le socle de la transition burundaise, comme il resta le principal acte pré-constituant.

En RDC, la solution retenue reposa sur le même ressort, mais fut partielle. L'Accord global et inclusif signé à Pretoria le 17 décembre 2002 ne comportait en effet que des décisions préconstituantes procédurales concernant la Constitution définitive. Il fixait simplement la durée de la transition<sup>1357</sup> et précisait que le Sénat rédigerait l'avant-projet de Constitution.

La Constitution de transition fut adoptée directement dans le cadre du Dialogue intercongolais, le 6 mars à Prétoria<sup>1358</sup>, ce qui le rapproche très fortement des CNS. Cette particularité donna d'ailleurs lieu à de nombreux débats sur la légitimité du terme « Constitution » dans la mesure où le texte était adopté sans aucune intervention du Peuple<sup>1359</sup>. Les participants finirent toutefois par se résoudre à reprendre l'expression de « Constitution de la transition » utilisée dans l'Accord global et inclusif, qui avait également en grande

1357 « La période transition prend effet à compter de l'investiture du Gouvernement de la transition. L'élection du nouveau Président marque la fin de la période de transition. L'élection du Président a lieu après les élections législatives. L'élection du Président a lieu après les élections législatives. Les élections se tiennent dans les 24 mois qui suivent le début de la période de transition. En raison de problèmes spécifiquement liés à l'organisation des élections, cette période peut être prolongée de 6 mois, renouvelable une seule fois pour une durée de 6 mois, si les circonstances l'exigent, sur proposition de la Commission électorale indépendante et par une décision conjointe et dûment motivée de l'Assemblée nationale et du Sénat ».

1358 Gauthier DE VILLERS, *République démocratique du Congo – De la guerre aux élections*, L'Harmattan, « Cahiers africains », n° 75, p. 223.

1359 El Hadj MBODJ, « La constitution de transition et la résolution des conflits en Afrique. L'exemple de la République démocratique du Congo », *RDP*, 2010, n° 2, p. 446-451.

partie prédéterminé son contenu. Le lien de filiation entre ces deux textes était d'ailleurs exprès, mais assez ambigu. Les dispositions finales de l'Accord stipulaient ainsi que « *la Constitution de la transition est élaborée sur la base du présent Accord inclusif sur la transition en RDC et en fait partie intégrante* »<sup>1360</sup>.

La Constitution de la transition, promulguée le 4 avril 2003 par le Président Kabila, permet de constitutionnaliser les décisions préconstituantes inscrites dans l'Accord. Son article 104 confirma ainsi qu'il appartenait au Sénat de rédiger l'avant-projet. Elle précisa quant à elle qu'il appartenait ensuite à l'Assemblée nationale d'adopter le projet constitutionnel à soumettre au référendum (article 98).

En RDC, l'Accord lia donc bien davantage l'auteur de la Constitution de transition, que celui de la Constitution post-transitionnelle. Ce paradoxe peut s'expliquer par le contrôle très strict de l'équilibre de la composition des institutions de transition, qui en résultait et était en lui-même un mécanisme de garantie pour l'établissement de la future Constitution. Il résulte peut-être également de la volonté de laisser le Peuple, seul habilité à adopter le projet par référendum, décider souverainement.

La limitation du pouvoir constituant originaire par des décisions préconstituantes matérielles pose en effet la question de sa légitimité, notamment lorsqu'elles ont été négociées par des acteurs cooptés au sein d'organes inclusifs. Il a toutefois été précédemment démontré que l'adoption consensuelle d'une Constitution concourt à son équilibre et favorise ainsi la démocratisation. Albie Sachs montre également que la remise en cause des droits de la majorité par une négociation inclusive de la Constitution est un moyen de mettre un terme à la domination d'un groupe tout en évitant qu'un autre groupe – même majoritaire – n'exerce à son tour sa domination sur la ou les minorités. Ainsi, l'objet des décisions préconstituantes n'est pas de lier politiquement les futurs gouvernants ou d'empêcher le jeu de la règle majoritaire dans l'avenir, mais « *d'assurer que la règle majoritaire soit mise en œuvre d'une manière rigoureuse et manifestement loyale* », afin de lui donner « *un sens de l'équilibre et de la justesse* ». Tout particulièrement pertinente pour les sociétés segmentées, telles que l'Afrique du Sud ou du Burundi, cette analyse l'est également pour l'ensemble des transitions. Ces constats légitiment la négociation des linéaments de la Constitution dans le cadre de l'organe originaire de transition inclusif, car elle permet d'adoption consensuelle de la Constitution, même si la seconde phase de la transition est régie par d'autres institutions. Leur légitimité repose alors non sur leur auteur, mais sur leurs effets démocratisants.

Qu'elles soient matérielles ou procédurales, la négociation des décisions préconstituantes rationalise également le processus, car elles permettent son avancement. Les acteurs acceptent en effet bien souvent d'engager une seconde phase de la transition moins inclusive et consensuelle uniquement parce que leur rôle dans la reconstitutionnalisation

<sup>1360</sup> La Constitution de transition dispose quant à elle dans son préambule : « *Nous, délégués des composantes et entités au Dialogue intercongolais, réunis en plénière ; (...) FIDÈLES aux résolutions pertinentes du Dialogue inter-congolais de Sun City (République d'Afrique du Sud) du 25 février au 12 avril 2002, et à l'Accord global et inclusif sur la transition en République démocratique du Congo signé à Pretoria le 17 décembre 2002 et adopté à Sun City le 1er avril 2003* ».

est sauvegardé par la procédure établie et que les décisions fondamentales relatives à la future Constitution ont déjà été arrêtées. Cela fut notamment essentiel dans le cadre de la Conférence nationale du Bénin et ce fut également, par exemple, une clause indispensable pour le Parti national et le Gouvernement en Afrique du Sud<sup>1361</sup>.

Dans cette perspective, la constitutionnalisation des décisions préconstituantes est un outil complémentaire particulièrement efficace, car elle offre aux acteurs une garantie juridique – qui plus est au plus haut niveau de la hiérarchie des normes – que l'accord passé sera respecté. Stratégique, elle est aussi rationnelle du point de vue de la logique de la transition, car elle protège le consensus acté et favorise donc l'adoption d'une Constitution démocratisante. La forme lacunaire des décisions préconstituantes prises au sein de la Conférence nationale du Bénin les place à cet égard dans une situation intermédiaire. Au regard de sa souveraineté, elles étaient juridiquement contraignantes et immédiatement exécutoires, mais leur valeur restait ambiguë. Il en alla de même des décisions préconstituantes adoptées par les CNS postérieures. Leur valeur était toutefois plus confuse encore dans la mesure où une Constitution de transition avait bien été adoptée, mais que les linéaments de la future Constitution n'y avaient pas été intégrés.

L'analyse comparative révèle que les solutions retenues dans les organes originaires de transition inclusifs sont variables. Elles sont représentées dans le tableau ci-dessous.

**TABLEAU 19. Tableau comparatif des décisions préconstituantes de la Conférence nationale du Bénin et d'autres organes originaires de transition inclusifs**

	Décisions préconstituantes		Constitutionnalisation des décisions préconstituantes	
	Procédurales	Matérielles	Directe	Par l'intermédiaire des institutions
<b>CNS – Bénin et autres pays organisateurs</b>	Oui	Oui	Limitée à la procédure – Constitution de transition	
Table ronde – Pologne	Très limitées	Non		Oui – Constitution initiale
Table ronde – Bulgarie	Limitées	Oui		Oui – Constitution initiale
MPNP – Afrique du Sud	Oui	Oui		Oui – Constitution de transition
Dialogue interburundais	Oui	Oui		Limitée à la procédure – Constitution initiale
Dialogue intercongolais	Limitées	Non	Constitution de transition	
ISROR – Tunisie (non hétérogène)	Très limitées	Non		Décret-loi n° 2011-35 du 10 mai 2011
CNT – Burkina Faso	Non	Non		

1361 Françoise DREYFUS, « La Constitution intérimaire d'Afrique du Sud », *RFDC*, 1994, n° 19, p. 469.

Ce tableau permet de mesurer que plus l'organe inclusif prend des décisions préconstituantes complètes et les constitutionnalise et plus la probabilité d'un processus constituant consensuel est grande. Le choix de négocier des décisions préconstituantes matérielles et leur précision sont à cet égard déterminants. Toutefois, la détermination des règles procédurales au cours des négociations initiales peut également avoir une incidence forte. Ainsi, le choix de la cooptation fut essentiel au Bénin, car il permit de maintenir le Président et de former un HCR qui respecterait le consensus passé au sein de la CNS. Le choix d'une majorité très qualifiée pour l'adoption de la Constitution sud-africaine par l'Assemblée en est un autre exemple. Or, ces règles auraient sans doute été bien différentes si les acteurs en avaient décidé lors de la seconde phase. Les transitions polonaise et tunisienne le montrent. Les décisions préconstituantes prises par la Table ronde et par l'ISROR (non hétérogène mais diversifiée) furent en effet limitées à la seule détermination de la composition et de l'élection de l'assemblée constituante, ce qui contribua à la conflictualité de la seconde phase de transition. Ce furent donc ces assemblées, qui déterminèrent elles-mêmes la procédure reconstituante<sup>1362</sup>. Le Burkina Faso est à cet égard atypique, car le CNT n'adopta pas de décisions préconstituantes, mais la commission constitutionnelle mise en place suite à l'élection de l'Assemblée était en revanche elle-même inclusive et consensuelle, ce qui suffit à préserver ces caractéristiques.

Ce tableau permet également de tirer deux constats juridiques. En termes d'efficacité, il est en premier lieu indifférent que les décisions préconstituantes soient constitutionnalisées dans la Constitution initiale ou dans une Constitution de transition. En second lieu, l'absence de compétence constituante de l'organe inclusif n'est en fait pas un frein à la constitutionnalisation de ses décisions préconstituantes, les institutions en place les respectant et les normativisant. Elle demeure cependant risquée, puisqu'elle subordonne leur constitutionnalisation à la bonne foi des acteurs de l'ancien régime, qui peut être défailante. La démarche initiée par la Conférence nationale du Bénin au travers de sa déclaration de souveraineté était à cet égard plus rationnelle, même si elle n'en tira pas les pleins bénéfices en procédant à une constitutionnalisation plus explicite de ses décisions préconstituantes.

Néanmoins, dès lors qu'elles acquièrent une valeur juridique même ambivalente, les décisions préconstituantes de la Conférence nationale du Bénin formèrent ce qu'Otto Pfersmann nomme la « *Première Constitution historique* », c'est-à-dire « *l'acte normatif formellement constitutionnel au-delà duquel il n'est plus possible de retracer une continuité juridique* »<sup>1363</sup>. Cette notion est très utile, car elle permet de comprendre, d'un point de vue formel, pourquoi l'auteur de la Constitution post-transitionnelle – pourtant

<sup>1362</sup> En Pologne, la loi constitutionnelle du 23 avril 1992 relative au mode d'élaboration et d'adoption de la Constitution de la République de Pologne établit une procédure spéciale pour adopter la nouvelle Constitution, distincte de la procédure de révision. En Tunisie, l'article 3 de la loi Constituante n° 2011-6 du 16 décembre 2011 portant organisation provisoire des pouvoirs publics établit les conditions d'adoption de la Constitution par l'ANC.

<sup>1363</sup> Louis FAVOREU, Patrick GAIA, Richard GHEVONTIAN, Jean-Louis MESTRE, Otto PFERSMAN, André ROUX et Guy SCOFFONI, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Précis, 2014, 16<sup>e</sup> édition, p. 107

classiquement qualifié de pouvoir constituant originaire – doit se conformer à des contraintes juridiques. En effet, dès lors que des actes préconstituants forment la Première constitution historique, le pouvoir constituant dit originaire est en réalité institué.

Cette notion pose cependant le problème d'être exclusivement formelle. Ainsi, les décisions préconstituantes prises par la Conférence nationale du Bénin sont la Première Constitution historique exclusivement car elles furent adoptées par une révolution constitutionnelle. Au contraire, la Constitution intérimaire sud-africaine n'en est pas une, puisqu'elle fut adoptée dans la continuité juridique, tandis que l'accord passé au sein du MPNP ou l'Accord d'Arusha en sont encore moins une, car ils ne sont pas formellement constitutionnels ou même juridiques. Pourtant, la Constitution intérimaire sud-africaine refonda bel et bien l'ordre juridique. De même, ce furent bien les décisions prises au sein du MPNP et du Dialogue interburundais qui limitèrent en fait l'exercice du pouvoir constituant en Afrique du Sud et au Burundi. Détachée de la matière des règles et même de l'intensité de la mutation produite, la notion de Première Constitution historique s'avère donc inopérante pour la compréhension des transitions constitutionnelles.

L'observation des décisions préconstituantes de la Conférence nationale du Bénin et de leur constitutionnalisation, ainsi que l'analyse comparative sont ainsi éclairantes quant aux ambiguïtés de la rationalisation de la transition par le droit constitutionnel. Elles attestent en effet de son importance, car le caractère constitutionnel des règles adoptées renforce la confiance des acteurs et les incite à respecter leurs engagements, tout en montrant qu'elle n'est pas liée à une conception formelle du droit constitutionnel. La reconnaissance de la valeur des règles constitutionnelles ne se fonde ainsi ni sur leur validité, ni sur leur formalisme, mais repose principalement sur l'autorité politique de leurs auteurs et la croyance partagée des acteurs dans la force spécifique des normes. La détermination de la Conférence nationale du Bénin à proclamer sa souveraineté et le formalisme lacunaire de ses décisions préconstituantes, qui n'empêcha nullement leur efficacité, sont le reflet de cette ambivalence.

Explicable par la prévalence de la recherche d'un consensus inclusif, ce formalisme lacunaire représentait cependant un risque pour la transition béninoise, car il limitait l'effet protecteur de leur normativisation. *In fine*, il aurait donc pu affecter le consensus s'il avait servi de prétexte à la méconnaissance des décisions préconstituantes de la Conférence nationale. Il collabora également sans doute à ce qu'elles ne soient pas assorties d'un mécanisme efficace destiné à garantir leur respect, ce qui accroissait d'autant le risque qu'elles ne le soient pas.

## **B. Une garantie insuffisante**

En dépit de leur constitutionnalisation lacunaire, les décisions préconstituantes de la Conférence nationale du Bénin étaient revêtues d'une force juridique grâce à leur déclaration de souveraineté. Leur portée spécifique devait contribuer à rationaliser la transition

constitutionnelle, car elle imposait le respect – par tous – du compromis décidé au sein de la Conférence nationale. Elles devaient ainsi non seulement faciliter le passage à la seconde phase en offrant des garanties à l'ensemble des participants, mais également pérenniser le compromis quels que soient les aléas du processus et notamment l'évolution des rapports de force.

Si, au Bénin, le processus ne donna pas lieu à des élections, le seul passage à la normalisation institutionnelle pouvait en effet être déstabilisateur en raison du renforcement de la concurrence entre les acteurs. Les transitions polonaise et tunisienne attestent à cet égard que lorsque les participants n'ont pas convenu des règles avant le passage à la seconde phase, les acteurs dominants à son issue préférèrent tirer parti de leurs positions pour décider seuls que de continuer à négocier avec les autres, dans la mesure où ils n'y sont plus contraints. Prendre des décisions préconstituantes et les constitutionnaliser au cours des négociations inclusives évite ce risque et évite donc une rupture du consensus.

La Conférence nationale du Bénin ne tira cependant pas pleinement avantage de cette technique. Non seulement les linéaments de la future Constitution restaient parfois imprécis, mais ses décisions ne prévoyaient pas non plus un mécanisme efficace destiné à garantir leur respect. La Conférence nationale du Bénin utilisa néanmoins deux procédés pour y contribuer.

La première était la continuité des acteurs, car tous les participants au processus de rédaction de la Constitution proprement dit avaient été membres de la Conférence nationale. Cela excédait d'ailleurs le HCR, puisque la Commission constitutionnelle dite Glélé II comprenait l'ensemble du Bureau de la Commission des lois et des affaires constitutionnelles auxquels avaient été adjoints d'autres experts. Cette permanence des participants facilitait l'application des linéaments constitutionnels, puisqu'ils connaissaient leurs sens, leurs enjeux et avaient contribué à en décider.

Le second procédé reposait sur un postulat identique et consista à confier le soin au HCR – conçu comme l'émanation de la Conférence nationale – de veiller à la correcte application des décisions préconstituantes. Cette garantie pouvait être assez efficace au Bénin, dans la mesure où le HCR était composé de vingt-huit piliers de la Conférence nationale. Sa composition était toutefois bien moins inclusive, ce qui pouvait permettre aux participants sélectionnés de privilégier leurs propres aspirations constitutionnelles. De plus, le HCR était lui-même impliqué dans la reconstitutionnalisation et était donc placé en position de juge et de partie, ce qui limitait l'indépendance et l'impartialité de son contrôle. En outre, il était également l'organe législatif et participait à ce titre à la concurrence institutionnelle. Certains de ses membres avaient enfin des ambitions politiques, ce qui limitait leur capacité à jouer le rôle d'arbitre. Enfin, la composition de la plupart des organes législatifs n'était plus aussi inclusive que les Conférences nationales elles-mêmes,

Les mécanismes mis en place par la Conférence nationale du Bénin pour faire respecter ses décisions préconstituantes étaient donc insuffisants pour les garantir

effectivement. Le projet de Constitution adopté par le HCR béninois ne leur est d'ailleurs pas pleinement conforme<sup>1364</sup>. En effet, contrairement à ce qu'avait décidé la Conférence nationale, le Haut Conseil de la République fut supprimé et la Charte d'union nationale ne fut pas rédigée, tandis que l'organe de régulation des médias changea de dénomination. Les régions économiques, les principes de politiques étrangère et administrative, l'équilibre interrégional, la restauration des autorités traditionnelles et leur association au pouvoir local ne furent pas non plus constitutionnalisés. Enfin, la Commission nationale des droits de l'Homme et les garanties qui devaient lui être accordées ainsi qu'aux associations de défense des droits de l'Homme n'étaient pas non plus conservées.

La méconnaissance des décisions préconstituantes de la Conférence nationale du Bénin demeura donc marginale, mais attesta des limites de ses choix techniques. Ils furent pourtant repris par les CNS postérieures, alors même qu'elles avaient pour la plupart formé des organes législatifs de transition plus politiques et que leurs linéaments constitutionnels demeuraient flous. Ces lacunes furent d'ailleurs à l'origine de conflits durant la reconstitutionnalisation. Il est donc regrettable que ni la Conférence nationale du Bénin, ni les CNS postérieures n'aient prévu de mécanismes plus efficaces.

Le premier aurait pu consister à former un organe inclusif exclusivement chargé de veiller à l'application des décisions prises par la Conférence nationale. D'autres organes originaires de transition inclusifs recoururent d'ailleurs à cette technique, même si elle ne fut pas nécessairement utilisée pour garantir les décisions préconstituantes.

En Afrique du Sud, le Transitional Executive Council (TEC)<sup>1365</sup> fut par exemple mis en place pour faciliter le passage de la première à la seconde phase de la transition constitutionnelle. Fruit d'un compromis entre l'ANC et le Parti national, qui refusait la mise en place d'un Gouvernement intérimaire<sup>1366</sup>, le TEC était principalement destiné à garantir la mise en œuvre de certaines décisions prises au sein du MPNP en permettant l'organisation d'élections démocratiques et l'établissement d'une Constitution intérimaire<sup>1367</sup>.

La composition du TEC était inclusive et fondée sur la cooptation. Ainsi, en vertu de la section 4 du TEC Act, chaque Gouvernement, parti politique ou organisation représenté ou ayant été représenté au sein du « Negotiating Council » (structure au sein de laquelle toutes les parties du MPNP étaient représentées) pouvait y prendre part à la condition de s'engager à observer et mettre en œuvre les décisions du TEC et à renoncer à l'usage de

1364 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 154, 157-162 et 177-180.

1365 Transitional Executive Council Act 151 of 1993, 27 octobre 1993. Texte disponible en ligne en anglais : [http://www.saflii.org/za/legis/num\\_act/teca1993336/](http://www.saflii.org/za/legis/num_act/teca1993336/).

1366 Heinz KLUG, *The Constitution of South Africa – A Contextual Analysis*, Hart Publishing, 2010, p. 34.

1367 Sur le TEC sud-africain, voir notamment John HATCHARD, « Towards Majority Rule in South Africa : The Transitional Executive Council Act 1993 », *Journal of African Law*, vol. 37, n° 2, 1993, p. 206-211.



la violence comme moyen de lutte politique<sup>1368</sup>. Chaque partie devait en outre être représentée par un membre et le désigner, ainsi que son suppléant, dans un délai de 7 jours.

Le TEC comprenait sept sous-conseils thématiques<sup>1369</sup> et ses prérogatives étaient étendues. En vertu de la section 13 du TEC Act, chaque Gouvernement et administration devait en premier lieu l'informer et lui transmettre tout projet de législation, de décision ou d'action intéressant les thématiques entrant dans son champ de compétence, le TEC pouvant lui opposer un veto. Il disposait également de larges pouvoirs d'enquête et de recommandations auprès de toutes les administrations et corps de police. Chaque sous-conseil disposait en outre de compétences spécifiques afférentes à son domaine d'action. L'ensemble de ses prérogatives devait lui permettre de remplir son mandat défini à la section 3 du TEC Act. Il était en effet chargé de créer et promouvoir un climat favorable à une participation politique libre. Pour ce faire, il devait éliminer tout obstacle aux activités politiques légitimes et toute forme d'intimidation. Il devait également veiller à la liberté de chaque parti politique de rechercher le soutien des électeurs et d'organiser des meetings ouverts à tous, à la pleine participation des femmes aux structures et processus transitoires et électoraux, ainsi qu'à ce que ni le Gouvernement ni l'administration n'utilisent de quelque manière que ce soit leurs pouvoirs pour avantager ou desservir aucun parti politique. Le TEC était également chargé de créer et promouvoir les conditions propices à la tenue d'élections libres et justes.

Trois autres organes furent également mis en place pour collaborer à ces objectifs. Ils étaient en revanche composés différemment. Deux d'entre eux avaient trait à la liberté et la pluralité des médias, tout particulièrement essentielles en période électorale. Il s'agissait de l'Independent Media Commission et de l'Independent Broadcasting Authority. Le dernier organe, l'Independent Electoral Commission (IEC), était quant à lui plus directement chargé de l'organisation des élections<sup>1370</sup>. Mise en place par l'IEC Act 150 of 1993<sup>1371</sup>, l'IEC devait administrer, organiser, superviser et mener des élections libres et justes, promouvoir

<sup>1368</sup> Toutefois les Gouvernements du Transkei, Bophuthatswana, Venda et Ciskei, ainsi que les partis politiques enregistrés uniquement dans ces provinces ou n'opérant que sur leurs territoires ne pouvaient participer, tant que les dispositions de l'Electoral Act, de l'Independent Electoral Commission Act, de l'Independent Media Commission Act et de l'Independent Broadcasting Authority Act de 1993 n'auraient pas été incorporées dans les législations de ces provinces. Le TEC pouvait également décider d'accueillir des représentants de groupes non participants à la condition qu'ils s'engagent au respect des deux conditions initialement posées. Réciproquement, il pouvait suspendre les participants ne respectant pas leurs engagements.

<sup>1369</sup> Ils étaient respectivement chargés du Gouvernement local et régional et des autorités traditionnelles, du Droit, de l'ordre public, de la stabilité et de la sécurité, de la Défense, des Finances, des Affaires étrangères, du Statut des femmes et des Renseignements.

<sup>1370</sup> L'IEC devait être composée de 7 à 11 membres nommés par le Président sur proposition du TEC et choisis pour leur impartialité, leur respectabilité et leurs qualifications. Ses membres devaient également ne pas être des personnalités politiques de haut niveau, être électeurs et représenter un large échantillon de la population. L'IEC devait en outre comprendre cinq personnalités internationales, toutefois dépourvues du droit de vote. Elle s'appuyait sur deux directions administratives chargées de l'administration et de l'observation des élections ainsi que sur un Secrétariat du contentieux électoral chargé de coordonner et diriger le travail des juridictions – d'instance, d'appel et suprême – chargées de le trancher.

<sup>1371</sup> Independent Electoral Commission Act 150 of 1993, 27 octobre 1993. Texte disponible en ligne en anglais : [http://www.saflii.org/za/legis/num\\_act/ieca1993321/](http://www.saflii.org/za/legis/num_act/ieca1993321/).

les conditions propices à ce résultat, déterminer et certifier les résultats des élections ainsi que leur caractère libre et équitable, mener l'éducation des électeurs, ainsi que prendre et appliquer la réglementation nécessaire à la réalisation de ces objectifs.

Les organes mis en place par le MPNP sud-africain n'étaient donc pas directement destinés à garantir l'effectivité des principes constitutionnels négociés. Ils démontrent toutefois que la mise en place d'organes spécifiquement dédiés à veiller au respect des décisions prises au sein de l'organe originaire constitue une possibilité. Ils contribuèrent d'ailleurs indirectement à la rationalité de la transition constitutionnelle en favorisant le consensus entre les participants au sein du MPNP et en maintenant son esprit dans la période comprise entre la fin de ses travaux et la mise en place des institutions de transition. En Tunisie, l'ISROR recourut à une méthode analogue en mettant en place l'Instance supérieure indépendante pour les élections (ISIE)<sup>1372</sup>, tandis que le Gouvernement provisoire créait l'Instance nationale de réforme de l'information et de la communication (INRIC)<sup>1373</sup>. S'ils jouèrent un rôle majeur dans la réussite du passage à la seconde phase du processus, ces deux organes étaient toutefois moins ambitieux que le TEC sud-africain.

L'échec de l'expérimentation menée en Pologne témoigna toutefois de la prépondérance de la volonté des acteurs dans la mise en œuvre des accords et dans le maintien de leurs relations notamment si le dispositif prévu est peu contraignant. A l'issue de la Table ronde, fut en effet mise en place une Commission d'entente destinée à faciliter l'application de l'accord jusqu'aux élections. Non permanente et non institutionnalisée, son rôle demeura cependant très marginal. Solidarité n'avait en effet accepté qu'à regret et en raison de l'insistance de l'Eglise sa création, car le syndicat n'était pas favorable à l'institutionnalisation de ses relations avec les acteurs internes à l'ancien régime<sup>1374</sup>. Sa première réunion du 18 avril 1989 se tint le lendemain de la légalisation de Solidarité<sup>1375</sup>. Symbolique, car elle réunit lors de ces deux phases des acteurs tels que le Général Jaruzelski, le Premier ministre Rakowski, le Général Kiszczak, Lech Walesa et Bronislaw Geremek, cette réunion se limita pour une large part à dresser la liste des manques commis par le

1372 L'ISIE est régie par le décret-loi n° 2011-27 du 18 avril 2011 portant création d'une instance supérieure indépendante pour les élections (texte disponible en ligne et en français : [http://nawaat.org/portail/wp-content/uploads/2014/05/Decret-loi2011\\_35.pdf](http://nawaat.org/portail/wp-content/uploads/2014/05/Decret-loi2011_35.pdf)).

1373 Décret-loi n° 2011-10 du 2 mars 2011 portant création d'une instance nationale indépendante de réforme du secteur de l'information et de la communication, dont le texte est consultable en ligne et en français : <http://www.cnudst.rnrt.tn/jortsrc/2011/2011f/jo0142011.pdf>.

1374 « On pouvait craindre que le pouvoir ne réussît à endiguer tout le processus pour absorber en son sein les nouvelles élites politiques de l'opposition. *Ce risque était un élément naturel du mécanisme d'évolution et l'une des raisons pour lesquelles nous avons longtemps hésité à accepter la proposition faite par nos interlocuteurs de créer une commission d'entente. En définitive, c'est l'expérience de l'épiscopat qui a emporté la décision, dans la mesure où celui-ci considérait que la Commission commune des représentants de l'Etat et de l'Eglise, qui existait depuis longtemps, était une institution utile. Mais même lorsque nous avons accepté la création de la Commission d'entente, nous n'étions pas persuadés de son bien-fondé* ». Bronislaw GEREMEK, *La Rupture – La Pologne du communisme à la démocratie*, Editions du Seuil, 1991, p. 141.

1375 Bronislaw GEREMEK, *La Rupture – La Pologne du communisme à la démocratie*, Editions du Seuil, 1991, p. 135.

Gouvernement dans la mise en œuvre de l'accord<sup>1376</sup>. Une seconde conférence se tint le 2 juin 1989, entre les deux tours des élections législatives, afin de régler les difficultés posées par les très faibles scores réalisés par la liste nationale des acteurs internes au régime lors du premier tour<sup>1377</sup>. Le rôle de la Commission d'entente, supposée permettre la transition entre la Table ronde et le Parlement élu, fut donc en fait très restreint.

Dans le contexte post-conflit du Burundi et de la RDC, où la mise en œuvre des accords était un enjeu pour la démocratisation et pour la paix, la mise en place d'organes destinés à assurer leurs suivis fut également prévue. Au Burundi, la Commission de suivi de l'Accord d'Arusha fut ainsi créée en novembre 2000 et commença à se réunir à compter de janvier 2001<sup>1378</sup>. Elle comprenait 29 membres représentant les acteurs burundais, régionaux et internationaux à l'Accord<sup>1379</sup>. En RDC, l'Accord global et inclusif imposa également la mise en place d'une Commission de suivi afin de garantir le respect de ses stipulations. Présidée par le Président Kabila, elle était composée de deux représentants par composantes et d'un représentant par entité<sup>1380</sup>.

La Conférence nationale du Bénin aurait ainsi pu créer un organe arbitre, impliqué ni dans le jeu institutionnel, ni dans la reconstitutionnalisation, qui aurait pu veiller à l'application de ses directives, plus efficacement que le HCR. Elle aurait toutefois pu opter pour un mécanisme plus audacieux encore. Même si elle ne constitutionnalisa pas explicitement ses décisions préconstituantes, leur matière et sa compétence normative auraient pu lui permettre de les garantir *via* un contrôle juridictionnel de constitutionnalité. Cette solution fut imaginée en Afrique du Sud, où le MPNP n'hésita pas à tirer toutes les conséquences des limites posées à l'exercice du pouvoir constituant originaire. L'article 71 de la Constitution intérimaire de 1993 disposait en effet, d'une part, que l'Assemblée constituante devrait se conformer aux principes constitutionnels intégrés à son annexe 4 et, d'autre part, que la Cour constitutionnelle garantirait l'effectivité de cette disposition. Aucune disposition de la future Constitution ne pourrait ainsi entrer en vigueur tant que

1376 Pierre BUHLER, *Histoire de la Pologne communiste – Autopsie d'une imposture*, Karthala, 1997, p. 735.

1377 Bronislaw GEREMEK, *La Rupture – La Pologne du communisme à la démocratie*, Editions du Seuil, 1991, p. 179.

1378 La mise en place de la Commission de suivi de l'application de l'Accord était prévue à l'article 3 du Protocole V de l'Accord d'Arusha consacré aux garanties pour l'application de l'Accord.

1379 Elle comprenait ainsi 19 représentants des parties burundaises, ainsi que six représentants de la société civile, et quatre membres représentant respectivement les Nations Unies, l'Union Africaine, la région et la communauté des donateurs. Elle était présidée par le représentant du Secrétaire général des Nations Unies pour la région des Grands Lacs, l'Éthiopien Berhanu Dinka.

1380 Le Comité de suivi de la mise en œuvre de l'Accord global et inclusif fut mis en place en avril 2003 et comprenait Samba Kaputo et Didier Etumba pour le Gouvernement, Olivier Kamitatu (ensuite remplacé par Thomas Luhaka) et Alexis Thambwe Mwamba pour le MLC, Azarias Ruberwa et Jean-Pierre Ondekane (ensuite remplacés par Moïse Nyarubao et Jean-Marie Emungu) pour le RCD, Matenda-Kyelu et Mgr Kuye-Ndondo pour la Société civile, Joseph Olenghankoy et Pierre Pay Pay pour l'Opposition politique, Sumaili Koloso pour le RCD-ML, Tshibwabwa Ashila Pashi pour le RCD-N et Anselme Enerunga pour les Maï-Maï. Gauthier DE VILLERS, *RDC De la guerre aux élections – L'ascension de Joseph Kabila et la naissance de la Troisième République (janvier 2001-août 2008)*, L'Harmattan, « Cahiers africains », n° 75, 2009, p. 223.

la Cour constitutionnelle n'aurait pas certifié qu'elle était dans son intégralité conforme aux principes constitutionnels<sup>1381</sup>.

Innovante, cette garantie juridictionnelle des décisions pré-constituantes attributives fut décisive dans l'acceptation par les acteurs internes à l'ancien régime de la rédaction de la future Constitution par une assemblée élue. Elle les protégeait en effet – quels que soient les résultats électoraux – d'une remise en cause du pacte négocié au sein du MPNP, puis intégré à la Constitution intérimaire. Même en l'absence d'élection, elle aurait pu au Bénin être très utile pour l'interprétation et la garantie des linéaments constitutionnels.

Cette technique peut certes sembler contrevenir au rôle classique du juge constitutionnel, dans la mesure où il intervient alors non pour garantir la Constitution, mais pour limiter la liberté d'action du pouvoir constituant originaire. Une analyse plus approfondie montre toutefois qu'elle est en réalité logique sur les plans théorique et pratique. Comme le souligne Xavier Philippe<sup>1382</sup>, la certification de la Constitution ne revient en premier lieu aucunement à reconnaître l'existence de principes supraconstitutionnels s'imposant au pouvoir constituant originaire. Les principes constitutionnels ont en effet une simple valeur constitutionnelle du fait de leur inclusion à la Constitution de transition et ne s'imposent donc qu'au pouvoir constituant qu'elle habilite et non de manière permanente. Ils traduisent donc la seule adoption d'un acte préconstituant constitutionnalisé et garanti par un juge constitutionnel. De même, l'intervention du juge constitutionnel dans la reconstitutionnalisation n'est pas une immixtion, son intervention ayant au contraire été soigneusement décidée par les acteurs de la transition, auteurs de l'acte préconstituant, et établie par une prescription constitutionnelle. La décision de certification s'inscrit ainsi finalement dans le cadre habituel du contrôle juridictionnel de la validité d'une norme, toutefois exercé dans un contexte exceptionnel.

La Cour constitutionnelle sud-africaine le rappela d'ailleurs dans la première décision qu'elle rendit dans le cadre du processus de certification. Elle affirma en effet que sa fonction n'était pas politique, mais bien juridictionnel : « *this Court has no power, no mandate and no right to express any view on the political choices made by the Constitutional Assembly in drafting the New Text, save to the extent that such choices may be relevant either to compliance or non-compliance with the Constitutional Principles. Subject to that qualification, the wisdom or otherwise of any provision of the New Text is not this Court's business* »<sup>1383</sup>.

1381 Un cinquième des membres de l'Assemblée constitutionnelle pouvait en outre demander à son président de saisir la Cour constitutionnelle afin qu'elle formule un avis quant à la conformité d'un projet constitutionnel intégral ou partiel.

1382 Xavier PHILIPPE, « La Cour constitutionnelle sud-africaine et le règlement des conflits politiques », *RFDC*, 1996, n° 27, p. 490.

1383 Constitutional Court, Certification of the Constitution of the Republic of South Africa, 1996 (CCT 23/96) [1996] ZACC 26 ; 1996 (4) SA 744 (CC) ; 1996 (10) BCLR 1253 (CC), 6 septembre 1996, § 27.

Le recours à la certification fut très efficace en Afrique du Sud. Cinq partis politiques<sup>1384</sup> et quatre-vingt-quatre organisations privées ou individus présentèrent des requêtes relatives à la non-conformité du projet de Constitution<sup>1385</sup>. La décision rendue par la Cour constitutionnelle fut particulièrement détaillée et conclut à la non-conformité du projet constitutionnel au regard des principes constitutionnels établis dans la Constitution intérimaire. Il ne fut donc pas certifié. Elle tint à affirmer que la grande majorité d'entre eux avaient été respectés et que l'établissement d'un nouveau texte pleinement compatible ne poserait pas de difficultés majeures<sup>1386</sup>. Cependant, elle mit en exergue les manquements au compromis passé au sein du MPNP et constitutionnalisés<sup>1387</sup>.

Ils traduisaient les inflexions qu'avait pu lui apporter l'ANC, grâce à son poids au sein de l'Assemblée. Les plus importantes concernaient notamment les pouvoirs des Provinces, les pouvoirs et moyens d'existence des collectivités locales, ainsi que la procédure de révision de la Constitution. La Cour constitutionnelle estima notamment qu'il appartenait à l'Assemblée de prévoir des procédures spécifiques plus contraignantes et modulées selon l'importance de la disposition révisée. Cette exigence n'était pas explicite dans le principe constitutionnel, dont la rédaction était assez vague. L'interprétation de la Cour permit donc d'en préciser les contours et de renforcer la protection de la future Constitution consensuelle et des groupes minoritaires.

L'Assemblée constituante se conforma alors à l'article 71 de la Constitution intérimaire et adopta un nouveau projet constitutionnel le 11 octobre 1996. Il fut cette fois certifié, dans toutes ses dispositions, par la Cour constitutionnelle, comme conforme aux 34 principes constitutionnels<sup>1388</sup>. Par ce procédé original, l'effectivité des décisions pré-constituantes, constitutionnalisées dans la Constitution intérimaire, fut donc pleinement garantie. Cette solution originale, parfaitement adaptée aux besoins spécifiques de la transition, fut paradoxalement créée sur la base d'une technique classique : le contrôle de constitutionnalité.

L'usage d'une telle technique lors de la transition béninoise aurait également été très utile afin d'éviter que la Constitution post-transitionnelle ne soit pas pleinement conforme aux décisions préconstituantes de la Conférence nationale. Elle n'aurait cependant pas réglé toutes les difficultés rencontrées lors du processus reconstituant, telles que

1384 « *The African Christian Democratic Party (« ACDP »), the Democratic Party (« DP »), the Inkatha Freedom Party (« IFP ») (which was joined by the KwaZulu-Natal Province), the National Party (« NP ») and the Konse-rwatiewe Party (« KP »). The majority party, the African National Congress (« ANC »), was not represented but intimated that it supported the submissions on behalf of the CA ».*

1385 Constitutional Court, Certification of the Constitution of the Republic of South Africa, 1996 (CCT 23/96) [1996] ZACC 26 ; 1996 (4) SA 744 (CC) ; 1996 (10) BCLR 1253 (CC), 6 septembre 1996, § 24.

1386 Constitutional Court, Certification of the Constitution of the Republic of South Africa, 1996 (CCT 23/96) [1996] ZACC 26 ; 1996 (4) SA 744 (CC) ; 1996 (10) BCLR 1253 (CC), 6 septembre 1996, § 483.

1387 Pour davantage de détails, voir Xavier PHILIPPE, « Chronique – République d'Afrique du Sud », *RFDC*, n° 29, 1996, p. 163-174.

1388 Constitutional Court, Certification of the Amended Text of the Constitution of The Republic Of South Africa, 1996 (CCT37/96) [1996] ZACC 24 ; 1997 (1) BCLR 1 ; 1997 (2) SA 97, 4 décembre 1996, § 205.

par exemple la limitation d'âge pour l'éligibilité présidentielle, dans la mesure où les linéaments adoptés par la Conférence nationale étaient bien moins complets et détaillés que les trente-quatre principes arrêtés au sein du MPNP. Son absence ne traduit cependant pas une incohérence avec la logique de la transition. La mise en place d'une telle garantie juridictionnelle nécessitait en premier lieu que les acteurs en aient l'idée et donc, en 1990, l'inventent. Elle impliquait en outre l'existence d'un juge constitutionnel parfaitement indépendant et impartial et techniquement très performant. Or, une telle juridiction n'existait pas au Bénin à cette époque. Enfin, en l'absence de tout mécanisme de contrôle, la Constitution du Renouveau démocratique fut globalement conforme aux décisions pré-constituantes de la Conférence nationale, ce qui confirme la bonne foi dont firent preuve les acteurs béninois.

Il convient à cet égard de souligner que, quels que soient les mécanismes constitutionnels de rationalisation prévus, la volonté des acteurs demeure prépondérante dans leur mise en œuvre. Ainsi, au Burundi, une procédure de certification avait également été prévue, ce qui s'explique très certainement par le rôle central que joua l'Afrique du Sud dans la facilitation des négociations, mais elle ne fut pas utilisée.

L'article 15 du chapitre II protocole II de l'Accord d'Arusha stipulait qu'après l'adoption du projet constitutionnel, son texte soit soumis à la Cour constitutionnelle, afin qu'elle vérifie sa conformité aux principes pré-constituants qu'il comprenait. En cas de refus de validation, l'Assemblée nationale de transition devait modifier le texte dans un délai de trente jours avant de le soumettre à nouveau à la Cour constitutionnelle. Une fois validé, le projet devait enfin être approuvé par référendum. Le dispositif fut partiellement constitutionnalisé à l'article 183 de la Constitution de transition, qui disposait que la Cour constitutionnelle est compétente pour « *vérifier si la Constitution post-transition adoptée par l'Assemblée nationale de transition est conforme à l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi* ». <sup>1389</sup>. L'ensemble des précautions constitutionnelles avaient donc été prises, mais les acteurs de la transition parvinrent à les contourner.

Le Parlement de transition réuni en Congrès adopta, le 17 septembre 2004, un projet de Constitution intérimaire post-transition, qui fut promulgué par la loi n° 1/018 du 20 octobre 2014. Or, cette Constitution, très ambiguë puisqu'elle était à la fois intérimaire et post-transition, ne prévoyait ni procédure de certification par la Cour constitutionnelle, ni d'ailleurs aucune règle préconstituante relative à une future Constitution définitive.

<sup>1389</sup> L'Accord d'Arusha prévoyait en outre un mécanisme destiné à garantir la mise en œuvre des décisions pré-constituantes matérielles y compris en cas de blocage du processus constituant. Il stipulait ainsi que si aucun texte dûment adopté n'a été validé et approuvé par référendum dans les 23 mois qui suivent le début de la transition, la Commission de suivi de l'application peut demander à des experts nationaux ou internationaux de préparer un texte conforme aux principes énoncés dans l'Accord. Ces experts tiennent compte de tous les textes non validés et des arrêts de la Cour constitutionnelle. Le texte élaboré par les experts est soumis à une approbation directe par voie de référendum une fois adopté, il devient la Constitution de la période post-transition. S'il n'est pas adopté, il sert de Constitution provisoire au corps législatif et à l'exécutif élus pendant la période de transition aux termes des dispositions de l'Article 21 du présent Protocole. Ce corps législatif initialement élu élabore une Constitution et l'adopte conformément à la procédure prévue au chapitre premier du présent Protocole pour modifier la Constitution de la période post-transition.

Son article 307 se bornait en effet à préciser que la Constitution intérimaire post-transition demeurerait en application jusqu'à la promulgation de la Constitution post-transition votée par référendum et entrerait en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2004. En revanche, l'article 306 disposait expressément que la Constitution de transition du 28 octobre 2001 était abrogée.

L'inclusion du projet de Constitution dans une Constitution intérimaire post-transition abrogeant la Constitution de transition eut pour effet de priver la Cour constitutionnelle de sa compétence de le contrôler et notamment de vérifier sa conformité avec l'Accord d'Arusha. Elle affirma en effet, dans un arrêt du 27 octobre 2004<sup>1390</sup>, qu'elle ne pouvait tirer sa compétence d'une Constitution abrogée – les requérants ayant invoqué l'article 183 de la Constitution de transition – et qu'elle était donc incompétente pour statuer sur les requêtes la saisissant. Le rôle de la Cour constitutionnelle dans le processus reconstituant se limita donc à la vérification du référendum constitutionnel organisé le 28 février 2005, cette compétence lui ayant été confiée par l'article 228 de la Constitution intérimaire post-transition<sup>1391</sup>. A son issue, la Constitution définitive, identique à la Constitution intérimaire post-transition<sup>1392</sup>, put être promulguée.

L'expérience burundaise est illustrative des limites de la rationalisation des transitions par le droit constitutionnel. La simple prévision de mécanismes adaptés et innovants ne suffit en effet pas à garantir leur effectivité. Ainsi, l'Accord d'Arusha n'était pas formellement constitutionnel, mais la Constitution de transition avait repris ses stipulations sans que cela ne suffise à contraindre les participants à s'y conformer pleinement. Le droit constitutionnel de transition demeure donc d'abord un outil dépendant de la volonté des acteurs, même s'il peut utilement réguler les processus inclusifs et négociés. Le respect global des directives données par la Conférence nationale du Bénin concernant la future Constitution en l'absence de contrôle juridictionnel en atteste *a contrario*.

La portée matérielle de la dérogation à la procédure prévue par l'Accord d'Arusha ne doit cependant pas être surestimée. En effet, les décisions pré-constituantes relatives au partage du pouvoir entre les ethnies tant par l'instauration de quotas au sein du pouvoir exécutif<sup>1393</sup>, du pouvoir législatif<sup>1394</sup>

1390 Arrêt RCCB 103/104/105/108 du 27 octobre 2004. La version officielle de cet arrêt est consultable en ligne : <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Constitution/Cour%20Constitutionnelle/CC%202001/RCCB103-104-105-108.pdf>.

1391 Par son arrêt RCCB 121 du 18 mars 2005, elle en constata la régularité et en proclama les résultats définitifs. Elle établit ainsi le taux de participation à 83,53 % et à 90,40 % les voix exprimés en faveur du projet constitutionnel. La version officielle de cet arrêt est consultable en ligne : <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2143/files/DPP%20Burundi/Constitution/Cour%20Constitutionnelle/CC%202001/RCCB121.pdf>.

1392 A l'exception des trois derniers titres consacrés aux dispositions particulières pour la première période post-transition, aux dispositions transitoires et aux dispositions finales.

1393 L'article 124 de la Constitution prévoit notamment que les deux vice-présidents que le Président doit nommer appartiennent à des groupes ethniques et des partis politiques différents et qu'il soit tenu compte dans leur nomination du caractère prédominant de leur appartenance ethnique au sein de leurs partis politiques respectifs.

1394 L'article 164 de la Constitution dispose ainsi : « L'Assemblée nationale est composée d'au moins cent députés à raison de 60 % de Hutu et de 40 % de Tutsi, y compris un minimum de 30 % de femmes, élus au suffrage universel

et même des conseils communaux<sup>1395</sup>, que par la mise en place de majorités qualifiées pour la prise de décision<sup>1396</sup>, furent en effectivement respectées dans la Constitution définitive. Cette préservation des principes négociés fut notamment possible grâce à la composition des institutions de transition qui, par son caractère inclusif et équilibré, imposait le respect du consensus<sup>1397</sup>.

Toutefois, le non-respect de la procédure établie par l'Accord d'Arusha demeure contestable. Au-delà de la position retenue par la Cour constitutionnelle qui est elle-même critiquable<sup>1398</sup>, l'attitude des acteurs interroge surtout. Si elle fut le fruit d'un consensus passé entre les participants<sup>1399</sup>, la méconnaissance des règles initialement négociées, actées et supposées prévaloir sur les suivantes est problématique dans la perspective du renouvellement des pratiques politiques et de la restauration de l'Etat de droit. Qu'il ait été ou non matériellement constitutionnel, l'Accord d'Arusha était en effet un acte pré-constituant et devait donc en tant que tel être respecté par ses auteurs.

Bien que traduisant une rationalisation constitutionnelle incomplète, l'absence d'un mécanisme de garantie des décisions préconstituant de la Conférence nationale du Bénin est moins significative que la méconnaissance des règles fixées par les acteurs

---

*direct pour un mandat de cinq ans et de trois députés issus de l'ethnie Twa cooptés conformément au code électoral. Au cas où les résultats du vote ne reflètent pas les pourcentages sus-visés, il est procédé au redressement des déséquilibres y afférents au moyen du mécanisme de cooptation prévu par le code électoral ». Son article 180 prévoit également que « le Sénat est composé de : 1) Deux délégués de chaque province, élus par un collège électoral composé de membres des Conseils communaux de la province considérée, provenant de communautés ethniques différentes et élus par des scrutins distincts ; 2) Trois personnes issues de l'ethnie Twa ».*

- 1395** L'article 266 de la Constitution dispose : « La commission électorale nationale indépendante veille à ce que les conseils communaux reflètent d'une manière générale la diversité ethnique de leur électoral. Au cas où la composition d'un conseil communal ne refléterait pas cette diversité ethnique, la commission électorale nationale indépendante peut ordonner la cooptation au Conseil de personnes provenant d'un groupe ethnique sous-représenté, à condition que les personnes ainsi cooptées ne constituent pas plus d'un cinquième des membres du Conseil. Les personnes à coopter sont désignées par la commission électorale nationale indépendante ».
- 1396** L'article 175 et 186 de la Constitution respectivement afférents à l'Assemblée nationale et au Sénat disposent ainsi que les deux chambres ne peuvent valablement délibérer que si les deux tiers de leurs membres sont présents et que les décisions sont prises à la majorité des deux tiers des sénateurs présents ou représentés. L'article 300 de la Constitution affirme par ailleurs que « le projet ou la proposition d'amendement de la Constitution est adopté à la majorité des quatre cinquièmes des membres qui composent l'Assemblée nationale et des deux tiers des membres du Sénat ».
- 1397** Elle se fonda également sur la signature à Prétoria, le 6 août 2004, d'un accord de partage de pouvoir au Burundi. Cet accord, négocié sous l'égide du facilitateur Jacob Zuma, s'inscrivait dans la lignée de l'Accord d'Arusha et lui demeurait donc fidèle. Destiné à débloquent le processus constituant, il ne fut toutefois pas signé ni par les partis du G10, dont l'Uprona et le Parena, ni par le CNDD-FDD. Son contenu fut néanmoins intégré au projet de Constitution intérimaire post-transition. La version officielle de ce texte est disponible en ligne et en français : <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2673/files/Burundi%20DPP/constitution/histor/060804.pdf>.
- 1398** D'un strict point de vue formel, la motivation de son arrêt est tout problématique. La Cour constitutionnelle statua en effet le 27 octobre 2004. Or, si la Constitution intérimaire post-transition avait à cette date été promulguée, son article 307 prévoyait qu'elle n'entrerait en vigueur que le 1<sup>er</sup> novembre. Dès lors, l'abrogation de la Constitution de transition inscrite à l'article 306 n'aurait dû être considérée comme acquise qu'à cette date. En outre, comme d'autres juges constitutionnels en période de transition avant elle, la Cour constitutionnelle aurait pu faire prévaloir l'esprit de la transition sur la lettre de la Constitution intérimaire post-transition et donc se fonder sur l'Accord d'Arusha pour procéder à la certification, même s'il n'était pas formellement constitutionnel.
- 1399** Il est difficile d'établir si l'adoption de la Constitution intérimaire post-transition, qui n'incluait plus le contrôle par la Cour constitutionnelle du projet de Constitution, fut un choix délibéré destiné à l'éviter ou une simple conséquence des difficiles négociations constitutionnelles.



burundais. Le respect du droit constitutionnel de transition est en effet important et indicatif, car sa fonction n'est pas seulement la seule rationalisation de la transition, mais aussi l'apprentissage par les acteurs et la société civile de nouveaux standards constitutionnels, dont le constitutionnalisme. Il est ainsi susceptible de contribuer à la consolidation. Cette logique, qui vaut pour les actes préconstituants, est tout particulièrement importante pour les Constitutions de transition.

## SECTION 2. LA GESTION CONSTITUTIONNELLE DE LA SECONDE PHASE DE LA TRANSITION

Le droit constitutionnel de transition ne se limite pas à la déconstitutionnalisation et la reconstitutionnalisation et donc à gérer le passé et le futur. La rationalisation du processus de transition implique fréquemment la gestion du présent. Au Bénin, elle ne concerna que la seconde phase de la transition.

Durant la première phase, la Conférence nationale – extra-institutionnelle – cohabita en effet avec les institutions de l'ancien régime, même si leur fonctionnement était altéré par l'amorce de la transition. La nécessité de gérer le présent ne s'imposa donc qu'après la déconstitutionnalisation du régime précédent. Elle créa en effet un vide constitutionnel, que les acteurs entendirent combler avant l'adoption de la Constitution définitive. Néanmoins, la déconstitutionnalisation était elle-même consécutive de leur volonté de gérer la transition selon des règles différentes de l'ancien régime. Déconstitutionnalisation et gestion constitutionnelle de la transition sont donc en réalité unies par un lien de cause à effet à double sens.

Ainsi, lors de la clôture de ses travaux, la Conférence nationale du Bénin acheva la déconstitutionnalisation du régime kérékiste et adopta simultanément les décisions relatives à la gestion de la seconde phase de la transition. Comme ses décisions déconstituantes et reconstituantes, elles ne furent pas seulement matériellement constitutionnelles, mais demeurèrent néanmoins ambivalentes. Elles étaient en effet juridiquement contraignantes et directement exécutoires en raison de la déclaration de souveraineté de la Conférence nationale, mais conservaient un formalisme restreint. Les décisions relatives à la seconde phase de la transition furent ainsi uniquement listées dans son Rapport, avant que le HCR ne pallie cette carence en les constitutionnalisant expressément. Les CNS postérieures adoptèrent quant à elles directement et en leur sein une Constitution de transition.

Ce choix d'une gestion formellement constitutionnelle de la transition n'est pas neutre. Il permet en effet de rendre les règles adoptées visibles et accessibles et d'affirmer leur valeur juridique afin de favoriser leur respect. En outre, la Constitution de transition adoptée au Bénin montre que – contrairement à ce que pourraient laisser croire son caractère provisoire et la volonté de combler le vide juridique – le droit constitutionnel

de transition du présent n'est pas nécessairement exclusivement institutionnel et ne se borne pas forcément à l'organisation pragmatique de la transition. Cette Constitution de transition imposa en effet un cadre entièrement renouvelé, c'est-à-dire de nouveaux principes directeurs et des limites à l'exercice du pouvoir politique. Cet objet et cette finalité étendues ne lui sont pas propres. L'analyse comparative montre au contraire que la gestion constitutionnelle de la transition se généralise depuis les années 1990 et que ce mouvement répond tant à l'étoffement du droit constitutionnel intérimaire, qu'aux vertus reconnues au constitutionnalisme.

Ainsi, au Bénin, le droit constitutionnel de transition du présent fut paradoxalement au moins autant rationalisant pour la transition elle-même (§ 1), que pour l'avenir (§ 2). Il contribua en effet à la restauration du Droit, d'une part, et à l'apprentissage des règles démocratiques, d'autre part, ce qui favorisa la réussite de la consolidation démocratique.

## § 1. La rationalisation immédiate de la transition

En raison de la révolution constitutionnelle consensuelle opérée par la Conférence nationale du Bénin, la gestion constitutionnelle de la seconde phase de transition qu'elle initia fut incomplète formellement, mais maximale matériellement (A). Elle fut cependant *in fine* efficace, car elle permit effectivement de réguler la période de transition, ce qui atteste des ambiguïtés de la rationalisation constitutionnelle de la transition (B).

### A. L'adoption graduelle d'une Constitution de transition

Au Bénin, la Conférence nationale procéda à la gestion de la période transitoire en suivant une méthode similaire à celle qu'elle utilisa pour la déconstitutionnalisation. Elle ne prit ainsi pas d'acte expressément constitutionnel. Les dispositions destinées à gérer ce qu'elle nomma la période transitoire figurèrent ainsi uniquement dans la deuxième partie du Rapport de la Commission des lois et des affaires constitutionnelles qu'elle avait adopté.

Néanmoins, la valeur juridique que leur attachait la Conférence nationale était visible dans les visas les précédant. Ils citaient en effet non seulement les textes par lesquels elle avait affirmé sa souveraineté<sup>1400</sup>, mais aussi l'article 3 du Règlement intérieur, qui lui donnait compétence, en conséquence de sa souveraineté, pour adopter une Charte nationale permettant « *d'organiser la période transitoire pendant laquelle seront mises en œuvre les résolutions arrêtées par la présente Conférence* »<sup>1401</sup>. Il était ensuite précisé

<sup>1400</sup> Article 3 du Règlement intérieur et déclaration du 25 février 1990.

<sup>1401</sup> *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 53.

qu'en vertu des dispositions précitées, la Conférence nationale décidait de créer les institutions suivantes.

En dépit de ce préambule affirmant le caractère exécutoire des décisions prises, leur valeur juridique n'était donc pas explicite. Par ailleurs, la suite du texte ne présentait pas le formalisme habituel d'une Constitution et n'était par exemple pas rédigée sous la forme d'articles, mais de parties (sous la forme de I., II., ...). Le contenu était également succinct. Concernant le Président de la République, la seule disposition indiquait par exemple qu'il était le Chef de l'Etat, chef suprême des armées et qu'il représentait l'Etat. Les missions et la composition du HCR étaient ensuite indiquées, sans toutefois davantage de précisions sur son fonctionnement ou même sur le mode d'adoption de ses décisions. Il en allait de même du Premier ministre, du Gouvernement et de la Commission nationale chargée de la rédaction d'une nouvelle Constitution. Les relations entre les pouvoirs exécutif et législatif n'étaient ainsi pas précisées. La partie consacrée aux institutions de transition comprenait enfin le calendrier, qui prévoyait notamment les dates des élections législatives et présidentielle et de l'installation des futures institutions définitives.

Comme il l'avait fait précédemment pour la déconstitutionnalisation, le Président Kérékou mit en œuvre les décisions prises par la Conférence nationale. Suite à l'abrogation de la Loi fondamentale de 1977 par l'ordonnance n° 90-001 du 1<sup>er</sup> mars 1990, le Rapport de la Commission des Lois et des affaires constitutionnelles adopté par la Conférence nationale était d'ailleurs le seul texte en vigueur. Outre la dissolution des institutions précédentes, il prit ainsi plusieurs ordonnances et décrets d'application également promulgués le 1<sup>er</sup> mars 1990<sup>1402</sup> : – ordonnance n° 90-003 portant nouvelle dénomination de l'Etat, – ordonnance n° 90-004 portant création du Haut Conseil de la République, – décret n° 90-43 portant nomination du Premier ministre, – décret n° 90-44 portant création de la Commission constitutionnelle, – décret n° 90-45 portant gouvernement intérimaire de la République populaire du Bénin (en date du 2 mars 1990).

Le Président Kérékou respecta ainsi la volonté exprimée par la Conférence nationale. Les textes qu'il prit ajoutèrent donc très peu au Rapport qu'elle avait adopté. Ainsi, l'ordonnance n° 90-003 du 1<sup>er</sup> mars 1990 ne prévoyait que la continuité juridique, tandis que le décret n° 90-043 n'ajoutait que la présidence du Conseil des ministres par le Président. Les autres textes ne contenaient quant à eux aucune précision supplémentaire. Si cette retenue était dans la logique de la transition, un problème fondamental demeurait. Au-delà de la valeur formellement peu précise du Rapport, ses dispositions étaient en effet incomplètes, ce qui créait un véritable vide juridique.

Dans un premier temps, les institutions de transition fonctionnèrent donc en grande partie sur la base de pratiques, la seconde phase de la transition n'étant alors pas pleinement gérée par le droit constitutionnel. Le HCR tenta peu à peu de pallier l'absence de

<sup>1402</sup> Robert DOSSOU, *Rapport introductif n° 1 : L'expérience béninoise de la Conférence nationale*, in *Bilan des conférences nationales et autres processus de transition démocratique en Afrique*, OIF, Cotonou, 19-23 février 2000, p. 601-602.

norme écrite par l'adoption sporadique de textes<sup>1403</sup>. Ainsi, il adopta, le 10 avril 1990, son Règlement intérieur, qui avait force de loi (article 74) et fixait des règles excédant le contenu habituel de ce type de texte, telles que le remplacement des membres, l'immunité parlementaire, la compétence donnée au Chef de l'Etat de convoquer les sessions extraordinaires, l'obligation faite au Gouvernement de lui transmettre les documents relatifs au budget ou la possibilité de voter des motions de censure. Le HCR tenta également de remédier à l'insuffisance du Rapport Glélé concernant la distribution des compétences relatives aux affaires étrangères entre les deux têtes de l'Exécutif par la loi n° 90-017 du 3 juillet 1990 portant confirmation des pouvoirs du Premier ministre en matière de conclusion des traités. Il adopta enfin des lois supprimant ou remplaçant des textes rattachés à la Loi fondamentale de 1977.

Pourtant, l'intervention du HCR restait insuffisante pour régler l'ensemble des questions constitutionnelles encore en suspens. Une Constitution de transition était cependant en préparation depuis plusieurs semaines. Le HCR avait en effet adopté, le 21 mai 1990, la loi constitutionnelle n° 90-009, mais le Gouvernement, sur la base d'une pratique qui serait consacrée ensuite textuellement, demanda une seconde lecture. Le deuxième projet fut finalement approuvé le 30 juillet en tant que loi constitutionnelle n° 90-022 portant organisation des pouvoirs de la période transitoire. Promulguée par le Président de la République le 13 août 1990, elle devint ainsi la Constitution de transition.

La Conférence nationale n'avait certes pas prévu la compétence du HCR pour adopter cette loi constitutionnelle<sup>1404</sup>. Toutefois, son intervention demeurait cohérente avec le schéma institutionnel qu'elle avait établi puisqu'il était expressément chargé de contrôler le suivi de ses décisions et d'exercer la fonction législative. Or, le Rapport Glélé était incomplet et n'avait d'ailleurs pas circonscrit la compétence du HCR. Il put donc légitimement s'estimer compétent pour intervenir en matière d'organisation des pouvoirs publics. Le plus important fut d'ailleurs qu'il respecta la logique de la transition en se conformant aux prescriptions du Rapport adopté par la Conférence nationale, en privilégiant une écriture concertée avec le pouvoir exécutif et en palliant des lacunes qui auraient pu mettre en péril le processus. La composition du HCR très resserrée autour des grandes figures de la Conférence nationale et notamment de son Président y contribua très certainement et conforta également l'autorité de la loi constitutionnelle adoptée.

Comme le montre le tableau ci-dessous, la gestion constitutionnelle de la transition au Bénin fut donc aussi graduelle que la déconstitutionnalisation.

1403 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 112-113.

1404 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 115-116.

**TABLEAU 20. L'établissement par strates de la Constitution de transition béninoise**

Auteur	Texte adopté
Conférence nationale	Rapport de la Commission des lois et des affaires constitutionnelles (deuxième partie) adopté le 27 février 1990
Président Kérékou	Ordonnances et décrets d'application des 1 <sup>er</sup> et 2 mars 1990
HCR	Textes législatifs épars destinés à pallier les lacunes constitutionnelles
HCR en concertation avec le pouvoir exécutif	Loi constitutionnelle n° 90-022 portant organisation des pouvoirs de la période transitoire promulguée le 13 août 1990

Au Bénin, la méthodologie spécifique de la gestion constitutionnelle de la période transitoire s'inscrit dans la logique particulière de la révolution constitutionnelle consensuelle menée par la Conférence nationale, qui s'astreignit à chaque étape de ses travaux à maintenir des relations pacifiées avec le Président. Paradoxalement, elle symbolisa également la progressive restauration du Droit au Bénin. L'adoption par le HCR de la loi constitutionnelle démontra en effet que les acteurs ne souhaitaient pas se contenter de pratiques ou de règles éparses à la valeur incertaine, mais entendaient au contraire exercer leurs compétences dans un cadre constitutionnel formel. Cette volonté témoignait de leur conviction quant aux effets spécifiques de la normativisation, dont notamment l'intelligibilité, la sécurité juridique et la force contraignante des règles. C'est pourquoi ils y recoururent pour rationaliser la transition. Plus important encore, l'adoption concertée de la loi constitutionnelle manifesta l'acceptation par les acteurs de la nécessité et du bienfait des limites juridiques posées à l'exercice du pouvoir politique. Alors que la Conférence nationale ne leur avait imposé qu'un cadre assez flou, ils choisirent en effet délibérément de le renforcer.

Néanmoins, les lacunes de la rationalisation constitutionnelle opérée par la Conférence nationale firent peser un risque important sur la transition béninoise. Elles laissèrent en effet une grande liberté aux acteurs, dont le Président Kérékou, qui auraient donc pu en user pour infléchir le processus. Ce risque put être évité grâce aux mesures qu'elle avait prises pour composer les institutions de transition, mais également grâce à l'équilibre des forces des acteurs, qui favorisa le respect du pacte politique passé au sein de la Conférence nationale.

Une fois n'est pas coutume, les CNS postérieures évitèrent cet aléa en ne reprenant pas le procédé utilisé par la Conférence nationale du Bénin. Comme dans le cadre de la déconstitutionnalisation, elles adoptèrent en effet directement en leur sein une Constitution de transition et procédèrent donc à une gestion de la transition formellement constitutionnelle. Cette technique était bien plus rationnelle au regard de leur souveraineté et plus protectrice du consensus inclusif atteint au sein de la Conférence nationale.

Même si la transition béninoise se caractérisa par une méthode graduelle, la période de transition fut donc toujours gérée constitutionnellement par les CNS, selon la dynamique initiale de la Conférence nationale du Bénin. *In fine*, les textes adoptés pour régir le présent de la transition furent ainsi tous formellement et matériellement constitutionnels.

Comme le fit le HCR béninois, toutes les CNS signifièrent en effet expressément la valeur constitutionnelle des textes régissant les institutions de transition par leurs dénominations. Les Conférences nationales congolaise<sup>1405</sup> et nigérienne<sup>1406</sup> optèrent ainsi pour l'expression Acte fondamental. Les délégués togolais furent plus explicites encore en adoptant l'Acte n° 7 portant loi constitutionnelle organisant les pouvoirs durant la période de transition. Au Zaïre, les délégués optèrent, le 4 août 1992, pour une solution analogue en le nommant Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de transition. La Conférence nationale du Tchad choisit quant à elle l'expression de Charte de la transition, plus ambiguë, mais relativement courante pour désigner les normes constitutionnelles. De même, à l'instar de la Constitution de transition du Bénin, tous les textes adoptés par les CNS comprenaient un article affirmant qu'ils devaient être exécutés comme la Constitution, la Loi constitutionnelle ou la Loi fondamentale de l'Etat<sup>1407</sup>.

A la suite de la Constitution de transition du Bénin, toutes comportaient en outre des dispositions clairement constitutionnelles du point de vue matériel. Elles déterminaient ainsi les caractéristiques essentielles de l'Etat telles que l'emblème, la devise, la définition de la République, les armoiries ou l'hymne national<sup>1408</sup>. Elles posaient également les règles relatives à la continuité juridique, ce qui était indispensable en raison de la rupture opérée par la révolution constitutionnelle<sup>1409</sup>. Toutes les Constitutions de transition fixaient aussi les règles relatives aux institutions, aux droits fondamentaux et parfois

1405 Acte n° 003 du 4 juin 1991 portant adoption de l'acte fondamental portant organisation des Pouvoirs publics durant la période de transition.

1406 Acte fondamental n° 21/CN du 29 octobre 1991 portant organisation des pouvoirs publics pendant la période de transition.

1407 Constitutions de transition : Bénin : « *en attendant les élections générales et la mise en place des institutions prévues par la nouvelle constitution à adopter par référendum, la présente loi sera exécutée comme Constitution de l'Etat* » (article 51) ; Congo : « *en attendant l'adoption par référendum et la mise en application de la Constitution définitive, le Présent Acte fondamental sera exécuté comme constitution de l'Etat* » (article 91) ; Togo : « *Le présent Acte sera (...) exécuté comme Loi constitutionnelle de la République Togolaise pendant la période de transition* » (article 70) ; Niger : « *le présent Acte sera exécuté comme Loi fondamentale de l'Etat* » (article 28) ; Tchad : « *La présente Charte sera (...) exécutée comme loi fondamentale de la république* » (article 114).

1408 Constitutions de transition : Bénin : articles 1 à 3, Congo : articles 1 à 6, Togo : articles 1 à 7, Niger : non, Zaïre : articles 1 à 8, Tchad : articles 1 à 6.

1409 Constitutions de transition : Bénin : article 48 : *La législation actuellement en vigueur au Bénin reste applicable, sauf intervention de textes nouveaux, en ce qu'elle n'a rien de contraire à la loi constitutionnelle*, Congo : article 87 : « *les lois et règlements en vigueur restent applicables en leurs dispositions non contraire au présent Acte fondamental* », Togo : article 65 : « *Toutes les dispositions antérieures contraires au présent Acte sont abrogées* », Niger : article 27 : « *les lois, règlements, actes non expressément abrogés, restent en vigueur dans leurs dispositions non contraires au présent Acte* », Zaïre : article 112 : « *Toutes les dispositions constitutionnelles, légales et réglementaires contraires au Présent Acte sont abrogées* » et Tchad : article 113 : « *Sauf abrogation expresse, toute la législation et la réglementation en vigueur jusqu'à l'adoption de la présente Charte demeure entièrement applicable* ».

même à la hiérarchie des normes. Enfin, au Togo et au Tchad, les acteurs choisirent même de les protéger en prévoyant une procédure de révision contraignante<sup>1410</sup>.

En tant qu'organe de transition inclusif formé par cooptation, la Conférence nationale du Bénin n'hésita donc pas à procéder directement à la gestion constitutionnelle de la transition, même si ses décisions durent ensuite être complétées par le HCR, lui-même formé par cooptation et qui plus est institué. Si les CNS postérieures agirent similairement mais plus radicalement, cette méthode est pourtant très rare. L'originalité de la méthode ne réside pas dans la Constitution de transition elle-même, mais dans son auteur. Les organes originaires de transition inclusif ont en effet généralement une nature strictement politique et ce sont donc habituellement les institutions, qui normativisent leurs décisions. En outre, tous ne procèdent pas à la détermination des règles de gestion de la transition ou tout du moins pas dans la même ampleur. L'analyse comparative le démontre.

Ainsi, ni le Conseil national de transition du Burkina Faso, ni même l'ISROR (diversifiée, mais non hétérogène) ne fixèrent de règles relatives à la gestion constitutionnelle de la période transitoire, leur rôle se bornant à organiser les élections qui permettraient de former les institutions de transition. Les Tables rondes polonaise et bulgare prirent en revanche un certain nombre de décisions. Elles convinrent principalement de la formation de l'organe législatif et de la mise en place d'une Présidence, qui devait être élue par le Parlement en Pologne<sup>1411</sup> et était désignée en Bulgarie<sup>1412</sup>. Les modifications décidées par les Tables rondes restèrent donc restreintes et ne donnèrent pas lieu à l'adoption d'une Constitution de transition. La Constitution du régime fut en revanche révisée par le Parlement communiste afin de les intégrer<sup>1413</sup>.

En revanche, le MPNP sud-africain et les Dialogues interburundais et intercongolais procédèrent de manière plus analogue à la Conférence nationale du Bénin. Ils choisirent en effet de refonder l'exercice du pouvoir pendant la transition et de procéder par la voie constitutionnelle. Ils décidèrent qu'une Constitution de transition se substituerait à la Constitution du régime. Contrairement à la Conférence nationale, le MPNP et le Dialogue interburundais ne s'étaient cependant pas reconnus la compétence normative. Ce furent donc les Parlements de l'ancien régime qui normativisèrent les décisions prises. Le 22 décembre 1993, le Parlement sud-africain adopta ainsi la Constitution intérimaire sud-africaine, tandis que la première Assemblée nationale de transition burundaise adopta

1410 Constitutions transitoires : Togo : « *Le présent Acte peut être modifié par le HCR à la majorité des 4/5 de ses membres* » (article 69) et Tchad : « *L'initiative de la révision de la Charte de la Transition appartient concurremment au Président de la République et aux 2/3 des membres du CST. Les amendements de la Charte de la Transition sont acquis à la majorité qualifiée des 4/5 des membres du CST* » (article 110).

1411 Pour davantage d'informations, voir Wiktor OSIATYNSKI, « The Roundtable Talks in Poland », in Jon ELSTER, *The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism*, The University of Chicago Press, 1996, p. 56-57.

1412 Voir l'Accord sur les éléments et principes fondamentaux des amendements constitutionnels, in François FRISON-ROCHE, « La table ronde bulgare », *Communisme*, n° 64, 2001, p. 135.

1413 La Constitution polonaise de 1952 a été révisée le 7 avril 1989 par le Parlement communiste. Sokolewicz WOJCIECH, « La Constitution polonaise à l'époque des grands changements », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1992, n° 4, p. 64. L'Assemblée populaire de Bulgarie a révisé la Constitution de 1971 le 3 avril 1990. FRISON-ROCHE François, « La table ronde bulgare », *Communisme*, n° 64, 2001, p. 127.

la Constitution de transition du 28 octobre 2001. Le Dialogue intercongolais se distingua de ce schéma en adoptant – comme la Conférence nationale – directement la Constitution de transition en son sein, même s’il eut du mal à s’y résoudre en l’absence d’intervention du Peuple<sup>1414</sup>. Elle fut promulguée le 4 avril 2003.

Afin de faciliter leur comparaison, les différentes solutions retenues sont présentées dans le tableau ci-dessous.

**TABLEAU 21. Tableau comparatif de la gestion constitutionnelle de la période de transition par les organes originaires inclusifs**

	Décision de l'organe originaire inclusif	Constitutionnalisation des décisions prises par l'organe originaire inclusif	
		Directe	Intermédiaire
<b>CNS – Bénin</b>	Oui	Rapport de la CNS Formalisme restreint	Confirmé et complété par HCR Loi constitutionnelle n° 90-022 du 30 juillet 1990 portant organisation des pouvoirs de la période transitoire
<b>CNS – Autres pays organisateurs</b>	Oui	Oui <sup>1415</sup>	Non
Table ronde – Pologne	Oui - Limitées	Non	Intégration à la Constitution initiale par révision par le Parlement de l'ancien régime
Table ronde – Bulgarie	Oui - Limitées	Non	Intégration à la Constitution initiale par révision par le Parlement de l'ancien régime
MPNP – Afrique du Sud	Oui	Non	Constitution intérimaire du 22 décembre 1993
Dialogue interburundais	Oui	Non	Constitution de transition du 28 octobre 2001 adoptée par l'ancienne Assemblée nationale
Dialogue intercongolais	Oui	Constitution de transition du 4 avril 2003	Non
ISROR – Tunisie (non hétérogène)	Non	Non	Non
CNT – Burkina Faso	Non	Non	Non

<sup>1414</sup> El Hadj MBODJ, « La Constitution de transition et la résolution des conflits en Afrique. L'exemple de la République démocratique du Congo », *RDP*, mars-avril 2010, n° 2, p. 446-451.

<sup>1415</sup> Congo : Acte n° 003 du 4 juin 1991 portant adoption de l'acte fondamental portant organisation des Pouvoirs publics durant la période de transition ; Niger : Acte fondamental n° 21/CN du 29 octobre 1991 portant organisation des pouvoirs publics pendant la période de transition ; Togo : Acte n° 7 du 23 août 1991 portant loi constitutionnelle organisant les pouvoirs durant la période de transition ; Zaïre : Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de transition du 4 août 1992 ; Tchad : Charte de transition du 5 avril 1993.



L'analyse comparative permet ainsi de mesurer que la Conférence nationale du Bénin figure parmi les organes originaires de transition inclusifs, qui choisissent de régir la seconde phase de transition par une Constitution de transition distincte du texte constitutionnel de l'ancien régime. Au contraire, lors d'autres processus, l'organe originaire de transition ne procède qu'à des modifications plus restreintes, la Constitution ancienne demeurant en vigueur, ou ne négocie pas la gestion constitutionnelle de la phase postérieure. A l'instar des celle adoptée au Bénin, toutes ces Constitutions de transition furent matériellement et formellement constitutionnelles, même si elles présentent des particularités.

Eu égard à leur durée de vie limitée, elles peuvent notamment être moins étoffées et moins précises que les Constitutions classiques. Cette caractéristique n'est cependant pas généralisable. Ainsi, la Constitution de transition du Bénin comportait un nombre moyen de 51 articles, tandis que l'Acte fondamental n° 21/CN adopté au Niger, peu détaillé, n'en comprenait que vingt-huit, alors qu'à l'inverse, la Charte de la transition tchadienne se composait de 114 articles et ressemblait ainsi à une Constitution classique. De même, la Constitution intérimaire sud-africaine comprenait plus de 250 articles et 7 annexes, à l'instar des 205 articles de la Constitution de la transition de RDC et de 266 articles de la Constitution de transition burundaise.

Au-delà des décisions préconstituantes qu'elles peuvent intégrer et qui ne relèvent pas au sens strict de la gestion constitutionnelle de la période de transition, les Constitutions de transition se distinguent donc principalement par leur caractère provisoire. Elles déterminent ainsi elles-mêmes leur durée de vie liée à la durée de la transition. La Constitution de transition du Bénin prévoyait ainsi qu'elle cesserait d'être en vigueur à compter de l'installation des nouvelles institutions définitives, ce dont décidèrent également les autres CNS<sup>1416</sup>, ce qui pouvait également s'accompagner d'un délai imparti pour réaliser la transition<sup>1417</sup>. Cette technique est cohérente avec l'objet des Constitutions de transition et tend à renforcer la rationalité du processus en incitant les institutions de transition à achever leurs travaux dans les délais. L'objectif est ainsi d'éviter que le droit constitutionnel de transition du présent ne devienne permanent en raison de l'enlisement du processus

<sup>1416</sup> Constitutions de transition : Bénin : « *les institutions politiques de la période de transition fonctionnent jusqu'à l'installation effective des organes issus des élections législatives et présidentielles de 1991* » (article 50) ; Congo : les institutions transitoires fonctionnent jusqu'à l'installation effective des organes issus des élections (article 88) ; Togo : « *La mission des organes de la transition prend fin à la date de la mise en place des nouvelles institutions de la République* » (article 66) ; Niger : « *En attendant la mise en place des institutions de la troisième République, le présent Acte sera exécuté comme Loi fondamentale de l'Etat (...)* » (article 28) ; Zaïre : « *Les institutions de la période de Transition fonctionnent jusqu'à l'installation effective des Institutions de la III<sup>e</sup> République* » (article 110) ; Tchad : « *La présente Charte devient caduque dès l'adoption de la nouvelle constitution, par voie de référendum* » (article 111).

<sup>1417</sup> Constitutions de transition : Congo : douze mois (article 89), Togo : un an à compter de la clôture de la Conférence nationale (article 66) ; Niger : quinze mois – du 1<sup>er</sup> novembre 1991 au 31 janvier 1993 (article 1) ; Zaïre : vingt-quatre mois (article 109) ; Tchad : douze mois, prorogeable une fois par le CST, à la majorité qualifiée des 4/5 (article 108).

constituant, favorisé par le fait que certains acteurs exercent déjà le pouvoir politique et peuvent ainsi le conserver sans devoir affronter d'élections.

Au-delà de leurs caractéristiques, l'analyse comparative permet enfin de constater que l'adoption des Constitutions de transition est toujours formellement complexe lorsque leur contenu a été élaboré dans le cadre d'un organe originaire de transition inclusif. Lorsque l'organe se reconnaît la compétence constituante, à l'instar des CNS et du Dialogue intercongolais, le procédé est certes simple et rationnel, puisque l'organe ayant accueilli les négociations en normativise directement le résultat. Il repose toutefois nécessairement sur une révolution constitutionnelle, dont la légitimité est problématique lorsque ses membres n'ont pas été élus. Dans l'hypothèse où l'organe ne se reconnaît pas compétent, tel que le MPNP ou le Dialogue interburundais, l'adoption de la Constitution de transition par l'ancien Parlement est également ambiguë. Non seulement sa légitimité est tout aussi problématique, mais cette méthode est également artificielle, car l'auteur de la norme n'en a en fait pas décidé le contenu, et risquée, car rien n'impose juridiquement à l'institution de normativiser effectivement des décisions prises.

A la lumière de cette comparaison, la formation graduelle de la Constitution de transition du Bénin apparaît certes encore dommageable, en raison du risque qu'elle représenta pour le processus, mais semble en revanche moins illogique. Elle fut en effet le reflet tant de la révolution constitutionnelle consensuelle béninoise, que de la complexité inhérente à l'adoption d'une Constitution de transition négociée dans le cadre d'un organe originaire inclusif. L'absence d'incohérence dans la logique de la transition est d'ailleurs confirmée par l'efficacité de la gestion constitutionnelle de la transition au Bénin.

## ***B. L'efficacité de la Constitution de transition***

Au regard des précédents développements, la seconde phase de la transition fut réussie au Bénin : les institutions de transition parvinrent à remplir leurs missions dans un délai très bref. Leurs relations harmonieuses y contribuèrent pour beaucoup. Elles permirent en effet que la reconstitutionnalisation demeure consensuelle jusqu'à la fin du processus constituant. Elles favorisèrent également sa brièveté, ainsi que la bonne organisation de la popularisation de l'avant-projet de Constitution, du référendum constitutionnel et des élections législatives et présidentielle. La gestion constitutionnelle de la période de transition participa beaucoup de cette réussite. Deux paramètres la rendirent efficaces.

Le premier est le contenu des règles constitutionnelles mises en place. La composition des institutions de transition et donc le recours à la cooptation furent d'abord essentielles. Le maintien du Président à ses fonctions fut ainsi décisif pour gagner le soutien de son camp au processus. La cooptation autorisa également à lui associer les acteurs adéquats. Le choix d'un Premier ministre de très bonne réputation, mais technocrate était de nature à équilibrer le pouvoir exécutif, dans la mesure où il disposait de compétences étendues. De même, la formation d'un HCR resserré autour des ténors de

la Conférence nationale conduisit à la mise en place d'un organe législatif de transition peu politisé, mais acquis au changement et véritable gardien du consensus. Les relations établies entre les pouvoirs exécutif et législatif par la Constitution de transition s'avèrent également idoines. Le HCR put en effet aiguillonner le Premier ministre et son Gouvernement, sans pouvoir les renverser, ce qui les contraignit à la concertation. Les autres pays organisateurs le confirment *a contrario*, car la responsabilité du Premier ministre devant l'organe législatif fut parfois instrumentalisée à des fins politiciennes et parfois même par le Président afin de reprendre le contrôle sur le processus. La matière de la Constitution de transition préserva ainsi l'inclusion et le consensus en dépit de la normalisation institutionnelle.

Au-delà de leur matière, la forme constitutionnelle des règles régissant la période de transition fut également déterminante. Elle fut d'abord le vecteur de l'abrogation de la Constitution de l'ancien régime et fit ainsi disparaître – dès la seconde phase de la transition – les institutions et les procédures soutenant la dictature. L'adoption d'une nouvelle Constitution fût-elle de transition était ensuite très symbolique du renouvellement complet des bases de l'exercice du pouvoir au Bénin. Enfin, sa force juridique fut cruciale. Dans le contexte d'une transition impliquant la cohabitation des acteurs externes et internes à l'ancien régime, l'autorité spécifique des normes juridiques est en effet un outil très précieux pour établir des règles claires et contraindre les acteurs à les respecter. Au Bénin, le procédé fut performant : même en l'absence d'un véritable juge constitutionnel, les acteurs se conformèrent globalement aux dispositions prises par la Conférence nationale, puis confirmées par le HCR.

Au regard de la formation graduelle de la Constitution de transition, les motifs de la réussite de la gestion constitutionnelle de la période transitoire au Bénin interrogent. Comment expliquer que les règles adoptées aient été matériellement pertinentes et que leur forme juridique ait suffi à les rendre effectives ?

La principale explication réside dans leur mode d'adoption. L'analyse comparative montre en effet que la négociation des règles relatives à la gestion de la transition au sein de l'organe originaire inclusif concourt à leur efficacité. Elle collabore en premier lieu à leur matière. Leur négociation inclusive tend en effet à ce que les règles adoptées pour la seconde phase soient elles-mêmes plus protectrices de l'inclusion et du consensus. Ainsi, par exemple, les Constitutions de transition burundaise et congolaise négociées dans le cadre des Dialogues maintinrent une stricte inclusion au cours de la seconde phase. De même, en Afrique du Sud où le principe de l'élection avait pourtant été acquis pour former l'élection, les négociations conduisirent à ce que les règles de formation du Gouvernement soient aménagées afin que la minorité – représentée par le Parti national – puisse y prendre part. Le même phénomène s'est produit au Bénin, dans la mesure où le maintien du Président fut une concession indispensable lors des négociations. Or, ce maintien de l'inclusion est essentiel lors de la période de transition, puisqu'il limite les conflits et la

contestation du processus. Les différents processus évoqués le montrent et confirment ainsi l'effet produit au Bénin.

L'analyse comparative montre au contraire que, dans l'hypothèse où les règles n'ont pas été arrêtées au sein de l'organe originaire de transition, il est peu probable que les acteurs décident de règles inclusives lors de la seconde phase. Comme les élections auront permis de désigner un gagnant et un perdant, plus le déséquilibre entre les groupes sera grand et plus les gagnants seront au contraire tentés de tirer avantage de leur position pour décider seuls des règles régissant la transition et maximiser leurs prérogatives. Dès lors les règles régissant la transition ne permettront pas le maintien de l'inclusion et du consensus lors de la seconde phase et n'auront pas non plus été adoptées de manière consensuelle. Dans un tel contexte, ces règles ne rationaliseront pas le processus et seront au contraire un facteur de renforcement de la conflictualité.

La transition polonaise en est une très bonne illustration et démontre d'ailleurs également l'importance de la précision des règles adoptées dans le cadre de l'organe inclusif. Au sein de la Table ronde, avait en effet été décidée la mise en place d'un Président élu pour six ans à la majorité absolue, par l'Assemblée nationale<sup>1418</sup>. Toutefois, l'Accord ne le désignait pas nommément. L'élection du Général Jaruzelski fut alors bien plus difficile que prévue. Comme les règles négociées étaient imprécises, les nouveaux rapports de force facilitaient donc leur remise en cause, même si l'ensemble des participants savaient que la fonction avait été pensée pour lui. Au-delà de leur imprécision, peu de règles avaient en outre été fixées concernant la période de transition dans le cadre de la Table ronde. Ainsi, par exemple, la formation du Gouvernement n'avait pas été prévue et fut donc une nouvelle occasion d'affrontements et un nouveau moyen pour Solidarité d'asseoir sa domination. De nombreux conflits générés par la « deuxième révolution » furent ainsi facilités par l'absence d'une réelle Constitution de transition imposant un cadre strict aux gagnants, au-delà même de l'inclusion.

La détermination des règles de la transition devint alors elle-même un enjeu des rapports de force et un moyen de les conforter, ce qui conduisit à leur instabilité. Après les premières élections pluralistes, les acteurs décidèrent en effet de cinq révisions constitutionnelles<sup>1419</sup>. Celle du 27 septembre 1990 consista à écourter le mandat du Président Jaruzelski, afin d'organiser une élection au suffrage universel direct que Lech Walesa remporta. De même, la révision du 19 avril 1991 réduisit la durée du mandat de l'assemblée issue des accords de la Table ronde. Une nouvelle assemblée fut donc élue lors

1418 Wiktor Osiatynski, « The Roundtable Talks in Poland, in *The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism*, The University of Chicago Press, 1996, p. 56.

1419 La Constitution polonaise de 1952 fut révisée le 29 décembre 1989, le 8 mars 1990, le 27 septembre 1990, le 19 avril 1991 et le 18 octobre 1991. « *Les deux premières révisions ont été les plus importantes. Les suivantes ont concerné respectivement : les collectivités locales, l'élection du Président au suffrage universel, la durée de la législature du Parlement et la notion constitutionnelle du droit d'asile* ». Sokolewicz WOJCIECH, « La Constitution polonaise à l'époque des grands changements », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1992, n° 4, p. 64.

d'un scrutin totalement ouvert, qui anéantit toute inclusion et renforça réciproquement la conflictualité.

Face à l'instabilité et aux crises répétées, les acteurs décidèrent d'adopter la loi constitutionnelle du 17 octobre 1992 relative aux relations mutuelles entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif de la République de Pologne et à l'autonomie territoriale. Elle abrogea la Constitution de 1952, tout en maintenant de nombreuses dispositions en vigueur jusqu'à l'adoption de la nouvelle Constitution. Adoptée dans un contexte conflictuel, elle ne permit pas de pacifier les relations institutionnelles. Lech Walesa dut notamment cohabiter avec un Gouvernement formé par l'Alliance de la gauche démocratique, issue de l'ancien Parti communiste, après sa victoire lors des élections législatives du 19 septembre 1993. Ces élections avaient elles-mêmes été organisées suite à une motion de défiance votée contre le Gouvernement d'Hannah Suchoka le 28 mai. Les très nombreuses crises institutionnelles, révélatrices d'une gestion défailante de la transition, contribuèrent à la très longue durée de la transition constitutionnelle polonaise, qui ne s'acheva qu'en 1997.

L'expérience de la transition polonaise illustre donc les risques de la non-détermination des règles relatives à la gestion de la transition au sein de l'organe originaire de transition inclusif. Elle confirme *a contrario* que les négociations menées dans le cadre de la Conférence nationale contribuèrent à ce que les règles qu'elle fixa favorisent la rationalité du processus.

La transition tunisienne le confirme également. Elle révèle qu'au cours de la transition, l'application de règles adoptées de manière non consensuelle est susceptible de générer des crises majeures. En Tunisie, aucun cadre constitutionnel n'avait été préalablement fixé à l'ANC. Au sein de l'ISROR, la gestion constitutionnelle de la seconde phase de la transition n'avait en effet pas fait l'objet de négociation. De même, le Décret-loi n° 2011-14 du 23 mars 2011 portant organisation provisoire des pouvoirs publics, qui avait régi la première phase de la transition, cessait de s'appliquer dès lors que l'ANC prenait ses fonctions et déterminait une autre organisation des pouvoirs publics (article 18). Dès lors, la Troïka put adopter elle-même et sans aucune contrainte la loi constituante 2011-6 relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics. L'absence d'inclusion et de consensus lors de son adoption et dans ses dispositions contribuèrent aux conflits qui émaillèrent la transition. Pourtant, les acteurs gagnants des élections n'acceptèrent de renoncer partiellement aux avantages tirés de leur victoire, que lorsque la crise eut atteint son paroxysme et que le dialogue était donc devenu inévitable.

Cette crise née de l'application des règles adoptées de manière non consensuelle illustre *a contrario* les bénéfices tirés de la négociation des règles régissant la transition au sein de l'organe originaire inclusif. Elle complète l'analyse en montrant que la négociation favorise non seulement l'adoption de règles préservant l'inclusion et le consensus, mais aussi l'effectivité de ces règles. Elle est donc utile à la compréhension de l'efficacité de la Constitution de transition au Bénin. L'adoption des règles au sein d'un organe

originaires inclusifs, tel que la Conférence nationale, implique en effet que tous les acteurs aient participé à leur élaboration et les aient admises. Leur adhésion à ces règles est donc considérablement renforcée, ce qui les incite à les appliquer.

Plus encore, ces règles sont également incluses dans le pacte passé entre les participants avant le passage à la seconde phase. Elles font même partie des conditions pour lesquelles ils l'ont accepté. Leur constitutionnalisation répond d'ailleurs à leur volonté de les protéger et de garantir que tous les respecteront. Cette nature contractuelle des règles constitutionnelles est également incitative pour leur application, car elle place les acteurs en situation d'interdépendance les uns par rapport aux autres. Le respect des règles devient en effet une condition pour que les autres s'y conforment aussi et continuent à prendre part au processus. Ainsi, par exemple, le Président Kérékou avait intérêt à respecter les règles de la transition, car elles préservaient sa place dans le processus. Or, s'il les méconnaissait, les autres acteurs risquaient de ne plus vouloir y prendre part ou de l'en exclure. Les règles préservant l'inclusion et le consensus renforcent en outre cette interdépendance, en contraignant les acteurs à collaborer. Ainsi, par exemple, le HCR, le Président et le Premier ministre ne pouvaient faire aboutir seuls le processus et avaient donc besoin que les autres continuent leurs relations avec eux. Pour cela, il leur fallait respecter les règles.

Enfin, l'adoption du cadre constitutionnel de la transition au sein de l'organe originaires inclusifs renforce sa légitimité, notamment aux yeux de la population, ce qui exhorte les acteurs à le respecter pour préserver leur capital politique démocratique. Les Béninois étaient notamment très attachés aux résultats issus de la Conférence nationale. Dès lors, la violation des règles constitutionnelles adoptées par elle et destinées à concrétiser ses décisions pour instaurer la Démocratie aurait très certainement obéré les chances des acteurs concernés d'être élus lors des toutes prochaines élections. Cela est d'autant plus vrai qu'aujourd'hui le constitutionnalisme figure parmi les valeurs démocratiques. Ce facteur a notamment très certainement contribué au comportement exemplaire du Président Kérékou durant la transition.

L'ensemble de ces raisons concoururent à l'efficacité de la gestion constitutionnelle de la transition au Bénin, en dépit de l'adoption graduelle de la Constitution de transition. Elles sont d'ailleurs confirmées par la réussite des Constitutions de transition adoptées dans les mêmes conditions, telles que la Constitution intérimaire d'Afrique du Sud.

L'observation des transitions menées dans le cadre des CNS postérieures montre toutefois que l'adoption des règles constitutionnelles de transition dans le cadre de l'organe originaires inclusifs est insuffisante à elle seule. Encore faut-il en effet que les négociations et les acteurs présentent un degré minimal de sincérité pour que ce mode d'adoption puisse agir. L'exemple de la Constitution de transition adoptée par la CNS du Zaïre est à cet égard particulièrement probant.

La singularité de son processus d'adoption en était déjà un indice. Le Président Mobutu manifesta toujours une grande réticence à l'adoption d'une Constitution de

transition. Par un communiqué du 15 juin 1992, il affirma par exemple : « *En attendant, un texte intermédiaire destiné à se substituer à l'actuelle constitution ou à anticiper sur celle de demain, est inopportun. (...) le président de la République tient à souligner instamment que la prérogative de désigner le Premier ministre est dévolue au chef de l'Etat de par la Constitution en vigueur. Par conséquent, les travaux de la Conférence nationale souveraine doivent inévitablement en tenir compte* »<sup>1420</sup>. Cette attitude vindicative et cette volonté de restreindre la liberté de rédaction de la Conférence nationale étaient de mauvais augure. Le Président Monsengwo décida alors d'engager des négociations avec le camp présidentiel.

Le 27 juillet 1992, il rencontra, avec une délégation de la CNS, le Président Mobutu. Ils décidèrent de tenir des réunions de concertation regroupant des délégués de plusieurs composantes de la CNS et les experts de la Présidence de la République, le Bureau de la Commission de la Transition faisant office de modérateur. Ils se réunirent du 27 au 30 juillet 1992 et aboutirent au Compromis politique global du 31 juillet<sup>1421</sup>, dont la plupart des principes étaient relatifs à la Constitution de transition. Il en établissait les dix principes de base, déterminait sa dénomination et fixait également la durée de la transition.

Concernant les institutions, le Compromis politique global comprenait d'importantes concessions au Président Mobutu. Le 7<sup>e</sup> principe de base de la transition précisait ainsi que « *le Président de la République, Institution Suprême de l'Etat et symbole de l'unité de la Nation, doit être mis à l'abri de tout ce qui peut entamer son prestige et sa crédibilité pendant la période de Transition* ». Le Compromis lui attribuait en outre des compétences en matière de défense nationale et de politique extérieure, qu'il partageait néanmoins avec le Gouvernement, ainsi que le pouvoir réglementaire par voie d'ordonnance. Le Compromis prévoyait ensuite l'« *implication du Chef de l'Etat dans la dynamique de la Conférence nationale souveraine* », les parties ayant convenu de « *proposer à la Conférence Nationale Souveraine d'inviter le Président de la République à venir signer conjointement avec le Président de la Conférence Nationale souveraine* » la Constitution de transition.

Le Compromis politique global témoignait également de concessions faites par le camp présidentiel. Le Gouvernement devait ainsi être issu de la CNS et « *entièrement* » responsable de la gestion de la chose publique devant le HCR incarnant la Nation. Il exercerait également le pouvoir réglementaire par voie de décrets du Premier ministre délibérés en Conseil des ministres et aurait l'initiative de la loi. De même, les forces de sécurité chargées de la défense intérieure releveraient de son autorité directe.

Le Compromis prévoyait enfin la création du HCR, en vue d'assurer le suivi des décisions de la Conférence nationale. Il exercerait le pouvoir législatif « *pour les besoins*

1420 Texte du Communiqué de la présidence de la République en date du 15 juin 1992 : Gauthier de VILLERS, *Zaire, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 84.

1421 Texte du Compromis politique global du 31 juillet 1992 : Gauthier de VILLERS, *Zaire, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 88-92.

*de la Transition* ». La dernière décision prise le concernant demeurait néanmoins assez énigmatique : « *toutefois, la Conférence Nationale Souveraine devra lui recommander d'habiliter le Gouvernement à prendre des actes législatifs promulgués par le Chef de l'Etat* ».

Le Compromis politique global établissait donc des contraintes relativement précises pour la rédaction de la Constitution de transition. Si le procès-verbal des négociations fut signé par l'ensemble des plates-formes et composantes de la CNS dont l'Union sacrée de l'opposition, il n'était cependant pas consensuel<sup>1422</sup>. L'Union sacrée de l'opposition fut certes représentée lors des rencontres, y compris par de grands leaders tels que Joseph Ileo ou Marcel Lihau, mais certains acteurs refusèrent volontairement d'y prendre part, dont notamment Etienne Tshisekedi. Ce dernier affirma d'ailleurs que le Compromis ne saurait être considéré comme liant la Conférence nationale : « *On ne peut parler d'accord (...), comme s'il y avait des parties en dehors de la Conférence. Personne ne peut imposer sa volonté à la Conférence* ».

Son hostilité était d'ailleurs légitime, dans la mesure où la signature de ce Compromis en dehors de la Conférence nationale contrevenait manifestement à sa souveraineté. En effet, cette dernière exigeait en principe que la CNS soit le seul organe habilité à prendre les décisions afférentes à la transition constitutionnelle. Or, le Compromis politique global comprenait des mesures qui, pour ses signataires, devaient être respectées lors de l'élaboration de la Constitution de transition. Une structure, distincte de l'organe exerçant la souveraineté mais composée de certains de ses membres, était donc supposée avoir pris des décisions liant cet organe. Certes, au Bénin également la Conférence nationale ne cessa jamais de négocier avec le Président Kérékou, mais la signature d'un Compromis formalisé témoignait encore d'une autre logique et surtout de la résistance catégorique de Mobutu.

Lors de son adoption, l'Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de transition adopté par la Conférence nationale fut en apparence totalement indépendant du Compromis politique global. Il ne fut ainsi cité ni dans le texte, ni parmi les visas, ni même dans le préambule. Sur le plan matériel, leur filiation fut cependant plus ambiguë. Il n'y eut en effet aucune contradiction directe entre le Compromis et l'Acte de la Conférence nationale. Toutefois, le second n'était pas non plus parfaitement conforme à l'esprit du premier. Le premier principe de base de neutralité de la transition, qui signifiait « *qu'elle n'applique pas la politique d'une tendance, mais celle de la Nation toute entière définie par la Conférence nationale souveraine et devant être gérée sans exclusive ni militantisme partisan* » ne fut notamment pas repris. Le rôle du Président fut aussi infléchi<sup>1423</sup>. De même, l'Acte adopté par la CNS prévoyait le changement de

<sup>1422</sup> Gauthier de VILLERS, *Zaire, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 87-88.

<sup>1423</sup> Ainsi, par exemple, l'article 44 disposait certes du pouvoir de nomination du Président qu'il exerce par voie d'ordonnance sur proposition du Gouvernement et après avis conforme du HCR conformément au Compromis.



dénomination de l'Etat qui, de Zaïre, devint la République du Congo (article 1). Si cette disposition n'était pas contraire au Compromis politique global, qui gardait le silence sur cette question, elle constituait un véritable affront à l'égard du Président Mobutu.

Au regard du montage opéré et du contexte de cette transition, la question n'était pas de savoir si le Compromis politique global était ou non un acte préconstituant de la Constitution de transition, mais d'en comprendre la signification pour la logique de la transition zaïroise. Il mettait en effet en lumière les limites réelles de la marge de manœuvre dont disposait la CNS et la puissance conservée par le Président Mobutu. Il obtint même la modification du texte adopté. Par une lettre du 4 août adressée au président de la Conférence nationale<sup>1424</sup>, il s'opposa en effet à ce que la Constitution de transition modifie les emblèmes nationaux et le nom du pays. Mgr Monsengwo obtint, par un vote à main levée, l'accord des conférenciers pour que soient suspendues les mesures litigieuses<sup>1425</sup>. Plus grave encore, dans ce même courrier, le Président Mobutu affirmait : « *Je ne m'en tiendrai, en ce qui me concerne, qu'au contenu de ce compromis [le Compromis politique global] s'agissant de la transition* ».

Dès lors, la réaction du Président Mobutu signifiait le refus de se voir imposer tout acte constitutionnel contraignant, quand bien même il en avait prénégocié le contenu. Contrairement à l'adoption graduelle de la Constitution de transition du Bénin, le Compromis politique global marquait donc une incohérence flagrante avec la logique de transition. Il ne démontrait pas une concession réalisée dans le cadre d'une négociation ou un artifice destiné à ce que chaque camp sauve la face tout en faisant avancer le processus. Il révélait au contraire qu'en dépit de la souveraineté de la CNS, de négociations apparentes et de l'adoption de la Constitution de transition, la transition ne pourrait en fait jamais se dérouler, car le Président était contre tout réel changement et à toute démocratisation et était en mesure de s'y opposer. L'analyse *a posteriori* le confirme d'ailleurs puisque Mobutu ne promulgua jamais la Constitution de transition adoptée par la CNS et que trois autres textes constitutionnels de transition la suivirent avant 1997, sans qu'aucun ne rationalise le processus et ne fasse aboutir la transition constitutionnelle<sup>1426</sup>.

La comparaison entre les expériences béninoise et zaïroise est ainsi très instructive quant à la gestion constitutionnelle de la transition. Elle révèle en effet qu'une anomalie formelle peut conduire soit à l'efficacité du dispositif, car elle est corrélée à la logique de la transition, soit à l'anéantir, car elle manifeste une véritable incohérence. Ainsi, alors

---

Mais il fut ajouté que « *si dans les sept jours de leur transmission, les projets d'ordonnance ne sont pas signés par le Président de la République, le Premier ministre entérine ces nominations et révocations par décrets contre-signés par le Ministre compétent* ». Cet alinéa n'était pas expressément contraire au Compromis, mais il liait la compétence du Président et offrait au Gouvernement les moyens juridiques de la contourner si nécessaire.

1424 Pour le texte intégral de la lettre du Président Mobutu adressée à Mgr Monsengwo en date du 4 août 1992 : Gauthier de VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 102-103.

1425 Gauthier de VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 103.

1426 Sur ce point voir Section 2 – Chapitre 1 – Titre 2 – Partie 2.

que l'adoption graduelle de la Constitution de transition du Bénin maintint la révolution constitutionnelle consensuelle sans affecter la rationalisation, le Compromis politique global passé au Zaïre traduisit en revanche le refus total de Mobutu d'une régulation dont il n'aurait pas décidé et donc l'impossibilité de toute transition. Elle montre ensuite que si des pistes peuvent être avancées pour expliquer l'efficacité d'un mécanisme juridique, elles demeurent conditionnées par le comportement des acteurs. Ainsi, comme l'illustre la transition béninoise, l'adoption d'une Constitution de transition dans le cadre de l'organe inclusif de transition favorise une rationalisation effective du processus, susceptible de contribuer à sa réussite. Néanmoins, le contre-exemple du Zaïre témoigne du fait que même cette technique sera inefficace si les acteurs n'ont en réalité aucunement l'intention de négocier et n'y sont pas contraints par les rapports de force.

Ce constat ne retire toutefois rien à la Constitution de transition adoptée au Bénin, car, en plus d'avoir efficacement régulé la période transitoire, elle facilita également la consolidation démocratique.

## § 2. La rationalisation prospective de la transition

Au Bénin, l'adoption de la Constitution de transition n'eut pas pour seul effet de favoriser la réussite de la transition en rationalisant son déroulement. Elle contribua également à faciliter la consolidation démocratique, car elle entreprit la restauration du Droit (A) et l'apprentissage des règles démocratiques (B).

### A. La restauration du Droit

Même lorsqu'elles recourent au droit constitutionnel pour s'organiser, les dictatures anéantissent le Droit du seul fait leur caractère autoritaire, mais aussi selon des modalités propres à leur nature respective. Au Bénin, le régime kérékiste ne fit pas exception à cette règle (1). Dans un tel contexte, l'adoption d'une Constitution de transition est de nature à contribuer à la restauration du Droit, indispensable lors de la consolidation démocratique (2).

#### 1. L'annihilation du Droit par le régime kérékiste

Toute dictature annihile le Droit, car elle lui fait perdre son autonomie et sa rationalité. Le droit constitutionnel des régimes dictatoriaux n'est en effet qu'une technique de domination permettant aux gouvernants de consolider et de conserver le pouvoir. Il ne représente donc pas une limite à leur autorité et ne peut alors être perçu, par les gouvernés auxquels il s'impose, que comme un facteur d'oppression. Cette détérioration du Droit en général et du droit constitutionnel en particulier est une caractéristique distinctive des

dictatures, mais elle se manifeste et s'explique différemment selon le régime en cause. Le kérékisme présentait à cet égard une double nature, car il était tout à la fois typique des dictatures africaines et un régime socialiste.

Plusieurs auteurs ont isolé les caractéristiques des dictatures africaines antérieures à la vague de démocratisation des années 1990. Remettant en cause l'importance de l'idéologie de la construction nationale fréquemment invoquée par les Présidents africains, Maurice Kamto affirme que la sacralisation du pouvoir présidentiel en est en réalité la principale caractéristique. Dans ces régimes, l'ineffectivité du Droit et notamment de la Constitution est alors d'abord la conséquence d'un pouvoir sacralisé, omnipotent et incarné dans la personne du Président. L'auteur précise ainsi que « *la finalité de l'action du Pouvoir comme principe explicatif de l'ineffectivité de la loi reste toutefois secondaire par rapport à l'explication fondée sur la volonté du pouvoir sacralisé d'ignorer ou de « piétiner » toute norme juridique qui contrarierait le principe de sa transcendance* »<sup>1427</sup>.

Le kérékisme en est une bonne illustration, au regard de l'ascendant total qu'exerçait Mathieu Kérékou sur le régime et qui privait la Constitution de toute effectivité à son égard. Cette ineffectivité était inévitable, car « *dans la relation dialectique qui s'établit entre le Pouvoir et le Droit, le Pouvoir sacralisé transcende le Droit et le réduit à un rôle instrumental. La Constitution apparaît dans ce contexte comme un instrument du Pouvoir. (...) Et si elle reste une source de légitimité, son effectivité est toujours subordonnée à l'impératif de l'idéologie de la « construction nationale » dont le Chef de l'Etat se veut l'incarnation. Il sera tout autant l'incarnation de la Constitution réelle* »<sup>1428</sup>. Dès lors, la notion de Constitution, mais aussi la perception qu'en avaient les acteurs et la population, étaient très éloignées de ce qu'elles sont supposées être dans le cadre d'une Démocratie constitutionnelle. Dans ces conditions, l'instauration d'un régime démocratique au Bénin exigeait de désacraliser le pouvoir présidentiel, mais également de le soumettre au respect des dispositions constitutionnelles.

Le kérékisme présentait également une autre caractéristique typique des dictatures africaines : l'exercice du pouvoir politique était au Bénin le moyen d'accéder aux ressources économiques et non l'inverse. Comme l'explique Yves-André Fauré, « *si, dans les sociétés occidentales, ce sont les facteurs économiques (rapports sociaux de production) qui régissent la hiérarchie sociale globale, il apparaît bien que dans les sociétés africaines en essai de développement, c'est le facteur politique qui structure l'ensemble des relations et détermine, de façon principale, l'inégalité. Cette idée est renforcée par celle qui voit dans la détention du pouvoir politique la clef de l'accession au statut économique dominant* »<sup>1429</sup>. Les très nombreuses revendications économiques et sociales

1427 Maurice KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique noire – Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, Thèse, LGDJ, 1987, p. 440-441.

1428 Maurice KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique noire – Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, Thèse, LGDJ, 1987, p. 439.

1429 Yves-André FAURE, « Les Constitutions et l'exercice du pouvoir en Afrique noire », *Politique africaine*, mars 1981, n° 1, p. 43-44.

exprimées avant et durant la Conférence nationale du Bénin, ainsi que la dénonciation des crimes économiques furent éloquents de cette grave difficulté. Dès lors, durant le régime kérékiste, le droit constitutionnel était un vecteur d'inégalité politique, mais aussi d'inégalité politique, dans la mesure où il structurait les relations politiques. L'instauration d'une véritable Démocratie constitutionnelle exigeait également de corriger cette déviance.

Toutefois, au Bénin, l'altération du Droit ne résultait pas exclusivement de son instrumentalisation par un Président tout-puissant politiquement et économiquement, mais découlait également de sa propre faiblesse. Comme dans de nombreuses sociétés africaines, le pays se distinguait en effet par un important secteur dit informel, même s'il est en réalité régi par des règles non étatiques. La dictature tendait à le renforcer, car elle réduisait « *la production du droit à une pure pratique de légitimation à vocation externe* » et abaissait alors le niveau d'intégration horizontale de la société<sup>1430</sup>. Ce faisant, elle renforçait, en réaction au clientélisme et à un contrôle politique défaillant, les systèmes juridiques non étatiques. Dès lors, l'émergence du constitutionnalisme exigeait aussi une révolution culturelle consistant à ce que les règles juridiques deviennent les normes de référence pour la société dans son ensemble.

Le Bénin n'était toutefois pas le pays le plus touché par cette difficulté. Contrairement à d'autres régimes africains, le kérékisme n'était en effet resté aconstitutionnel que jusqu'à l'adoption de la Loi fondamentale de 1977. Si le droit constitutionnel était altéré, il existait au moins une tradition constitutionnelle assez bien établie. Le caractère socialiste du régime y avait contribué, tout en générant ses propres inflexions du droit constitutionnel.

Jean-Pierre Massias a identifié les singularités de la théorie marxiste-léniniste de la Constitution et montré en quoi elles neutralisent la notion de Droit dans son acception libérale<sup>1431</sup>. Cette théorie repose en premier lieu sur l'idée que la force contraignante de la Constitution formelle, matérialisée par une norme juridique, est conditionnée par sa conformité à la Constitution dite matérielle, qui exprime la force réelle s'exerçant dans l'Etat, soit l'intérêt économique de la classe dominante. La Constitution formelle ne peut donc être qu'une Constitution-bilan, puisqu'elle doit refléter le stade de développement atteint. Or, l'Etat socialiste se caractérise par sa dynamique d'évolution, qui doit d'ailleurs provoquer sa propre disparition lors de l'accession au stade ultime du communisme. La Constitution formelle ne peut donc qu'être rapidement dépassée.

Cette Constitution ne peut en outre limiter les décisions du Parti communiste, qui priment comme elles sont destinées à faire advenir le communisme. L'idéologie est ainsi

1430 Dominique DARBON, « « Un royaume divisé contre lui-même » – La régulation défaillante de la production du droit dans les Etats d'Afrique noire », in Dominique DARBON et Jean DU BOIS DE GAUDUSSON (Dir.), *La création du droit en Afrique*, Editions Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, p. 115.

1431 Jean-Pierre MASSIAS, *Justice constitutionnelle et transition démocratique en Europe de l'Est*, Les Presses Universitaires de la Faculté de Droit de Clermont-Ferrand, LGDJ, 1998, p. 84-92.

l'authentique norme suprême au sein de l'Etat socialiste. Dès lors, le Parti communiste, qui est l'avant-garde des travailleurs, est le véritable moteur de la société en lieu et place des organes d'Etat, qui lui sont donc soumis. Les actes juridiques adoptés par les autorités étatiques doivent donc d'abord appliquer ses décisions, qui sont la traduction de la Constitution matérielle. Peu importe alors qu'ils soient en contradiction avec la Constitution formelle, car c'est au contraire elle qui sera perçue comme non conforme à la Constitution matérielle. Néanmoins, la Constitution formelle s'impose aux gouvernés, car elle incarne les acquis dans le développement du socialisme. Or, les gouvernés ne sont pas autorisés à les remettre en cause, dans la mesure où ils n'expriment pas la volonté de la classe ouvrière.

Au Bénin, cette théorie soviétique de la Constitution ne s'appliqua certes pas pleinement. Le kérékisme ne chercha pas à renouveler la notion de Droit par un angle idéologique ou à théoriser son absence d'effectivité et l'ineffectivité de la Constitution n'y découla pas principalement de la reconnaissance d'une idéologie érigée en Norme fondamentale. Le marxisme-léninisme lui-même ne s'appliqua d'ailleurs jamais pleinement au Bénin. Néanmoins, la Loi fondamentale de 1977 présentait des caractéristiques socialistes, qui altéraient le sens du Droit et de la Constitution, notamment la prégnance du PRPB et l'idéologisation de ses dispositions. Son préambule mentionnait par exemple que le Comité central du PRPB avait décidé de son élaboration et qu'elle était la synthèse de l'expérience révolutionnaire du peuple béninois à l'étape actuelle de son grand mouvement révolutionnaire de libération nationale. Son article 4 disposait quant à lui que la voie de développement était le socialisme, dont le fondement philosophique était le marxisme-léninisme Il précisait que toutes les activités de la vie sociale nationale devaient s'organiser dans cette voie sous la direction centralisée du PRPB, noyau dirigeant du peuple béninois tout entier et de sa révolution. Le Président du Comité central du PRPB était en outre le Président de la République (article 10). Enfin, de nombreuses dispositions de la Loi fondamentale étaient consacrées à l'économie. L'article 16 disposait par exemple que l'économie nationale était dirigée par l'Etat par la mise en œuvre du Plan.

En raison de caractéristiques propres aux dictatures africaines et du caractère socialiste du kérékisme, le Bénin sortait donc, au début de la transition démocratique, d'une longue phase de déclin du constitutionnalisme<sup>1432</sup>, même si le pays, contrairement à d'autres, n'avait pas vraiment connu une réelle période de Démocratie constitutionnelle depuis son indépendance. La restauration des notions de Droit et de Constitution était donc un élément clé de la réussite de la démocratisation, car elle conditionnait l'instauration de l'Etat de droit et de véritables limites à l'exercice du pouvoir politique. Dans la conscience collective, le Droit devait cesser de n'être qu'un outil aux mains des gouvernants pour redevenir un concept ayant sa propre rationalité, tandis que la Norme devait

1432 Dmitri-Georges LAVROFF, *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire* □ *Les Etats francophones*, Pedone-CEAN, 1976, p. 13-41.

redevenir une règle s'imposant à tous, régulant les rapports publics et privés et offrant même des garanties aux gouvernés contre les excès de pouvoir.

Cette restauration était l'un des défis les plus complexes à relever comme dans tout Etat en transition<sup>1433</sup>. L'adoption de la Constitution de transition pouvait y contribuer.

## 2. Une restauration du Droit amorcée

L'adoption de la Constitution de transition au Bénin fut le symbole d'une restauration amorcée du droit constitutionnel. Elle signifia en effet la réintroduction des questions constitutionnelles dans le débat politique et que les outils juridiques étaient à nouveau perçus comme des techniques efficaces de régulation.

A cet égard, les travaux de la Conférence nationale du Bénin démontrèrent l'« *irruption du constitutionnalisme dans le débat démocratique* »<sup>1434</sup> et s'inscrivirent à cet égard dans un mouvement global, qu'ils initièrent d'ailleurs pour une large part. En effet, « *alors qu'il semblait bien maîtrisé par des pouvoirs autocratiques, le constitutionnalisme africain est entré brusquement dans une phase d'intense activité volcanique. Réduit depuis des années à un rôle de figuration, il devient presque partout un enjeu et un facteur incontournables de la vie politique des Etats* »<sup>1435</sup>.

La déclaration de souveraineté de la Conférence nationale fut la première manifestation de ce mouvement, car elle conditionnait sa compétence normative. Le combat mené par les délégués pour l'obtenir fut donc un indice de l'importance qu'elle revêtait à leurs yeux. Il démontra que ces acteurs percevaient à nouveau le Droit comme l'outil privilégié de gestion de l'Etat, en lieu et place du seul bon vouloir des gouvernants, mais également comme le meilleur instrument de la démocratisation. Non seulement la Constitution était donc à nouveau perçue comme une norme, mais elle était également entendue dans son acception moderne.

Le potentiel libéralisant, que lui attribuaient les délégués, montre en effet qu'ils ne l'appréhendaient pas dans une logique purement normativiste, lui la paraient des fonctions inhérentes à son acception libérale et aujourd'hui perçues comme évidentes<sup>1436</sup>. Les règles constitutionnelles devaient ainsi mettre en place un système institutionnel démocratique, garantir le respect des droits et libertés et instaurer une hiérarchie des normes effective dont elles constitueraient le sommet. La Constitution était donc à nouveau envisagée

1433 Voir par exemple pour les Etats post-soviétiques : concernant, la naissance de l'Etat constitutionnel : Marie-Elisabeth BAUDOIN, *Justice constitutionnelle et Etat post-soviétique*, Presses Universitaires de la Faculté de droit de Clermont-Ferrand, LGDJ, 2005, p. 88-91 et concernant le rôle du juge constitutionnel dans la réhabilitation du Droit : Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, Collection Droit fondamental, 2008, 2<sup>e</sup> édition, p. 98-121.

1434. Albert BOURGI, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RFDC*, octobre 2002, n° 52, p. 724.

1435 Gérard CONAC, « Les processus de démocratisation en Afrique », in Gérard CONAC, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 1993, p. 11.

1436 Louis FAVOREU, « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit », *RFDC*, 1990, n° 1, p. 73-77.

comme un facteur de libéralisation et comme à même de faire émerger la Démocratie et de l'Etat de droit.

La vigueur des débats autour de l'adoption de la Constitution de transition renforce encore ce sentiment. Concernant la période dictatoriale, Maurice Kamto affirmait très justement : « *Pour que la vie juridique fût animée, pour qu'il y eût de la vie dans l'ordre constitutionnel des Etats considérés, il eût fallu que les citoyens s'emparassent du droit, qu'ils en fissent leur arme et leur bouclier. Tel n'est cependant pas le cas* »<sup>1437</sup>. Au contraire, les discussions virulentes relatives aux caractéristiques de la Constitution de transition témoignèrent du fait que les acteurs étaient désormais résolus à s'emparer du Droit.

La Conférence nationale amorça donc le processus de revalorisation de la Constitution en tant qu'instrument de démocratisation et norme effective. L'adoption de la Constitution de transition s'inscrivit dans ce mouvement et le conforta. Si la perception du Droit comme un vecteur de démocratisation rendait indispensable l'adoption d'une Constitution post-transitionnelle libérale, la gestion constitutionnelle de la transition démontra qu'il était également conçu comme un instrument de régulation des rapports institutionnels et donc de rationalisation, ainsi que comme un instrument de libéralisation immédiate. L'adoption d'une Constitution dès la transition révéla ainsi que les règles juridiques n'étaient pas considérées comme vaines, mais comme efficaces. Elle signifia ainsi une évolution indéniable de la perception de la force contraignante des règles de droit, car elles étaient utilisées afin de sécuriser les relations entre des participants diversifiés.

Si la gestion constitutionnelle de la transition au Bénin fut donc le reflet de l'amorce de la restauration du Droit dans ce pays, elle l'alimenta également. Elle permit en effet de soumettre les acteurs à l'obligation d'exercer le pouvoir politique conformément aux règles juridiques dès la transition. Comme ils la respectèrent, cette obligation était déjà partiellement institutionnalisée avant même l'adoption de la Constitution post-transitionnelle, ce qui favorisa la mise en place d'un Etat de droit réel lors de la consolidation.

En outre, l'efficacité de la Constitution de transition témoigna des bénéfices que pouvaient générer de véritables règles constitutionnelles. Dans la mesure où elle permit effectivement de prévenir et de résoudre les conflits institutionnels, elle signifia que l'intelligibilité et la normativité des règles étaient un moyen de pacifier les relations politiques.

A cet égard, la Constitution de transition avait déjà accoutumé les acteurs à se tourner vers les règles juridiques pour solutionner leurs différends.

Au Bénin, la gestion constitutionnelle de la transition démontra également que la Constitution n'était pas nécessairement un facteur de domination, mais pouvait au contraire renforcer le respect de l'altérité et l'équilibre entre des acteurs de sensibilités différentes. Négociée au sein de la Conférence nationale, la Constitution de transition était en effet la traduction juridique du consensus auquel étaient parvenus les acteurs. Ils

<sup>1437</sup> Maurice KAMTO, *Pouvoir et droit en Afrique noire – Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, Thèse, LGDJ, 1987, p. 441.

l'adoptèrent d'ailleurs pour le matérialiser et concrétiser les premières évolutions décidées. La Constitution de transition fut ainsi le moyen d'affaiblir le Président jusque-là tout-puissant et d'intégrer l'opposition aux institutions. Elle fut donc le vecteur par lequel les acteurs et la population virent se concrétiser les premiers effets de la transition. Plus encore, elle figea le compromis atteint au sein de la Conférence nationale. Elle le pérennisa ainsi jusqu'à la fin de la transition, grâce à sa normativité qui prévenait les retours en arrière. Cette fonction de cliquet anti-retour rationalisa le processus en évitant une remontée en puissance du camp présidentiel ou un nouveau déséquilibre au profit de l'opposition. Elle fut également la preuve pour les acteurs et la population, qu'une Constitution non autoritaire offrait une garantie effective de leurs droits et était alors un instrument de protection et de prévention de la domination par les détenteurs du pouvoir.

Au Bénin, la gestion constitutionnelle de la transition remplit donc le rôle qu'attribue Xavier Philippe au droit de transition. En effet, « *oultre le pouvoir de contrainte qu'il comporte normalement (et qui demeure !), le droit de transition vise également à transformer l'image de la règle de droit auprès de ceux à qui elle s'applique en lui donnant une nouvelle fonction qu'elle ne possède pas sous un régime autoritaire. Dans ce dernier cadre, la règle de droit est souvent un moyen sur lequel s'appuie le pouvoir politique pour légitimer son action, a priori ou a posteriori. Le droit de transition dans le nouvel ordre démocratique doit modifier cette perception en instaurant l'obligation de soumission à la règle de droit pour tous, y compris – et cela est nouvel – pour les organes de l'Etat* »<sup>1438</sup>. Cet objectif fut atteint, comme le confirma le déroulement de la consolidation au Bénin. Non seulement la Constitution post-transitionnelle fut globalement respectée, mais elle était également perçue par les acteurs et la population béninoise comme un rempart contre la régression autoritaire et un instrument de la protection de leurs droits.

Cette collaboration de la Constitution de transition béninoise à la restauration du Droit fut possible grâce à son efficacité dans la rationalisation du processus, mais aussi grâce à sa matière, qui marquait une très nette avancée démocratique en dépit de son caractère provisoire.

## **B. L'apprentissage des règles démocratiques**

Au Bénin, l'adoption de la Constitution de transition permit le passage à une nouvelle phase du processus, caractérisée par la normalisation institutionnelle, mais aussi par la constitutionnalisation de règles et de principes distinctifs des régimes démocratiques. Cette intégration des progrès acquis lors de la première phase conduite par la Conférence nationale libéralisa le régime avant la fin de la transition. Elle contribua également à ce que les acteurs commencent à se les approprier et ainsi favoriser la consolidation. Les

<sup>1438</sup> Xavier PHILIPPE, « La spécificité du droit de transition dans la construction des Etats démocratiques. L'exemple de l'Afrique du Sud », in Laurent SERMET (Dir.), *Droit et démocratie en Afrique du Sud*, L'Harmattan, 2001, p. 37.



valeurs (1) et les règles de fonctionnement (2) inhérentes à la Démocratie furent ainsi incluses dans la Constitution de transition béninoise. L'analyse comparative révèle que cette insertion est fréquente dès lors que les Constitutions de transition sont un peu étoffées. Les textes adoptés par les CNS permettent notamment de le mesurer.

### 1. La constitutionnalisation des valeurs inhérentes aux régimes démocratiques

La Constitution de transition béninoise inclut deux grandes valeurs inhérentes aux régimes démocratiques, dans la mesure où elles justifient leur mise en place et les incarnent : le pluralisme politique et la protection des droits et libertés. Comme le soulignait Léo Hamon, au début des années 1990, « *l'heure de la démocratie par le multipartisme a sonné en Afrique* »<sup>1439</sup>. Ainsi, après avoir connu plusieurs décennies de règne du parti unique, le multipartisme fut instauré au Bénin, comme d'ailleurs dans les autres pays organisateurs d'une CNS.

Contrairement à ce qu'invoquaient les dictatures africaines depuis les années 1970, pluralisme politique est inhérent à la Démocratie, car « *la démocratie suppose l'expression politique de tous, elle couvre, à l'évidence le pluralisme* »<sup>1440</sup>. Sa restauration est alors une condition de la réussite de la transition démocratique. Comme le souligne Jean-Pierre Massias, « *la réhabilitation du pluralisme constitue un facteur incontestablement favorable à la mise en place d'une véritable démocratie et d'un Etat de droit et constitue donc une autre traduction institutionnelle de la transition. En effet, (...) la reconnaissance de la légitimité de la diversité du corps social autorise la construction d'un ensemble institutionnel basé sur la libre compétition pour le pouvoir et sur le pluralisme politique* »<sup>1441</sup>.

Or, les partis politiques sont les structures traditionnelles d'expression du pluralisme politique. C'est ce qui explique que « *pour connaître le fonctionnement réel d'un régime politique, il importe de savoir comment ce « système de partis » se combine avec le système institutionnel* »<sup>1442</sup>. Au Bénin, la Conférence nationale choisit l'instauration du multipartisme associé à l'universalité du suffrage et l'inscrit dans la Constitution de transition<sup>1443</sup>. Les CNS postérieures en firent de même<sup>1444</sup>. Désormais, les partis poli-

1439 Léo HAMON, « La démocratie multipartite en Afrique », in Gérard CONAC, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 1993, p. 79.

1440 Monique CHEMILLIER-GENDREAU, « La démocratie pluraliste en Afrique », in Gérard CONAC, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 1993, p. 109.

1441 Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 1999, p. 21.

1442 Roger-Gérard SCHWARTZENBERG, *Sociologie politique*, Montchrestien, « Domat politique », 5<sup>e</sup> édition, 1998, p. 476-477.

1443 Article 3 de la Constitution de transition : Bénin : article 3 : « *Les Partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage ; ils se créent librement et exercent leurs activités dans le respect des lois de la République, des principes de la démocratie, de la souveraineté populaire et de l'intégrité territoriale* ».

1444 Constitutions de transition : Congo : article 5 : « *Les Partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment librement et exercent leur activité dans le respect de la loi. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté, de l'intégrité territoriale, de l'unité nationale et de la démocratie pluraliste* »,

tiques étaient ainsi autorisées à se créer et à exercer leurs activités librement, sous des réserves classiques telles que le respect de la loi, de la souveraineté nationale ou de l'intégrité territoriale. Au Bénin, le HCR était d'ailleurs chargé d'assurer aux partis politiques un accès équitable aux médias publics, ce qui permettait de concrétiser le multipartisme à l'approche des élections<sup>1445</sup>.

Si la constitutionnalisation du multipartisme représentait un premier pas vers la réhabilitation du pluralisme politique et donc vers la Démocratie, elle ne garantissait pas sa pleine réussite, qui dépendait également de la construction d'un système partisan réel. Or, comme le montre les difficultés rencontrées durant la consolidation au Bénin, cette construction est en réalité complexe. Dans les pays européens qui en défendent les vertus, elle s'avère en effet le fruit d'une histoire longue et complexe<sup>1446</sup>. Pourtant, sans étape intermédiaire, le Bénin passa d'un monopartisme absolu au multipartisme intégral. Le risque majeur est alors que l'inscription du multipartisme dans la Constitution de transition ne soit qu'un « *mime du pluralisme* »<sup>1447</sup>, soit parce que le système partisan qui en découle ne l'exprime pas véritablement, soit même parce que « *la multiplicité des partis n'est qu'un faux-semblant destiné au décor constitutionnel* », dans le cas, par exemple, où l'ensemble de la classe politique a fini par se rallier à un Président de la République ayant réussi à reprendre la main. Toutefois, les difficultés rencontrées au Bénin traduisent la première et non la seconde hypothèse.

L'inscription du multipartisme dans la Constitution de transition était néanmoins nécessaire dans la mesure où le pluralisme n'est pas uniquement l'un des résultats à atteindre par la démocratisation, mais en constitue également une technique<sup>1448</sup>. Elle était

---

article 6 : le suffrage est universel, direct, égal et secret ; Togo : article 5 : « *Le suffrage est universel, égal et secret. Il peut être direct ou indirect selon les cas prévus par la Loi* » et article 7 : « *les partis et groupements politiques concourent à la formation et à l'expression de la volonté politique du peuple. Ils se forment librement et exercent leurs activités dans le respect des lois et règlements. Ils doivent respecter la constitution ainsi que les principes de souveraineté nationale et de la démocratie. Ils ne peuvent s'identifier à une région, à une ethnie ou à une religion* » ; Zaïre : article 6 : « *Le suffrage est universel et secret* », article 7 : « *Les partis politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent librement leurs activités dans le respect de la loi. Ils sont tenus au respect des principes de la démocratie pluraliste, de l'unité et de la souveraineté nationales* » ; Tchad : article 5 : « *Les partis politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment librement et exercent leurs activités dans le respect des lois de la République* », article 2 : « *Le suffrage est universel, direct, égal et secret* ».

1445 Article 32 de la Constitution de transition du Bénin : le HCR est chargé « *d'assurer l'accès équitable des Partis politiques aux mass-médias officiels, et de veiller au respect de la déontologie en matière d'information* ». Des dispositions identiques furent prises par certaines CNS postérieures : Constitutions de transition : Congo : article 51 : le CSR a pour mission « *de garantir l'accès équitable des partis politiques aux mass-médias officiels* » ; Togo : article 19 : le HCR est chargé : « *de prendre des dispositions en vue d'assurer l'accès équitable des partis politiques aux médias officiels et de veiller au respect de la déontologie en matière d'information* » ; Tchad : article 72 : le CST a pour mission « *de veiller à l'accès équitable des partis politiques aux médias publics* ».

1446 Alain-Serge MESCHERIAKOFF, « Le multipartisme en Afrique francophone, illusion ou solution ? », in Gérard CONAC, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 1993, p. 72.

1447 Alain-Serge MESCHERIAKOFF, « Le multipartisme en Afrique francophone, illusion ou solution ? », in Gérard CONAC, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 1993, p. 74.

1448 Jean-Pierre MASSIAS, « Le pluralisme, fondement de la transition démocratique », *Revue d'Etudes politiques et constitutionnelles Est-européennes*, 2007, n° spécial, p. 9.

également fondamentale dans la perspective de la préparation des premières élections démocratiques.

La libéralisation excéda toutefois l'instauration du multipartisme : un catalogue des droits et libertés fut intégré dans la Constitution de transition du Bénin. Cette constitutionnalisation traduisait une conception contemporaine de la Constitution, pour laquelle la garantie des droits est l'un des critères matériels de sa définition.

Au Bénin, la liste établie demeura cependant relativement réduite, ce qui était plutôt une preuve de réalisme dans le contexte de la transition. Elle incluait ainsi principalement des droits considérés comme essentiels, telles que les libertés de circulation, de réunion et de manifestation, la prohibition de la torture et des traitements inhumains et dégradants, la sûreté, la présomption d'innocence, les droits de la défense, l'inviolabilité du domicile et le secret de la correspondance ou encore l'égalité devant la loi<sup>1449</sup>. La CNS togolaise procéda à l'identique, tandis que les Constitutions de transition congolaise, zairoise et tchadienne comprenaient au contraire des catalogues très complets, comprenant des droits des trois générations<sup>1450</sup>.

L'affirmation constitutionnelle des droits et libertés s'inscrit indéniablement dans une logique de démocratisation. Leur inclusion dans une règle juridique, qui plus est la norme fondamentale, les protège en effet en leur conférant le statut de véritables prescriptions, même si cette normativisation entraîne également leur réduction en tant que valeurs<sup>1451</sup>. Sur le plan symbolique, la constitutionnalisation des droits et libertés est un signal très fort de la démocratisation. Elle n'est en revanche pas nécessairement efficace, notamment lorsque leur liste est très complète, car le risque est justement qu'elle n'ait alors qu'une portée symbolique.

Dans un contexte politique bouleversé, auquel s'ajoute une grave crise économique et sociale, la capacité de l'Etat à garantir effectivement certains droits, tels que le droit à un environnement sain, apparaît en effet sérieusement compromise. Or, établir un catalogue de droits fondamentaux, dont la valeur déclaratoire, porte atteinte à la notion de Constitution et donc à la confiance des gouvernés à l'égard des institutions, du Droit et plus généralement de la transition. Le choix opéré au Bénin de ne garantir qu'un noyau

1449. Articles 4 à 13 de la Constitution de transition.

1450 Constitutions de transition : Congo : articles 7 à 34, Togo : articles 8 à 16, Zaïre : articles 9 à 36 et Tchad : articles 7 à 35.

1451 Georges Vedel démontre en effet que leur constitutionnalisation fait des droits et libertés « *les créatures de cette même constitution. En effet non seulement leur insertion dans le texte constitutionnel leur assigne le statut de prescriptions émises par le pouvoir constituant, mais encore l'expérience historique vient attester que leur liste ou, si l'on préfère, leur corps, n'est pas immuable. Il ne faut pas s'étonner de ce que les effets de cette relation équivoque soient à la fois complémentaires et contradictoires. Les droits déclarés et garantis ne gagnent en efficacité qu'au prix d'une certaine réduction. L'efficacité de la constitutionnalisation intégrale des droits de l'homme relève d'une tautologie : tout l'appareil du droit positif se met à leur service. (...) Cette efficacité n'est cependant acquise qu'au prix d'une réduction certaine. Le juge constitutionnel (...) ne défend pas les droits de l'homme en tant que tels ; il les défend comme règles positives supérieures à la loi* ». Georges VEDEL, « La constitution comme garantie des droits, le droit naturel », in Michel TROPER et Lucien JAUME, *1789 et l'invention de la Constitution*, Actes du colloque de Paris organisé par l'Association française de science politique 2, 3 et 4 mars 1989, LGDJ et Bruylant, 1994, p. 208-209.

dur de droits, tels que la prohibition de la torture ou la présomption d'innocence, est à cet égard plus rationnel, car l'Etat est davantage en posture d'assurer son effectivité.

Néanmoins, la situation peut différer selon les conditions économiques et politiques, mais également selon les autres dispositions prévues par la Constitution. Ainsi, par exemple, en Afrique du Sud, l'établissement par la Constitution intérimaire d'une Cour constitutionnelle permit qu'elle protège efficacement<sup>1452</sup> le long catalogue des droits et libertés constitutionnalisés<sup>1453</sup>. Au-delà de la capacité réelle des institutions à promouvoir un certain nombre de droits et libertés, la question de l'efficacité juridique de leur constitutionnalisation est ainsi déterminante. Elle nécessite que l'effectivité de la Constitution soit garantie par la mise en place de mécanismes de protection appropriés. Les techniques, notamment juridictionnelles, tendant au respect de la hiérarchie des normes figurent parmi les règles classiques de fonctionnement des régimes démocratiques. Elles furent également partiellement constitutionnalisées lors de la transition au Bénin.

## 2. La constitutionnalisation des règles de fonctionnement inhérentes aux régimes démocratiques

Avec une précision plus ou moins grande, les règles de fonctionnement spécifiques aux régimes démocratiques furent mises en œuvre dans la Constitution de transition du Bénin.

L'élection fut d'abord constitutionnalisée comme mode de désignation des gouvernants, même si elle demeura spécifique. Elle fut instituée pour le Premier ministre et pour les membres de l'organe législatif de la transition, ce dont décidèrent également les CNS postérieures<sup>1454</sup>. Ces élections n'étaient cependant pas fondées sur l'universalité, ce qui les éloignait des standards démocratiques. Le corps électoral se limitait en effet aux délégués de la Conférence nationale, qui étaient également seuls éligibles. Du point de vue de la logique transitionnelle, cette restriction maintint une continuité forte entre la Conférence nationale et les institutions de transition, qui en furent ainsi l'émanation.

<sup>1452</sup> Voir sur ce point PHILIPPE Xavier, « La Cour constitutionnelle sud-africaine et le règlement des conflits politiques », *RFDC*, n° 27, 1996, p. 461-483 et Fabrice HOURQUEBIE, « La diffusion du constitutionnalisme en Afrique du Sud : une analyse à travers la décision de la Cour constitutionnelle du 6 juin 1995 portant inconstitutionnalité de la peine de mort », *Politeia*, 2007, n° 5, p. 649-675.

<sup>1453</sup> Voir sur ce point Françoise DREYFUS, « La Constitution intérimaire d'Afrique du Sud », *RFDC*, 1994, p. 471-474.

<sup>1454</sup> Constitutions de transition : Bénin : Le Premier ministre est élu par la Conférence des Forces vives de la Nation (article 22), outre les membres de droit, le HCR se compose des représentants des provinces désignés par la Conférence (article 31) ; Congo : le Premier ministre est élu par la Conférence nationale (article 40), qui élit également le président, le bureau et les membres du CSR (article 48) ; Togo : article 17 : « *La Conférence Nationale Souveraine élit en son sein un Haut Conseil de la République* », article 33 : le Premier ministre est élu par la CNS parmi les délégués ; Zaïre : article 52 : « *Les membres du haut Conseil de la République sont élus par l'Assemblée plénière parmi les conférenciers ayant fait acte de candidature* », article 71 : « *Le Premier ministre (...) est élu par la Conférence Nationale Souveraine* » ; Tchad : article 54 : « *La désignation du Premier ministre se fait par consensus. Faute de consensus, l'élection du Premier ministre, par la Conférence Nationale Souveraine, a lieu au scrutin secret majoritaire à deux tours. A l'issue du premier tour, le candidat ayant obtenu la majorité absolue des voix exprimées est déclaré élu. Dans le cas contraire seuls les deux candidats, arrivés en tête, restent en lice* », article 70 : « *Le CST est composé de cinquante-sept membres élus de la Conférence Nationale Souveraine* ».

Elle évita également les lourdes difficultés logistiques qu'aurait générées l'organisation d'élections générales. Néanmoins, ces élections ne permirent pas un apprentissage réel des futures règles démocratiques. La normalisation institutionnelle établie par la Constitution de transition mit en revanche en œuvre un autre principe directeur majeur des régimes démocratiques : la séparation des pouvoirs. Elle remplaça en effet l'unité de la Conférence nationale – qui cohabitait toutefois avec le Président – par la mise en place de véritables pouvoirs exécutif et législatif exercés par des institutions distinctes.

Dans le souci d'amorcer l'avènement de l'Etat de droit, la Conférence nationale du Bénin introduisit également au sein de la Constitution de transition un mécanisme destiné à la garantir. L'Etat de droit nécessite en effet que l'atteinte portée par une norme à une règle juridique de rang supérieur puisse être sanctionnée, soit en amont, soit en aval de sa mise en vigueur. Toutefois, le mécanisme retenu au Bénin ne fut pas classiquement juridictionnel. Ce fut en effet le HCR qui fut chargé d'assurer le contrôle de constitutionnalité, même s'il était lui-même une institution<sup>1455</sup>. La solution retenue était donc très clairement marquée par le contexte de la transition et problématique au regard de l'absence d'indépendance et d'impartialité de l'autorité chargée du contrôle.

Si au Togo le choix fut identique<sup>1456</sup>, les autres CNS entendirent au contraire mettre en place un contrôle de constitutionnalité exercé par un juge et donc plus conforme aux standards démocratiques. Ainsi, l'article 90 de la Constitution de transition congolaise prévoit la dissolution du Conseil constitutionnel, tout en chargeant la Cour suprême d'exercer les attributions qui lui étaient anciennement dévolues pendant la période de transition. Au Niger, la Conférence nationale décida également la mise en place d'une chambre constitutionnelle, au sein de la Cour suprême, pendant la période de transition (article 23). Elle devait notamment arbitrer les conflits qui pourraient survenir entre les différents organes de la transition (article 24). L'article 96 de la Constitution transitoire du Zaïre attribuait quant à lui à la Cour suprême de Justice la compétence de connaître « *des recours en appréciation de la constitutionnalité des lois et des actes ayant force de loi ainsi que des recours en interprétation du présent Acte fondamental* ». Enfin, la Conférence nationale tchadienne décida de créer une chambre constitutionnelle, près la Cour d'Appel (article 100), dont la saisine était réservée au Président de la République, au Président du CST ou à un quart des membres du CST, en matière de contrôle de constitutionnalité des lois et des traités (article 101).

L'option choisie au Bénin d'un contrôle de constitutionnalité exercé par le HCR fut donc la moins proche des standards démocratiques. Néanmoins, le contrôle qu'il opéra s'avéra assez efficace pour garantir l'effectivité de la Constitution ou réguler les conflits institutionnels, y compris d'ailleurs après l'adoption de la Constitution définitive dans l'attente de la mise en place de la Cour constitutionnelle. La composition restreinte du

<sup>1455</sup> Article 32 de la Constitution de transition du Bénin : le HCR est chargé « *de veiller au respect de la présente Loi* » et Togo : article 19 : le HCR est chargé de « *veiller au respect du présent Acte* ».

<sup>1456</sup> Article 19 de la Constitution de transition du Togo : le HCR est chargé de « *veiller au respect du présent Acte* ».

HCR facilita ce travail. Sa compétence traduisait également une autre particularité de la garantie de la Constitution de transition. Elle répondait en effet certes à la volonté d'instaurer un Etat de droit, mais elle renforçait également le cliquet-anti retour de la transition formé par la Constitution de transition. Dans cette optique, l'attribution de ce contrôle au HCR, qui incarnait la permanence de la Conférence nationale et devait veiller à l'application de ses décisions, est plus intelligible.

Si la Constitution de transition du Bénin n'en comporta pas, les CNS postérieures choisirent d'ailleurs d'intégrer au texte constitutionnel de transition des dispositions destinées à garantir le cliquet torture. Certaines criminalisaient les atteintes graves portées au régime constitutionnel né de la transition<sup>1457</sup>, d'autres affirmaient le droit et le devoir de désobéissance des citoyens<sup>1458</sup>, voire des institutions de transition elles-mêmes<sup>1459</sup>. Sans affirmer la normativité de ces dispositions, dont la portée apparaît essentiellement déclaratoire, témoignèrent également de la volonté de protéger – juridiquement – les premiers acquis de la transition. Dans une logique similaire, certaines Constitutions de transition interdirent à certains membres des institutions de transition de se présenter lors des premières élections démocratiques<sup>1460</sup>. Le Bénin ne fit cependant pas ce choix, comme en attesta l'élection du Premier ministre de transition Nicéphore Soglo lors de la première élection présidentielle.

Ces dernières dispositions illustrent l'ambivalence – au Bénin, comme dans tous les pays – de la gestion constitutionnelle de la transition, tout à la fois destinée à pérenniser les premiers acquis, à rationaliser la fin de la transition et à poser les jalons de la consolidation. En dépit de sa formation graduelle et de certaines dispositions atypiques,

1457 Ainsi, au Togo, l'article 67 de la Constitution de transition disposait que « toute tentative de renversement du régime constitutionnel mis en place par le présent Acte, par les personnels des forces armées ou de sécurité publique, sera considérée comme un crime contre la Nation et sanctionnée conformément aux lois de la République ». De même, l'article 6 de la Charte de la transition tchadienne disposait que « tout acte portant atteinte à la forme républicaine, et à la laïcité de l'Etat, à la souveraineté, à l'indépendance, à l'unité nationale est un crime de haute trahison et puni comme tel ».

1458 Ainsi, « tout citoyen congolais a le devoir sacré de défendre la Nation et son intégrité territoriale, de désobéir et de résister à tout individu ou groupe d'individu qui prend le pouvoir par la force ou l'exerce en violation du présent Acte fondamental » (article 4 de la Constitution de transition du Congo). Il en alla de même au Togo : « en cas de coup d'Etat, d'agression par des mercenaires ou de coup de force quelconque, pour tout Togolais, désobéir et s'organiser pour faire échec à l'autorité illégitime constituent le plus sacré des droits et le plus impératif des devoirs » (article 68 de la Constitution de transition). La Conférence nationale du Zaïre adopta également une disposition similaire figurant à l'article 37 de la Constitution de transition : « tout Congolais a le droit et le devoir sacrés de défendre la Nation et son intégrité territoriale, de désobéir et de résister à tout individu ou groupe d'individus qui prend le pouvoir par la force ou l'exerce en violation des dispositions du présent Acte fondamental ».

1459 L'article 68 de la Constitution de transition du Togo disposait en effet qu'« en cas de coup d'Etat, d'agression par des mercenaires ou de coup de force quelconque, tout membre d'un organe constitutionnel a le droit et le devoir de faire appel à tous les moyens pour rétablir la légitimité constitutionnelle y compris le recours aux accords de coopération militaire ou de défense existants ».

1460 Ainsi, l'article 61 de la Constitution de transition togolaise disposait que « les membres de l'Exécutif de la période de transition, garants du déroulement impartial de toutes les élections, ne peuvent être candidats aux élections présidentielles suivant immédiatement la période de transition ». De même, au Niger, « le Président de la République, le Président du Haut Conseil de la République, le Premier ministre ne peuvent en aucun cas se présenter aux élections présidentielles qui suivent immédiatement la période de transition » (article 26 de la Constitution de transition).

la Constitution de transition béninoise parvint à remplir ces trois objectifs de manière satisfaisante. Elle incarne ainsi tout particulièrement le constat de la finalisation téléologique – « *les règles en application dans cette période ne valent que par leur but et non par elles-mêmes* »<sup>1461</sup> – du droit constitutionnel de transition du présent :

Après plusieurs décennies d'autoritarisme, la Constitution de transition fut ainsi efficace, ce qui dépendit de sa matière, mais attesta surtout de la qualité du consensus atteint au sein de la Conférence nationale.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

La transition béninoise se caractérise par une très forte constitutionnalisation du processus, c'est-à-dire par le choix des acteurs d'adopter tout au long de son déroulement des règles constitutionnelles afin de réguler le processus constituant.

Cette prégnance du droit constitutionnel fut possible grâce à la déclaration de souveraineté de la Conférence nationale, par laquelle elle acquit une compétence normative originellement imprévue. Néanmoins, cette déclaration de souveraineté était elle-même le révélateur de la volonté des acteurs de recourir aux règles constitutionnelles pour mener la transition. La compétence normative de la Conférence nationale du Bénin la distingue, à l'exception des CNS organisées à sa suite, des autres organes originaires de transition inclusifs étudiés. Leurs décisions n'avaient qu'une portée strictement politique<sup>1462</sup> et ils devaient donc quant à eux passer par les institutions de l'ancien régime afin de les normativiser. De ce point de vue, la compétence normative de la Conférence nationale était plus rationnelle puisqu'elle évitait cet aléa ainsi que la dissociation entre les auteurs formel et matériel de la norme.

Néanmoins, la Conférence nationale du Bénin n'en tira pas pleinement parti. Si le caractère immédiatement exécutoire de ses décisions fut explicite, elle n'affirma en revanche jamais expressément leur statut de règles constitutionnelles, ni pour les décisions préconstituantes, ni pour les règles relatives à la gestion de la période de transition. Elle ne les assortit pas non plus de mécanismes juridiques destinés à les garantir. Il est ainsi paradoxal que ce soit le MPNP, qui ne disposait pas de la compétence constituante, qui ait protégé les principes arrêtés en son sein par une procédure de certification de la Constitution par la Cour constitutionnelle.

La constitutionnalisation du processus opérée par la Conférence nationale le rationalisa cependant. Elle joua en premier le rôle de cliquet anti-retour. Ainsi, quand bien même la seconde phase de transition était moins inclusive et plus concurrentielle, elle garantissait que le consensus atteint au sein de la Conférence nationale concernant la

<sup>1461</sup> Jean-Pierre MASSIAS, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 2<sup>e</sup> édition, 2008, p. 16.

<sup>1462</sup> Même si le Dialogue intercongolais adopta également directement la Constitution de la transition.

future Constitution ne serait pas remis en cause. Elle garantissait également que les règles régissant la transition, qui conditionnaient la place des acteurs dans le processus, seraient fixes. Elle permit ainsi de favoriser le passage à la seconde phase de la transition, car la valeur juridique des décisions arrêtées sécurisait les participants quant à leur futur respect. Plus encore, le processus constituant put effectivement s'achever de manière consensuelle, car la constitutionnalisation des linéaments de la future Constitution contribua à ce qu'ils soient effectivement respectés, de même que celle des règles régissant la transition favorisa des relations harmonieuses entre les institutions de transition. Enfin, au regard des résultats obtenus lors de la consolidation démocratique au Bénin, la Constitution de transition participa effectivement à la restauration de l'Etat de droit et à l'apprentissage des règles démocratiques.

L'efficacité de la rationalisation constitutionnelle du processus au Bénin met à jour un paradoxe. Les instruments utilisés furent en effet spécifiquement efficaces, car ils étaient constitutionnels, tout en étant formellement très ambigus. L'analyse systémique permet de le comprendre en révélant la cohérence des choix opérés avec la logique de la révolution constitutionnelle consensuelle opérée par la Conférence nationale du Bénin. Ainsi, les contradictions formelles des règles adoptées s'expliquent par les exigences des négociations avec le Président, tandis que les règles demeurent efficaces en raison de leur mode d'adoption et de la croyance des acteurs dans le droit constitutionnel. La rationalisation du processus inclusif et négocié fut en effet performante, car les règles étaient elles-mêmes le fruit de négociations inclusives. Leur matière avait donc été façonnée et les avait elles-mêmes rendues protectrices du consensus et de l'inclusion, tandis que les acteurs étaient poussés à les respecter par leur participation à leur élaboration, ainsi que par leur caractère contractuel.

La transition menée au Bénin révèle ainsi que si le droit constitutionnel permet spécifiquement de rationaliser la transition, son effet n'est pas uniquement conditionné par des paramètres formels ou même juridiques. L'inclusion et le consensus furent ainsi déterminants y compris pour l'efficacité de la constitutionnalisation du processus.





## Conclusion du Titre 1

La transition béninoise fut tout au long de son déroulement marquée par le recours aux règles constitutionnelles afin d'organiser le processus. Si certaines d'entre elles ne furent que matériellement constitutionnelles et que leur formalisme fut souvent ambigu, elles manifestèrent sans conteste l'émergence du constitutionnalisme. Elles traduisirent en effet la volonté des acteurs de réguler l'exercice du pouvoir durant la transition au moyen du droit constitutionnel. Ce dessein est perceptible au travers de deux angles. Le premier est matériel, car le processus constituant fut mis en œuvre au travers d'organes spécifiques. Le second est formel, car la constitutionnalisation des décisions prises fut utilisée afin de structurer le processus notamment par la gestion du temps.

Les deux phases de la transition béninoise furent en premier lieu régies par des organes distincts. Ils rationalisèrent le déroulement de la transition, car ils s'avérèrent adaptés aux exigences des négociations inclusives. Lors de la première phase, les structures internes de la Conférence nationale furent notamment décisives pour que le consensus puisse être trouvé sur de très nombreuses questions en quelques jours seulement, même si le travail du Comité préparatoire y collabora également. Le travail en commissions spécialisées avant l'adoption des décisions en plénière renforça en effet l'efficacité des débats sans altérer l'inclusion. De même, l'élection du Présidium fut essentielle à la direction des travaux. Le choix consensuel de Mgr de Souza en tant que Président de la Conférence nationale fut également déterminant, notamment dans le cadre des négociations avec Mathieu Kérékou. Suite à cette réussite, le passage aux institutions de transition lors de la seconde phase représenta un aléa en raison du maintien de Mathieu Kérékou mais aussi de la concurrence institutionnelle qu'il pouvait générer. Toutefois, la mise en place d'un Exécutif bicéphale et d'un organe législatif puissant et spécifique permirent de conjurer les risques. La cooptation des acteurs et la séparation rigide des pouvoirs y participèrent également. Ainsi, lors des deux phases, les organes mis en place contribuèrent

à un aboutissement rapide et consensuel du processus constituant. L'analyse comparative permet néanmoins de mesurer que les rapports de force et les personnes furent prépondérants pour que les structures mises en place produisent leurs effets.

Ces deux paramètres conditionnèrent également l'effet rationalisant de la constitutionnalisation du processus. Cette dernière fut réalisée par la Conférence nationale elle-même, car sa déclaration de souveraineté lui conféra la compétence normative. Elle put ainsi prendre des décisions immédiatement exécutoires sans devoir – comme les autres organes originaires de transition inclusifs – recourir à la médiation des institutions du régime. La détermination des participants à proclamer cette souveraineté en dépit de la résistance de Mathieu Kérékou témoigna de leur croyance dans le droit constitutionnel en tant qu'instrument de régulation et de démocratisation. Si elle fut formellement lacunaire en raison des exigences de la révolution consensuelle, la constitutionnalisation des décisions préconstituantes et des règles régissant la transition fut efficace. Elle contribua en effet à ce que le processus constituant s'achève consensuellement, mais aussi à ce que le consensus atteint au sein de la Conférence nationale soit *in fine* respecté. La constitutionnalisation joua ainsi un rôle majeur de cliquet anti-retour, tout particulièrement important dans le cadre d'un processus inclusif et consensuel. Son effectivité collabora à la restauration du Droit au Bénin, tout en montrant qu'elle était déjà amorcée, puisque les acteurs avaient respecté les règles posées dès la transition.

La rationalisation du processus constituant par le droit constitutionnel a donc collaboré à la réussite de la transition béninoise. Elle déjoua en effet les risques générés par l'inclusion et le consensus, mais en favorisant leur préservation. Comme la cooptation, elle fut ainsi une technique autorisant et garantissant les deux principes directeurs de la transition béninoise.

La Conférence nationale fut au cœur de cette rationalisation, dont elle décida. L'analyse de la transition montre que ses choix furent néanmoins doublement conditionnés par les négociations inclusives, car ils nécessitaient un consensus interne (parmi ses membres) et externe (avec le Président Kérékou). Ils s'improvisèrent donc au fil du processus et étaient d'autant plus ouverts que la Conférence nationale n'était pas une institution et était même un organe inédit. Si certaines règles furent stratégiques, c'est-à-dire destinées à produire un effet déterminé, d'autres découlèrent des circonstances (temps restreint, moyens limités, etc.), tandis que d'autres encore étaient imposées par les négociations. Ainsi, le maintien du Président Kérékou pendant la seconde phase de la transition fut une concession incontournable, alors que la composition resserrée du HCR autour des acteurs principaux de la Conférence nationale fut un choix délibéré.

Le terme « rationalisation » ne doit donc pas tromper : si les règles adoptées rationalisèrent le processus, leur adoption ne fut pas toujours rationnelle et l'effet qu'elles produisirent ne fut pas forcément anticipé par les acteurs. L'oxymore de la révolution constitutionnelle consensuelle que mena la Conférence nationale en est l'illustration la plus probante. Cela n'enlève cependant rien à l'incidence de la rationalisation opérée sur

le processus, car elle fut bel et bien décisive pour que la transition béninoise – pourtant inclusive et consensuelle – puisse s’achever en une année par l’adoption d’une Constitution démocratisante. Au contraire, ce furent même la construction progressive du droit constitutionnel en réponse au processus et son élaboration par des négociations inclusives, qui lui permirent d’être effectivement rationalisant. C’est ce qui explique d’ailleurs qu’en parallèle de l’émergence du constitutionnalisme, le maintien d’un certain pragmatisme constitutionnel soit essentiel lors d’une transition.



## **Titre 2**

# **Le pragmatisme constitutionnel**



L'encadrement constitutionnel de la transition est un outil efficace de rationalisation de la transformation sociale. La transition est en effet une période de réformes majeures tendant à fonder une société radicalement différente de celle façonnée par l'autoritarisme. Elle est également un temps d'affrontements autant idéologiques, que stratégiques autour de la définition de ce projet social et de la conquête du pouvoir par les différents acteurs. En sapant les bases du régime dictatorial ou totalitaire, l'amorce de la transition ouvre donc une phase de profonde instabilité, complexifiée par son caractère pluridimensionnel. La transition est en effet autant politique, que constitutionnelle, économique, sociale et culturelle.

Inhérente à tout processus transitionnel, cette instabilité demeure un risque pour sa réussite. L'absence de détermination préalable d'un objectif précis, ainsi que la difficulté d'opérer des choix et d'adopter simultanément des mesures plurielles sont en effet susceptibles d'obérer son déroulement. Elles peuvent en outre être le prétexte ou le théâtre d'importants conflits entre les acteurs, qui peuvent entraver, paralyser voire annihiler le processus.

La transition constitutionnelle est un cadre privilégié de dissensions. Les questions constitutionnelles sont en effet cruciales pour la définition du futur régime, mais aussi pour les conditions d'accès au pouvoir et l'étendue des compétences dont disposeront les futurs gouvernants. L'adoption de la future Constitution est en outre la condition essentielle du renouvellement des institutions et de l'ouverture de la phase de consolidation. Les débats constitutionnels peuvent donc être instrumentalisés et l'occasion de conflits dont la cause est en réalité étrangère à leur substance.

Ce risque est accru dans le cadre des processus constitutifs inclusifs et consensuels. Ils contraignent en effet des participants diversifiés, dont certains sont des tenants



de l'ancien régime, tandis que d'autres appartiennent au contraire à l'opposition, à parvenir à de nombreux accords sur des sujets complexes et stratégiques. Ils sont alors tout particulièrement instables et incertains. Parvenir à les rationaliser est donc décisif et d'autant plus crucial, qu'ils sont démocratisants lorsqu'ils réussissent.

La restauration du constitutionnalisme peut jouer un rôle fondamental dans cette rationalisation. Comme le montre l'expérience du Bénin, confortée par celles des pays organisateurs d'une CNS et d'autres processus, la mise en place de structures de décisions performantes, la transformation de l'organe de négociation inclusif en organe constituant ou encore l'adoption d'une Constitution de transition sont des outils pertinents pour réguler la transformation sociale. Ils contribuent et sont parfois même indispensables au bon déroulement du processus constituant et favorisent ainsi l'adoption d'une Constitution démocratique. Le développement de cette ingénierie constitutionnelle collabore en outre à l'appropriation des règles constitutionnelles démocratiques et du constitutionnalisme et concourt donc à la consolidation à venir.

La transition demeure toutefois une période anormale. Outre l'ampleur des problèmes à résoudre et l'acuité des tensions entre les participants, elle implique un désordre constitutionnel consécutif de l'absence d'un cadre constitutionnel démocratique ou, tout du moins, de sa précarité. Il n'est ainsi pas rare que la Constitution autoritaire toujours en vigueur ne soit plus appliquée et/ou coexiste avec des règles provisoires. Il est également fréquent que le cadre constitutionnel fluctue au cours de la transition. Post-autoritaire, elle se caractérise enfin par une inexpérience dans l'application des règles constitutionnelles démocratiques, ainsi que par l'absence de culture constitutionnaliste. La question de l'applicabilité stricte du constitutionnalisme au cours de la transition se pose donc.

Si la Démocratie est aujourd'hui inséparable de sa dimension constitutionnelle et donc du respect de l'Etat de droit, la transition béninoise révèle que la rationalisation de la transformation sociale par le processus constituant implique certes la résurgence du constitutionnalisme, mais également le maintien du pragmatisme. Tout particulièrement dans le cadre de négociations inclusives, le rigorisme et/ou le conformisme constitutionnel peuvent s'avérer contreproductifs. L'analyse comparée de la transition béninoise, des processus marqués par l'organisation d'une CNS, mais également d'autres transitions révèle en effet que la rationalisation constitutionnelle de la transformation sociale n'est efficace qu'à la condition d'être ajustée aux enjeux et à la complexité de cette transformation.

Cet ajustement est délicat à deux égards. Lors d'une transition, l'ingénierie constitutionnelle est d'abord la solution immédiate trouvée afin de résoudre un problème, voire de surmonter une crise. Les techniques utilisées s'intègrent donc rarement dans un tout cohérent, résultant d'une méthode préalablement pensée. Elles se construisent en réalité au fil du processus constituant, notamment s'il est inclusif et consensuel. Comme il repose sur des mécanismes atypiques, il impose en effet tout particulièrement la recherche de solutions innovantes, dont les résultats ne peuvent donc jamais être pleinement anticipés. Elles doivent en outre être le fruit d'un compromis entre les participants et sont

alors sujettes aux variations de leurs relations. Cette contingence et cette improvisation compliquent l'ajustement de l'ingénierie constitutionnelle. Ce dernier est en second lieu délicat, car risqué. Au prétexte des nécessités de la transition, il peut en effet saper le fondement du constitutionnalisme lorsque le cadre constitutionnel n'est plus limitatif de l'exercice du pouvoir par les acteurs.

Tout aménagement du constitutionnalisme n'est donc pas nécessairement le gage d'une rationalisation de la transformation sociale. Il peut même au contraire traduire le dévoiement du processus par les acteurs à leur bénéfice. Sa pertinence mérite donc d'être analysée dans sa finalité et ses effets. La comparaison des processus menés dans le cadre des CNS en est la démonstration. Au Bénin, le pragmatisme fut ainsi essentiel à la réussite de la démocratisation, alors même que certains procédés utilisés semblent de prime abord suspects. Repris dans les autres pays organisateurs, ils produisirent en revanche fréquemment des effets néfastes, en raison de contextes très différents.

Dans le cadre des transitions constitutionnelles, le pragmatisme de la régulation du processus constituant est donc l'un des aspects les plus complexes à manier et à apprécier. Indispensable à une rationalisation effective de la transformation sociale, il peut également être le paravent d'un détournement du processus. Au Bénin, comme lors de nombreux processus, il comprend deux principaux volets.

Le premier consiste à accepter et reconnaître la souplesse du droit constitutionnel de la transition. Cette souplesse est double et concerne tant les concepts utilisés, que les règles posées. La souveraineté de la Conférence nationale du Bénin en est un exemple particulièrement frappant. Elle fut l'un des enjeux les plus cruciaux des débats et l'agent de sa transformation en organe constituant. Elle fut donc l'un des symboles et des moyens de la résurgence du constitutionnalisme. Pourtant, ce concept juridique majeur n'eut jamais au cours de ce processus son sens classique. Les participants l'adaptèrent au contraire au contexte de la transition. Imprévue par le Président Kérékou, elle fut négociée avec lui par la Conférence nationale. Elle en limita même les effets pour préserver l'inclusion et le consensus, alors que sa souveraineté aurait au contraire pu marquer le passage à la révolution politique. Elle n'en fut pas moins décisive, puisqu'elle permit de constitutionnaliser le processus, d'une part, et d'asseoir la puissance de la Conférence nationale et d'imposer le changement au Président toujours en place, d'autre part. Ce recours spécifique à la souveraineté est donc un bon exemple du pragmatisme permettant la rationalisation. Ce pragmatisme peut aller jusqu'à concerner les règles elles-mêmes. Les blocages rencontrés dans la recherche de compromis peuvent notamment justifier d'extraire les négociations des organes constitués pour les tenir, afin de restreindre le nombre de participants ou de leur garantir la discrétion. Ce pragmatisme ne doit toutefois pas être confondu avec la violation délibérée – par une partie des acteurs – des accords ou des règles posés avec les autres participants, qui tend quant à elle à détourner le processus.

Au-delà de la souplesse, le pragmatisme implique également une adaptation du processus constituant au contexte de la transition. Dans chaque pays, ce contexte est en réalité

double : post-autoritaire, d'une part, et empreint de particularités nationales, d'autre part. Les outils choisis doivent être adaptés à ces deux dimensions. Ils doivent donc en premier lieu répondre à l'antagonisme et à la culture de violence hérités du régime précédent. Au sein de la Conférence nationale du Bénin, l'aménagement de la plénière en lieu de catharsis et le recours aux rites et aux symboles jouèrent par exemple un rôle majeur dans le bon déroulement des débats. Les outils choisis doivent en second lieu correspondre à un contexte national et notamment à ses données politiques. La création empirique de la Conférence nationale du Bénin, ajustée à l'équilibre des rapports de force et aux qualités des protagonistes de la transition, répondit parfaitement à cette exigence et collabora à son succès. L'absence de modèle préalable fut également paradoxalement un atout. L'incertitude et l'improvisation permirent non seulement de construire un processus parfaitement adapté à la situation réelle, mais aussi de limiter les stratagèmes et l'instrumentalisation des outils mis en place. Cet empirisme et cette imprévision furent absents lors des processus ultérieurs, ce qui collabora à l'échec du mimétisme.

La souplesse (**Chapitre 1**) et l'adaptation contextuelle (**chapitre 2**) du droit constitutionnel de la transition sont donc essentiels pour rationaliser la transformation sociale. Elles témoignent d'un pragmatisme, complémentaire à la résurgence du constitutionnalisme, qui contribue à la réussite de la démocratisation.

# Chapitre 1

## La souplesse du droit constitutionnel de transition

Au Bénin, la rationalisation de la transition fut essentielle à sa réussite. Ainsi, l'optimisation des structures de décisions, qu'il s'agisse de la Conférence nationale ou des institutions de transition, a fluidifié le processus décisionnel et collaboré à le rendre efficace et à apaiser les tensions entre les acteurs. La constitutionnalisation du processus a également été un outil précieux. La normativisation des décisions les a en effet parées d'une force obligatoire spécifique, qui, d'une part, contribua à l'efficacité des compromis et, d'autre part, sécurisa les participants. Le passage à la phase ultérieure du processus fut ainsi facilité par le renforcement de la confiance et la stabilité des règles arrêtées. La constitutionnalisation de la transition fut de surcroît un atout pour la consolidation, car elle amorça la restauration du Droit et l'apprentissage des règles démocratiques, notamment grâce à l'adoption d'une Constitution de transition. L'analyse comparative confirme à cet égard que la rationalisation de la transformation sociale est tout particulièrement importante dans le cadre d'un processus constituant inclusif et consensuel.

La transition demeure toutefois une période de bouleversements de l'ordre juridique et de tensions très fortes entre les acteurs. Au Bénin, l'inclusion et le consensus étaient un défi supplémentaire en raison de la complexité des négociations entre des participants dont les idéologies et les intérêts stratégiques divergeaient. La poursuite et le bon déroulement du processus nécessitèrent donc une adaptabilité spécifique des standards et concepts juridiques ordinaires. Ils n'exigeaient en effet pas seulement une ingénierie juridique permettant la démocratisation, mais aussi une souplesse face aux imprévus, aux blocages et aux crises entre les acteurs.

Cette souplesse semble de prime abord contradictoire avec la logique de la transition constitutionnelle, dont la finalité est d'instaurer un Etat de droit, imposant aux

acteurs de se conformer au cadre normatif. Toutefois, si elle peut marquer les prémices de la restauration du Droit, la réussite de la transition béninoise imposait d'abord qu'elle aboutisse et qu'un consensus soit trouvé. Dès lors, la rationalisation de la transition ne reposa pas sur une stricte observation des concepts juridiques utilisés et des règles posées, mais plutôt sur un équilibre entre le respect des accords convenus entre les participants – dont la plupart étaient constitutionnalisés – et leur nécessaire adaptation aux impératifs du processus.

La transition béninoise et l'analyse comparative montrent néanmoins que la recherche de cet équilibre est un exercice délicat. La méconnaissance des règles posées et le manquement à la parole donnée sont en effet toujours un risque pour le processus et sont dès lors susceptibles d'indiquer son dévoiement par les acteurs. Au lieu d'être une réponse à une difficulté rencontrée, ils peuvent révéler soit un faux consensus (que l'une des parties n'avait aucune intention réelle d'exécuter), soit son échec du fait de l'évolution des rapports de force et/ou du refus de certains acteurs de se plier finalement aux limites posées à l'exercice du pouvoir politique. La « souplesse » des concepts et des règles conduit alors non à une rationalisation efficace, mais à une rupture entre les participants ou à un détournement par une partie d'entre eux du processus, qui cesse alors d'être inclusif et consensuel.

La souplesse des concepts et des règles utilisés par les participants doit donc faire l'objet d'une vigilance particulière dans le cadre d'une analyse systémique et logique de la transition. La limite entre le pragmatisme indispensable au bon déroulement de la transition et l'altération de sa logique sont en effet particulièrement ténues, comme le démontre la comparaison entre la transition béninoise et les processus menés dans le cadre des CNS postérieures.

Au Bénin, la souveraineté de la Conférence nationale fut la première et la principale manifestation du pragmatisme des acteurs. Ce concept juridique classique fut en effet réaménagé pour répondre aux besoins de la révolution constitutionnelle consensuelle engagée par la Conférence nationale. Si elle l'affirma afin de conforter son positionnement, elle n'en tira que partiellement les conséquences afin de ménager le camp présidentiel. Elle modela ainsi une souveraineté atypique, apparemment illogique, mais en réalité parfaitement cohérente avec les principes directeurs de l'inclusion et du consensus. Au Bénin, la souveraineté de la transition fut ainsi une fiction efficace du droit constitutionnel de transition (**Section 1**).

Dans ce pays, le cadre institutionnalisé des négociations fut également parfois assoupli afin de faciliter l'émergence d'un consensus inclusif. En revanche, les règles contractuelles passées entre les acteurs furent pleinement respectées. C'est en cela que la transition béninoise se différença le plus manifestement de certains processus qui se déroulèrent dans les autres pays organisateurs d'une CNS. Cette distinction explique que la souplesse du droit constitutionnel de transition ait été un instrument de rationalisation du processus au Bénin, et non celui de son dévoiement (**Section 2**).

## SECTION 1. UNE SOUVERAINETÉ EXORBITANTE DU DROIT COMMUN

La souveraineté de la Conférence nationale n'impliquait ni qu'elle soit souveraine à la place de l'Etat, ni même qu'elle soit la titulaire légitime de la souveraineté de l'Etat<sup>1463</sup>.

La souveraineté de l'Etat est le critère de son « étaticité » et signifie un monopole de la puissance publique, aujourd'hui assimilée à la monopolisation du droit positif<sup>1464</sup>. La Constitution est ainsi devenue l'acte moderne de souveraineté, qui exprime à la fois la souveraineté interne de l'Etat (du point de vue de son ordre juridique) et sa souveraineté extérieure (du point de vue du droit international)<sup>1465</sup>. Or, il n'était naturellement pas question pour la Conférence nationale de se substituer à l'Etat, mais bien de doter le Bénin d'une nouvelle Constitution. Elle n'entendait toutefois pas non plus être la titulaire de la souveraineté, c'est-à-dire « *la source de la force obligatoire de tout le droit positif* », celle au nom de laquelle la Constitution serait adoptée et tous les pouvoirs exercés dans l'Etat<sup>1466</sup>. La procédure reconstituante qu'elle avait établie était à cet égard très éclairante. La soumission du projet constitutionnel au référendum signifiait en effet que le Peuple/la Nation était bien le/la titulaire légitime de la souveraineté, ce qui était de surcroît primordial dans la logique de la transition démocratique.

En proclamant sa souveraineté, la Conférence nationale affirmait ainsi qu'elle exercerait la puissance souveraine et donc le pouvoir constituant originaire au nom du Peuple, même s'il en restait le détenteur en dernière instance *via* le référendum. Ce faisant, elle se donna l'apparence d'un organe révolutionnaire (§ 1). Toutefois, ce scénario reposait en réalité sur une fiction. Négociée avec le Président, la souveraineté de la Conférence nationale du Bénin n'eut en réalité jamais ni le sens, ni la portée qui sont les siens en droit constitutionnel (§ 2).

### § 1. Une souveraineté apparemment autoproclamée par la Conférence nationale

Au Bénin, la souveraineté de la Conférence nationale ne fut prévue ni par Mathieu Kérékou, ni par le Comité préparatoire (A). Ce fut donc la Conférence nationale, qui en décida elle-même et se donna ainsi l'apparence d'un organe révolutionnaire (B).

<sup>1463</sup> Pour cette distinction, voir Eric MAULIN, « Souveraineté », in Denis ALLAND et Stéphane RIALS, *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, « Quadrige », 2003, p. 1434.

<sup>1464</sup> Olivier BEAUD, *La puissance de l'Etat*, PUF, « Léviathan », 1994, p. 208.

<sup>1465</sup> Olivier BEAUD, *La puissance de l'Etat*, PUF, « Léviathan », 1994, p. 217.

<sup>1466</sup> Pour cette distinction, voir Eric MAULIN, « Souveraineté », in Denis ALLAND et Stéphane RIALS, *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, « Quadrige », 2003, p. 1434-1435.

## A. Une souveraineté imprévue en amont de ses travaux

Comme il l'a été précédemment évoqué, la Conférence nationale du Bénin fut initiée par le Président Kérékou. Les différentes étapes, qui jalonnèrent sa préparation, démontrent qu'elle n'était pas conçue comme un organe souverain, mais bien comme une simple instance politique consultative.

Le Communiqué rendu public à l'issue de la Session conjointe du Comité central du PRPB, du Comité permanent de l'Assemblée nationale révolutionnaire et du Conseil exécutif était en premier lieu très clair à cet égard<sup>1467</sup>. Il indiquait ainsi que « *les résultats issus de cette conférence seront exploités pour l'élaboration d'une nouvelle Constitution dans laquelle seront garantis les principes ci-après* ». Non seulement il n'était donc pas question que la Conférence nationale prenne des décisions exécutoires, mais sa marge d'appréciation était en outre limitée puisque le Communiqué imposait avant même sa tenue : la séparation du Parti et de l'Etat, la prise en compte des principes du libéralisme économique et la garantie des droits et libertés, mais aussi la création d'un poste de Premier ministre, la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur la base d'un programme et le renforcement de la capacité d'initiative des collectivités territoriales afin qu'elles assument un plus grand rôle dans le développement à la base. Que ces principes soient ou non cohérents avec la démocratisation, la Conférence nationale n'était donc pas souveraine dans ses choix.

Sa fonction consultative fut réaffirmée par les missions assignées à la Conférence dans le décret présidentiel la convoquant. Il disposait en effet que « *la Conférence a pour mission : – d'élaborer une Charte d'Union nationale qui servira de base à la rédaction d'une nouvelle Constitution fondée sur les principes démocratiques ; – de définir un nouveau projet de société conforme aux principes du libéralisme économique contenus dans le PAS* »<sup>1468</sup>.

Dans son allocution d'ouverture de la Conférence nationale du 19 février<sup>1469</sup>, le Président Kérékou précisa ce qui devait être entendu par Charte nationale et consacra le rôle consultatif de la Conférence nationale en répétant qu'elle ne serait que la base du projet constitutionnel soumis au référendum populaire. Il affirma en effet : « *La Charte d'union nationale sera l'expression concentrée, vivante et tangible de la maturité politique de notre peuple qui aura ainsi montré à la face du monde et devant l'Histoire la force de son génie créateur, et sa capacité à trouver, dans les ressources inépuisables de son esprit, les réponses aux défis que lui lance la conjoncture économique difficile actuelle, et à faire face avec patriotisme, efficacité et succès aux exigences qui découlent de la libération de*

<sup>1467</sup> *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 114.

<sup>1468</sup> Article 3 du décret n° 90-40 du 23 février 1990 portant convocation de la Conférence nationale et détermination de sa mission.

<sup>1469</sup> *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 14-21.

*notre économie nationale. La Charte d'union nationale sera aussi la matérialisation du pacte sacré conclu entre toutes les Béninoises et les Béninois à quelque sensibilité politique qu'ils appartiennent, autour du seul et unique enjeu que constitue le salut national. La Charte d'union nationale sera enfin le symbole d'un nouveau contrat politique de toutes les composantes de la communauté nationale, fermement résolues à promouvoir dans notre pays une véritable démocratie, l'application rigoureuse des principes intangibles du fonctionnement d'un Etat de droit, fondé sur le respect scrupuleux des droits de l'homme et des libertés publiques, tout en préservant la stabilité politique, l'unité nationale et la paix sociale. Ainsi, cette Charte servira de documents de base pour l'élaboration d'une nouvelle Constitution à soumettre à l'approbation du peuple béninois tout entier ».*

Ainsi définie, cette Charte était alors dépourvue de toute valeur juridique et n'était pas même contraignante. Originellement, la Conférence nationale du Bénin n'était donc pas un organe souverain.

Lorsque d'autres dirigeants décidèrent à leur tour d'organiser de telles assises, la situation fut cependant nécessairement différente. En raison du précédent béninois, la question de la souveraineté de la Conférence nationale fut anticipée, même si elle demeura incertaine dans de nombreux pays. La manière dont elle fut résolue est très symptomatique des rapports de force initiaux dans chaque pays organisateur et donc de la singularité de la situation béninoise.

Le Congo-Brazzaville connut le cheminement le plus similaire de celui du Bénin en matière de souveraineté de la Conférence nationale. Son organisation fut le fruit des revendications de l'opposition<sup>1470</sup>. Le Président Sassou-Nguesso avait en effet préalablement proposé plusieurs modes de transition tous fondés sur le concept d'autotransformation du régime sur lesquels il ne put obtenir un accord<sup>1471</sup>. Il dut finalement céder en raison de la grève générale organisée par la Confédération syndicale congolaise, le 16 septembre 1990.

Lors de la session extraordinaire du Comité central du PCT, du 28 au 30 septembre 1990, l'instauration immédiate du multipartisme, l'enregistrement des partis et associations politiques et la formation en janvier 1991 d'un Gouvernement de transition avec un Premier ministre, chef du Gouvernement furent actés. De même, une Conférence devait être convoquée aux mois de mai-juin 1991<sup>1472</sup>. Elle n'était pas une Conférence natio-

<sup>1470</sup> Rémi BAZENGUISSA-GANGA, *Les voies du politique au Congo*, Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, p. 364-375.

<sup>1471</sup> La 2<sup>e</sup> session ordinaire du Comité central du 29 juin au 4 juillet 1990 aboutit notamment à la proposition d'une transition lente et basée sur l'autotransformation du régime. L'opposition répondit par la lettre ouverte du 7 juillet 1990 de cent neuf citoyens réclamant notamment l'organisation d'une Conférence nationale. Le Chef de l'Etat y opposa une fin de non-recevoir. Les syndicalistes de la CSC prirent alors le relais en organisant une grève générale. Le Président ne céda pas jusqu'à ce qu'il soit acculé par la grève.

<sup>1472</sup> Furent également décidés : l'instauration immédiate du multipartisme, l'enregistrement des partis et associations politiques ainsi que la formation en janvier 1991 d'un Gouvernement de transition avec un Premier ministre, chef du Gouvernement. Le Général de brigade Louis-Sylvain Goma, exclu du Bureau du PCT en 1989, fut ainsi



nale mais plutôt une conférence des partis politiques, associations et autres personnalités, très restrictive et déjà noyautée par le Président afin d'éviter un véritable débat national. L'opposition politique commença alors à se constituer sous la forme du Front démocratique puis du Front uni de l'opposition, afin de prolonger la contestation. Sa demande ferme que soit organisée une véritable Conférence nationale s'expliquait justement par le précédent béninois. Elle espérait en effet pouvoir également s'appuyer sur une instance dont les décisions seraient exécutoires, afin d'obtenir une réelle démocratisation. Denis Sassou-Nguesso la refusait quant à lui pour les mêmes raisons.

Le PCT dut réagir face aux désaffections et à l'instauration du multipartisme. Dans son message de fin d'année à la nation, Denis Sassou-Nguesso se résolut alors à annoncer l'organisation d'une Conférence nationale dont les travaux commenceraient le 25 février 1991.

Les réunions de concertation préparant la Conférence nationale furent dirigées par le nouveau Premier ministre, le Général de brigade Louis-Sylvain Goma. Exclu du Bureau du PCT en 1989, il dut néanmoins gouverner avec l'ancienne équipe en raison du refus des membres de l'opposition de prendre part à un Gouvernement avant la tenue de la Conférence nationale. Sa présence n'en fut pas moins décisive, puisqu'en dépit de la résistance du Président et des communistes orthodoxes, il autorisa un débat sur la souveraineté de la future Conférence, lors de la préparation de son règlement intérieur. L'opposition parvint à l'imposer dans le projet, sans toutefois qu'aucune certitude ne soit permise sur son adoption par les délégués lors des débats de la Conférence, en raison de la très ferme objection de la mouvance présidentielle.

Le débat sur la souveraineté avait notamment fait réagir la hiérarchie militaire qui annonça par la voix du nouveau ministre de la Défense : « *Nous n'admettrons pas qu'il y ait une insurrection à partir de la Conférence nationale. Nous, Armée, sommes les défenseurs de la République et des institutions de la République. Tel est le rôle que doit jouer l'armée, et je pense que le règlement des affaires du pays ne doit pas se faire dans un bain de sang. Il faut éviter un affrontement sanglant* »<sup>1473</sup>. La menace d'une intervention militaire en cas de déclaration de souveraineté par la Conférence était donc plus que sous-entendue.

L'absence de compromis passé entre l'opposition et le camp présidentiel en amont de l'ouverture de la Conférence nationale reste une hypothèse minoritaire. En effet, dans les autres États organisateurs d'une Conférence nationale, le Président sembla accepter l'idée de la souveraineté durant la phase préparatoire, mais tenta toujours, par divers moyens, de la limiter ou de la lier.

---

nommé Premier ministre mais dut gouverner avec l'ancienne équipe en raison du refus des membres de l'opposition de prendre part à un Gouvernement avant la tenue de la Conférence nationale.

1473 Patrice YENGO, *La guerre civile de Congo-Brazzaville (1993-2002)* – « *Chacun aura sa part* », Karthala, 2006, p. 82.

Au Zaïre, le Président Mobutu choisit la stratégie de l'ambiguïté. Par l'ordonnance du 11 avril 1991, il transforma, sous la pression populaire, la conférence constitutionnelle, qu'il avait initiée, en Conférence nationale. Or, l'article 2 de cette ordonnance prévoyait que cette Conférence statuerait souverainement dans trois domaines énumérés : discussion de toutes les questions d'intérêt national en vue de la démocratisation des options fondamentales de la III<sup>e</sup> République, élaboration d'un projet de Constitution à soumettre au référendum, détermination du contenu de la loi électorale ainsi que du calendrier électoral. Le texte demeurait néanmoins équivoque, en raison du choix inhabituel du terme « discuter » dans le cadre d'un pouvoir souverain.

Le Premier ministre, Mulumba Lukoji, confirma la souveraineté de la Conférence à l'occasion de son allocution de clôture des travaux de la Commission préparatoire en précisant le caractère exécutoire des décisions qu'elle prendrait<sup>1474</sup>. Toutefois, cette déclaration de principe fut contredite par le projet d'ordre du jour prévoyant que la Conférence rende des résolutions, décisions et recommandations et que son projet de Constitution soit soumis au référendum.

L'ordonnance de convocation de la Conférence nationale du 15 juillet 1991<sup>1475</sup> du Président Mobutu ne leva pas l'incertitude. S'il élargit les compétences de la Conférence et reconnut sa souveraineté, il la limita à la détermination de son ordre du jour et du règlement intérieur et à l'élection des membres de son bureau (article 2). La rédaction de l'article 3 était encore plus absconse, puisqu'elle prévoyait que les décisions de la Conférence seraient exécutoires, dans les matières autres que celles réglées par la Constitution, ce qui impliquait de fait qu'elle n'était pas souveraine, puisque soumise au respect du texte constitutionnel.

Au Togo et au Tchad, les Présidents choisirent au contraire de négocier l'étendue de la souveraineté de la Conférence en amont de ses travaux.

Au Togo, plusieurs temps de négociations précédèrent la Conférence nationale. Le Président Eyadéma conclut un premier accord avec le FAR (Front des associations pour le renouveau), le 18 mars 1991, par lequel il consentit à l'organisation d'un Forum national de dialogue<sup>1476</sup>. Animé de la même détermination que l'opposition congolaise, le FAR choisit pourtant de se dissoudre afin de ne pas appliquer cet accord et l'opposition renforça la pression sur le régime pour obtenir la tenue d'une véritable Conférence nationale. Cette mutation du FAR fut possible, car il avait obtenu par ce même accord l'instauration du multipartisme. Des partis politiques purent donc être créés. Réunis au sein du Front de l'opposition démocratique (FOD), ils supplantèrent les associations dans la direction de la contestation. Les associations et le FOD se regroupèrent néanmoins dans le Collectif

1474 Gauthier de VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 21.

1475 Gauthier de VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 22.

1476 Aboudou Salami MANAM SANI, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, p. 68.

de l'opposition démocratique (COD), qui entama des négociations avec le Président Eyadéma, en brandissant la menace d'une nouvelle grève générale.

En contrepartie de la suspension de l'ordre de grève générale, l'opposition obtint l'organisation de la Conférence nationale lors des accords du 12 juin<sup>1477</sup>, dont le point 6 précisait que « *les orientations et décisions de la Conférence nationale ne seront pas remises en cause par le Chef de l'Etat* ». L'Exécutif semblait ainsi reconnaître leur caractère exécutoire, sans pour autant déclarer la Conférence nationale souveraine. Le point 5 la liait de surcroît en prédéterminant que le Président resterait en place jusqu'à la fin de la période de transition et que le Gouvernement transitoire devrait être représentatif et comporter toutes les sensibilités politiques. En dépit des négociations, la question de la souveraineté de la Conférence nationale n'était donc pas pleinement résolue avant son ouverture.

La Tchad opta comme le Togo pour une négociation préalable aux travaux. La situation était toutefois différente dans ce pays, dans la mesure où Idriss Déby n'était pas le Président responsable de la mise en place du régime dictatorial antérieur<sup>1478</sup>. Il avait en effet renversé le Président Hissein Habré, au pouvoir depuis 1982, par les armes, le 1<sup>er</sup> décembre 1990<sup>1479</sup>. Toutefois, malgré un discours officiel empreint de l'idéal démocratique, il n'était en réalité qu'un seigneur de guerre. Ainsi, une Charte nationale lui accordant tous les pouvoirs, en tant que Président de la République désigné par les instances dirigeantes du MPS, avait été promulguée le 28 février 1991. Il s'agissait certes d'une disposition temporaire, mais elle signifiait néanmoins clairement que le MPS disposait du pouvoir durant la période de transition. En outre, le système répressif continuait à fonctionner<sup>1480</sup>. Parallèlement, lors de son investiture en tant que Président en mars 1991, Idriss Déby présenta un calendrier d'instauration de la Démocratie en trente mois. Une commission chargée de la légalisation des partis politiques devait être créée<sup>1481</sup>, tandis qu'une Conférence nationale chargée d'élaborer une nouvelle Constitution, qui serait soumise au référendum, était prévue pour le mois de mai 1992. Ce fut donc le Président Déby, qui proposa son organisation et non l'opposition, qui la réclama.

Sa mise en place fut néanmoins complexe, car elle nécessita plusieurs organes préparatoires : la Commission nationale préparatoire, puis la Commission tripartite, ce qui révélait tout à la fois l'existence réelle d'une opposition et les manœuvres du Président

1477 Aboudou Salami MANAM SANI, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, p. 88-89.

1478 Robert BUIJTENHUIJS, *La conférence nationale souveraine du Tchad*, Karthala, 1993, p. 15-40.

1479 Cette prise de pouvoir résulte de la création du Mouvement patriotique du salut (MPS) en mars 1990. Il est basé sur trois piliers : l'Action du 1<sup>er</sup> avril créée par Déby en avril 1989 lors de sa séparation d'avec Habré, le Mosanat créé en octobre 1986 (guérilla de la région du Guéra) et le FAT-MRP (mouvements de combattants composés de militaires du Sud).

1480 Le régime d'Idriss Déby s'en prit notamment au Rassemblement pour le développement et le progrès de Lol Mahamat Choua et à la Ligue tchadienne des droits de l'Homme.

1481 Seul l'UNIR (Union nationale pour l'indépendance et la révolution) était autorisée sous le règne d'Hissein Habré.

Déby pour garder le contrôle de la Conférence nationale<sup>1482</sup>. Paradoxalement, sa souveraineté ne fit cependant pas l'objet d'âpres discussions préalables. Dès la présentation de l'ordonnance d'octobre 1991 relative à la création des partis politiques<sup>1483</sup>, le Président Déby affirma en effet qu'elle serait souveraine<sup>1484</sup>, sans toutefois que cela ne suscite un grand enthousiasme en raison de la crainte d'éventuels dérapages. Le 22 novembre 1991, il précisa néanmoins que cette souveraineté serait « originale » afin de tenir compte des trente années de guerre traversées par le pays. Toutefois, cette originalité semblait surtout stratégique, puisqu'elle se limitait à ne pas dissoudre les institutions étatiques durant le déroulement de la Conférence. En dépit de l'assurance obtenue avant son ouverture, l'octroi de sa souveraineté par le Président Déby laissait donc planer le doute sur la sincérité de ses intentions.

Ce ne fut pas le cas au Niger, même si le Président Saïbou était lui aussi dans une posture différente de celle des autres Présidents organisateurs d'une Conférence nationale. Issu de l'ancien régime puisqu'il avait été désigné en 1987 par Seyni Kountché comme son successeur, il l'avait rapidement fait évoluer en limitant le rôle de l'armée, en créant un parti politique (le Mouvement national pour la société du développement – MNSD) et en faisant adopter une Constitution. Créé en 1974, le régime militaire était en effet resté jusque-là totalement apolitique et aconstitutionnel. Homme d'ouverture, il fit également réviser la norme fondamentale en 1991 afin de l'adapter aux nouvelles revendications démocratiques. Le Président Saïbou se démarquait donc par son progressisme et son libéralisme, qui offraient à l'opposition une marge de manœuvre bien plus grande que dans les autres pays organisateurs d'une Conférence nationale. Sa souveraineté ne posa ainsi guère de difficulté<sup>1485</sup>.

<sup>1482</sup> La préparation de la Conférence nationale tchadienne fut cependant complexe. Un décret présidentiel du 24 décembre 1991 mit en effet en place une commission nationale chargée de la préparer. Elle était composée de 80 membres ayant élu le Général Kotiga Guerina à leur tête. Ses missions étaient de recenser et arrêter les thèmes de la Conférence, mettre au point l'organisation matérielle, fixer les conditions de participation, arrêter le nombre de participants, déterminer sa durée et établir un projet de règlement intérieur. Elle fut rapidement contestée en raison d'une présumée surreprésentation du pouvoir. Elle ne remit son rapport que fin juin 1992, mais en ayant rempli l'ensemble des missions assignées par le décret présidentiel. Pourtant, la Conférence ne fut pas immédiatement organisée, un nouvel organe étant créé pour l'organiser. Il s'agissait d'une commission tripartite créée le 13 novembre 1992 et dirigée par Djimasta Koïbla. Elle comprenait 5 représentants des pouvoirs publics, 5 des partis politiques et 2 de la société civile. Elle était chargée d'étudier le rapport de la Commission préparatoire et de proposer, s'il y avait lieu, des amendements tenant compte du point de vue de chaque composante. La création de cette seconde commission fut d'abord interprétée comme une concession accordée par le pouvoir. Mais elle fut finalement considérée comme un outil aux mains de ce dernier pour contraindre la Conférence. Les représentants de l'opposition radicale se retirèrent d'ailleurs notamment en raison des débats liés à sa composition. La situation finit néanmoins par se débloquer en janvier 1993 et l'ensemble des membres de la Tripartite parvinrent à un accord permettant ainsi l'ouverture de la Conférence le 15 janvier.

<sup>1483</sup> Ordonnance n° 15/PR/91 du 4 octobre 1991 portant sur la création des partis politiques.

<sup>1484</sup> Robert BUIJTENHUIJS, *La conférence nationale souveraine du Tchad*, Karthala, 1993, p. 40-44.

<sup>1485</sup> Laouel Kader MAHAMADOU, *La transition démocratique au Niger : contribution à l'analyse du renouveau constitutionnel d'un Etat africain*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Toulouse I, janvier 1994, p. 34-39 et p. 47 ; Kadidiatou LY, *Travail gouvernemental et parlementaire au Niger : sur le chemin de la Démocratie*, Thèse de doctorat en droit, Université de Paris-Sud XI, 2005, p. 35-40 ; André SALIFOU, « Evolution du processus démocratique nigérien de 1991 à 1999 », *Actes de la Conférence régionale africaine préparatoire à*

Comme il l'a été précédemment évoqué, la Commission nationale préparatoire de la Conférence nationale (CNPCN) ne fut pas un organe technique, mais plutôt une sorte de pré-Conférence nationale. Sa première résolution disposait même que : « *la commission nationale préparatoire est souveraine dans la limite de ses attributions : en ce sens elle a la maîtrise de son ordre du jour. Les résultats de ses travaux sont soumis à la Conférence nationale sans modification par le Président de la République* ». Elle était pourtant initialement chargée de lui faire des propositions<sup>1486</sup>. La Commission I de la CNPCN devait statuer sur les actes fondamentaux de la Conférence nationale et ce fut donc elle qui prépara un projet d'acte 1 relatif à sa souveraineté. Il fut adopté par la plénière sans occasionner d'importants débats.

Le décret de convocation pris par le Président Ali Saïbou sembla confirmer la souveraineté de la Conférence nationale<sup>1487</sup>, car son article 1<sup>er</sup> disposait qu'elle s'ouvrirait conformément aux résultats des travaux de la CNPCN<sup>1488</sup>. Il demeurait donc très bref et n'apportait pas de précisions relatives à l'étendue des prérogatives de la Conférence nationale. Il semblait ainsi laisser le soin aux conférenciers de statuer sur la base du projet établi par la Commission préparatoire.

Dans la quasi-totalité des Etats, il fallut donc attendre l'ouverture des Conférences nationales pour connaître avec certitude l'étendue de leurs prérogatives. L'incertitude fut toutefois bien plus forte au Bénin, où seuls les travaux permirent de proclamer la souveraineté.

## B. Une souveraineté décidée par la Conférence nationale

Au Bénin, l'affirmation par la Conférence nationale de sa souveraineté donna lieu à des négociations difficiles en son sein. Elle se déroula en deux temps. Elle fut tout d'abord mentionnée dans son Règlement intérieur, mais ce fut la Déclaration du 25 février 1990, qui fut déterminante.

Les débats relatifs à l'opportunité de déclarer la Conférence nationale souveraine s'imposèrent dès son ouverture, lors de l'adoption de son Règlement intérieur<sup>1489</sup>. Le

la IV<sup>e</sup> Conférence mondiale sur les Démocraties nouvelles et rétablies, OIF, Cotonou, du 4 au 6 décembre 2000, p. 128.

1486 Certains partis politiques ont même contesté la validité de cette résolution. Ainsi, l'Alliance pour la démocratie et le progrès (ADP-Zumuntchi) affirma qu'il n'appartenait pas à la commission de définir elle-même ses pouvoirs à travers l'adoption du Règlement intérieur. Elle a également rappelé que le Président de la République ne saurait être lié par un simple règlement intérieur lorsqu'il transmettrait les résultats des travaux à la Conférence. En revanche, le Parti nigérien pour la démocratie et le socialisme (PNDS) et l'Union pour la Démocratie et le progrès (UDP-Amintchi) soutenus par l'USTN et l'USN ont au contraire estimé que le fait que le pouvoir participe aux travaux de la commission avait pour effet de le lier et constituer une garantie que les résultats des travaux seraient transmis sans modification à la Conférence.

1487 Décret n° 91-128/PRN du 26 juillet 1991.

1488 Kadidiatou LY, *Travail gouvernemental et parlementaire au Niger : sur le chemin de la Démocratie*, Thèse de doctorat en droit, Université de Paris-Sud XI, 2005, p. 42.

1489 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 90-94.

Professeur Paulin Hountondji, représentant des laïcs protestants, proposa en effet à cette occasion que soit ajouté à ce texte : « *La Conférence est souveraine* ». Le Président du Bureau provisoire, favorable à cette proposition, la considéra comme acquise. Néanmoins, un grand nombre de délégués mirent en exergue les difficultés posées par cet amendement tant sur la forme que sur le fond. Beaucoup d'entre eux estimaient que cette affirmation ne devait pas figurer dans le Règlement intérieur, dont la fonction était de déterminer les modalités de fonctionnement et non les compétences de la Conférence nationale. Face à l'ampleur des désaccords, un Comité *ad hoc* présidé par le Professeur Glélé fut chargé d'étudier spécifiquement cette question.

Son rapport, rendu dès le 20 février, proposait de mentionner : « *La Conférence nationale proclame sa souveraineté et la suprématie de ses décisions* ». L'objectif était d'assurer aux délégués que les décisions qu'ils prendraient seraient respectées par le Président Kérékou. Néanmoins, les conséquences juridiques de la souveraineté continuaient à faire l'objet de débats. Le Comité Glélé en avait en effet tiré des conséquences révolutionnaires, en affirmant que la Conférence devrait alors « *1- Définir le régime politique et le système des partis devant désormais prévaloir dans notre pays. 2- Elaborer une nouvelle constitution qui sera directement soumise au référendum. 3- Définir le système et la procédure devant régir les conditions d'exercice du pouvoir d'Etat, au lendemain de la Conférence jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution* ». Ainsi définie, la Conférence nationale détenait le plein exercice du pouvoir constituant. Le Président provisoire Biokou tenta une nouvelle fois de faire adopter le projet de Règlement intérieur sans vote. Il n'obtint cependant pas de consensus et le Présidium fut alors élu avant l'adoption du Règlement intérieur.

La majorité des délégués refusa que la Conférence soit érigée en Assemblée constituante. Certains soulevèrent des arguments juridiques ou de légitimité, la plupart arguèrent plus pratiquement de la brièveté de ses travaux, qui rendait impossible la rédaction d'une nouvelle Constitution. Dès lors, l'article 3 du Règlement intérieur adopté par acclamations le 20 février disposait bien que « *la Conférence proclame sa souveraineté* », mais que sa mission serait « *d'établir une charte d'union nationale* » qui devrait « *1- Inspirer la Commission ad hoc chargée d'élaborer le projet d'une nouvelle constitution à soumettre au référendum. Ladite Commission devra être mise sur pied par la présente Conférence. 2- Organiser la période transitoire pendant laquelle seront mises en œuvre les résolutions arrêtées par la présente Conférence. 3- Définir le régime politique et le système de partis devant désormais prévaloir dans notre pays* ».

Cette solution traduisait le consensus auquel était arrivée la Conférence nationale. La rédaction de l'article 3 du Règlement intérieur ne correspondait en effet pas aux implications juridiques de la souveraineté listées par Mgr de Souza aux délégués : détention du pouvoir politique et de l'autorité morale pour formuler les bases impératives du Renouveau démocratique, mais aussi pleine jouissance et exercice immédiat du pouvoir constituant. Par son truchement, la Conférence nationale ne s'autoproclamait en effet pas

complètement pouvoir constituant, puisqu'elle limitait son rôle à la détermination des grandes orientations de la future Constitution. Elle se reconnaissait en revanche explicitement la compétence de former la commission qui rédigerait le texte constitutionnel, ce qui excluait tant son élection, que l'intervention du Président Kérékou, ainsi que celle d'organiser la seconde phase de la transition.

Le compromis passé au sein de la Conférence nationale ne fut cependant pas immédiatement accepté à l'extérieur. Les marxistes convaincus refusaient la souveraineté, jugée comme une régression archaïsante, en raison de son rapprochement avec le Serment du jeu de paume de 1789. Ses principaux ennemis restaient toutefois logiquement les dirigeants de l'ancien parti unique et l'entourage du Président. Le Président Kérékou résolut temporairement le différend en téléphonant à la radio du Bénin pour annoncer qu'il était prêt à venir répondre aux questions des délégués. Il fut convié le lendemain.

Lors du discours qu'il prononça le 21 février devant la Conférence nationale, le Président Kérékou affirma qu'elle n'était pas constituante et qu'il ne démissionnerait pas. Il accepta en revanche que les délégués désignent une commission constitutionnelle, ainsi que de former, selon leurs suggestions, un Gouvernement de transition. Sans évoquer la déclaration de souveraineté, ce qui lui laissait une marge de manœuvre, Mathieu Kérékou accepta donc partiellement les revendications des délégués. Son intervention permit la reprise des travaux, sans toutefois sécuriser pleinement la Conférence nationale quant au caractère exécutoire de ses décisions.

Les négociations durent alors se poursuivre afin de parvenir à un réel consensus. Au sein de la Conférence nationale, les débats demeuraient très virulents, notamment concernant le maintien de Mathieu Kérékou à la Présidence. Afin de ne pas paralyser ses travaux, Mgr de Souza les fit temporairement cesser en annonçant qu'une déclaration répondant aux préoccupations des conférenciers était en cours de rédaction.

Le 24 février, Timothée Adanlin, le Secrétaire général, présenta le projet de Déclaration sur les objectifs et compétences de la Conférence mis au point par le Présidium et la Commission des lois et des affaires constitutionnelles. Son préambule justifiait la souveraineté de la Conférence nationale par « *la perte totale de crédit et de légitimité du régime* » ainsi que par sa propre organisation, qui a « *donné à cette crise une dimension institutionnelle aiguë en rendant caduque la Loi fondamentale* », et par « *l'incapacité du PRPB* ». Sur ce fondement, la Conférence nationale :

- « 1- *Déclare qu'elle déterminera les mesures nécessaires à la solution rapide, pacifique et démocratique de la crise nationale actuelle et à l'instauration de la démocratie, des libertés et du progrès économique et social ;*
- 2- *Décide de mettre en place un organisme national approprié pour le suivi et l'exécution de ses travaux ;*
- 3- *Décide qu'elle adoptera une charte constitutionnelle qui servira de base pour l'élaboration d'une nouvelle constitution par une Commission qu'elle mettra*

- elle-même en place et qui travaillera en toute indépendance vis-à-vis des structures de l'Etat ;*
- 4- *Décide que le projet de constitution ainsi rédigé sera soumis au référendum sous le contrôle du Comité national de suivi ;*
  - 5- *Décide que l'organisme national de suivi est habilité à contrôler le processus de transition à un Etat de droit ;*
  - 6- *Proclame solennellement sa souveraineté et sa suprématie vis-à-vis de toutes les institutions de l'Etat et le caractère immédiatement exécutoire de ses décisions pour tous ;*
  - 7- *Demande au Peuple d'appuyer par tous les moyens les décisions et mesures conformes à ses intérêts qui seront issues de ses travaux ;*
  - 8- *Demande à toutes les parties concernées de contribuer pleinement à l'application diligente et intégrale des décisions et mesures qu'elle arrêtera ».*

La présentation de cette Déclaration électrisa la Conférence nationale. Maurice Kouandété, colonel à la retraite invité dans la catégorie des sages et personnalités, reprocha que la parole (qu'il n'avait en fait jamais demandée) ne lui avait pas été donnée et que la Déclaration était un manifeste du régionalisme<sup>1490</sup>. Il précisa que le débat concernant le retour des militaires dans les casernes était une attaque inadmissible contre l'armée. Il annonça enfin qu'il se donnait une semaine pour préparer un coup de force et quitta la salle. Si cet évènement n'eut finalement pas de suite, il renforça le climat d'inquiétude, car Maurice Kouandété avait été impliqué dans de nombreux coups d'Etat antérieurs. Le 25 février, les rumeurs s'amplifièrent, car les trois anciens Présidents béninois prétendirent que Mohamed Cissé, le marabout de Kérékou, était sur le point de revenir de France à la tête d'un commando libyen<sup>1491</sup>.

La situation étant bloquée, le Président de la Conférence nationale prit l'initiative de donner trente minutes aux partisans de chaque camp pour se concerter et désigner cinq orateurs. Chacun put ensuite présenter ses arguments et les opposants au projet proposèrent des amendements. Après les avoir auditionnés, Mgr de Souza suspendit la séance pour se rendre au palais présidentiel. A la suite de sa rencontre avec Mathieu Kérékou, il fit savoir aux délégués que le Président souhaitait un recentrage sur les questions économiques mais consentait à la poursuite des travaux. L'ensemble des conférenciers s'accorda sur la nécessité de trouver un compromis acceptable par tous.

De leur côté, les représentants de l'armée se désolidarisèrent du projet de coup d'Etat de Kouandété. Timothée Adanlin donna ensuite lecture d'un nouveau texte incluant des amendements présentés par les représentants de l'armée et du Gouvernement. Un nouvel incident se produisit néanmoins, car le Colonel Seïdou Mama Sika déposa une

<sup>1490</sup> Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 65-66.

<sup>1491</sup> Fabien EBOUSSI BOULAGA, *Les conférences nationales en Afrique noire – Une affaire à suivre*, Karthala, 1993, p. 79.



motion de procédure<sup>1492</sup> et demanda une suspension de la séance jusqu'à ce qu'un véritable consensus soit trouvé. Après avoir reçu des explications de la part du Présidium, il la retira toutefois. Les travaux reprirent. La déclaration fut amendée : elle conserva son esprit mais certaines formules irritantes pour le pouvoir furent retirées. Le second projet était ainsi rédigé<sup>1493</sup>, la Conférence :

- « 1- Affirme sa détermination d'arrêter les mesures propres à dénouer la crise actuelle par des voies pacifiques et sa volonté d'instaurer la Démocratie et le respect des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales et de promouvoir le progrès économique et social ;
- 2- *Décide de mettre en place un organisme national approprié pour le suivi et l'exécution de ses travaux ;*
- 3- *Décide qu'elle adoptera une Charte d'Union nationale qui servira de base pour l'élaboration d'une nouvelle constitution par une Commission qu'elle mettra elle-même en place et qui travaillera en toute indépendance vis-à-vis des structures de l'Etat ; [l'expression « charte constitutionnelle » a donc été remplacée par celle plus consensuelle et plus conforme aux souhaits du camp présidentiel de « Charte d'union nationale »]*
- 4- *Décide que le projet de constitution ainsi rédigé sera soumis au référendum sous le contrôle du Comité national de suivi ;*
- 5- *Décide que l'organisme national de suivi est habilité à contrôler le processus de transition et la mise en place des institutions de la prochaine République ;*
- 6- Proclame solennellement sa souveraineté et le caractère immédiatement exécutoire de ses décisions pour tous ; [suppression de « et sa suprématie vis-à-vis de toutes les institutions de l'Etat »]
- 7- *Demande au Peuple d'appuyer les décisions et mesures conformes à ses intérêts qui seront issues de ses travaux ;* [suppression de « par tous les moyens »]
- 8- *Demande aux forces vives de contribuer pleinement à l'application diligente et intégrale des décisions et mesures qu'elle arrêtera ».*

Après la lecture du texte, Mgr de Souza appela les délégués à approuver la déclaration, la grande majorité d'entre eux s'écria « oui ». Toutefois, Simon Ogouma, ancien ministre de Kérékou, demanda la parole au moment où le Président allait considérer la déclaration comme acquise et saisit la Conférence d'une motion d'ajournement<sup>1494</sup>, car le consensus réalisé n'en était selon lui pas un. La motion déposée par Simon Ogouma fut cependant repoussée par 372 voix contre, 17 pour et 32 abstentions. La Déclaration sur

1492 Article 30 du Règlement intérieur : « les motions de procédure ont priorité sur les motions d'ordre. Les motions de procédure suivantes sont applicables dans l'ordre de priorité ci-après indiqué : a) suspension de séance ; b) ajournement du débat ; c) clôture du débat ».

1493 Pour le texte intégral, voir : *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 32-33. Les modifications apportées au projet initial sont soulignées par nous.

1494 Article 34 du Règlement intérieur : « A tout moment, tout participant peut demander l'ajournement du débat sur la question en discussion et le Président statue immédiatement (...) en la soumettant à l'assemblée (...) pour vote ou acquiescement ».

les objectifs et les compétences de la Conférence fut alors considérée comme définitivement adoptée.

Dès lors, la Conférence nationale semblait s'être auto-proclamée comme l'organe suprême, exerçant la souveraineté au nom du Peuple béninois. Les délégués cherchèrent à justifier juridiquement cette décision, qui posait d'ailleurs également la question de sa légitimité.

Le premier motif qu'ils invoquèrent était celui du retrait de la souveraineté aux institutions du régime. Ils alléguèrent ainsi de la nécessité de combler le vide juridique résultant de la caducité de la Loi fondamentale de 1977, elle-même consécutive du Communiqué final de la Session conjointe du Comité central du PRPB, du Comité permanent de l'Assemblée nationale révolutionnaire et du Conseil exécutif des 6 et 7 décembre 1989. En proclamant la fin du marxisme-léninisme comme idéologie officielle de l'Etat, le Communiqué était en effet clairement contraire à l'article 154 de la Loi fondamentale, qui disposait que l'orientation socialiste de la République populaire du Bénin ne pouvait être remise en cause par une révision. La Session conjointe n'était en outre pas compétente pour réviser la Loi fondamentale. En vertu de l'article 154, seule l'Assemblée nationale révolutionnaire pouvait en effet y procéder par un vote des deux tiers. Or, cette incompétence fut analysée par certains délégués de l'opposition tels que le Professeur Glélé comme un véritable coup d'Etat, qui aurait justifié la souveraineté de la Conférence nationale.

Pourtant, la révision n'avait manifestement pas anéanti le texte constitutionnel dans son ensemble, dans la mesure où les institutions du régime continuaient à fonctionner et que c'était d'ailleurs le Président lui-même qui avait décidé de l'organisation de la Conférence nationale. C'est pourquoi Stéphane Bolle a quant à lui plutôt retenu l'idée d'une fraude à la Constitution<sup>1495</sup>, constituée lorsque le pouvoir constituant dérivé révisé la Constitution ou en établit une nouvelle à l'invitation du pouvoir légal et en respectant la procédure mais en totale méconnaissance de l'esprit du texte et de l'idée de droit que le constituant originaire a entendu consacrer. Selon lui, la Session conjointe représentait indéniablement le pouvoir légal et prévoit une révision de la Constitution en donnant des directives manifestement incompatibles avec son esprit initial puisqu'il préconisa la séparation du Parti et de l'Etat, ainsi que la prise en compte des principes du libéralisme économique. L'auteur ajoute que si la Session conjointe n'affirma pas expressément que cette révision revenait à l'ANR, comme cela était prévu constitutionnellement, aucun élément ne prouvait que sa compétence ne demeurât pas intacte. Le Communiqué se bornait en effet à prévoir l'intervention en amont d'une Conférence nationale, cette dernière n'ayant qu'une fonction consultative.

1495 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 52-55.

Dans son discours du 21 février, Mathieu Kérékou prit logiquement partie en affirmant : « *Nous avons juré sur la Loi fondamentale. Elle reste en vigueur même si elle n'est pas appliquée dans son intégralité* ».

Logiquement, la Conférence nationale du Bénin ne parvint jamais à résoudre cette question, pas plus d'ailleurs que les CNS postérieures qui recoururent fréquemment au même type d'argument, en lui ajoutant parfois, notamment au Togo, l'accord conclu entre l'opposition et le régime. Par définition, la déclaration unilatérale de souveraineté de la Conférence nationale amorçait une révolution constitutionnelle<sup>1496</sup> et ne pouvait donc être juridiquement justifiée. Dans la mesure où son objet était de fonder un nouvel ordre juridique en rupture avec le précédent, son établissement ne pouvait en effet reposer sur des arguments liés à sa validité. Ainsi, quand bien même la Loi fondamentale de 1977 aurait été anéantie par le Communiqué de la Session conjointe du 7 décembre 1989, l'exercice du pouvoir constituant originaire par la Conférence nationale n'aurait pas pour autant été justifié en droit, puisque le propre du pouvoir constituant originaire est précisément d'être absolu et délié de toute contrainte juridique. Aucun argument constitutionnel ne pouvait dès lors être le socle du pouvoir de la Conférence nationale d'adopter la Première Constitution historique.

Les délégués posèrent néanmoins une seconde question plus opérante, celle de la légitimité de la souveraineté de la Conférence nationale et donc celle de la légitimité de son pouvoir. Cette question était plus appropriée à sa démarche, car cette légitimité ne s'apprécie pas juridiquement. Elle est en effet métajuridique, puisqu'elle « *porte sur les raisons de l'obligation politique, en d'autres termes, de l'obéissance au pouvoir* »<sup>1497</sup>. Le droit ne peut la saisir pleinement, car, « *en droit, la légitimité s'apprécie à la façon dont le pouvoir a été transmis. Sera considéré comme illégitime le gouvernant qui tiendra son pouvoir d'une investiture irrégulière. Vue trop étroite et formelle des choses cependant, car la raison suggère que la légitimité peut se perdre par la façon dont le pouvoir est exercé, par ses actes. Juridiquement légitime, un pouvoir peut être politiquement illégitime. Et la réciproque est vraie. Un pouvoir illégal n'est pas toujours un pouvoir illégitime* »<sup>1498</sup>.

L'appréciation de l'illégitimité du régime kérékiste et de la légitimité du pouvoir de la Conférence nationale s'inscrit dans cette double perspective. « *Prendre au sérieux la légitimité du régime politique* »<sup>1499</sup> était alors tout particulièrement important dans le cadre de la révolution opérée par la Conférence nationale, car, si « *en temps normal la*

1496 Selon l'expression utilisée par Georges Liet-Veaux pour désigner « *l'abrogation expresse ou tacite, totale ou partielle d'une Constitution avec violation immédiate ou différée des règles prévues à cet effet* » : Georges LIET-VEAUX, *La continuité du Droit interne – Essai d'une Théorie Juridique des Révolutions*, Sirey, 1943, p. 46.

1497 Michel DE VILLIERS, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Armand Colin, 1998, p. 118.

1498 Philippe ARDANT et Bertrand MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 26<sup>e</sup> édition, 2012, p. 179.

1499 Olivier BEAUD, « A la recherche de la légitimité de la V<sup>e</sup> République », *Droits – Revue française de théorie, de philosophie et de culture juridiques*, n° 44, 2007, p. 73-77.

*légitimité et la légalité se recouvrent (...), le propre des périodes révolutionnaires (...) est d'être justement des périodes de rupture entre la légitimité et la légalité* »<sup>1500</sup>.

La légitimité peut être définie comme une « *concordance entre un pouvoir concret et un paradigme du pouvoir* »<sup>1501</sup>, au sens d'une représentation commune de la manière dont le pouvoir doit être exercé. L'existence de cette concordance conditionne l'acceptation morale et politique de l'autorité d'un pouvoir<sup>1502</sup>. Si cette concordance ne peut jamais être absolue, il se produit une crise de légitimité lorsqu'une contre-idéologie parvient à influencer le processus de socialisation<sup>1503</sup>. Le pouvoir devient alors illégitime quand il ne correspond plus au paradigme du pouvoir d'une majorité des membres de la collectivité. Dès lors, cette dernière est considérée comme retirant l'exercice de la souveraineté aux gouvernants auxquels elle l'avait confié.

Le régime kérékiste pouvait être considéré comme illégitime au moment de la tenue de la Conférence nationale, car le Peuple l'avait manifesté. Comme l'a rappelé Palouki Massina, il disposait de deux moyens de le faire : le refus de réélection et l'insurrection<sup>1504</sup>. Dans le cadre d'une dictature telle que celle qui sévissait au Bénin, seule l'insurrection, c'est-à-dire un « *mouvement populaire, une action collective tendant à renverser par l'emploi de la violence le pouvoir établi* »<sup>1505</sup>, était possible. Or, le mouvement généralisé de remise en cause du régime, ponctué de grèves et de nombreuses manifestations, est assimilable à une insurrection caractérisant l'illégitimité du kérékisme aux yeux des Béninois. La Conférence nationale pouvait alors justement considérer, que le régime en place était dépossédé de son droit d'exercer la souveraineté.

Si un conférencier togolais affirma : « *la légitimité a changé de camp ; elle est aujourd'hui représentée par l'opposition démocratique, qui est porteuse du nouveau concept de rapports politiques dominants* »<sup>1506</sup>, cette thèse posait le problème de sa vérification, mais surtout celui du transfert de l'exercice de la souveraineté de son titulaire à la Conférence nationale. Quelle était en effet sa propre légitimité à exercer le pouvoir en lieu et place du régime kérékiste ?

La détention du pouvoir constituant originaire ne peut certes pas s'apprécier en termes de validité, mais le droit constitutionnel démocratique se fonde néanmoins sur l'idée selon laquelle seul le Peuple ou la Nation, titulaire de la souveraineté, est à même de transférer son exercice à un ou plusieurs organes et que seul ce transfert autorise

<sup>1500</sup> Michel DE VILLIERS, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Armand Colin, 1998, p. 119.

<sup>1501</sup> Jeanne BECQUART-LECLERCQ, « Légitimité et pouvoir local », *Revue française de science politique*, 1977, n° 2, p. 231.

<sup>1502</sup> Gérard CORNU (Dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, « Quadrige », 2004, 6<sup>e</sup> édition mise à jour, p. 532.

<sup>1503</sup> Jürgen HABERMAS, « What does a crisis mean today ? Legitimation problems in late capitalism », *Social Research*, hiver 1973, n° 40, p. 641-677.

<sup>1504</sup> Palouki MASSINA, « De la souveraineté des conférences nationales africaines », *Revue de la recherche juridique-Droit prospectif*, 1994, n° 3, p. 1005-1007.

<sup>1505</sup> Gérard CORNU (Dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, « Quadrige », 2004, 6<sup>e</sup> édition mise à jour, p. 491.

<sup>1506</sup> Palouki MASSINA, « De la souveraineté des conférences nationales africaines », *Revue de la recherche juridique-Droit prospectif*, 1994, n° 3, p. 1010.

l'exercice de la souveraineté. En principe, il ne peut de surcroît résulter que de la représentation. Les délégués de la Conférence nationale en arguèrent d'ailleurs eux-mêmes en s'appuyant sur leur statut de représentants des Forces vives de la Nation. Cet argument était toutefois contestable. Comme il l'a été précédemment évoqué, la représentation des Forces vives de la Nation ne revient pas à la représentation de la Nation et du Peuple, dans la mesure où elle constitue en réalité des groupes et des structures. Elle était ensuite fondée non sur l'élection, mais sur la cooptation. Les membres de la Conférence nationale n'étaient donc pas *stricto sensu* les représentants du Peuple et de la Nation et ne compensaient pas cette carence par leur parfaite représentativité, puisque la composition de la Conférence nationale se caractérisait au contraire par une surreprésentation des partis politiques et des élites urbaines masculines.

Conscients de cette difficulté, les délégués invoquèrent dans le cadre de certaines CNS le mandat implicite qu'ils auraient reçu<sup>1507</sup>. Ce mandat leur aurait été confié par le Peuple au regard des manifestations, mais aussi de l'acclamation des propositions et intentions exprimées par les leaders de l'opposition durant les différentes réunions publiques ou des partis politiques. Cette analyse est cependant très contestable en raison de l'absence d'une volonté clairement exprimée par le Peuple ou la Nation, mais aussi de la composition inclusive de la Conférence nationale, qui ne se bornait pas à réunir les acteurs extérieurs au régime.

En dépit de l'inapplication des standards démocratiques classiques, la légitimité de la Conférence nationale du Bénin semble pourtant authentifiée par les faits. L'affirmation de sa souveraineté – révolutionnaire – ne donna ainsi lieu à aucune manifestation, ni soulèvement populaire. Au contraire, ses travaux étaient extrêmement suivis par la population, qui participa de surcroît diligemment au processus constituant, notamment lors de la popularisation du projet constitutionnel et du référendum. Durant la phase de consolidation, son attachement au régime du Renouveau démocratique, qui était le fruit de l'action de la Conférence nationale, fut également manifeste. Le Peuple béninois s'investit ainsi activement dans la protection de la nouvelle Constitution, en soutenant l'action de la Cour constitutionnelle, mais aussi en la protégeant des révisions opportunistes susceptibles de l'altérer. Le mouvement « Touche pas à ma Constitution » en fut tout particulièrement caractéristique. Dès lors, il a ainsi ratifié le transfert de l'exercice de la souveraineté à la Conférence nationale, même si elle l'avait autoproclamé.

Les faits confirment ainsi l'analyse livrée par Maurice Kamto, qui constata que *« c'est de la mystique révolutionnaire, de cette ferveur populaire qui porte en elle la croyance dans le saut vers un avenir meilleur que naît la légitimité de la CNS, c'est-à-dire la reconnaissance intime par chacun de sa nécessité et l'adhésion collective à*

1507 Palouki MASSINA, « De la souveraineté des conférences nationales africaines », *Revue de la recherche juridique-Droit prospectif*, 1994, n° 3, p. 1003-1004.

son projet »<sup>1508</sup>. « C'est en effet parce que la dynamique du changement voire de rupture engagée par la CNS correspond aux nécessités sociales et politiques du moment et épouse « l'esprit du peuple » en cette période-là de son histoire, que la CNS apparaît légitime et se trouve, de ce fait, investie de la puissance qu'on lui reconnaît. Certes cette investiture se fait (...) proprio motu, mais elle n'a de consistance que parce qu'elle rencontre implicitement la volonté populaire, c'est-à-dire celle du souverain ultime qu'est le peuple »<sup>1509</sup>.

Or, cette rencontre ne fut pas possible grâce au recours aux règles démocratiques, qui aurait permis aux Béninois d'élire les membres d'une Conférence nationale, alors assemblée constituante. Elle résulta au contraire de l'application d'un droit constitutionnel de transition spécifique, car ce furent bien l'inclusion et le consensus qui la favorisèrent en facilitant l'adhésion de tous à la Conférence nationale. Ces deux principes directeurs de la transition béninoise eurent toutefois une conséquence paradoxale. S'ils légitimèrent la souveraineté de la Conférence nationale, ils l'altèrent également au point qu'elle en était fictive.

En effet, l'autoproclamation opérée par la Déclaration adoptée le 25 février 1990 ne signifia en réalité pas que la souveraineté était pleinement acquise, car la Conférence nationale rechercha, jusqu'à la toute fin de ses travaux, la ratification de sa décision par le Président Kérékou, ce qui était en soi une atteinte à sa propre souveraineté.

## § 2. Une souveraineté en réalité redéfinie par la recherche d'un consensus inclusif

En dépit de sa propre Déclaration, la Conférence nationale du Bénin ne fut pas souveraine au sens classique de ce terme en droit constitutionnel. Sa souveraineté fut ainsi une fiction<sup>1510</sup>, non parce qu'elle ne fut pas respectée, mais bien parce que la Conférence nationale décida délibérément de la proclamer tout en sachant pertinemment qu'elle ne serait pas en mesure de lui donner son sens habituel (A). Ce choix fut néanmoins efficace pour le processus, car il était cohérent avec la logique et la réalité de la transition dans ce pays (B).

<sup>1508</sup> Maurice KAMTO, « Les conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des constitutions », in *La création du droit en Afrique*, Dominique DARBON et Jean DU BOIS DE GAUDUSSON (Dir.), Editions Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, p. 191.

<sup>1509</sup> Maurice KAMTO, « Les conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des constitutions », in *La création du droit en Afrique*, Dominique DARBON et Jean DU BOIS DE GAUDUSSON (Dir.), Editions Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, p. 191-192.

<sup>1510</sup> Le terme « fiction » est emprunté à Emmanuel Cartier. Il l'utilise néanmoins dans une finalité très différente, pour décrire la fiction de la négation juridique du passé lors de certaines transitions constitutionnelles. Emmanuel CARTIER, « Le rôle des fictions juridiques dans le processus transitoire : du déni à la réception du passé conflictuel », *Actes du IX<sup>e</sup> Congrès de l'AFDC*, 2014, 17 pages.

## A. *La souveraineté, une fiction du droit constitutionnel de transition*

La souveraineté de la Conférence nationale du Bénin n'emporta pas les conséquences juridiques attendues suite au recours à ce concept classique du droit constitutionnel. Leur particularisme a déjà été souligné lors de l'analyse des différentes étapes de la transition constitutionnelle. Il réside principalement dans : – le report des effets de la souveraineté à l'issue des travaux de la Conférence nationale ; – le maintien du Président Kérékou après la déclaration de souveraineté et tout au long de la transition ; – les actes redondants pris par le Président Kérékou et les institutions du régime pour achever la déconstitutionnalisation pourtant déjà décidée par la Conférence nationale ; – l'absence de formalisme des décisions prises par la Conférence nationale concernant la seconde phase de la transition, dont la valeur constitutionnelle ne fut pas expressément signifiée ; – l'absence de constitutionnalisation explicite des linéaments de la future Constitution adoptés par la Conférence nationale et même l'absence de rédaction par ses soins du projet constitutionnel.

Les effets de la souveraineté de la Conférence nationale furent donc réduits. Ces limitations démasquèrent son caractère fictif, car elles démontraient que la Conférence nationale n'était – en fait – pas en mesure d'exercer seule le pouvoir suprême en dépit de son apparence révolutionnaire.

Dire d'un organe qu'il est souverain signifie en effet qu'il « *n'est soumis au contrôle d'aucun autre et se trouve investi des compétences les plus élevées* »<sup>1511</sup>. Seuls les organes disposant d'un pouvoir illimité sont ainsi souverains *stricto sensu*, ce qui signifie qu'aucune institution n'est en réalité souveraine dans la mesure où toutes doivent respecter les limites que leur impose la Constitution<sup>1512</sup>, ce qui vaut y compris pour le pouvoir constituant dérivé<sup>1513</sup>. Seul le pouvoir constituant originaire dispose donc effectivement de la puissance souveraine, puisqu'il est délié de toute contrainte juridique.

La Conférence nationale du Bénin prétendit certes fonder un système constitutionnel nouveau par une révolution constitutionnelle, qui l'affranchissait de l'obligation de se conformer à toutes les normes juridiques précédentes, y compris la Loi fondamentale de 1977. Elle apparaissait à cet égard exercer effectivement la souveraineté. Cependant, la retenue dont elle fit preuve remettait en cause cette première impression. La restriction des effets de sa souveraineté aurait certes pu reposer sur une volonté délibérée de limiter ses propres compétences en vertu de l'adage *patere legem quem fecisti*<sup>1514</sup>. Un pouvoir suprême jouissant d'une compétence totale peut en effet légiférer et s'engager implicitement ou explicitement à respecter les règles qu'il a lui-même posées<sup>1515</sup>. Ses

1511 Gérard CORNU (Dir.), *Vocabulaire juridique*, PUF, « Quadrige », 6<sup>e</sup> édition mise à jour, 2004, p. 866.

1512 François LUCHAIRE, « Un concept inutile : « la souveraineté » », in *Mélanges Louis Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 789-793.

1513 Moea VONSY, « Le « Parlement constituant » n'est pas souverain », *RDP*, 2007, n° 3, p. 793-815

1514 Il faut respecter la règle que l'on a soi-même posée.

1515 Guy HERAUD, *L'ordre juridique et le pouvoir originaire*, Librairie du recueil Sirey, 1946, p. 106.

décisions sont valables, car elles proviennent d'un pouvoir efficient et sont conformes à la compétence totale qu'il détient. Si ce pouvoir émet ensuite une manifestation de volonté contraire aux règles qu'il a édictées, elle est alors illégale, puisque, depuis la première loi, le pouvoir ne possède plus qu'une compétence limitée. Ce raisonnement n'était toutefois pas applicable à la Conférence nationale du Bénin.

Les limitations que s'imposa la Conférence nationale du Bénin ne furent en effet pas le fruit d'une décision autonome, visant par exemple à protéger le respect de certaines valeurs. Elles résultèrent au contraire des concessions qu'elle dut consentir pour que sa souveraineté soit acceptée. En dépit de l'affirmation de principe de sa souveraineté, la Conférence nationale n'était donc pas en mesure d'agir de manière indépendante, ce qui procédait d'ailleurs de sa propre nature d'organe inclusif et consensuel.

Une Conférence nationale pleinement souveraine aurait en effet sous-entendu une réelle révolution, c'est-à-dire la prise de contrôle de l'organe par les acteurs externes à l'ancien régime. Or, il n'en était rien. Si leur place fut confortée par les travaux, la composition de la Conférence nationale demeurait inclusive et la décision de proclamer sa souveraineté fut elle-même consensuelle. Les premières concessions se jouèrent donc à cette occasion, car une partie des délégués ne souhaitaient pas que la Conférence nationale exerce directement le pouvoir constituant originaire, ni même qu'elle renverse le régime. Leurs demandes furent alors intégrées à la Déclaration adoptée par la Conférence nationale, qui était donc dès l'origine limitative. La nature de ces concessions est ambiguë, car elles furent imposées par une fraction de l'organe à l'autre fraction. Il est alors bien difficile d'évaluer si la Conférence nationale se lia elle-même ou si elle se soumit ainsi à une contrainte imposée par l'extérieur. Toutefois, les principales concessions ne furent pas internes, mais bien consécutives des relations de la Conférence nationale avec un tiers : le Président Kérékou, pourtant institution du régime qu'elle prétendait renverser.

Ce paradoxe résulta de l'interdépendance dans laquelle étaient placés la Conférence nationale et le Président. Tous deux furent en effet contraints à répondre à deux questions liées. La première dut décider si elle maintenait ou non le Président suite à sa déclaration de souveraineté, tandis que le second dut déterminer s'il acquiesçait ou non à cette souveraineté. Tous deux auraient pu choisir l'affrontement, consistant pour la première à tirer les conséquences logiques de sa souveraineté en renversant le Président, qui aurait alors pu lui-même refuser de quitter le pouvoir en raison de l'invalidité de la décision de la Conférence nationale. Le dilemme fut toutefois résolu différemment, en raison de l'équilibre des forces des deux protagonistes de la transition béninoise.

Du côté du camp présidentiel, Mathieu Kérékou n'opta pas tout de suite pour une réponse claire et définitive. Il se présenta une première fois devant la Conférence le 21 février, après qu'elle eut adopté l'article 3 du Règlement intérieur prononçant sa souveraineté, mais il ne trancha pas. Il procéda à l'identique lors de ses discours du 26 février faisant suite aux lectures des rapports des Commissions Soglo et Glélé. Très en colère, il tenta certes de circonscrire la Conférence aux missions qu'il lui avait imparties, mais



n'évoqua jamais explicitement sa souveraineté. Il se contenta de rappeler qu'il ne partirait pas volontairement du pouvoir et qu'il n'appliquerait pas certaines décisions. Toutefois, en dépit des ressources qu'il conservait, Mathieu Kérékou ne disposait plus vraiment des moyens de s'opposer à la souveraineté de la Conférence nationale. Au regard de sa composition inclusive, du consensualisme en son sein, de la publicité donnée à ses travaux et de la tendance internationale à la démocratisation, il lui aurait été très difficile d'assumer la répression qu'aurait nécessitée son refus et même simplement la responsabilité politique de l'échec du processus. Sans marquer son accord, il décida alors d'engager des négociations, qui furent principalement menées avec Mgr de Souza.

Au sein de la Conférence nationale, le cheminement fut similaire. Les débats furent très intenses entre les délégués de l'opposition quant à l'opportunité de maintenir Mathieu Kérékou au pouvoir pendant la seconde phase de la transition<sup>1516</sup>. Ces discussions se déroulèrent de manière souterraine et non en plénière. Les tenants de la thèse de son départ avançaient un argument simple : le Président était le premier artisan et le premier responsable du chaos régnant au Bénin, il fallait donc qu'il quitte le pouvoir dès la fin de la Conférence. Il s'agissait toutefois surtout de Béninois de l'extérieur, qui n'avaient pas vraiment conscience de la réalité des rapports de force au Bénin. Leur opinion changea généralement lorsqu'ils furent mis face aux réalités politiques du pays et notamment lorsqu'ils comprirent qu'une partie de l'armée, notamment la garde présidentielle, était encore pleinement acquise à Mathieu Kérékou. Or, le Président avait répété à plusieurs reprises qu'il ne démissionnerait pas et il aurait donc fallu l'y contraindre pour obtenir son départ.

Face au danger d'une telle décision, la Conférence nationale opta finalement pour son maintien jusqu'à la fin de la transition. Ce choix préserva aussi son caractère inclusif, car les représentants du pouvoir n'auraient jamais accepté le renversement de Kérékou. Il fut acté dans le Rapport de la Commission Glélé, ainsi que dans la Motion sur la dissolution des institutions issues de la Loi fondamentale qui disposait explicitement : « *étant entendu que le Président Mathieu Kérékou continue d'assumer ses fonctions de Président de la République* ».

En raison du silence gardé par le Président, la Conférence nationale se trouva alors dans une situation paradoxale et inconfortable. Alors qu'elle avait proclamé sa souveraineté, elle attendait que Mathieu Kérékou l'entérine et reconnaisse ainsi les décisions qu'elle avait prises. Son accord était en effet devenu d'autant plus déterminant pour leur application qu'il demeurerait Président jusqu'à la fin de la transition. Le suspense perdura jusqu'à la fin des travaux de la Conférence nationale et influa donc sur le déroulement.

L'embarras des conférenciers, lors de la clôture des travaux, est perceptible dans les discours qui furent prononcés ce jour-là. Ainsi, dans le Rapport général de synthèse de la

1516 Afise D. ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 69.

Conférence qu'il présenta le 28 février 1990<sup>1517</sup>, Albert Tevoedjré commença par justifier le bien-fondé des décisions prises avant de tendre la main au Président Kérékou. Il salua son rôle fondamental dans l'organisation de la Conférence et insista sur le rôle majeur qu'il serait appelé à jouer pour appliquer ses décisions, en précisant même « s'il voulait bien les accepter »<sup>1518</sup>. Cette attitude et ces formules très modestes étaient parfaitement contradictoires avec la souveraineté proclamée par la Conférence nationale, le Président étant supposé y être soumis.

Mgr de Souza procéda cependant de manière analogue dans son allocution de clôture. Il affirma ainsi : « *Je suis ému, je suis étonné, et même un peu troublé ; troublé parce que je ne sais pas si c'est moi ou si c'est quelqu'un d'autre, si je suis dans la salle ou en dehors de la salle, si je suis dans ce monde ou dans un autre. Et tous ces sentiments, Monsieur le Président, trouvent leurs débuts en votre personne et c'est pour cela que je voudrais vous dire toute notre reconnaissance, et je crois que je ne trahis personne ici en disant au chef de l'Etat que je lui adresse les sentiments les plus profonds de notre gratitude car je ne sais pas si vous aussi, vous étiez en train de rêver, ou si vous étiez en*

1517 *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 34-49.

1518 « *Comme chacun sait désormais, à la suite de la session conjointe des organes centraux de l'Etat les 6 et 7 décembre 1989, une décision a été prise visant à libérer le pays de l'idéologie du marxisme-léninisme, visant aussi à une séparation du parti et de l'Etat, à la création d'une nouvelle structure gouvernementale, et à la convocation d'une Conférence Nationale des Forces Vives du Pays. L'actuelle Conférence qui s'achève est l'application de cette décision du 7 décembre. (...) Et vous êtes donc tous d'accord, je crois, pour que j'affirme en votre nom à tous que la première constatation de votre Rapporteur général est que le Président Mathieu Kérékou en prenant l'initiative de ce rassemblement a certainement obéi à des contraintes économiques et sociales mais qu'il a de toute façon été l'artisan d'un événement majeur : la naissance d'une nouvelle République. Monsieur le Président de la République, sachez que la Nation entière vous est reconnaissante pour cet acte de courage politique. (...) Nos décisions dans le domaine politique sont nombreuses. Les rapports, motions et résolutions seront tous retranscrits et publiés en temps opportun dans leur intégralité. Mais vous voulez que je vous rappelle l'essentiel. Nous avons décidé du changement. Nous aurons une nouvelle Constitution à soumettre au Référendum populaire dans les prochains mois. Cette Constitution consacrera un régime entièrement démocratique pour un développement fondé sur le travail, la liberté et la solidarité. En attendant cette Constitution et les élections législatives et présidentielles prévues pour janvier et février 1991, une structure de transition a été mise en place. Sous votre autorité de Chef d'Etat, Monsieur le Président Mathieu Kérékou, un gouvernement sera installé, ayant à sa tête un premier ministre. Nous avons unanimement désigné Monsieur Nicéphore Soglo. Cher Monsieur Nicéphore Soglo, si le Président de la République veut bien accepter les conclusions de nos travaux, vous serez dans quelques jours le Premier Ministre et le Chef du Gouvernement de notre pays. (...) Nous avons pris de grandes décisions. Serons-nous en mesure de pouvoir toujours les tenir ? Les vents seront-ils toujours favorables ? C'est pourquoi nous apprécions à sa juste valeur le symbole définitif de libération que signifie aujourd'hui la destruction du mur de Berlin. Nous savons ce que signifie pour l'Europe et pour le monde une Allemagne réunifiée. (...) Monsieur le Président il n'y a pas de vent favorable à celui qui ne sait où il va. Vous avez voulu que je traduise nos convergences, je m'y suis efforcé sans vraiment toujours réussir à faire passer toute l'intensité du message. Mais je suis persuadé que chacun de nous, de Bertin Bona à Simon Ogouma, de Paulin Hountondji à Robert Dossou de Joseph Kèkè à Adrien Houngbédji, de Moucharaf Gbadamassi à Théophile Paoletti, du Président Emile Derlin Zinsou au Président Mathieu Kérékou, nous avons décidé de tendre la main les uns aux autres. Cette Conférence veut avoir réussi à réconcilier la Nation avec elle-même. Tous les autres problèmes, si nous sommes fidèles aux décisions que nous avons prises, sont déjà résolus en puissance. Il serait tragique que notre sort, le sort de tout ce Peuple soit celui de l'aiglon « de vouloir à l'histoire ajouter des chapitres, et n'être plus qu'un front qui se colle à des vitres ». Alors parce que nous avons juré de ne plus jamais humilier l'intelligence, parce que les chaînes sont brisées et que nous avons définitivement conquis le droit de parler au nom de l'Afrique, et des libertés fondamentales des hommes et des femmes de ce continent, parce que nous entrons désormais en partenaire majeur, dans un monde majeur, parce que la nuit s'est dissipée et que l'aube nouvelle rayonne : « Au travail mes amis ! » Nous avons vaincu la fatalité ».*

*train de vous laisser conduire par la main de Dieu, car vous avez pris toutes les décisions en union avec le Conseil Exécutif National, avec le parti, avec le Comité Permanent de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire, une décision dis-je d'une extrême importance, et d'une extrême gravité et j'admire votre audace. J'admire votre magnanimité, j'admire votre clairvoyance, j'admire le fait que, Chef de l'Etat, vous vous êtes rendu à l'évidence. En communion avec votre peuple qui tremble dans sa chair, dans son cœur, dans ses membres, dans son ventre vide, dans son corps mal vêtu, dans son corps mal soigné, qu'il était temps que les choses changent. Vous avez fait communion avec ce peuple. Et l'autre jour, je vous disais que vous aviez de la sympathie pour ce peuple et vous m'aviez repris tout de suite « ce n'est pas de la sympathie : j'ai de l'amour pour ce peuple ». Et quand le cœur qui aime accepte de s'écouter et de fermer les oreilles à l'ambition et au pouvoir, ce cœur trouve toujours des mots justes, les actes justes et vous avez trouvé les mots justes, vous avez posé un acte qui est juste et qui est historique et dont le Bénin vous saura toujours gré pendant longtemps, longtemps, longtemps. (...) Merci donc, Monsieur le Président »<sup>1519</sup>.*

Apparemment incongrus, ces discours ne trahissaient aucune compromission de la part de ces deux acteurs, dont le rôle avait été décisif durant la Conférence nationale. Ils étaient clairement stratégiques, c'est-à-dire destinés à circonvenir le Président afin de l'encourager à accepter la souveraineté. Mgr de Souza s'était d'ailleurs montré particulièrement habile au cours des précédentes journées pour négocier un compromis avec lui. Astucieuses, ces manœuvres démontraient toutefois que la souveraineté de la Conférence nationale n'était que relative et donc irréaliste.

Un organe ne peut en effet tirer sa souveraineté, qui plus est révolutionnaire, d'une institution qu'il est supposé renverser. Cette contingence est contradictoire avec la notion même de souveraineté et illogique au regard du fait que cette institution n'est elle-même pas titulaire de la souveraineté. Cette incohérence fut également relevée au Togo, où les conférenciers arguèrent du point 6 de l'accord du 12 juin 1991 en vertu duquel le Président avait accepté que « *les orientations et décisions de la Conférence nationale ne seront pas remises en cause par le Chef de l'Etat* » pour justifier la souveraineté de la Conférence nationale<sup>1520</sup>.

Ainsi, l'attente par la Conférence nationale du Bénin de la validation présidentielle de sa souveraineté était juridiquement infondée et contradictoire avec sa proclamation révolutionnaire, qui était antithétique à ces attermoissements et négociations menées avec l'institution qu'elle visait tout particulièrement. Ce fut de surcroît bien cette attente, qui expliqua les limites que s'imposa la Conférence nationale. Dans l'incertitude de la réaction du Président Kérékou et dans l'espoir qu'il se rallie *in fine* aux décisions prises, la

<sup>1519</sup> *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 108-109.

<sup>1520</sup> Aboudou Salami MANAM SANI, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, p. 144.

Conférence nationale le ménagea en ne prenant pas les décisions nécessaires à la démocratisation, mais en ne leur conférant pas une forme explicitement révolutionnaire, c'est-à-dire en ne les constitutionnalisant pas expressément. Son maintien poursuivait également le même objectif, car la probabilité qu'il accepte les décisions prises était bien plus forte, s'il conservait ses fonctions. La Conférence nationale ne s'autolimita donc pas de sa seule volonté.

La fiction de sa souveraineté est donc révélée par l'analyse logique et systémique de la transition. Eu égard à la validation du Président dont elle eut besoin pour l'imposer et des concessions qu'elle fit pour l'obtenir, la Conférence nationale n'était pas, en dépit de ses affirmations, le seul organe suprême au Bénin durant la transition.

Loin de se fonder sur sa souveraineté révolutionnaire, le processus reposa donc sur le pacte qu'elle passa avec le Président. Il fut conclu lors de la cérémonie de clôture de ses travaux. Dans son très attendu discours, Mathieu Kérékou accepta enfin d'approuver l'ensemble des décisions prises par la Conférence nationale<sup>1521</sup>. Il affirma ainsi : « *Le renouveau démocratique qui vient d'être consacré au niveau de la Conférence ouvre la voie d'une nouvelle légitimité dans notre pays, le Bénin. Commander, c'est prévoir, dira l'autre. Et c'est pourquoi à l'ouverture des travaux de cette conférence, lundi 19 février 1990, nous avons dit que nous étions pleinement conscient des conséquences et de toutes les implications qui découleront de vos travaux. Nous ne sommes pas surpris et nous sommes donc calme parce que nous nous y attendions, mais dans un cadre plus respectueux que celui que nous avons vécu à certains moments. Dieu merci, la solution a été trouvée grâce au président du présidium. Aujourd'hui mercredi 28 février 1990, nous prenons à témoin le peuple béninois tout entier en affirmant solennellement notre engagement à faire mettre en œuvre de manière réaliste toutes les décisions issues des travaux de la conférence nationale des forces vives de la nation. Excellences, Mesdames, Messieurs, au nom de l'intérêt supérieur de la nation et du peuple béninois tout entier, nous disons que les décisions prises par la conférence seront appliquées dans l'ordre et la discipline librement consentie. Ce n'est pas du défaitisme, ce n'est pas la capitulation, c'est une question de responsabilité nationale* ».

Au Bénin, la Conférence nationale s'acheva donc par une sorte de contrat synallagmatique<sup>1522</sup>. En consentant au maintien en fonctions du Président Kérékou et en le ménageant, la Conférence nationale obtint l'application de ses décisions et donc l'instauration de la Démocratie, sans effusion de sang. En consentant à la Démocratie dans les termes prévus par la Conférence nationale, le Président de la République put conserver ses fonctions durant la transition et obtint de surcroît la reconnaissance de son attachement à la paix civile et à la stabilité et même de son statut d'acteur démocrate. Ce pacte fut certes

1521 *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 110-111.

1522 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 106.

la preuve que la souveraineté de la Conférence nationale était une fiction, mais il prouva également son efficacité.

## ***B. La souveraineté, une fiction rationnelle du droit constitutionnel de transition***

La souveraineté de la Conférence nationale fut certes une fiction, mais sa proclamation n'en fut pas moins efficace pour le bon déroulement de la transition.

Elle pesa en premier lieu sur les négociations. Si le silence et la résistance de Mathieu Kérékou contraignirent la Conférence nationale à ne pas exercer pleinement la puissance souveraine, la menace qu'elle représentait pour lui pesa en retour sur son propre choix final. Le risque d'être renversé incita en effet le Président à reconnaître les décisions prises par la Conférence nationale, y compris la réduction de ses propres compétences jusqu'à la fin de la transition. Or, au regard de la sacralisation de son pouvoir et de son hégémonie sur le système partisan et institutionnel du pays, ce renoncement à l'omnipotence représentait un réel défi. S'il est indémontrable qu'il aurait agi différemment sans la proclamation de souveraineté, il demeure certain que la crainte d'une perte totale du pouvoir – et donc la souveraineté fictive de la Conférence nationale – fut pour beaucoup dans sa reddition.

Même fictive, cette souveraineté eut en outre des effets partiels. Si les décisions prises par la Conférence nationale ne furent pas explicitement constitutionnelles, tous les reconnurent malgré tout en tant que telles. Durant la seconde phase de la transition, l'ensemble des acteurs les considérèrent en effet comme des normes constitutionnelles véritables, ce qui contribua à leur respect. De même, le Président courait le risque d'être finalement éconduit de la transition s'il ne tenait pas parole. Les deux camps se conformèrent alors à leurs engagements : Mathieu Kérékou s'impliqua effectivement dans la mise en œuvre des décisions de la Conférence nationale, tandis que ses opposants le laissèrent occuper ses fonctions de Président jusqu'à la fin de la transition.

Paradoxalement, la fiction de la souveraineté eut donc une double efficacité. Contrairement à une souveraineté réellement révolutionnaire, elle maintint l'inclusion et le consensus, ce qui favorisa la mise en œuvre de ses décisions en évitant que le processus ne soit remis en cause par le camp présidentiel et que l'opposition se divise dans le cadre d'une « deuxième révolution » à la polonaise, mais aussi en plaçant tous les acteurs dans l'obligation de coopérer. Réciproquement, cette souveraineté même incomplète constitutionnalisa le pacte passé au sein de la Conférence nationale, qui serait sinon resté un simple pacte politique, dont la remise en cause aurait été facilitée. Elle contribua ainsi à préserver le consensus inclusif et à l'aboutissement de la transition constitutionnelle. La souveraineté fictive de la Conférence nationale collabora donc certainement davantage à l'effectivité de ses décisions, qu'une souveraineté réelle, qui aurait commué la transition béninoise en processus révolutionnaire.

La souplesse de la souveraineté de la Conférence nationale du Bénin fut donc un élément de rationalisation de la transition dans ce pays. Son efficacité s'explique cependant par son adossement à des rapports de force congruents, qui l'avaient façonnée et qui étayèrent la force juridique des décisions prises. L'analyse comparative permet de le mesurer, en révélant que cette souveraineté fictive n'eut pas les mêmes incidences dans l'ensemble des pays organisateurs d'une CNS. Si elle collabora à la puissance de la Conférence nationale et à l'effectivité de ses décisions dans les pays dans lesquels elle reposa sur de réelles négociations, elle s'avéra insignifiante, voire contreproductive dans d'autres configurations.

A certaines nuances près<sup>1523</sup>, la souveraineté des CNS postérieures fut tout aussi fictive que celle de la Conférence nationale du Bénin, même si elles adoptèrent toutes une Constitution de transition explicitement constitutionnelle. Tous les Présidents en fonction furent notamment maintenus en fonction jusqu'à la fin de la transition, y compris Mobutu dont le mandat avait pourtant expiré<sup>1524</sup>. Pourtant, cette solution ne reposa pas partout sur les mêmes rapports de force et elle eut donc une incidence très différente sur l'effectivité des décisions de la CNS et la nature du pacte passé entre les acteurs.

La Conférence nationale du Congo fut celle qui connut le cheminement le plus proche de la Conférence nationale du Bénin. Les acteurs n'étaient pas parvenus à un accord sur sa souveraineté avant son ouverture et elle fit donc l'objet de vifs débats en son sein<sup>1525</sup>.

Ouverts le 21 février 1991, les travaux de la Conférence nationale furent bloqués dès le lendemain en raison de dissensions sur sa composition et ne reprirent que le 2 mars. La rédaction du Règlement intérieur fut confiée à une commission *ad hoc* de vingt-six membres. Le projet, qu'elle remit le 6 mars, donna lieu à des discussions houleuses entre

1523 La Conférence nationale du Niger procéda notamment à une dissolution plus rapide des institutions du régime, tandis que la CNS du Zaïre rédigea intégralement un projet constitutionnel.

1524 Son troisième septennat s'achevait le 4 décembre 1991. Or, l'opposition ne s'organisa pas pour devancer l'événement et profiter de la vacance du pouvoir. Au contraire, la journée « ville morte » n'était prévue que le 5. L'opposition fut prise de vitesse par le Président Mobutu qui prononça un discours radio-télévisé dès le 4 décembre. Son allocution se fonda sur l'article 4 des dispositions transitoires et finales de la loi du 5 juillet 1990 adoptée par le Conseil législatif afin d'harmoniser la Constitution avec les changements introduits lors du discours du 24 avril (prévoyant la mise en place d'une commission chargée d'élaborer une Constitution pour la III<sup>e</sup> République ainsi qu'un multipartisme limité). Ce dernier disposait en effet que « *le Président de la République actuellement en fonction demeure Président de la République jusqu'aux prochaines élections* ». Mobutu invoqua l'application de cet article ainsi que le principe de continuité de l'Etat et affirma que la prolongation de son mandat n'était pas de sa responsabilité, mais consécutive de la longueur du processus de transition. L'opposition aurait pu soulever un certain nombre d'arguments contraires : la même loi constitutionnelle prévoyait en effet que le président de l'Assemblée nationale assurait l'intérim en cas de vacance, l'esprit de l'article 4 ne visait pas l'hypothèse de l'expiration du mandat présidentiel et la régularité de la révision constitutionnelle était très contestable. Le Congrès, organe suprême du MPR, alors parti unique, aurait dû donner un avis avant la réunion de l'Assemblée nationale. Or, cette procédure n'avait pas été respectée en raison de la dissolution du parti-Etat qui rendait impossible l'intervention du MPR. L'existence même de la disposition aurait pu être contestée puisque le Président avait mis fin à la seconde République. Il n'en fut rien, Mobutu resta ainsi au pouvoir jusqu'en 1997 sans que de nouvelles élections aient été organisées. Gauthier de VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 32-38.

1525 Patrice YENGO, *La guerre civile de Congo-Brazzaville (1993-2002) – « Chacun aura sa part »*, Karthala, 2006, p. 83-86.

partisans et opposants à la souveraineté. Les premiers craignaient que les décisions de la Conférence restent lettre morte si la Conférence ne se déclarait pas souveraine, tandis que les seconds considéraient que la placer au-dessus des institutions existantes constituerait un coup d'Etat. Le 16 mars, les partisans de la souveraineté finirent par l'emporter. Le Règlement intérieur adopté invalidait tout d'abord les décrets présidentiels restreignant la portée de la Conférence. Son article 1<sup>er</sup> disposait ensuite que « *La Conférence nationale est souveraine. Elle a la maîtrise de son règlement intérieur et de son ordre du jour. Elle prend des décisions. Les décisions qu'elle prend sont impératives et exécutoires d'urgence* ».

A la lecture de l'exposé des compétences décrites dans le Règlement intérieur et au vu du déroulement du processus, cette souveraineté fut similaire à celle dégagée par la Conférence nationale béninoise : maintien du Président, mise en place d'institutions de transition et exercice partiel de la compétence constituante. Le compromis était donc identique de celui obtenu au Bénin et il fut globalement respecté par le Président Sassou-Nguesso.

Au Zaïre, l'imitation fut paradoxale et reflète le profond malaise de cette transition. Si la Conférence nationale ouvrit le 8 août 1991, il fallut attendre le 6 avril 1992 pour que ses travaux commencent véritablement et durablement. Dans le discours qu'il prononça ce jour-là, le Président de la Conférence, Mgr Monsengwo, constata qu'il n'existait toujours pas de consensus sur la question de la souveraineté<sup>1526</sup>. Depuis plusieurs semaines, il tentait pourtant de faire prévaloir une solution admissible par le camp présidentiel et avait notamment déclaré : « *La Conférence nationale souveraine n'est pas un lieu de conquête du pouvoir, mais un lieu de réconciliation* ».

Suite à des débats tumultueux, la Conférence parvint enfin à adopter son Règlement intérieur le 18 avril 1992. En vertu de son article 1<sup>er</sup>, elle se déclara souveraine et affirma à ce titre que « *ses décisions sont impératives, exécutoires et opposables à tous* ». Le préambule de ce texte était de surcroît particulièrement virulent à l'encontre des institutions mobutistes jugées responsables de la situation catastrophique du pays. Marcel Lihau de l'UDPS estima toutefois que le Règlement intérieur n'était pas un cadre approprié pour la déclaration de la souveraineté de la Conférence. Comme au Bénin, il fit donc adopter le 5 mai un acte dédié<sup>1527</sup>. Le président Monsengwo en limita la portée en précisant que l'Acte proclamant la souveraineté n'avait pas pour objet de procéder à un coup d'Etat : il n'abrogeait pas la Constitution en vigueur et ne renversait pas les institutions existantes. Cette lecture, confirmée par Marcel Lihau lui-même, rallia la mouvance présidentielle.

Le compromis semblait donc relativement similaire à celui passé au Bénin, mais ses effets furent très différents. Apparemment, la Conférence nationale du Zaïre fut plus

1526 Gauthier de VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 75.

1527 Gauthier de VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 79-80.

audacieuse puisqu'un Gouvernement dirigé par l'opposition fut nommé avant la fin de ses travaux et qu'elle rédigea entièrement le projet de Constitution. En fait pourtant, la Conférence nationale du Zaïre fut la moins souveraine de toutes de les CNS puisqu'aucune de ses décisions ne fut appliquée. De prime abord identique, le consensus obtenu n'en était donc en réalité pas un, dans la mesure où le Président Mobutu n'accepta jamais ni la souveraineté de la Conférence nationale, ni de renoncer à sa toute-puissance.

Sans atteindre un tel degré, la situation au Togo fut assez proche, en dépit des négociations préalables à la Conférence nationale. Les termes des accords du 12 juin passés entre le Président Eyadéma et l'opposition étaient en effet peu clairs quant à la souveraineté<sup>1528</sup>. Le point 6 affirmait que les orientations et décisions de la Conférence ne seraient pas remises en cause par le Chef de l'Etat. L'opposition en déduisit que le Président lui reconnaissait une certaine souveraineté. Pourtant, la mouvance présidentielle affirma à l'inverse qu'une déclaration de souveraineté porterait atteinte aux accords. Dans la mesure où le point 5 des accords empêchait la destitution du Président et imposait de respecter l'inclusion au sein du Gouvernement de transition, il en ressortait que la Conférence nationale n'était pas souveraine.

L'invocation par les deux parties des Accords du 12 juin témoignait de l'ambiguïté de leur rédaction, qui elle-même démontrait la difficulté de parvenir à un compromis sur la souveraineté de la Conférence nationale. Cette dernière décida néanmoins d'adopter l'Acte 1 la proclamant le 16 juillet 1991. Son article 2 disposait qu'elle avait la maîtrise de son ordre du jour et de son Règlement intérieur, ainsi que la capacité de prendre des décisions. Cet Acte, qui ne visait même pas les Accords du 12 juin, manifestait la prise d'indépendance de la Conférence nationale. Il fut toutefois adopté par acclamations en dépit des protestations du Gouvernement, du RPT et de l'armée. Dès lors, comme au Zaïre, la souveraineté de la Conférence nationale togolaise ne fut pas consensuelle, ce qui explique que nombre de ses décisions furent remises en cause à l'issue de ses travaux.

Au Tchad, le consensus présenta la particularité de ne pas reposer sur de réelles négociations, ce qui trahissait une configuration très différente, mais dont les conséquences étaient *in fine* similaires. Non seulement la Conférence nationale n'avait pas été revendiquée par une opposition qui espérait la souveraineté comme dans les autres pays, mais ce fut même le Président Déby qui la proposa. Dès son discours d'ouverture du 15 janvier 1993, il réitéra en effet son accord pour un organe souverain, dans la mesure où cette souveraineté n'entraînait pas la dissolution des institutions étatiques pendant la durée des assises.

Les débats relatifs à la souveraineté eurent lieu en séance plénière du 16 au 19 janvier<sup>1529</sup>. Aucun délégué ne s'exprima en faveur d'une souveraineté plus large que celle proposée par le Président. Certains étaient cependant inquiets qu'elle ne repose que sur sa

<sup>1528</sup> Aboudou Salami MANAM SANI, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, p. 143-172.

<sup>1529</sup> Robert BUIJTENHUIJS, *La conférence nationale souveraine du Tchad*, Karthala, 1993, p. 57-64.



parole. Un accord put très facilement être trouvé sur l'adoption d'un acte dans la mesure où personne ne souhaitait excéder la limite établie. La rédaction en elle-même fut cependant assez complexe et occasionna plusieurs suspensions de séances. Un consensus finit par se dégager et l'Acte 1 put être adopté le 19 janvier 1994. Il disposait : « *article 1 : la Conférence nationale du Tchad est souveraine. Elle discute et prend librement ses décisions qui sont impératives et exécutoires par les organes de la transition ; article 2 : le Président de la République est le garant de la souveraineté nationale ; article 3 : les institutions issues de la Charte nationale restent en vigueur jusqu'à la mise en place des institutions de la transition* »<sup>1530</sup>.

L'Acte adopté était donc très ambigu. L'originalité proposée par le Président Déby n'en était d'abord pas une, dans la mesure où – comme pour toutes les CNS – les effets de la souveraineté étaient différés à après ses travaux<sup>1531</sup>. En revanche, l'Acte établissait explicitement une double souveraineté : le Président était cité en tant que garant de la souveraineté nationale<sup>1532</sup>. Or, cette solution anormale n'était pas née à la suite de longues négociations, mais avait au contraire été directement fournie par le Président Déby. Si l'opposition avait obtenu qu'elle soit actée dans un texte dont elle avait discuté la rédaction, la souveraineté de la CNS n'était donc pas un compromis né d'un équilibre des forces. La double souveraineté n'était en outre pas seulement pratique, mais expresse. Dès lors, contrairement au Bénin, la souveraineté de la CNS du Tchad n'était plus un moyen de revendiquer et de démontrer une certaine indépendance vis-à-vis du Président, ni même de maintenir sur lui une pression destinée à lui faire accepter les décisions prises dans la crainte d'être renversé. Elle ne remettait alors pas vraiment en cause sa puissance, ce qui facilita la reprise en main du processus par le Président Déby lors de la seconde phase.

Au Niger, si la souveraineté ne fut pas non plus consensuelle au sens strict, l'absence de négociation reposa sur une cause inverse. Dès le lendemain de son ouverture, le 30 juillet 1991, la Conférence nationale adopta en effet l'Acte fondamental n° 1/CN portant statut de la Conférence nationale par lequel elle déclarait sa souveraineté. Elle ne fit alors qu'adopter le projet de statut rédigé par la CNPCN. Son préambule listait les erreurs commises par les dirigeants des régimes antérieurs et assignait à la Conférence nationale la mission de « *diagnostiquer l'ensemble des maux qui minent le pays, dans le but de dégager clairement les bases républicaines et démocratiques sur lesquelles se construira le Niger de demain* ». Pour ce faire, « *il importe avant tout, qu'au moment de ses assises, sa souveraineté soit reconnue et que les décisions qu'elle prendra et qui seront mises en œuvre, notamment par le gouvernement de transition, aient force de loi* ». L'article 1<sup>er</sup>

1530 Mohamed Tétémedi BANGOURA, *Violence politique et conflits en Afrique : le cas du Tchad*, L'Harmattan, 2005, p. 351.

1531 Yokabdjim MANDIGUI, « Les vicissitudes de la transition démocratique tchadienne », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, 1995, n° 3, p. 306.

1532 Yokabdjim MANDIGUI, « Les vicissitudes de la transition démocratique tchadienne », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, 1995, n° 3, p. 306.

précisait ensuite que la Conférence nationale était souveraine et établissait librement son Règlement intérieur et son ordre du jour. Ses décisions étaient enfin impératives et exécutoires (article 3) dans son très vaste domaine de compétences (article 2).

Cette souveraineté fut décidée sans difficulté majeure. Les représentants du pouvoir ne quittèrent qu'un moment la salle des débats, sans grande conviction. Seuls les militaires voulurent réellement mettre un terme au processus, mais ils renoncèrent très vite, faute de soutien. Le Président Ali Saïbou semblait en effet avoir admis la souveraineté de la Conférence nationale avant même ses travaux. Lors de son discours d'ouverture, il avait ainsi affirmé : « *J'ai conscience que la Conférence nationale se proclamera souveraine, qu'elle mettra en place des institutions provisoires pour conduire la période transitoire. (...) Soyez assurés que je n'y ferai pas obstacle car on n'arrête pas le courant de l'histoire* »<sup>1533</sup>. Il tenta néanmoins de maintenir un relatif équilibre en rappelant que si la Conférence nationale avait été revendiquée par les forces sociales organisées, elle avait aussi été « *rendue possible par la nouvelle situation politique née en 1987 et par le vent démocratique qui souffle dans le monde* ». Il avait de surcroît appelé les participants à une attitude responsable en les incitant à ne retenir que le meilleur des points de vue « *sans préjugés ni utopie* », en les encourageant à être dans chacun de leurs actes « *en strict respect de la République, de la démocratie, des libertés et de l'Etat de droit* ».

La déclaration de souveraineté de la Conférence nationale nigérienne démontra donc un rapport de force très différent entre l'opposition et le camp présidentiel, dont l'affaiblissement était palpable. Ce déséquilibre permet de comprendre que la Conférence nationale se soit montrée bien plus audacieuse dans ce pays en adoptant l'Acte n° 3/CN du 8 août 1991 proclamant les attributs de la souveraineté et en exerçant plus radicalement le pouvoir déconstituant. Quoiqu'ayant des conséquences moins fâcheuses sur la démocratisation, dans la mesure où les décisions de la Conférence nationale furent respectées au Niger, ce déséquilibre révélait que le processus n'était pas pleinement inclusif et consensuel, faute pour l'opposition de devoir mener de vraies négociations avec le camp présidentiel. Dès lors, les limitations de souveraineté de la Conférence nationale n'étaient plus non plus réellement cohérentes avec le processus.

Dans les différents pays organisateurs, les rapports de force justifiaient donc plus ou moins la souveraineté spécifique de la Conférence nationale, qui reposa également sur des négociations plus ou moins réelles et donc sincères. Les différentes configurations, représentées dans le tableau ci-dessous, expliquent les différents résultats obtenus.

<sup>1533</sup> Concernant les extraits du discours d'ouverture : voir : Kadidiatou LY, *Travail gouvernemental et parlementaire au Niger : sur le chemin de la Démocratie*, Thèse de doctorat en droit, Université de Paris-Sud XI, novembre 2005, p. 41.

**TABLEAU 22. Tableau comparatif de la souveraineté de la Conférence nationale du Bénin et de la souveraineté des CNS postérieures**

	<b>Avant la Conférence nationale</b>	<b>Proclamation de la souveraineté durant la Conférence nationale</b>	<b>Après la Conférence nationale</b>
<b>Bénin</b>	Conférence nationale proposée par le Président Souveraineté non prévue	Art. 3 du Règlement intérieur du 20 février 1990 Déclaration sur les objectifs et compétences de la Conférence nationale du 25 février 1990 <i>Négociations difficiles avec validation du Président</i>	Décisions prises respectées
<b>Congo</b>	Conférence nationale demandée par l'opposition Souveraineté discutée mais incertaine	Art. 1 du Règlement intérieur du 16 mars 1991 <i>Négociations difficiles avec validation du Président</i>	Décisions prises respectées
<b>Togo</b>	Conférence nationale demandée par l'opposition Accords du 12 juin : décisions exécutoires, mais contraintes imposées	Acte 1 proclamant la souveraineté de la Conférence nationale du 16 juillet 1991 <i>Pas de véritable consensus du côté du Président Eyadéma</i>	Décisions prises non respectées
<b>Niger</b>	Conférence nationale demandée par l'opposition Souveraineté <i>a priori</i> acquise, proposée par la CNPCN	Acte fondamental n° 1 du 30 juillet 1991 portant statut de la Conférence nationale Acte n° 3 du 8 août 1991 proclamant les attributs de la souveraineté de la Conférence nationale <i>Souveraineté obtenue sans difficulté par la CNS</i>	Décisions prises respectées
<b>Zaïre</b>	Conférence nationale demandée par l'opposition Maintien d'une forte ambiguïté sur la souveraineté par Mobutu	Article 1er du 18 Règlement intérieur du 18 avril 1992 Acte proclamant la souveraineté de la CNS du 5 mai 1992	Décisions prises non respectées
<b>Tchad</b>	Conférence nationale proposée par le Président Souveraineté proposée par le Président, mais effet différé	Acte I du 19 janvier 1994 <i>Souveraineté proposée par le Président Déby et actée par la CNS</i>	Décisions prises non respectées

Au Bénin, comme d'ailleurs au Congo, la souveraineté spécifique de la Conférence nationale reproduisit la réalité d'un rapport de forces en même temps qu'elle conforta son indépendance. Elle permit alors – grâce à sa souplesse – de rationaliser la transition en contraignant le Président à exécuter les décisions prises, tout en maintenant l'inclusion et le consensus.

En revanche, il n'y eut jamais un réel compromis sur la souveraineté au Togo et au Zaïre, car les Présidents Eyadéma et Mobutu, ainsi que leurs partisans, ne l'acceptèrent jamais pleinement. Dans cette configuration, le particularisme de la souveraineté se

retourna contre la transition, car ces Présidents, qui conservaient l'autorité politique mais aussi les moyens institutionnels et coercitifs d'agir, purent remettre en cause les décisions prises par les CNS lors de la seconde phase de la transition. Ils empêchèrent ainsi toute démocratisation réelle. Au Tchad, le scénario fut similaire. Il ne reposa toutefois pas sur une concession momentanée et artificielle, mais bien plutôt sur une manœuvre anticipée avant même les travaux de la Conférence nationale.

Cette analyse comparative de la souveraineté des CNS confirme donc que sa souplesse fut au Bénin le fruit des négociations menées entre la Conférence nationale et le Président. La fiction de la souveraineté repose d'ailleurs sur ce paradoxe d'une souveraineté apparemment révolutionnaire, mais en réalité pactée. L'analyse comparative révèle ensuite l'ambivalence de la souplesse du droit constitutionnel de transition. Si, au Bénin, elle fut un instrument indispensable de rationalisation du processus, elle s'avéra au contraire être un moyen de le dévoyer, lorsqu'elle ne fut pas cohérente avec des rapports de force réels et donc avec la logique de la transition. Dédduit ici de l'usage fait du concept de souveraineté, ce constat est également exact concernant les règles établies par les participants pour régir la transition.

## SECTION 2. LA SOUPLASSE RELATIVE DES RÈGLES ÉTABLIES

Si la transition béninoise fut marquée par une très nette émergence du constitutionnalisme destinée à rationaliser le déroulement du processus inclusif et consensuel, la fiction de la souveraineté ne fut pas la seule manifestation de la souplesse du droit constitutionnel.

L'institutionnalisation du cadre des négociations au sein de la Conférence nationale contribua certes à la réussite des négociations. La mise en place d'une structure parlementaire classique favorisa en effet la rationalité des débats en leur assurant une direction forte ainsi qu'en les séquençant des commissions de travail à l'assemblée plénière. Toutefois, la complexité et l'imprévisibilité des débats exigèrent fréquemment de dépasser les dispositions du Règlement intérieur pour parvenir au consensus. Les cercles de négociation informels, parallèles aux structures officielles, eurent ainsi une incidence décisive sur la réussite des travaux de la Conférence nationale. L'analyse comparative confirme que cette souplesse est observable et nécessaire dans le cadre de tout organe originaire de transition inclusif. Elle révèle toutefois qu'une attention vigilante doit être portée à ces correctifs, car ils peuvent également être instrumentalisés afin de détourner le processus.

Même si elles ne furent pas toujours parfaitement formalisées, les acteurs béninois se conformèrent en revanche à l'ensemble des décisions actées au sein de la Conférence nationale. Ce respect des règles établies au sein de l'organe inclusif joua un rôle majeur dans le succès du processus. L'analyse comparative démontre en effet que la méconnaissance du pacte négocié, puis constitutionnalisé fait peser une grave menace sur la

transition. Outre qu'elle traduit une permanence des comportements autoritaires, elle corrompt le consensus établi, même lorsque les règles sont renégociées entre les acteurs. Si la souplesse du droit constitutionnel de transition est parfois nécessaire, elle ne doit donc pas être généralisée, au risque d'ébranler l'ensemble du processus.

Par conséquent, la souplesse des règles établies contribua à la rationalité de la transition béninoise, car elle ne fut que relative. L'adaptation du cadre des négociations fut tolérée, voire encouragée pour qu'un consensus puisse s'établir (§ 1), mais l'ensemble des participants se tinrent scrupuleusement au pacte passé au sein de la Conférence nationale (§ 2).

## § 1. La souplesse du cadre institutionnel des négociations

En raison de la complexité des enjeux et des questions à résoudre, de l'antagonisme des acteurs et de l'ambivalence des relations entre la Conférence nationale et le Président Kérékou, le cadre institutionnalisé des négociations dut parfois être délaissé pour qu'elles aboutissent (A). En dépit de sa fréquence lors des transitions, cette souplesse du cadre posé par les participants impose la vigilance. Faute d'être effectivement indispensable à l'émergence d'un consensus, elle risque en effet d'être instrumentalisée pour affaiblir l'organe de négociations et faire échouer le processus (B).

626

### A. *L'efficacité de l'outrepassement des structures internes de la Conférence nationale*

Les travaux de la Conférence nationale du Bénin furent marqués par l'imprévisibilité des négociations inclusives menées en son sein. Comme il l'a été précédemment évoqué, ce type de négociations est en effet soumis à l'influence de nombreux paramètres personnels et politiques, qui plus est susceptibles d'évoluer au fil de leur déroulement. Il n'échappe pas non plus à une certaine forme d'irrationalité en raison de l'histoire traumatique reliant les différents participants. L'incertitude concernant la souveraineté de la Conférence nationale fut enfin un facteur supplémentaire de complexité et d'imprévisibilité. Ces différentes variables expliquent que l'analyse de la composition de la Conférence nationale ou même des rapports de force politiques régnant à l'ouverture de ses travaux ne suffise pas à préjuger de leur issue. Elles expliquent également que, bien que décisives, les structures internes à la Conférence nationale n'aient pas été le seul agent de leur bon déroulement.

Richard Banégas insiste ainsi sur la nécessité de dépasser l'image idéalisée d'assises consensuelles, en soulignant le caractère conflictuel et aléatoire des débats, qui rendit l'issue de la Conférence nationale très incertaine jusqu'à sa fin<sup>1534</sup>. Les discussions

1534 Richard BANEGAS, *La Démocratie à pas de caméléon – Transition et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala – CERI, « Recherches internationales », 2003, p. 151-152.

menées en plénière ou en commissions spécialisées ne furent alors ni le seul moyen, ni le seul théâtre des négociations. Les acteurs de l'opposition avaient certes confiance dans la force de leur parole. L'ancien Président Zinsou affirme ainsi : « *Nous étions persuadés que la discussion emporterait l'adhésion ; une fois que nous aurions dit certaines choses, il serait impossible de revenir dessus, de les invalider* ». Toutefois, « *cette magie discursive* » ne fut pas la seule à opérer.

Les 24 et 25 février, lors des discussions relatives à la Déclaration sur les objectifs et compétences de la Conférence nationale, tout aurait pu basculer et chacun utilisa donc les ressources de toutes natures à sa disposition pour l'emporter. La menace de coup d'Etat de Kouandété et le passage dans la nuit du Président Kérékou venu rappeler devant la Conférence nationale qu'il ne démissionnerait en furent des indices. Mais d'autres événements se jouèrent en coulisses. Dans la nuit, Mathieu Kérékou appela ainsi Mgr de Souza pour lui faire part de sa colère et mettre fin aux débats, tandis qu'un responsable militaire rencontrait le syndicaliste Léopold Dossou et lui signifiait que des chars entourent l'hôtel où était réunie la Conférence nationale. Il le menaça en lui annonçant que les conférenciers ne sortiraient pas vivants s'ils ne revenaient pas à de meilleures dispositions. Le syndicaliste parvint à contrer cette attaque en lui opposant la menace d'une révolution sociale en cas d'usage de la force. De son côté, Mgr de Souza recourait à la ruse et à sa force de conviction pour convaincre le Président Kérékou d'accepter la souveraineté de la Conférence nationale. La situation s'apaisa et les acteurs parvinrent finalement au consensus, mais il s'en fallut de peu pour que les négociations échouent.

Cette imprévisibilité ne fut pas nécessairement un handicap pour la réussite des travaux de la Conférence nationale. En effet, « *si le but de toute négociation est d'aboutir à une stabilisation du comportement des protagonistes, de sorte que l'autonomie des uns cesse d'être une incertitude pour les autres, et vice versa, le maintien de cette incertitude reste une ressource essentielle, et donc un enjeu crucial pour chacun des protagonistes* »<sup>1535</sup>. Elle complexifia toutefois leur déroulement et explique que tous les acteurs recoururent à tous les moyens dont ils disposaient pour faire pression sur les discussions, y compris en dehors du cadre prévu de la Conférence nationale.

Ses structures institutionnelles collaborèrent certes à leur rationalisation en leur conférant un support favorisant leur accomplissement, tant par la fragmentation que par la direction des travaux. Toutefois, répondant à des impératifs très largement politiques, le déroulement des négociations exigea également une fluidité et une adaptabilité auxquelles elles durent parfois se plier. Certes peu conformes aux standards de l'Etat de droit, ces adaptations étaient indispensables, car, au regard de leur facture classique, une rigidité institutionnelle excessive aurait pu faire échouer les négociations et donc la transition. Pour permettre leur aboutissement, les négociations se déroulèrent ainsi parfois en dehors

1535 Erhard FRIEDBERG, « Pouvoir et négociation », *Négociations*, 2009/2, n° 12, p. 19.

des structures institutionnelles – assemblée plénière ou commissions spécialisées – mises en place à cet effet. Plusieurs catégories de cercles de discussions virent ainsi le jour.

La première catégorie répondait à la difficulté de rapprocher les points de vue des groupes antagoniques en raison du nombre élevé de délégués. Afin de pallier cette contrainte, le Président de la Conférence nationale mit régulièrement en place des groupes restreints, mais représentatifs, destinés à favoriser la formation du consensus. Ce procédé, non prévu par le Règlement intérieur, s'avéra efficace en permettant à plusieurs reprises de débloquer les discussions. Ainsi, par exemple, Mgr de Souza invita les partisans et les adversaires de la déclaration de souveraineté à se regrouper par sensibilité et à mandater des représentants afin qu'ils puissent plus aisément s'entendre<sup>1536</sup>. Il mena également des concertations avec les responsables des commissions, afin de proposer des solutions à la plénière lors de blocages du processus décisionnel. Ce fut notamment le cas lors de l'adoption du Rapport Glélé.

D'autres cercles de négociations regroupaient les acteurs relevant de la même grande « famille politique ». En effet, au-delà de la *summa divisio* entre opposition et tenants du régime, il existait d'autres lignes de partage au sein de la Conférence nationale. L'opposition, comme le camp présidentiel recouvraient une gamme de tendances, des délégués les plus radicaux aux plus modérés. Ces derniers jouèrent un rôle prépondérant lors des négociations, car ce furent bien souvent les acteurs médians des deux camps qui parvinrent les premiers à s'accorder sur une solution intégrative. Dès lors, le consensus put ensuite se produire « lorsque des individus modérés, au sein de chaque groupe, réussissent à ramener les membres plus radicaux vers un centre idéologique »<sup>1537</sup>. Ces discussions internes de « recentrage » ne peuvent se tenir à la table officielle, car l'expression de telles dissensions vulnérabilise le groupe concerné en offrant au camp adverse l'opportunité de les instrumentaliser.

La troisième catégorie de cercles de négociations parallèles aux structures institutionnelles résulte de l'hypothèse dans laquelle « les membres de groupes concurrents développent des intérêts pouvant se recouper (plutôt que de se chevaucher) »<sup>1538</sup>. Ce cas de figure apparaît, de prime abord, simplifier les négociations en traduisant une réduction des désaccords entre les groupes dont les points de vue sont *a priori* les plus éloignés. En réalité, ce rapprochement ne peut toujours être assumé à la table des négociations, notamment s'il résulte d'une convergence d'intérêts stratégiques incompatible ou illogique avec les divergences idéologiques. L'élection du Présidium de la Conférence nationale tchadienne est l'illustration typique de ce cas de figure, puisqu'elle conduisit les partis de l'opposition à s'allier avec le camp présidentiel afin de ne pas laisser la Société civile

1536 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat, ANRT, Tome I, p. 82-83.

1537 Daniel DRUCKMAN, « Négociation et identité : implications pour la théorie de la négociation », *Négociations*, 2007/2, n° 8, p. 92-93.

1538 Daniel DRUCKMAN, « Négociation et identité : implications pour la théorie de la négociation », *Négociations*, 2007/2, n° 8, p. 93.

remporter l'ensemble des postes. Cette alliance théoriquement contre-nature fut précédée de concertations tendant à la répartition des postes et qui ne pouvaient se dérouler qu'à l'abri des regards.

Au sein de la Conférence nationale du Bénin, la mise en place de cercles informels de négociations fut d'ailleurs encouragée par la retransmission publique des débats de l'assemblée plénière. Cette dernière la rendait en effet indispensable dès que les discussions auraient pu mécontenter la population, soit en raison d'attitudes stratégiques douteuses, soit en raison de distorsions entre les décisions acceptées par les acteurs et leurs positionnements idéologiques revendiqués. La diffusion médiatique des débats fut en outre très suivie par les populations, qui manifestèrent ainsi leur intérêt et leurs attentes. Au Togo, la Conférence nationale souveraine dut même réaménager les horaires de travail durant ses travaux, afin de concilier la reprise de l'économie et la possibilité pour le Peuple de suivre l'ensemble des débats<sup>1539</sup>.

Les trois catégories de cercles de négociations évoqués étaient certes parallèles aux structures institutionnelles de la Conférence nationale, mais elles demeuraient internes, dans la mesure où elles n'incluaient que ses participants. Deux autres catégories de cercles informels leur adjoignirent au contraire des acteurs qui n'en étaient pas membres.

La première de ces catégories est en réalité mixte et tient au statut de représentants des Forces vives de la Nation. Bien qu'étranger aux théories classiques de la représentation, il amenait en effet les délégués à rendre des comptes et à négocier au sein de leur propre composante. Ces discussions leur permettaient notamment d'évaluer la marge d'appréciation dont ils disposaient dans le cadre de l'assemblée plénière, ainsi que de s'assurer du soutien de ceux qu'ils représentaient et de leur adhésion aux décisions finales. Elles étaient naturellement plus substantielles au sein des composantes représentant des groupes structurés tels que les partis politiques, les syndicats, l'armée ou les institutions. Dans cette hypothèse, elles incluaient fréquemment des personnes membres de ces groupes, mais non membres de la Conférence nationale. Ces négociations, dites de la seconde table, se déroulent toujours en coulisses et s'avèrent souvent aussi critiques que les négociations générales, sur lesquelles elles influent considérablement en modelant l'attitude des délégués<sup>1540</sup>.

La seconde catégorie de négociations parallèles incluant des participants non membres de l'assemblée plénière s'inscrivait dans le contexte institutionnel de la transition béninoise. En combinant leur déclaration de souveraineté au maintien du Président responsable du régime, la Conférence nationale se trouvait en effet dans une posture spécifique. Comme elle ne reconnaissait pas pleinement et officiellement les autolimitations de souveraineté qu'elle concédait, elles devaient mener des négociations directes avec le Président, sans pour autant disposer de structures institutionnelles prévues à cet effet.

<sup>1539</sup> Acte n° 2 du 22 juillet 1991 portant modification des heures de travail durant la Conférence nationale souveraine.

<sup>1540</sup> Robert B. McKERSIE, « Qu'est-ce qui est le plus difficile, la négociation à la table principale, ou la négociation loin de la table, souvent appelée « la seconde table » ? », *Négociations*, 2007/1, n° 7, p. 110-111.



Dans la plupart des cas, ces tractations furent donc officieuses et secrètes et réunirent des délégations restreintes comprenant le Président et le président de la Conférence nationale.

Cet outrepassement des structures institutionnalisées de négociations contribua à rationaliser le processus, dans la mesure où il fluidifia les discussions « autour de la table » et favorisa l'émergence d'un consensus. Il n'était ainsi pas symptomatique d'un détournement de la transition. L'analyse comparative permet à cet égard de confirmer que l'émergence de tout consensus, dans le cadre d'un processus inclusif, exige cette souplesse.

La Table ronde polonaise en constitue un premier exemple très éclairant. Les négociations entre le pouvoir et Solidarité furent en effet très loin de se dérouler intégralement en plénière ou dans les commissions de travail, même lorsqu'elle eut commencé ses travaux. Les discussions se tinrent ainsi à trois niveaux bien distincts<sup>1541</sup> : – les séances officielles et médiatisées qui se déroulaient au palais Namiestnikowski autour des trois tables thématiques (pluralisme syndical, réformes politiques et économie et politique sociale) ; – les rencontres officieuses et non médiatisées de Magdalena auxquelles participèrent une vingtaine d'acteurs ; – les rencontres bilatérales qui se déroulèrent généralement aux domiciles mêmes des acteurs.

Comme lors de la Conférence nationale du Bénin, « *les discussions secrètes jouèrent un rôle crucial parce qu'elles ont permis de briser la défiance mutuelle des négociateurs et de surmonter les situations de blocage* »<sup>1542</sup>. La Table ronde fut en effet au point mort à partir du 1<sup>er</sup> mars 1989, car les acteurs ne parvenaient pas à atteindre un compromis notamment sur mode de scrutin. Ce furent alors les réunions, qui se déroulèrent à Magdalena, qui permirent finalement le consensus. Elles éveillèrent pourtant la suspicion dans la mesure où elles étaient officieuses et ne réunissaient pas tous les participants, même si elles demeuraient hétérogènes. Bronislaw Geremek précise cependant « *qu'aucune décision qui aurait pu être résolue à la Table ronde ou dans les groupes de travail n'a jamais été prise. Magdalena, c'était pour les situations d'embrouillamini, quand aucune des parties ne savait comment les résoudre. Les conditions feutrées de Magdalena permettaient de sortir de l'impasse* »<sup>1543</sup>. La prise des décisions y était en outre facilitée, car ceux qui s'y retrouvaient – notamment du côté du pouvoir – étaient les vrais décideurs.

Il y eut même des rencontres décisives plus restreintes encore. La formule « un Président, contre un Sénat élu intégralement librement » fut ainsi proposée à Bronislaw Geremek, lors d'une réunion restreinte de huit personnes, parmi lesquelles ne figuraient ni Walesa, ni Kiszczak. Elle fut ensuite confirmée lors de la rencontre de Magdalena du 7 mars, au cours de laquelle fut également accepté le principe de la répartition des sièges 65/35 pour la Diète. Des contacts bilatéraux se déroulèrent enfin en parallèle des réunions de la Table ronde et de Magdalena. Mazowiecki fut ainsi chargé de l'ensemble

1541 David ZDROJEWSKI, « La Table Ronde polonaise, un modèle ? », *Est Europa*, n° spécial, 2011, p. 43-44.

1542 David ZDROJEWSKI, « La Table Ronde polonaise, un modèle ? », *Est Europa*, n° spécial, 2011, p. 43-44.

1543 Bronislaw GEREMEK, *La rupture – La Pologne du communisme à la démocratie*, Seuil, 1991, p. 87-88.

des entretiens quotidiens avec le Gouvernement pour Solidarité<sup>1544</sup>. Son contact privilégié était alors Stanislaw Ciosek, qui n'était même pas participant à la Table ronde.

Certaines décisions majeures furent donc prises à Magdalenka, parfois de manière inattendue. L'Association indépendante des étudiants (NSZ) n'obtint d'être légalisée qu'à Magdalenka<sup>1545</sup>, après que Solidarité ait menacé de ne signer aucun accord en cas de refus. Le pouvoir demanda alors une interruption de séance. Elle fut très longue et fut utilisée par Kiszczak pour téléphoner sans doute à Jaruzelski ou Rakowski. A son retour, il annonça un accord sur l'un des points les plus épineux des négociations. L'abrogation de l'article 282a du Code pénal, qui avait permis de poursuivre de nombreux intellectuels opposants pour espionnage, fut également obtenue dans des conditions surprenantes<sup>1546</sup>. A Magdalenka, Bronislaw Geremek indiqua en effet que cet article était pour lui un problème personnel, car il avait été trois fois accusé sur son fondement. Le Général Kiszczak lui répondit alors que pour des raisons individuelles, il acceptait...

A l'issue de la rencontre de Magdalenka du 17 mars, les principales clauses du contrat, qui serait ensuite conclu au sein de la Table ronde, avaient ainsi été actées. Cela ne signifia pourtant pas que les négociations s'arrêtèrent. Il fallut en effet convaincre les plus radicaux, dont notamment les diverses instances du Parti et certains communistes conservateurs, d'accepter l'accord. Toutes les controverses n'étaient d'ailleurs pas internes au Parti, car certaines étaient plus stratégiques et visaient ainsi à infléchir l'accord initial. Du côté de Solidarité, comme du pouvoir, il était plus facile d'invoquer les consignes reçues ou le fait que la base ne l'accepterait pas pour décliner une proposition, que d'assumer un désaccord. D'autres points furent aussi négociés directement dans le cadre de la Table ronde, dont notamment la liberté de la presse et les domaines de compétences respectifs du Président et du Sénat, déterminants pour l'exercice du pouvoir à l'issue des élections<sup>1547</sup>.

Ainsi, « *la véritable ratification du contrat n'a eu lieu que le dernier jour des pourparlers de la table ronde. L'incertitude quant à savoir si celui-ci serait ou non signé a duré jusqu'à la fin* »<sup>1548</sup>. La cérémonie de signature fut d'ailleurs elle-même symptomatique de la complexité des négociations inclusives<sup>1549</sup>. Elle faillit en effet échouer en raison de son protocole. Il avait été décidé – toujours à Magdalenka – que la première partie de la cérémonie serait consacrée à deux discours, l'un de Kiszczak, l'autre de Walesa, puis qu'après une pause, le représentant du ZSL aurait la parole. Cependant, Miodowicz de l'OPZZ annonça qu'il quitterait la salle s'il ne pouvait s'exprimer en premier. D'autres annoncèrent qu'ils le suivraient. Kiszczak, en contact permanent avec Jaruzelski, prévint

1544 Bronislaw GEREMEK, *La rupture – La Pologne du communisme à la démocratie*, Seuil, 1991, p. 99.

1545 Bronislaw GEREMEK, *La rupture – La Pologne du communisme à la démocratie*, Seuil, 1991, p. 115-116.

1546 Bronislaw GEREMEK, *La rupture – La Pologne du communisme à la démocratie*, Seuil, 1991, p. 118.

1547 Bronislaw GEREMEK, *La rupture – La Pologne du communisme à la démocratie*, Seuil, 1991, p. 123.

1548 Bronislaw GEREMEK, *La rupture – La Pologne du communisme à la démocratie*, Seuil, 1991, p. 96.

1549 Bronislaw GEREMEK, *La rupture – La Pologne du communisme à la démocratie*, Seuil, 1991, p. 129-130.

alors qu'il ne serait pas en mesure de signer le protocole, si trois membres du Bureau politique s'en allaient. Le consensus établi risquait ainsi d'être totalement remis en cause. La pause, prévue pour durer une demi-heure, se prolongea finalement pendant deux heures et demie pour qu'une solution puisse être trouvée.

Lors de la Table ronde bulgare, le soutien populaire dont bénéficiait l'UFD fut décisif dans le cadre des négociations et fut facilité par la retransmission publique des débats. Il fut notamment prépondérant lorsque l'UFD dut quitter la table à plusieurs reprises pour obtenir gain de cause<sup>1550</sup>. Elle recourut à cette technique avant même la signature de la première série d'accords, le 12 février, afin que le pouvoir accepte de dissoudre les organisations de base du PCB. Pourtant, même pendant cette interruption, un groupe de contact fut créé et prépara trois documents fondamentaux : la déclaration sur le rôle et le statut de la Table ronde, l'Accord sur le système politique et l'Accord national garantissant l'évolution pacifique de la transition vers la Démocratie. Le groupe de contact ainsi que plusieurs rencontres bilatérales entre Lilov, pour le pouvoir, et Zheljko Zhelev, le responsable de l'UFD, permirent la reprise des négociations autour de la table<sup>1551</sup>. La première série d'accords put ainsi être signée le 12 mai. Ce mécanisme de résolution des conflits fut efficace et fonctionna jusqu'à la fin de la Table ronde.

Les négociations menées dans le cadre des Tables rondes confirment ainsi que la nécessaire souplesse des structures de négociations n'est pas spécifique à la Conférence nationale du Bénin, mais bien inhérente à toute négociation inclusive. Les procédés mis en œuvre en Afrique du Sud en attestent plus fortement encore au regard des dérogations qu'ils constituèrent.

Suite à l'échec de la CODESA, les relations entre l'ANC et le Parti national-Gouvernement étaient très tendues. Elles ne purent reprendre que grâce à l'action de médiateurs, mais aussi grâce à la campagne d'actions de masse lancée par l'ANC. Lors d'une grève générale, organisée les 3 et 4 août 1992, plus de quatre millions de travailleurs restèrent chez eux pour manifester leur soutien aux demandes émises par l'ANC<sup>1552</sup>. Un canal bilatéral (« *the channel* ») de discussions fut rétabli à la même période entre Cyril Ramaphosa, le Secrétaire général de l'ANC, et Roelf Meyer, ministre<sup>1553</sup>. Ces rencontres secrètes permirent de dénouer les principaux points de désaccords et aboutirent à un sommet organisé le 26 septembre 1992, entre Nelson Mandela et Frederik De klerk. Il fut l'occasion de la signature du « *Record of understanding* »<sup>1554</sup>.

1550 François FRISON-ROCHE, « La table ronde bulgare », *Communisme*, n° 64, 2001, p. 131.

1551 Romyana KOLAROVA et Dimitr DIMITROV, « The Roundtable Talks in Bulgaria », in Jon ELSTER, *The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism*, The University of Chicago Press, 1996, p. 190.

1552 Nelson MANDELA, *Un long chemin vers la liberté*, Fayard-Le livre de Poche, 1995, p. 730-731.

1553 Doreen ATKINSON, « Brokering a miracle ? The multiparty negotiating forum », in Steven FRIEDMAN et Doreen ATKINSON, *The Small Miracle – South Africa's negotiated settlement*, Ravan Press, 1994, p. 13.

1554 Texte consultable en ligne : <https://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/031v02039/041v02046/051v02092/061v02096.htm>.

Ce protocole d'accord, passé en dehors de toutes structures institutionnalisées et strictement bilatéral, fut le socle de la poursuite de la transition. Il résolvait en effet de nombreux points matériels à l'origine de l'échec de la CODESA. Le Gouvernement concédait que la Constitution serait rédigée par une assemblée élue et qu'elle serait aussi un Parlement de transition. L'ANC consentait quant à lui à ce que la rédaction du texte constitutionnel soit réalisée à partir d'une liste de principes négociés au préalable dans un cadre inclusif. Le protocole d'accord incluait surtout un dispositif contraire aux négociations inclusives. Il prévoyait en effet que, pour améliorer l'efficacité des futures discussions, l'ANC et le Parti national recherchaient d'abord un accord entre eux avant de négocier avec les autres parties.

Roelf Meyer a confirmé que cet accord fut fondamental pour la suite du processus, car son élaboration avait permis de construire la relation de confiance entre l'ANC et le Gouvernement, qui avait fait défaut jusque-là<sup>1555</sup>. Il fut suivi de plusieurs rencontres bilatérales plus structurées, mais toujours informelles. Présidées par Cyril Ramaphosa et Roelf Meyer, elles réunissaient une quinzaine de personnes par partie, tandis que de plus petits comités avaient été créés afin d'adresser des recommandations à la plénière.

L'une des plus importantes rencontres porta sur la « clause crépuscule » (« *sunset clause* ») proposée par Joe Slovo. Dans un article publié en octobre 1992, le leader de l'ANC affirma que les négociations avec le Gouvernement n'étaient pas des pourparlers d'armistice dans lesquels l'ANC pouvait dicter ses volontés à un adversaire vaincu. Il précisa qu'il lui faudrait sans doute des années pour contrôler l'ensemble des leviers du Gouvernement et proposa alors une formule de compromis. La « clause crépuscule » consistait à accepter la formation d'un Gouvernement d'unité nationale auquel participerait le Parti national. Toutefois, sa durée serait limitée et également conditionnée par ses résultats électoraux. La proposition était donc intermédiaire à une formule pleinement consociative souhaitée par le Gouvernement. Elle donna préalablement lieu à des négociations internes à l'ANC, qui furent difficiles. Son Comité exécutif national se résolut cependant à entériner « la clause crépuscule », le 18 novembre, à la condition qu'elle exclut un droit de veto en faveur du Parti national.

Au mois de décembre, se tinrent alors cinq journées de réunions secrètes entre le Gouvernement et l'ANC, dans un pavillon de chasse dans le bush. Les participants parvinrent à un accord de principe sur un Gouvernement d'unité nationale d'une durée de cinq ans après les premières élections démocratiques, qui serait ensuite suivi d'un Gouvernement majoritaire. Ce ne fut qu'en février que les deux parties annoncèrent officiellement cette décision, ainsi que le consensus obtenu sur la création d'un conseil de transition, le futur TEC.

<sup>1555</sup> Roelf MEYER, « From parliamentary Sovereignty to Constitutionality : The democratisation of South Africa, 1990 to 1994 », in Penelope ANDREWS et Stephen ELLMANN (Dir.), *The Post-Apartheid Constitutions – Perspectives on South Africa's Basic Law*, Witwatersrand University Press, 2001, p. 59.

Lors de la transition sud-africaine, la CODESA et le MPNP ne furent donc pas non plus – comme la Conférence nationale du Bénin – les deux seules enceintes des négociations. Les discussions purent au contraire avancer, car les deux protagonistes étaient parvenus à des accords en amont des rencontres de Kempton Park. Cette solution fut toutefois problématique vis-à-vis des autres parties. En effet, acter bilatéralement des points aussi essentiels leur manifestait clairement que soit elles les acceptaient et elles pourraient alors intégrer le processus, soit elles restaient à l'extérieur. Certaines, notamment les plus puissantes, exprimèrent alors leur totale réprobation à l'égard de la méthode utilisée.

Buthelezi fut notamment furieux après le *Record of Understanding*. Roelf Meyer a d'ailleurs reconnu que le Gouvernement aurait dû mieux informer l'Inkhata des négociations en cours avec l'ANC, dans la mesure où ils étaient jusque-là partenaires. Suite à l'accord, la confiance se rompit et fut d'autant plus difficile à renouer que le consensus passé entre les deux protagonistes de la transition marginalisait totalement les groupes minoritaires. L'Inkhata forma alors avec le Parti conservateur, certains gouvernements des provinces et d'autres partis afrikaners, le COSAG (Concerned South Africans Group), qui rejeta l'accord et demanda son abandon. L'Inkhata menaça même un temps de la sécession. De complexes négociations bilatérales durent alors être menées afin d'intégrer chaque partie dans le processus<sup>1556</sup>. Le Gouvernement tint notamment une rencontre déterminante avec le COSAG au mois de janvier à Pretoria<sup>1557</sup>. Elle collabora à pacifier les relations et à ce que vingt-six parties soient finalement réunies pour participer à la Conférence de planification du MPNP, qui se tint en mars 1993.

Ainsi, en parallèle de l'ensemble des organes originaires de transition inclusifs, dont la Conférence nationale du Bénin, furent mises en place des lieux de négociation parallèles aux structures officielles et institutionnalisés. Partout, ils permirent de rapprocher les points de vue et favorisèrent donc le consensus « autour de la table ».

Cette nécessaire souplesse n'est toutefois pas propre à ces organes atypiques, mais bien consubstantielle à la recherche du consensus. L'analyse comparative en témoigne, car elle est également observable dans le cadre de la transition espagnole, dont le processus constituant se déroula dans le cadre d'institutions classiques.

Ainsi, la *Ponencia* fut en premier lieu « aménagée » afin de répondre aux besoins de la négociation<sup>1558</sup>. Ses membres s'accordèrent d'abord pour observer la plus grande discrétion sur le contenu des discussions afin d'éviter toutes pressions et toutes dérives qu'aurait pu générer la publicité des débats. En cas d'achoppement, ils se retrouvèrent « dans des réunions informelles, dans un salon ou bien autour d'une table de restaurant

1556 Doreen ATKINSON, « Brokering a miracle ? The multiparty negotiating forum », in Steven FRIEDMAN et Doreen ATKINSON, *The Small Miracle – South Africa's negotiated settlement*, Ravan Press, 1994, p. 15-22.

1557 Roelf MEYER, « From parliamentary Sovereignty to Constitutionality : The democratisation of South Africa, 1990 to 1994 », in Penelope ANDREWS et Stephen ELLMANN (Dir.), *The Post-Apartheid Constitutions – Perspectives on South Africa's Basic Law*, Witwatersrand University Press, 2001, p. 61.

1558 Joseph PEREZ, *Histoire de l'Espagne*, Fayard, 1996, p. 845.

*pour en discuter calmement* ». La préparation du projet constitutionnel se déroula donc en comité restreint afin de parvenir à un texte consensuel.

A l'issue des travaux de la *Ponencia*, la procédure parlementaire fut en second lieu infléchie pour préserver le consensus établi<sup>1559</sup>. Lors de l'examen du projet par la Commission constitutionnelle du Congrès, les parlementaires de l'UCD et de l'AP faisaient bloc pour empêcher les amendements proposés par la gauche, mais aussi pour orienter le texte dans un sens plus conservateur. Cette pratique inquiéta Adolfo Suarez, qui craignait la rupture du consensus et redoutait également que le PSOE fasse de la révision de la Constitution, qui serait adoptée, un argument électoral. Il entama alors des négociations avec le PSOE pour que tous les débats en commission soient précédés de réunions secrètes et restreintes permettant d'établir un compromis préalable sur les points litigieux. Ces tractations furent principalement conduites par Abril Martorell, vice-président du Gouvernement et homme de confiance de Suarez, et Alfonso Guerra, vice-secrétaire général du PSOE, bras droit de Felipe Gonzalez. Les discussions furent également menées avec l'accord de la minorité catalane et du PCE, tenus régulièrement informés de leur avancement et de leur contenu. En raison de son inflexibilité, l'AP en fut en revanche écartée, car elle empêchait tout compromis. Le PNV y fut enfin associé, mais les négociations échouèrent avec lui sur la principale discorde, car aucune formule de compromis n'était possible à ses yeux sans la reconnaissance de la souveraineté du Peuple basque, que les autres refusaient.

Le procédé utilisé dans le cadre du processus constituant espagnol n'était donc pas non plus conforme au cadre institutionnel du Congrès. Il fut en revanche efficace pour atteindre le consensus sur des dispositions cruciales, quitte à retenir des formules suffisamment ambiguës pour qu'elles soient interprétables différemment selon le groupe qui remporterait les prochaines élections. Les principales difficultés résolues lors des négociations furent la place de la monarchie dans le système politique, la garantie constitutionnelle des droits civils et politiques et l'organisation de l'économie. Un compromis difficile fut même trouvé sur la question religieuse. Il aboutit à la proclamation du caractère aconfessionnel de l'Etat, autorisant néanmoins des relations de coopération avec l'Eglise catholique et les autres confessions. Le consensus échoua en revanche sur la question des nationalités, exclusivement toutefois avec le PNV. Ce dernier exigeait en effet une réactualisation des droits historiques du Peuple basque, par une négociation directe entre ses représentants et l'Etat espagnol. Sa demande fut rejetée, ce qui eut des conséquences dramatiques, précédemment évoquées, pour le régime démocratique.

Si l'analyse comparative démontre que la souplesse du cadre des négociations est essentielle quelle que soit la nature de l'organe utilisé, la spécificité des processus de transition inclusifs et consensuels ne doit pas être surestimée à cet égard. Elle semble en effet vérifiable et nécessaire lors de toutes négociations inclusives, dès lors que des acteurs

1559 Francisco CAMPUZANO, *La transition constitutionnelle entre réforme et rupture (1975-1986)*, PUF, 2011, p. 84-86.

doivent parvenir à un compromis sur une décision d'envergure. Les propos tenus par Michel Cointat, concernant la construction de la Communauté économique européenne, sont à cet égard éclairants. Il affirme en effet : « *Les intrigues se sont nouées dans les couloirs, les drames ont été joués dans les coulisses. Ce ne fut que conversations bilatérales, trilatérales, ou multilatérales, chez un ambassadeur, un particulier ou tout simplement au restaurant ou dans un cocktail. Il s'est passé plus de choses entre la poire et le fromage, devant un verre de whisky ou de champagne, que dans les séances plénières. L'épicerie communautaire a édifié son étalage sur le forum ou dans les arrière-boutiques. Seuls ceux qui ont assisté aux négociations, qui ont vécu les jours et les nuits de cette immense gestation, pourront dire exactement en puisant dans leurs souvenirs (...) quelles ont été les causes, les conditions, les raisons de tel ou tel accord ou quels ont été les marchandages, les concessions de tel ou tel compromis* »<sup>1560</sup>.

L'outrepassement des structures internes de la Conférence nationale du Bénin pour le déroulement des négociations ne fut ainsi pas l'indice d'un dévoiement du processus. Toutefois, son efficacité fut possible, car il demeurait consensuel et cohérent avec l'objectif de la démocratisation. Or, toute souplesse du cadre imposé aux participants ne trahit pas nécessairement les mêmes intentions.

## **B. Une efficacité conditionnée par la finalité de l'outrepassement des structures internes de la Conférence nationale**

L'analyse comparative menée entre la Conférence nationale du Bénin et les CNS postérieures démontre qu'une vigilance est nécessaire à l'égard de la souplesse des structures de négociations. Elle révèle en effet que l'outrepassement du cadre institutionnalisé des discussions n'est pas nécessairement le gage de la rationalisation des débats, mais peut au contraire faciliter un détournement de la transition.

L'aménagement de canaux de négociations avec les Présidents favorisa fréquemment le bon déroulement des processus. Veiller à leur accord contribua à la bonne application des décisions prises et fluidifia les négociations au sein de l'assemblée plénière en évitant la radicalisation des participants soutenant le régime et en renforçant la cohésion interne de l'opposition et de l'assemblée plénière. L'existence d'un concurrent institutionnel aussi dangereux affermissait en effet la solidarité politique des acteurs de l'opposition, mais également la solidarité organique au sein de la Conférence nationale. Toutefois, ces rencontres informelles présentaient aussi un risque élevé de dérives, lorsqu'elles dégénéraient en espace de reprise en main par les Présidents.

L'observation de la transition menée au Zaïre est à cet égard particulièrement éclairante. Dans ce pays, le non-respect du cadre institutionnalisé des négociations ne manifesta pas la volonté de faire aboutir les négociations inclusives. Au contraire, il « dilua »

<sup>1560</sup> Michel COINTAT, *Les couloirs de l'Europe*, L'Harmattan, 2002, p. 13.

la Conférence nationale et participa à ce qu'elle ne soit pas le cœur unique du processus. Ce faisant, il collabora à l'échec du processus, dont la responsabilité ne fut pas imputable qu'au seul Président. Les négociations parallèles menées au Zaïre dévoilent en effet qu'aucun des protagonistes ne s'était effectivement engagé dans la voie du consensus.

Initialement, Etienne Tshisekedi avait fait du départ de Mobutu le préalable de tout processus de démocratisation véritable. La ligne retenue par l'UDPS, son parti, et l'opposition radicale consista finalement non à demander le départ de Mobutu, mais à exiger la mise en place d'un Gouvernement d'union nationale. Cette posture fut d'ailleurs réaffirmée lors des Assises de la véritable opposition, qui se déroulèrent du 16 au 18 juillet 1991, et aboutirent à la formation de l'Union sacrée de l'opposition. Le 22 juillet 1991, Mobutu décida même de nommer Etienne Tshisekedi au poste de Premier ministre, mais ce dernier refusa dès le lendemain, au motif qu'il n'accepterait cette proposition qu'à la suite du départ de Mobutu et en étant investi par la Conférence nationale<sup>1561</sup>. Cette décision devait toutefois rapidement évoluer.

Au Zaïre, la Conférence nationale rencontra de graves difficultés dès son ouverture le 7 août. En août, elle ne tint ainsi que quelques réunions principalement consacrées à la désignation des conférenciers et à la formation du bureau provisoire. Déjà, les discussions se bloquèrent et, le 20 septembre, l'Eglise catholique décida de suspendre sa participation. Si les travaux n'avancèrent plus durant plusieurs mois, la vie politique ne s'interrompit en revanche pas et l'opposition persista dans une stratégie offensive, mais aussi personnelle.

A la suite d'une vague de pillages et d'une émeute militaire qui se déroulèrent à Kinshasa et dans d'autres villes du pays les 23 et 24 septembre, les pressions diplomatiques se firent plus fortes et conduisirent à l'organisation d'une première série de réunions, dites du Palais de Marbre I, les 28 et 29 septembre<sup>1562</sup>. Elles réunirent les représentants des FDU (les Forces démocratiques unies, partis politiques alliés au pouvoir) et l'Union sacrée de l'opposition. Elles aboutirent à un Protocole d'accord, signé le 1<sup>er</sup> septembre. Il fut conclu en dehors du cadre de la Conférence nationale, qui n'en valida pas le contenu même *a posteriori*. Elle ne fut d'ailleurs mentionnée qu'au point 6, qui se bornait à prévoir la reprise de ses travaux.

Le texte de l'accord était lui-même extrêmement ambigu. Si le Président et les FDU consentirent finalement à Etienne Tshisekedi pour le poste de Premier ministre, ils obtinrent en revanche qu'il soit nommé par ordonnance présidentielle et qu'il se présente devant l'Assemblée nationale « *en vue de débattre du programme du Gouvernement de crise* ». De plus, le texte ne comprenait aucun compromis sur le rôle et les compétences des deux têtes de l'Exécutif. Etienne Tshisekedi se concevait comme le Premier ministre du Peuple et non comme celui de Mobutu, alors même que ce dernier demeurait Président

<sup>1561</sup> Gauthier DE VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 25.

<sup>1562</sup> Gauthier DE VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 38-45.



et que ses compétences n'étaient pas réduites. Dès lors, non seulement ce compromis était totalement détaché de la Conférence nationale, mais il n'était pas de nature à favoriser l'émergence d'un consensus.

L'ordonnance présidentielle de nomination d'Etienne Tshisekedi fut signée dès le 30 septembre. Il fallut néanmoins attendre le 14 octobre pour que le Gouvernement soit nommé en raison des concertations menées entre les FDU et l'opposition, les FDU n'obtenant finalement que trois ministères. La cérémonie d'investiture du nouveau Gouvernement se déroula au Palais de Marbre, le 16 octobre, et fut déjà l'occasion de tensions protocolaires entre Mobutu et son nouveau Premier ministre.

Le Gouvernement fut toutefois quasi immédiatement démis de ses fonctions pour un motif apparemment dérisoire. Dans le cadre de l'accord du Palais de Marbre I, Etienne Tshisekedi avait obtenu le droit de ne pas prononcer le serment constitutionnel, mais avait dû signer, lors de la cérémonie d'investiture, un procès-verbal sur lequel figurait son texte. Or, il en avait biffé deux passages – « *garant de la constitution* » et « *Constitution* » – et le Président décida alors de saisir de ce prétexte pour révoquer, par une ordonnance du 21 octobre, le nouveau Premier ministre et son Gouvernement.

Mobutu et le leader de l'opposition confirmèrent à cette occasion qu'ils n'étaient ni l'un, ni l'autre, dans une logique de cohabitation et d'avancement des négociations. Tshisekedi dénia la légalité de l'ordonnance de révocation et réunit son Gouvernement, mais il ne disposait en fait d'aucun moyen réel d'agir. L'opposition affirma, dans une déclaration du 22 octobre, soutenir le Gouvernement, mais l'Union sacrée commençait à se fissurer. Plusieurs de ses membres reprochaient en effet à Tshisekedi d'avoir favorisé l'UDPS lors de la formation du Gouvernement et surtout d'avoir ridiculisé l'opposition en falsifiant le serment.

Par cet acte, il avait également permis à Mobutu de reprendre l'initiative<sup>1563</sup>. Dès le 23 octobre, il nomma ainsi Bernardin Mungul Diaka, responsable du Rassemblement pour la République, une petite formation de l'Union sacrée, Premier ministre. Le 29 octobre, l'ordonnance investissant le nouveau Gouvernement était signée. Il comprenait peu de grandes figures, mais intégrait néanmoins plusieurs personnalités du MPR. Les principales formations de l'Union sacrée avaient refusé d'y participer.

La France et la Belgique maintinrent la pression pour pousser l'opposition et Mobutu à rechercher un compromis plus acceptable<sup>1564</sup>. Si le Président refusa en apparence de s'y plier, les négociations entre les FDU et l'Union sacrée se poursuivaient discrètement. Elles aboutirent, le 22 novembre, à l'Accord dit du Palais de Marbre II. Il était similaire au premier, mais ne désignait plus Etienne Tshisekedi nommément. Il consistait à nommer un « *Gouvernement de large consensus national* » dirigé par un Premier ministre

<sup>1563</sup> Gauthier DE VILLERS, *Zaire, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 47-48.

<sup>1564</sup> Gauthier DE VILLERS, *Zaire, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 49-56.

issu de l'opposition. La Conférence nationale, qui n'avait toujours pas repris ses travaux, n'était pas associée à ces tractations. L'accord mentionnait néanmoins que les signataires s'engageaient « à supprimer par la concertation, les causes de blocage de la Conférence nationale souveraine », sans plus de précision.

La formation du nouveau Gouvernement n'était toutefois pas de nature à favoriser la sérénité des débats. Le 25 novembre, Mobutu choisit en effet de nommer Jean Nguz a Karl i Bond au poste de Premier ministre. Cette décision eut un impact bien plus important que la nomination de Bernardin Mungul Diaka. Le nouveau Premier ministre était en effet l'un des dirigeants de l'UFERI (Union des fédéralistes et des républicains indépendants), l'un des plus importants partis de l'Union sacrée. Jean Nguz a Karl i Bond était de surcroît lui-même une personnalité d'envergure. Le 28 novembre, le Gouvernement fut nommé par ordonnance. Il comprenait vingt-huit ministres et quinze secrétaires d'Etat, dont peu de poids lourds politiques. Le MPR et les FDU détenaient plusieurs portefeuilles importants, dont la Défense et les Relations extérieures. La nomination de Jean Nguz a Karl i Bond fut déterminante dans l'émiettement de l'Union sacrée, car la formation du Gouvernement conduisit à l'exclusion de plusieurs personnalités et formations politiques.

En moins de deux mois, le Zaïre venait donc de connaître trois Gouvernements, sans toutefois que la situation politique ne se soit réellement débloquée. Si les travaux de la Conférence nationale purent effectivement reprendre – enfin – le 11 décembre, sous la présidence temporaire de l'un des ministres, les négociations menées au Palais de Marbre n'en étaient pas la cause réelle. Elles n'avaient en effet résolu aucun des points clés de la transition et n'avaient pas davantage permis la stabilisation des relations entre l'opposition et le pouvoir.

En raison des difficultés liées à la formation du Bureau provisoire et à la composition « géopolitique » de la Conférence nationale, ses travaux rencontrèrent de nouveaux blocages dès le mois de janvier<sup>1565</sup>. Le 19, le Premier ministre décida même de suspendre ses travaux « dans l'intérêt supérieur de la nation ». Le motif invoqué était financier, mais le problème véritable était surtout l'absence de contrôle de la Présidence et du Gouvernement sur les travaux. Ce fut alors l'Eglise catholique, qui entra en action, pour soutenir le déroulement de la Conférence nationale par la Déclaration des évêques au Zaïre aux chrétiens catholiques et aux hommes de bonne volonté. Par ce document, elle tenta de rappeler les fondements des assises, mais aussi d'inciter les conférenciers à la recherche du consensus.

Durant les mois de janvier et de février<sup>1566</sup>, l'Eglise catholique fut ainsi le principal soutien de la Conférence nationale. Le 16 février, la « marche des chrétiens » réunit ainsi plusieurs dizaines de milliers de personnes demandant la reprise de la Conférence

<sup>1565</sup> Gauthier DE VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 56-69.

<sup>1566</sup> Gauthier DE VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 71-74.

nationale à Kinshasa. Interdite par le gouverneur, elle fut violemment réprimée, ce qui causa la mort d'au moins dix-sept personnes. En dépit des pressions internationales, le Premier ministre prônait quant à lui la transformation de la Conférence nationale en une table ronde réduite à 400 membres, dont les compétences seraient limitées. Cette opposition à la tenue des assises démontrait que les premières négociations menées en parallèle de la Conférence nationale n'avaient été qu'un moyen de détourner le processus.

Grâce à l'intervention de Mgr Monsengwo, il n'obtint toutefois pas gain de cause. Le Président provisoire de la Conférence nationale rencontra en effet à plusieurs reprises Mobutu afin de relancer les travaux. Le 7 février, il accepta de jouer le rôle de modérateur, mais dans le cadre des décisions déjà prises par les conférenciers. Il mena également des consultations avec les différentes composantes, qui aboutirent le 14 à un accord en trois points : tout était négociable, dans le cadre de la CNS, dans le respect des textes légaux la convoquant et l'organisant. Le consensus avait ainsi abouti grâce à la médiation de Mgr Monsengwo. Toutefois, le Premier ministre, pourtant de l'opposition, maintint une ligne dure. Ainsi, lorsque le Conseil des ministres se prononça le 6 mars en faveur de la reprise des travaux, il exigea que le « pouvoir organisateur » du Premier ministre soit reconnu. Démontrant les paradoxes de ce processus, ce fut Mobutu qui débloqua la situation en convoquant lui-même la Conférence le 27 mars. Les séances plénières purent ainsi reprendre le 6 avril, soit huit mois après son ouverture officielle.

Plusieurs semaines de travaux intensifs suivirent. Le 18 avril, le Règlement intérieur proclamant la souveraineté fut adopté, complété par un acte dédié le 5 mai. Le 20 avril, le Bureau définitif était également élu. Le débat de politique général put aussi se tenir du 6 mai au 11 juin. A partir de cette date, les vingt-trois commissions furent installées et commencèrent leurs travaux.

Toutefois, les négociations devaient à nouveau sortir du cadre de la Conférence nationale pour décider d'un point majeur : la Constitution de transition<sup>1567</sup>. Si son mode d'adoption spécifique a déjà été évoqué, l'externalisation des discussions dont elle fut l'objet fut particulièrement symptomatique du détournement des travaux de la Conférence nationale par la mise en place de structures parallèles de négociations. Elle fut consécutive de l'attitude de Mobutu, qui – par un communiqué du 15 juin – manifesta son opposition à l'adoption d'un « *texte intermédiaire* ». Cette réaction provoqua la colère de la population, qui, par une large manifestation, enjoignit aux conférenciers de ne pas céder. Mgr Monsengwo chercha quant à lui à concilier les points de vue, puis à impliquer Mobutu dans le processus mené par la CNS.

Toutefois, la solution retenue ne permit pas cette implication, puisque les discussions se tinrent à l'extérieur de la Conférence nationale et aboutirent au Compromis politique global, le 31 juillet 1992. Elle revenait ainsi à reconnaître deux sources distinctes de pouvoir et ce d'autant plus que la mouvance présidentielle était déjà partie prenante

1567 Gauthier DE VILLERS, *Zaire, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 84-103.

aux débats de la Conférence. La démarche était donc extrêmement périlleuse, même si le contenu du Compromis manifestait bien un compromis. L'attitude de Mobutu, qui exigea la modification de l'Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de transition et refusa de participer comme convenu à la cérémonie de sa signature, en démontra les limites.

L'analyse de la transition zaïroise permet de mieux comprendre les enjeux des négociations « hors cadre » menées durant la Conférence nationale du Bénin. Elle incite notamment à ne pas surévaluer leur innocuité, même si elles sont très fréquentes. Elle démontre en effet que la souplesse du cadre des négociations peut être instrumentalisée à d'autres fins que la recherche d'un consensus inclusif et qu'elle est alors contreproductive pour la transition. Les Conférences nationales semblent à cet égard avoir été particulièrement vulnérables, en raison de leur cohabitation avec des Présidents jusque-là sacralisés et omnipotents, avec lesquels elles durent rester en contacts.

L'observation de la transition menée au Zaïre révèle donc *a contrario*, que le dépassement du cadre institutionnel de la Conférence nationale ne fut efficace au Bénin qu'en raison de sa finalité. Il ne favorisa les négociations que dans la mesure où les acteurs étaient effectivement à la recherche d'un consensus, tant du côté présidentiel, que du côté de l'opposition. L'examen de l'incidence de la souplesse du cadre institutionnel confirme alors l'absence d'autonomie des techniques utilisées, car leur effet est conditionné par les qualités de leurs utilisateurs, mais également par leurs rapports de force. Au Bénin, les personnalités des acteurs contribuèrent à éviter le détournement des négociations informelles, mais l'impératif de trouver un compromis en raison de l'impossibilité d'un camp de l'emporter seul fut aussi déterminant.

La transition zaïroise enseigne enfin que la finalité de l'assouplissement est le seul critère opérant, car la nature de l'aménagement apportée n'est pas édifiante. La formation d'un Gouvernement d'opposition au début du processus, négociée entre le pouvoir et l'opposition, semblait en effet de prime abord un atout pour la démocratisation. Or, elle s'avéra en réalité contreproductive. Contradictoire avec la mise en place et le fonctionnement de la Conférence nationale, elle devint un facteur d'irrationalité et non d'accélération du processus.

Ce constat n'est spécifique ni au Zaïre, ni même aux structures de négociations mais vaut plus globalement pour la souplesse du droit constitutionnel de transition. L'inverse est également exact. La fiction de la souveraineté de la Conférence nationale du Bénin, de même que la forme lacunaire de ses décisions en attestent, car elles participèrent paradoxalement à l'efficacité du processus. Un autre mécanisme en est particulièrement emblématique : le référendum réservé aux Blancs, qui fut organisé durant la transition en Afrique du Sud.

L'organisation de ce référendum, le 17 mars 1992, fit suite à plusieurs victoires du Parti conservateur lors d'élections partielles, qui faisaient craindre à De Klerk que l'extrême droite ne remporte les prochaines élections générales, mais qui pesaient surtout

sur les négociations au sein de la CODESA<sup>1568</sup>. Le Parti conservateur s'appuyait en effet sur ses résultats pour dénier la légitimité et le mandat du Gouvernement à « brader les intérêts de la population blanche ».

Le 21 février 1992, le Président De Klerk annonça la tenue d'un référendum réservé aux Blancs. Alors que l'apartheid était en train de prendre fin, ce choix était plus qu'hétérodoxe, puisqu'il était manifestement discriminatoire. Il était cependant destiné à faciliter la suite de la transition par l'obtention du soutien explicite de la population blanche au démantèlement de l'apartheid. Le Président De Klerk annonça d'ailleurs qu'il démissionnerait en cas de vote défavorable. Une campagne électorale majeure pour la suite du processus commença alors.

Initialement, les leaders de l'ANC étaient opposés au référendum en raison du fait qu'il était « *Whites only* ». Toutefois, Nelson Mandela parvint à les convaincre de soutenir le « oui », en affirmant qu'une victoire du « non » ou une victoire trop restreinte du « oui » plongerait le pays dans le chaos. Il s'efforça en outre de rassurer les Blancs quant aux conséquences qu'aurait un Gouvernement conduit par l'ANC. Il précisa notamment que le nombre de fonctionnaires blancs ne serait pas réduit et que les personnes déjà en fonction conserveraient leurs postes. Par crainte des sanctions économiques, qui auraient résulté d'une victoire du « non », de nombreuses sociétés s'engagèrent également dans la campagne pour le « oui », qu'elles contribuèrent à financer. Au plan international, les Etats-Unis, le Parlement européen et les Etats limitrophes de l'Afrique du Sud firent aussi pression en faveur du « oui ». En revanche, le Parti conservateur et d'autres partis d'extrême-droite s'allièrent, derrière l'image d'Eugène Terre'Blanche, pour défendre le « non », de même que certains mouvements noirs opposés au communisme.

Le 17 mars 1992, les votants blancs durent répondre à la question suivante : « Soutenez-vous la poursuite du processus de réformes engagé par le Président le 2 février 1990, dont l'objectif est l'adoption d'une nouvelle Constitution par la négociation ? ». Le référendum fut marqué par un taux de participation de 86 %. Le « oui » l'emporta assez massivement avec 68,7 % et fut d'ailleurs majoritaire dans quatorze des quinze régions sud-africaines. Bien que totalement contraire aux standards démocratiques et au sens de la transition, ce référendum eut une importance décisive dans les négociations. Comme l'affirma lui-même le Président De Klerk, le résultat obtenu referma définitivement le livre de l'apartheid. Si elles n'aboutirent pas immédiatement, il facilita aussi grandement les négociations en marginalisant l'extrême droite et en rendant leur aboutissement incontournable<sup>1569</sup>.

<sup>1568</sup> Voir notamment : <http://www.sahistory.org.za/topic/1992-whites-only-referendum-or-against-negotiated-constitution>.

<sup>1569</sup> En Espagne, Adolfo Suarez bénéficia également de l'appui d'un référendum. La loi n° 1/1977 du 4 janvier 1977 pour la Réforme politique fut en effet adoptée selon la procédure prévue par les lois fondamentales en vigueur, qui prévoyait un référendum. Elle fut donc ratifiée lors du référendum organisé le 15 décembre 1976, qui permit de démontrer le soutien populaire au processus.

L'apport du référendum « *whites only* » dans le déroulement de la transition sud-africaine confirme ainsi l'importance d'un droit constitutionnel de transition souple et adaptable aux exigences de négociations, à la condition que sa finalité soit effectivement l'émergence d'un consensus. Au Bénin, le respect de ce critère fut donc essentiel pour que l'assouplissement du cadre institutionnel des négociations favorise effectivement leur rationalité. De même, la complexité des négociations ne saurait justifier une atteinte au droit constitutionnel de transition contractualisé par les acteurs.

## § 2. La rigidité du consensus constitutionnalisé par les acteurs

Au Bénin, les hésitations de la souveraineté de la Conférence nationale affectèrent le formalisme de ses décisions. Ainsi, ni les linéaments de la future Constitution, ni les dispositions prises pour régir la seconde phase de la transition ne furent explicitement constitutionnalisés. Pourtant, les acteurs reconnurent leur valeur constitutionnelle et s'y conformèrent. Ce respect des règles établies par la Conférence nationale semble avoir été fondamental. L'analyse comparative des processus menés dans le cadre des CNS postérieures démontre en effet *a contrario* qu'il tend à prévenir la reprise en main du processus par le camp présidentiel (A), voire son basculement dans l'irrationalité (B). La méconnaissance des règles arrêtées au sein de l'organe originaire de transition inclusif, qu'elles soient unilatéralement modifiées ou renégociées, apparaît donc bien plus critique pour la transition que la souplesse du cadre institutionnel des négociations.

### A. La prévention de la récupération du processus

L'analyse de la transition togolaise est riche d'enseignements pour la compréhension du processus béninois, car elle confirme *a contrario* l'importance de respecter le consensus établi au sein de la Conférence nationale. Elle montre en effet que, même lorsque la renégociation du pacte passé entre les acteurs semble nécessaire au bon déroulement du processus, elle déséquilibre le pacte initial. Au Bénin, comme dans les autres pays organisateurs, le maintien en fonction des Présidents encore puissants représentait à cet égard un danger supplémentaire, renforçant le besoin de s'en tenir aux décisions arrêtées par la Conférence nationale.

Le Président Eyadéma n'accepta jamais pleinement la souveraineté de la Conférence nationale. Tout au long de son déroulement, il réaffirma qu'il refuserait de se soumettre à toute décision contraire aux accords passés le 12 juin avec le COD et donc antérieurs à ses travaux<sup>1570</sup>. L'objectif de cette prise de position était d'éviter que la Conférence nationale ne le renverse, l'accord stipulant que le Président conserverait ses fonctions jusqu'à la fin

1570 Aboudou Salami MANAM SANI, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, 176.

de la transition. Toutefois, l'attitude d'Eyadéma allait plus loin que cette seule mise en garde, que formula également Mathieu Kérékou lorsqu'il répéta à plusieurs reprises à la Conférence nationale qu'il ne démissionnerait pas.

Le 26 août 1991 et donc deux jours seulement avant l'achèvement des travaux, le Président Eyadéma prit une ordonnance et un décret symptomatiques de son refus de céder le pouvoir de décision à la Conférence nationale<sup>1571</sup>. Le décret était destiné à suspendre provisoirement ses travaux, il demeura toutefois sans effet et fut même rapporté deux jours plus tard. En revanche, l'ordonnance demeura en vigueur et précisait quant à elle que tous les actes de la CNS non promulgués par le Président étaient nuls et non avenue. Or, cette mesure était caractéristique d'un déni de souveraineté évident et ne fut pas sans conséquence.

Le Président togolais refusa notamment de promulguer l'Acte n° 7, c'est-à-dire la Constitution de transition. Cette dernière disposait certes qu'elle serait immédiatement exécutoire en cas de non-promulgation dans un délai de vingt-quatre heures, toutefois le message présidentiel était explicite. Le motif invoqué était que le texte constitutionnel avait été adopté sans vote et donc par consensus. Mais, en réalité, le Président désapprouvait surtout son contenu, qui réduisait son statut et ses compétences. La possibilité de le destituer, l'article 61 lui interdisant, ainsi qu'à tous les membres de l'Exécutif, de candidater à l'élection présidentielle suivant immédiatement la transition étaient notamment problématiques à ses yeux. Ce furent d'ailleurs les discussions relatives à l'adoption de la Constitution de transition, qui le conduisirent à suspendre la Conférence nationale. Toutefois, la suspension ne fut pas effective et le texte adopté réduisait très nettement ses pouvoirs.

Dès l'amorce de la seconde phase de la transition, le Président Eyadéma, le RPT et l'armée étaient donc hostiles aux décisions prises par la Conférence nationale et peu disposés à l'égard du HCR, qui incarnait une opposition désormais puissante. Cependant, faute d'un consensus réel, les décisions prises par la Conférence nationale étaient en fait inapplicables, puisque le Président – certes dépossédé en principe de ses compétences – disposait en fait de tous les moyens d'action. Exclu du premier Gouvernement de transition, le RPT était également très hostile aux institutions de transition et transféra sur elles son animosité à l'égard de la Conférence nationale<sup>1572</sup>.

Contrairement à Mobutu, le Président Eyadéma ne s'opposa pas frontalement à la mise en œuvre des décisions de la Conférence nationale. Il n'en avait pas besoin, car les institutions de transition ne parvenaient pas à user effectivement de leurs compétences constitutionnelles, faute de disposer de la force publique. Or, elle était indispensable pour l'effectivité des décisions prises, car la population s'était accoutumée depuis le début de

1571 Aboudou Salami MANAM SANI, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, 199-203.

1572 Aboudou Salami MANAM SANI, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, 237-244.

la transition à rejeter toute autorité. La désobéissance civile s'était ainsi généralisée. Le principal problème de l'absence de contrôle de la force publique résidait toutefois dans l'attitude du RPT et de l'armée eux-mêmes.

Ainsi, par exemple, le Gouvernement interdit, le 22 novembre 1991, le congrès du RPT, supposé ne plus avoir d'existence légale. Cette interdiction, formulée à la demande du HCR, n'empêcha toutefois nullement que le congrès se tienne à la date prévue, dans un autre lieu. En représailles, le HCR adopta le 26 novembre une loi portant dissolution du RPT et interdisant l'usage de ce sigle à tout parti ou association. A son retour de France, le Premier ministre se désolidarisa du HCR pour calmer les esprits, mais n'y parvint pas. Au contraire, du 28 novembre au 3 décembre 1991, des militaires occupèrent la radio-télévision nationale, assiégèrent la Primature, exigèrent la dissolution du HCR et demandèrent la formation d'un Gouvernement représentant toutes les tendances politiques. Le 3 décembre, ils donnèrent l'assaut contre le Palais du Premier ministre et obtinrent sa reddition.

Si la loi adoptée par le HCR était effectivement problématique dans la mesure où un RPT nouveau avait été créé, cet événement violent démontra l'absence de pacification des relations politiques au Togo et le poids conservé par l'armée. Cette influence persistante était consécutive de l'absence d'engagement du Président Eyadéma, qui, contrairement à Mathieu Kérékou, ne s'investit pas pour que les décisions de la Conférence nationale soient respectées. Dans la mesure où il gardait le contrôle de l'armée, cette dernière ne se sentait donc pas non plus liée par le consensus national. Le Président Eyadéma demeura d'ailleurs totalement passif face au coup de force. Cet épisode démontra l'inefficacité des dispositifs constitutionnels non consensuels. Les articles 67 et 68 de la Constitution de transition avaient en effet vocation à protéger la transition face aux menaces de coups d'Etat, en autorisant le recours aux accords de coopération militaires ou de défense et en prévoyant des sanctions pour les coupables. Or, aucune de ces deux dispositions ne fut mise en œuvre lors du coup de force, en dépit du danger réel qu'il représenta pour le Premier ministre Koffigoh<sup>1573</sup>. La population lui apporta néanmoins un réel soutien, ce qui contribua à ce que les militaires battent finalement en retraite<sup>1574</sup>. L'absence de protection armée des institutions de transition demeura toutefois une faille des décisions prises par la CNS, qui pesa tout au long du processus<sup>1575</sup>.

Face à la menace, ce dernier céda et nomma un Gouvernement d'union nationale de transition dans lequel entrèrent trois ministres RPT le 30 décembre 1991. La cohabitation échoua cependant et le Premier ministre dut alors à nouveau restructurer son équipe le 20 juillet 1992. Elle demeura impuissante pour achever la transition dans le délai d'un

1573 Pour davantage de détails sur ces événements, voir Tètè TETE, *Démocratisation à la togolaise*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1998, p. 80-86.

1574 Christian Komi SOGLO, « Les hésitations au Togo : les obstacles à la transition », in Henry ROUSSILLON (Dir.), *Les nouvelles Constitutions africaines : la transition démocratique*, Presses de l'IEP de Toulouse, 1995, p. 177.

1575 Tètè TETE, *Démocratisation à la togolaise*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1998, p. 70.



mois, qui lui restait. Le risque d'un vide constitutionnel et le pragmatisme conduisirent alors à la renégociation des décisions prises au sein de la Conférence nationale.

Le COD2, créé le 18 juillet 1992 pour remplacer le COD, et le RPT engagèrent en effet des discussions destinées à amender la Constitution de transition<sup>1576</sup>. Une CMP (Commission mixte paritaire) fut mise en place. Dans un communiqué commun du 14 août 1992, le Premier ministre et le Président avaient défini ses missions : proroger la période de transition jusqu'au 31 décembre 1992 au plus tard et adapter les institutions de transition pour améliorer leur fonctionnement durant cette période.

La CMP siégea du 30 juillet au 4 septembre 1992 et formula plusieurs recommandations. L'article 26 de la Constitution de transition, qui cantonnait le Président à des fonctions protocolaires, devait être révisé afin de lui rendre certaines compétences. Le Président devrait notamment présider le Conseil des ministres, à la place du Premier ministre, lorsque les sujets inscrits à l'ordre du jour sont importants. L'article 34 devrait également être amendé afin que le Premier ministre ne désigne plus seul les membres du Gouvernement, mais en concertation avec le Président et après consultation des grandes familles politiques dans l'objectif d'une meilleure représentation et d'une gestion consensuelle de l'organisation des élections.

Concernant l'article 61, la CMP développa un raisonnement saugrenu. Afin que personne ne perde la face, elle ne recommanda pas sa révision, mais s'abrita derrière le texte du projet constitutionnel, dont l'article 155 limitait aux membres du Gouvernement – au lieu des membres de l'Exécutif – l'interdiction de se présenter à la première élection présidentielle. Ainsi, le Président n'y serait plus soumis. Efficace, ce raisonnement était cependant curieux, dans la mesure où le projet constitutionnel n'avait pas encore été adopté. Dans la même logique, elle recommanda également la modification de l'article 62 de la Constitution de transition, qui empêchait les militaires de se présenter lors des élections, sauf à ce qu'ils aient préalablement démissionné de l'armée. Cette révision était aussi destinée à apaiser le Président Eyadéma, mais était risquée dans la mesure où la transition avait justement pour objet de déconstruire un régime fondé sur un parti unique politico-militaire. La CMP recommanda enfin que la transition soit effectivement prorogée au 31 décembre 1992.

Formellement, les acquis de la CNS furent préservés puisque ces mesures furent adoptées par le HCR. Matériellement, ils étaient toutefois anéantis, dans la mesure où la Constitution de transition avait initialement vocation à abaisser le rôle du Président afin que la démocratisation puisse s'accomplir, tandis que les révisions opérées lui rendirent une place centrale sur l'échiquier institutionnel. Le régime parlementaire céda ainsi la place à un régime semi-présidentiel, dont l'impact était évidemment très différent. Cette mutation fut d'ailleurs palpable, car Eyadéma promulgua cette fois sans difficulté les textes adoptés.

1576 Aboudou Salami MANAM SANI, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, 244-253.

Des critiques furent formulées, car certains estimèrent alors que les institutions de la transition avaient été bradées. Les représentants du COD2 au sein de la CMP se défendirent en arguant de la nécessité de sauver la transition. Ce pragmatisme était certes peut-être nécessaire face à la crise institutionnelle, mais il condamna également tout changement réel, même si la transition constitutionnelle aboutit à l'adoption consensuelle d'une Constitution par référendum, le 27 septembre 1992. La rupture du consensus passé au sein de la Conférence nationale anéantit en effet son potentiel démocratisant, car elle restaura la prééminence présidentielle.

L'achèvement de la transition nécessitait d'organiser les élections présidentielle et législatives. Cette tâche était extrêmement délicate. Si le référendum constitutionnel avait pu se tenir sans grande difficulté en raison du consensus entourant la Constitution, ces nouveaux scrutins destinés à désigner les futurs détenteurs du pouvoir étaient bien plus sensibles. Le Premier ministre forma alors un nouveau Gouvernement, conformément à l'article 34 révisé de la Constitution de transition, le 14 septembre 1992. Le HCR approuva sa composition par 36 voix contre 24 et 1 abstention. Sur les vingt ministères, sept revinrent cette fois au RPT, dont des portefeuilles très importants tels que la Défense, les Affaires étrangères, le Plan et la Justice. Ce nouveau Gouvernement était donc symbolique du relèvement des acteurs de l'ancien régime.

Ils ne se contentèrent toutefois de ce retour au pouvoir. La transition fut en effet marquée par un nouvel épisode de violence grave, qui témoigna que la renégociation du consensus avait certes apaisé la crise institutionnelle, mais n'avait en revanche pas permis un véritable engagement en faveur du changement. Elle avait en revanche rendu à ceux qui souhaitaient l'empêcher les moyens d'y parvenir. Le HCR fut pris en otage le 22 octobre 1992, par un groupe de militaires, qui exigea le dégel et le déblocage des fonds de l'ancien RPT<sup>1577</sup>. Dans un communiqué radiodiffusé, le Président du HCR accepta sans condition ces exigences et 300 millions furent ainsi remis aux militaires, avant la libération des otages le 23 octobre. L'opposition dénonça une manœuvre de déstabilisation de la transition orchestrée par le RPT, ce qui était plus que vraisemblable. Non seulement le Président Eyadéma disposait des moyens pour éviter de tels actes, s'il le souhaitait, mais les militaires reçurent effectivement le soutien des ministres RPT du Gouvernement. Alors que le Premier ministre avait refusé d'exécuter un ordre obtenu sous la contrainte, ils avaient en effet accompagné les militaires à la banque pour récupérer les fonds. La révision des accords n'avait donc permis ni la pacification de la vie politique, ni une protection consensuelle du consensus.

Le COD2 décida alors d'une grève générale de soixante-douze heures à compter du 26 octobre 1992 et exigea une garantie de sécurité, ainsi que la redistribution des portefeuilles ministériels. Il réclama également que le Chef de l'Etat s'engage à proclamer la neutralité et l'impartialité de l'armée et à élaborer un statut de l'opposition. N'obtenant

1577 Voir notamment Jean Yaovi DEGLI, *Togo : la tragédie africaine*, Editions Nouvelles du Sud, 1996, p. 166-167 et Tètè TÈTÈ, *Démocratisation à la togolaise*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1998, p. 124-127.

pas satisfaction, le COD2 lança une grève générale et illimitée jusqu'à satisfaction des revendications ou démission du Chef de l'Etat. Il formula aussi des conditions supplémentaires : la création d'une force spéciale de paix rattachée à la primature, l'ouverture des frontières fermées depuis la prise d'otage et le jugement des responsables de la prise d'otage. Le Chef d'Etat jugea ces conditions inacceptables et la grève générale fut alors lancée conjointement par le COD2 et le Collectif des syndicats indépendants. Cette grève fut très suivie et se prolongea durant presque neuf mois. L'armée intervint alors une nouvelle fois à Lomé le 31 janvier 1993, faisant de nombreux morts et poussant des centaines de milliers de Togolais à fuir vers le Bénin et le Ghana voisins<sup>1578</sup>.

Ces événements conduisirent à une seconde mutation du processus<sup>1579</sup>. Suite à la prise d'otages, le HCR avait en effet cessé ses activités. Le COD2 rejeta la proposition du Président et du Premier ministre de former une nouvelle commission de négociations regroupant des représentants des parties à la crise. Les deux têtes de l'Exécutif décidèrent alors de former un nouveau Gouvernement essentiellement chargé de relancer le processus, car le précédent était arrivé au terme de son mandat sans avoir rempli sa mission. Le Président renomma Joseph Koffigoh mais cette fois de sa propre initiative et non plus en application de la décision de la CNS, ce qui était une nouvelle manifestation de sa remise en cause et de sa reprise en main du processus. Il le chargea de former un Gouvernement restreint. Le 12 février 1993, fut ainsi formé un Gouvernement de crise, ce qui incita la France et l'Allemagne à s'engager dans le processus.

Une première table ronde intertogolaise fut organisée à Colmar les 8 et 9 février 1993. Elle ne put aboutir, car les participants ne parvinrent pas à s'entendre. La délégation présidentielle souhaitait organiser au plus vite les élections, tandis que le COD2 priorisait la sécurisation et donc le cantonnement de l'armée et la mise en place d'une zone démilitarisée. L'accord proposé par la France et l'Allemagne étaient sur une ligne similaire au COD2, au motif que les conditions n'étaient pas réunies pour que des scrutins puissent se dérouler dans des conditions satisfaisantes. La délégation présidentielle jugea que l'accord proposé était une simple compilation des demandes du COD2 et le refusa.

Le 25 mars 1993, la résidence du Président Eyadéma, pourtant située au sein du Régiment Inter-armes togolais le plus fortifié du pays, fut attaquée par un commando armé<sup>1580</sup>. Prévenu à temps, il réussit cependant à s'échapper. Plusieurs commandos agirent simultanément dans des points stratégiques de la capitale. La tentative de coup d'Etat, menée par des mercenaires ou de jeunes Togolais, échoua cependant.

Cette menace accéléra la reprise des négociations, l'échec de Colmar amenant les parties à rechercher un médiateur plus proche. Après une première série de rencontres

1578 Christian Komi SOGLO, « Les hésitations au Togo : les obstacles à la transition », in Henry ROUSSILLON (Dir.), *Les nouvelles Constitutions africaines : la transition démocratique*, Presses de l'IEP de Toulouse, 1995, p. 179.

1579 Aboudou Salami MANAM SANI, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, 253-263.

1580 Jean Yaovi DEGLI, *Togo : la tragédie africaine*, Editions Nouvelles du Sud, 1996, p. 189-190.

secrètes organisées à Ouagadougou, des concertations officielles se tinrent au Burkina Faso du 17 au 22 juin 1993. Les négociations échouèrent à nouveau sur les conditions d'organisation des élections. Le COD2 souhaitait en effet la mise en place d'une Commission électorale nationale (CEN) paritaire chargée d'organiser et de superviser les élections, alors que la délégation présidentielle souhaitait que le Gouvernement conserve la main sur l'organisation proprement dite tout en acceptant que le COD2 participe à l'ensemble des structures.

Après l'échec des négociations, le Gouvernement relança le processus électoral interrompu en prévision des discussions de Ouagadougou. Le COD2 se résolut alors à accepter l'accord proposé. Il fut signé à Lomé le 11 juillet 1993. L'accord réaffirma le principe de neutralité de l'armée, tout en interdisant toute forme de provocation à son endroit. Les militaires devaient rester dans leurs casernes, mais sans véritable cantonnement. La mise en place d'une CEN paritaire était prévue, mais elle serait exclusivement chargée de la régularité et de la sécurité des élections, et non de leur organisation. L'accord modifia également le calendrier électoral établi par la CNS. Cette révision ne se bornait pas à repousser les dates, mais inversa l'ordre des scrutins en faisant passer l'élection présidentielle, avant les législatives. Le COD2 avait tenté de préserver le choix initial, mais n'y était donc pas parvenu, face à l'argument d'achever au plus vite l'élection la plus risquée. Outre la question de principe d'une nouvelle remise en cause des décisions prises par la Conférence nationale pourtant souveraine, cette modification n'était toutefois absolument pas neutre pour la cohérence de la transition. Elle remettait en effet en cause le rééquilibrage des pouvoirs nécessaire à la démocratisation, en revalorisant la Présidence et en facilitant son omnipotence. Enfin, l'accord prévoyait la mise en place d'un Comité international de suivi chargé de veiller à sa bonne application.

L'accord de Ouagadougou permit la reprise du processus électoral<sup>1581</sup>. Six candidatures pour l'élection présidentielle furent enregistrées. Celle de Gilchrist Olympio, l'opposant historique d'Eyadéma, fut néanmoins jugée irrecevable, car il ne s'était pas présenté devant le collège de médecins assermentés. Il craignait en effet pour sa sécurité, ayant été victime d'une tentative d'assassinat fomentée par l'armée quelques mois auparavant<sup>1582</sup>. Cinq candidats devaient donc finalement être en lice. Toutefois, Yawovi Agboyibo du CAR (Comité d'action pour le renouveau) se retira en signe de soutien à Gilchrist Olympio. Edem Kodjo, de l'UTD (Union togolaise pour la Démocratie) se retira également quarante-huit heures avant le scrutin, car le COD2 venait de suspendre sa participation aux élections. Le Président Eyadéma risquait alors de n'être confronté qu'à deux candidats marginaux et inconnus du public<sup>1583</sup>.

1581 Aboudou Salami MANAM SANI, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, 263-272.

1582 Christian Komi SOGLO, « Les hésitations au Togo : les obstacles à la transition », in Henry ROUSSILLON (Dir.), *Les nouvelles Constitutions africaines : la transition démocratique*, Presses de l'IEP de Toulouse, 1995, p. 179.

1583 Adani Ifè Atakpamévi de l'Alliance togolaise pour la Démocratie (ATD) et Amouzou Jacques Kwame-Mensah, indépendant.

Edem Kodjo se déclara toutefois prêt à reprendre sa participation si les demandes du COD2 étaient admises. L'opposition souhaitait qu'un délai suffisant soit accordé à la CEN pour achever correctement la préparation des élections. L'opposition avait en effet relevé plusieurs problèmes : toutes les cartes d'électeurs n'avaient pas été distribuées, les listes électorales n'avaient pas été affichées sur tout le territoire, ni suffisamment révisées<sup>1584</sup> et le contentieux électoral avait été confié à la seule chambre constitutionnelle de la Cour suprême et non à la plénière, ce qui nuisait selon elle au traitement impartial du contentieux électoral. Le Gouvernement et le RPT rejetèrent ces allégations. Le Comité international de suivi rendit un avis rejoignant les constats du COD2, mais sans approuver explicitement la suspension de la campagne.

La date prévue pour l'élection présidentielle et inscrite dans l'accord de Ouagadougou fut donc maintenue. Faute d'adversaire réel, le Président Eyadéma la remporta triomphalement, le 25 août 1993, avec 96,42 % des suffrages exprimés<sup>1585</sup>. Le taux de participation était toutefois très bas pour un tel scrutin : 36,11 % seulement. L'écart entre le Nord et le Sud du pays, réputé hostile au RPT, était également manifeste. La participation dans le Sud n'était en effet que de 15,9 %. L'inflexion majeure donnée au processus contribua donc à ce que la transition constitutionnelle ne permette en fait aucune alternance, ce que confirmèrent les élections législatives.

Les accords de Ouagadougou n'ayant pas fixé de dates exactes pour leur tenue, elles purent être préparées dans des conditions différentes. Un véritable effort fut fait, sous le regard attentif du Comité international de suivi et en concertation avec le COD2, pour que les conditions d'organisation du scrutin soient améliorées. L'opposition se divisa néanmoins sur l'opportunité d'y prendre part. Un premier courant considérait qu'il ne fallait pas y candidater, car les deux scrutins étaient indissociables et qu'un taux de participation toujours aussi bas susciterait peut-être la réorganisation de toutes les élections. Le second courant considérait au contraire que participer était nécessaire pour démontrer que l'opposition aurait remporté la présidentielle si les conditions lui avaient permis de participer. Ses tenants estimaient également qu'il fallait essayer d'obtenir au moins une cohabitation. Finalement, une partie seulement de l'opposition participa donc aux élections législatives organisées les 6 et 20 février 1994.

L'opposition les remporta néanmoins en obtenant 40 des 81 sièges, contre 37 pour la mouvance présidentielle. La participation avait en outre été bien plus élevée, avec un taux de 65,10 %. Comme lors de l'élection présidentielle, la logique du terroir était manifeste. La mouvance présidentielle ne remporta ainsi que 3 sièges dans le Sud du pays, tandis que l'opposition y avait obtenu 37 de ses 40 sièges.

1584 Christian Komi SOGLO, « Les hésitations au Togo : les obstacles à la transition », in Henry ROUSSILLON (Dir.), *Les nouvelles Constitutions africaines : la transition démocratique*, Presses de l'IEP de Toulouse, 1995, p. 180.

1585 Sur les conditions de déroulement de l'élection, voir Trutz VON TROTHA, « « C'est la pagaille ! ». Quelques remarques sur l'élection présidentielle et son observation internationale au Togo. 1993 », *Politique africaine*, décembre 1993, n° 52, p. 152-159 ; Marc PILON, « L'observation des processus électoraux : enseignements de l'élection présidentielle au Togo (août 1993) », *Politique africaine*, décembre 1994, n° 56, p. 137-143.

La victoire de l'opposition ne conduisit toutefois pas à la mise en place d'une réelle cohabitation, cohérente avec le régime semi-présidentiel<sup>1586</sup>. Cette anomalie résulta certes des divisions de l'opposition, mais s'explique principalement par l'inflexion du processus, qui avait permis à Eyadéma de reprendre un rôle de pivot dans les institutions. L'opposition était représentée par deux groupes : le CAR, qui avait remporté 34 sièges, et l'UTD, qui en avait obtenu 6<sup>1587</sup>. Or, le Président joua sur leurs dissensions pour éviter la formation d'un véritable Gouvernement d'opposition. Il recourut pour ce faire à l'article 66 de la Constitution, qui disposait que « *le Président de la République nomme le Premier ministre dans la majorité parlementaire* », ce qui s'avérait en fait peu contraignant. Les 22 et 23 mars 1994, il demanda au CAR et à l'UTD de lui proposer plusieurs candidats, parmi lesquels ils choisiraient le Premier ministre. Les deux partis ne parvinrent pas à s'entendre, car le CAR très majoritaire considérait que le poste lui revenait de droit, tandis que l'UTD entendait bien tirer profit de la minorité de blocage qu'il détenait.

Après plusieurs rencontres infructueuses, le Président décida alors de nommer Edem Kodjo, Premier ministre, alors même que l'opposition venait de s'entendre pour que Me Agboyibo du CAR soit nommé<sup>1588</sup>. Il appartenait certes à la majorité parlementaire formée par l'opposition, mais, en tant que dirigeant de l'UTD, il n'en représentait qu'une petite minorité. Conforme à la lettre de l'article 66 de la Constitution, cette nomination était donc contraire à son esprit. Le CAR affirma d'ailleurs immédiatement qu'il ne soutiendrait pas l'UTD, tandis que Gilchrist Olympio fit part de sa très grave préoccupation face à la décision du Président.

Elle conduisit en fait à ce que la majorité change de camp, car cette nomination brisa la coalition entre l'UTD et le CAR. Ce furent en effet les représentants RPT, qui votèrent, avec ceux de l'UTD, la confiance au nouveau Premier ministre. Ce revirement eut des conséquences sur la composition du nouveau Gouvernement : dix des dix-neuf ministères furent finalement confiés à la mouvance présidentielle, dont la Défense, les Affaires étrangères, le Plan et l'Éducation nationale.

Si elle fit émerger une réelle opposition et une certaine forme de pluralisme, la transition togolaise ne permit donc aucune alternance à la tête de l'État, ni même une mutation profonde des modes d'exercice du pouvoir<sup>1589</sup>. La reprise en main du processus par

<sup>1586</sup> Aboudou Salami MANAM SANI, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, 273-279.

<sup>1587</sup> Sur le positionnement et les relations entre les partis d'opposition, voir Ayayi Togoata APEDO-AMAH, « Togo – Le ventre mou d'une démocratisation », *L'Afrique politique 1997*, Karthala et CEAN, 1997, p. 255-270.

<sup>1588</sup> Christian Komi SOGLO, « Les hésitations au Togo : les obstacles à la transition », in Henry ROUSSILLON (Dir.), *Les nouvelles Constitutions africaines : la transition démocratique*, Presses de l'IEP de Toulouse, 1995, p. 181.

<sup>1589</sup> Pour davantage de détails, voir John R. HEILBRUNN et Comi M. TOULABOR, « Une si petite démocratisation pour le Togo », *Politique africaine*, juin 1995, n° 58, p. 85-100 et Comi M. TOULABOR, « Les mots sont fatigués ou la désillusion démocratique au Togo ? », *Politique africaine*, décembre 1996, n° 64, p. 62-70 ; Alain MACE, « Politique et démocratie au Togo. 1993-1998 : de l'espoir à la désillusion », *Cahiers d'études africaines*, 2004/4, 176, p. 841-885 ; Philippe DAVID, *Togo 1990-1994 ou le droit maladroît – Chronique d'un effort de transition démocratique*, Karthala, 2015, p. 331-335.

le Président Eyadéma fut facilitée par la méconnaissance des décisions de la Conférence nationale, représentée dans le tableau ci-dessous.

**TABLEAU 23. La méconnaissance des décisions prises par la CNS du Togo**

	<b>Conférence nationale</b> 8 juillet au 28 août 1991	<b>Commission mixte paritaire</b> 30 juillet au 4 septembre 1992	<b>Accord de Ouagadougou</b> 11 juillet 1993
<b>Linéaments de la future Constitution</b>	Oui	Inchangés	Inchangés (Constitution déjà adoptée)
<b>Constitution de transition</b>	Acte n° 7 du 23 août 1991 portant loi constitutionnelle organisant les pouvoirs durant la période de transition	Révision (Adoption par le HCR)	Non
<b>Calendrier de la transition</b>	Oui	Prorogation de la transition (Adoption par le HCR)	Prorogation de la transition Inversion du calendrier électoral : élection présidentielle préalable aux législatives

L'analyse de la seconde phase de la transition constitutionnelle togolaise est riche d'enseignements quant à l'importance du respect du pacte conclu entre les acteurs au sein de l'organe originaire de transition inclusif. Elle montre en premier lieu que la renégociation n'est pas le gage du maintien d'un consensus équilibré<sup>1590</sup>. Au Togo, ce ne fut en effet pas le Président qui décida unilatéralement de modifier les règles établies. La révision fut au contraire bilatéralement discutée, ce qui n'empêcha pas une profonde inflexion du processus. La transition togolaise permet en second lieu de constater que des modifications apparemment mineures peuvent suffire à détourner le processus. Toutes les décisions prises par la CNS ne furent en effet pas méconnues. La révision de quelques articles de la Constitution de transition, qui plus est adoptée par le HCR lui-même, et l'inversion des élections dénaturèrent à elles seules le consensus établi.

Le processus mené au Togo confirme enfin que l'adoption de la Constitution ne réalise pas à elle seule une véritable transition constitutionnelle. Les caractéristiques fixées par la CNS furent pourtant respectées et l'adoption de la Constitution fut même consensuelle. Pourtant, le nouveau texte constitutionnel ne fut pas effectivement démocratisant, car le processus constituant ne renouvela pas les comportements. Au contraire, sa seconde

<sup>1590</sup> Sur la question de la pertinence du recours systématique au dialogue au Togo, voir Marc PILON, « La transition togolaise dans l'impasse », in *Politique africaine*, mars 1993, n° 49, p. 136-140.

phase restaura une pratique présidentialisée, la place de l'armée et l'usage de la violence dans les rapports entre les participants eux-mêmes, ainsi que la soumission des normes au pouvoir politique.

Le détournement du processus au Togo consacre donc *a contrario* l'importance décisive qu'eut au Bénin le respect scrupuleux des décisions prises par la Conférence nationale. Son rôle semble même avoir été déterminant dans le succès de la transition. L'échec du processus zaïrois en atteste également de manière spectaculaire, tout en corroborant que, au-delà de sa constitutionnalisation, la qualité initiale du consensus établi est essentielle à sa sauvegarde ultérieure.

### **B. La prévention de la dégénérescence du processus**

Au Zaïre, aucune des clauses du pacte passé entre les acteurs au sein de la CNS ne fut respectée. Les institutions de transition ne fonctionnèrent jamais effectivement, tandis que le projet de Constitution était également remis en cause avant même l'échec final de la transition constitutionnelle. L'analyse du processus zaïrois est alors éclairante de la dérive grave que peut générer la violation délibérée des règles constitutionnelles contractualisées entre les participants. Elle montre en effet que cette violation est l'indicateur d'une profonde incohérence du processus, qu'elle contribue ensuite à alimenter. Elle permet ainsi de saisir *a contrario* l'importance qu'eut, pour la réussite de la transition béninoise, le respect du pacte passé au sein de la Conférence nationale.

Au Zaïre, la concrétisation des institutions de transition fut parallèle à la fin des travaux de la CNS, qui ne s'achevèrent que le 6 décembre 1992, et traduisit un profond malaise dans le processus<sup>1591</sup>. Mobutu refusa en effet de signer la Constitution de transition. Le 15 août 1992, il félicita certes Etienne Tshisekedi, que la CNS venait d'élire au poste de Premier ministre, mais ne promulgua l'ordonnance d'investiture que le 19. Il manifesta ainsi qu'il ne reconnaissait pas l'autorité de la Constitution de transition, qui lui accordait un délai de quarante-huit heures pour y procéder. Pourtant, le 29 août, suite à une rencontre avec Mgr Monsengwo et Etienne Tshisekedi, il accepta de renoncer à ses prétentions concernant la formation du Gouvernement et signa l'ordonnance de nomination des ministres, qui lui avaient été proposés. Les deux ordonnances présidentielles ne se référaient cependant qu'à la Constitution mobutiste et au Compromis politique global, et non à la Constitution de transition. Ces contradictions étaient révélatrices de l'absence d'un réel consensus et du refus de Mobutu de se plier aux décisions prises par la CNS, même s'il avait pu influencer sur leur contenu dans le cadre du Compromis politique global.

Etienne Tshisekedi avait quant à lui formé un Gouvernement peu consensuel. L'Union sacrée était ainsi prédominante parmi ses membres et ni l'UFERI, ni le MPR,

<sup>1591</sup> Gauthier DE VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 103-109.



ni les FDU n'étaient représentés. Même au sein de l'Union sacrée, ce Gouvernement ne convainquit pas car peu de concertations avaient été menées, tandis que les ministres choisis étaient peu connus et peu spécialisés dans le portefeuille qui leur avait été attribué. Le 31 août, la CNS approuva néanmoins la formation du Gouvernement, même si cette étape aurait en principe dû intervenir préalablement à l'ordonnance de nomination. Ces nombreuses imprécisions démontraient que le respect des actes établis au sein de la CNS n'était pas prioritaire.

Le 4 septembre, le Président Mobutu réitéra en outre son refus de signer la Constitution de transition, tant qu'elle ne serait pas amendée, et déclara même que la Constitution mobutiste demeurerait en vigueur jusqu'à ce qu'un nouveau texte constitutionnel soit adopté par référendum. Il déniait ainsi même le Compromis politique global. Si dès cette période la cohabitation avec Tshisekedi était houleuse<sup>1592</sup>, le principal problème fut que, le 5 octobre, le Parlement de l'ancien régime, qui n'était en principe plus une institution, fut réuni sous protection militaire<sup>1593</sup>. Les travaux de la CNS n'étaient pas achevés, mais déjà la Constitution de transition était gravement méconnue, puisque les institutions de l'ancien régime survivaient.

Le lendemain, le Président Mobutu en appela au dialogue et les premières tractations relatives aux institutions de transition commencèrent. Le 27 octobre, au siège de l'Assemblée nationale, furent ainsi réunis autour de Mobutu et du Premier ministre, Mgr Monsengwo ainsi que deux délégations du MPR et de l'Union sacrée. Toutefois, les discussions n'aboutirent pas, car Mgr Monsengwo et le Premier ministre rappelèrent – enfin – au Président que le seul lieu de négociations était la Conférence nationale. Le 22 novembre, tous deux acceptèrent néanmoins une nouvelle rencontre au cours de laquelle ils s'engagèrent respectivement à clore les travaux de la CNS d'ici le 30 novembre et à nommer un Gouvernement d'union nationale. En contrepartie, Mobutu était quant à lui supposé reconnaître ses responsabilités dans la gestion du pays et demander pardon. Dès lors, l'engrenage recommença.

Le 1<sup>er</sup> décembre, Mobutu prit ainsi deux nouvelles ordonnances présidentielles, la première dissolvant le Gouvernement et la seconde renommant Etienne Tshisekedi en tant que formateur d'un « Gouvernement d'union nationale ». Le Président ne tint pas son engagement et refusa de participer au rite de réconciliation organisé pour la clôture de la Conférence nationale, le 6 décembre, manifestant ainsi sa mauvaise foi, mais aussi le peu de cas qu'il faisait de la CNS. Si ses travaux avaient été très longs, cette dernière s'acheva plutôt sur une réussite puisque la Constitution de transition et le projet constitutionnel avaient été adoptés et qu'elle avait également prévu un calendrier en vertu duquel le référendum constitutionnel et les élections présidentielle et législatives seraient achevés

<sup>1592</sup> Gauthier DE VILLERS, *Zaire, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 126-128.

<sup>1593</sup> Gauthier DE VILLERS, *Zaire, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 130-135.

d'ici le mois d'août 1994<sup>1594</sup>. Toutefois, les événements écoulés depuis le mois d'août n'auguraient rien de bon quant à l'effectivité des décisions prises.

Dès le mois de décembre, les rapports entre Mobutu et Tshisekedi s'envenimèrent. Ce dernier refusant de se plier aux ordonnances présidentielles du 1<sup>er</sup> décembre, Mobutu prit une nouvelle ordonnance afin de confier la gestion des affaires courantes aux secrétaires généraux des ministères<sup>1595</sup>. Le Premier ministre, certes peu conciliant, avait pourtant été élu par la Conférence nationale moins de quatre mois auparavant.

Le HCR se mit de son côté difficilement en place. Présidé par Mgr Monsengwo, sa composition s'avéra plus nombreuse que prévu, ses membres étant 455 au lieu de 359<sup>1596</sup>. Elle était d'autant plus problématique que plusieurs de ses membres avaient été dénoncés dans les rapports de la CNS en raison des crimes commis. Sa composante Partis politiques demeurait largement dominée par l'opposition. Dès le 26 décembre, le HCR, qui venait d'élire son bureau, prit une décision relative à la crise traversée par le pays. Elle rappelait notamment que la Constitution de transition était le seul cadre constitutionnel en vigueur et enjoignait au Chef de l'Etat de ne plus entraver l'action du Gouvernement. Elle demandait néanmoins à Etienne Tshisekedi de revoir sa composition et d'œuvrer à la décrispation de la vie politique.

Face au refus du dialogue de Mobutu, le HCR installa même une commission spéciale chargée d'examiner la situation créée par l'attitude du Chef de l'Etat, qui envisageait la destitution du Président pour haute trahison. L'opposition mobilisa également la population et Etienne Tshisekedi, comme le HCR, demandèrent à la communauté internationale d'intervenir militairement. Toutefois, Mobutu répondit en révoquant, le 4 février 1993, le Premier ministre et demanda au HCR de lui présenter un autre candidat. En dépit de ces irrégularités flagrantes, qui démontraient un total refus de coopérer avec l'opposition, Mgr Monsengwo poursuivit dans la voie de la conciliation en rencontrant le Président, le 16, afin de s'entretenir avec lui d'une proposition de Gouvernement remanié établie par Etienne Tshisekedi. Le Président lui opposa un refus. Le 24 février, il fit même encercler le Palais du Peuple où siégeait le HCR, qui rendait public le mémorandum dénonçant son comportement. Les conseillers furent séquestrés pendant deux jours. Cette pratique autoritaire et violente du pouvoir témoignait de l'absence de renouvellement des comportements des acteurs.

En dépit de cette épisode dramatique, Mgr Monsengwo proposa de réunir un Conclave politique entre le Président, le Premier ministre et les plateformes politiques. L'objectif était de rechercher les conditions d'une cohabitation entre les deux hommes, quitte à réviser la Constitution de transition, mais en respectant les formes prévues à cet

1594 Gauthier DE VILLERS, *Zaire, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 124.

1595 Gauthier DE VILLERS, *Zaire, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 137.

1596 Gauthier DE VILLERS, *Zaire, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 143-152

effet. Cette initiative fut toutefois mal accueillie par l'opposition, qui y vit une compromission. La rencontre n'eut finalement pas lieu.

Ce fut donc le Président Mobutu qui reprit la main et convoqua du 9 au 18 mars un Conclave politique, en l'absence du Bureau du HCR, de l'Union sacrée et du Gouvernement Tshisekedi<sup>1597</sup>. Le Conclave réunit 258 membres, dont 196 représentants des onze régions du pays. Le Chef de l'Etat lui impartit trois missions : former un Gouvernement de salut public, « *qui serait une plate-forme de collaboration entre toutes les forces politiques en présence* » et le « *creuset* » de la cohabitation entre les régions du pays ; harmoniser les textes régissant la transition par l'adoption d'un Acte constitutionnel unique ; fixer les dates du référendum constitutionnel et des élections. Le Conclave s'inscrivait donc dans une totale remise en cause de la CNS.

Les décisions adoptées dans le cadre du Conclave étaient en outre contradictoires avec les dispositions qu'elle avait prises. Une commission devait être mise en place afin d'adopter un Acte constitutionnel harmonisé, qui serait ensuite transmis pour adoption à l'Assemblée nationale. Cette dernière redevenait donc une institution de transition, à côté du HCR dont le rôle se bornerait à veiller à l'application des décisions de la CNS, même si elles étaient – de fait – devenues inapplicables. Le calendrier de la transition, désormais prévu sur une période de 12 mois à compter de l'Acte constitutionnel harmonisé, modifiait également l'ordre des opérations électorales prévues par la CNS. De plus, un projet constitutionnel prévoyant un régime semi-présidentiel et un système intermédiaire entre le fédéralisme et l'Etat unitaire était préconisé. Enfin, le Conclave désigna un nouveau Premier ministre. La commission chargée de sa désignation était présidée par Nguz a Karl i Bond lui-même. Elle désigna Faustin Birindwa, qui était pourtant l'un des fondateurs de l'UDPS. Lors de son discours de clôture, puisqu'il était cette fois présent lors de la cérémonie, le Président Mobutu remercia le Conclave d'avoir poursuivi « *l'œuvre inachevée de la CNS en recherchant des solutions aux principales questions qui continuent à diviser la classe politique* ». Moins de trois mois après sa clôture, sa remise en cause était donc totale.

L'Assemblée nationale fut convoquée en session extraordinaire le 29 mars et adopta, le 1<sup>er</sup> avril, un projet d'Acte constitutionnel harmonisé relatif à la période de transition, promulgué dès le lendemain par ordonnance. Les compétences du Président et de l'Assemblée nationale étaient ainsi restaurées, tandis que le HCR ne conservait qu'un rôle minime. Le nouveau Gouvernement dit de large union nationale et de salut public, dirigé par Faustin Birindwa, fut également investi le 4 avril. Il était dominé par le MPR et le FDU, mais comprenait également quelques membres de l'Union sacrée, qui en furent par conséquent exclus.

A partir de cette date, deux Gouvernements, deux Parlements, mais aussi deux ordres juridiques distincts cohabitaient donc au Zaïre. Mgr Monsengwo fit une déclaration

1597 Gauthier DE VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 152-161.

pour critiquer cette situation, mais continua à prôner le dialogue et renvoya dos à dos les deux Gouvernements jugés inaptes à réussir la réconciliation. Etienne Tshisekedi sollicita quant à lui une intervention militaire de la communauté internationale contre le coup d'Etat de Mobutu. Elle s'y refusa, mais prit néanmoins plusieurs sanctions contre le Président Mobutu, qui demeurèrent sans effet.

De son côté, le Bureau du HCR persista dans sa démarche de destitution du Président mais se montra peu diligent. Etienne Tshisekedi satisfit en revanche sa demande d'un remaniement du Gouvernement et présenta sa proposition le 22 mars devant la plénière du HCR<sup>1598</sup>. Le 27, son Bureau lui indiqua qu'elle n'était pas pleinement conforme aux critères qu'il avait établis. Il indiqua en outre à Etienne Tshisekedi qu'au regard du Compromis politique global, il lui appartenait d'entrer en contact avec le Président pour s'entendre avec lui concernant les ministères de collaboration. Cette préconisation n'avait aucun sens à l'issue du Conclave organisé par Mobutu et aggravait la décredibilisation des décisions initialement prises par la CNS. Cette lettre fut très critiquée parmi le HCR et parmi l'opposition radicale. Etienne Tshisekedi consentit néanmoins à revoir sa proposition en tenant compte des remarques formulées par le HCR. Le Président ne réagit naturellement pas dans le délai qui lui impartissait la Constitution de transition et Tshisekedi put alors procéder lui-même à la nomination par décret. La composition du Gouvernement fut effectivement élargie et diversifiée.

Toutefois, coupé du Président, ce Gouvernement ne pouvait en réalité exercer aucune de ses fonctions et ce fut donc bien Faustin Birindwa qui, avec son équipe, se chargea du pouvoir exécutif<sup>1599</sup>. Il ne disposait cependant d'aucun soutien populaire et même le Président Mobutu ne s'appuyait pas réellement sur lui. Le dédoublement des institutions aggravait la vacance de pouvoir au sommet de l'Etat.

Convaincu que le Conclave n'avait été qu'un moyen pour le Président de se renforcer avant la reprise des négociations avec l'opposition, Mgr Monsengwo accepta d'entrer dans son jeu et de relancer le dialogue<sup>1600</sup>. Très critiqué par l'opposition, le Président du HCR disposait d'un Groupe de soutien notamment composé d'intellectuels, entrés dans l'opposition après 1990, mais aussi du soutien de la communauté internationale. Ce fut la carte qu'il décida de jouer pour renforcer sa position. Il proposa une troisième voie, entre celle de Mobutu et celle de Tshisekedi : des négociations entre les différentes composantes politiques, qui bénéficieraient de la garantie de l'Occident.

Après un déplacement en Europe, il appela le 7 juillet à l'ouverture des négociations par un texte intitulé « *Arrêtez, arrêtez de faire souffrir ce peuple tant meurtri* », qui dénonçait la vacance du pouvoir, l'insécurité totale subie par le Peuple, ainsi qu'une

1598 Gauthier DE VILLERS, *Zaire, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 162-167.

1599 Gauthier DE VILLERS, *Zaire, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 167-171.

1600 Gauthier DE VILLERS, *Zaire, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 173-178.

situation sociale catastrophique et une économie en débâcle. Il souligna à cet égard que « *pourtant l'application des règles de saine gestion de l'Etat établies par la CNS, un minimum de bonne foi, doublé du sens du bien commun, du souci de l'intérêt supérieur de la nation et d'esprit de dialogue nous auraient fait juguler la crise* ». Il affirma également que « *l'Etat de droit est assassiné. Le consensus national est rompu. La communion entre le pouvoir et le peuple qui constitue la base même de l'ordre démocratique républicain est gravement entamée. Le pouvoir n'a plus de finalité digne. Il est donc devenu sans objet. Il a cessé d'être humain* ». Il souligna enfin l'absurdité de la crise, qui avait conduit à une telle situation. Il décidait alors adresser « *un pathétique appel à toute la classe politique pour que, sans tarder et une fois pour toutes, elle se décide à reprendre, avec la volonté cette fois de le faire aboutir et d'en respecter les conclusions, le dialogue inutilement bloqué* ». Il enjoignit au Chef de l'Etat « *en vertu de la noble fonction de symbole et de garant de la Nation que lui a conféré la CNS, d'assumer pleinement cette responsabilité* » en éliminant en ce qui le concernait toutes les causes de la crise.

Une nouvelle concertation politique put ainsi s'ouvrir le 10 septembre 1993<sup>1601</sup>. Elle suivie une rencontre des « douze sages », 6 membres du HCR et 6 membres du Conclave. Dans leur rapport du 20 juillet, ils avaient proposé des pistes pour un acte constitutionnel unique de transition, qui fut critiqué par l'opposition comme trop complaisante avec le Conclave et ne tenant pas assez compte de la Constitution de transition et du Compromis politique global. Ce travail fut suivi de préconcertations organisées entre le 19 août et le 8 septembre. Elles réunirent deux délégations paritaires de la mouvance présidentielle, désignée comme FPC (Forces politiques du Conclave) et de l'opposition devenue USO-RAL (Union sacrée de l'opposition radicale et ses alliés). Elles établirent l'ordre du jour et l'organisation des concertations.

Le 10 septembre 1993, 160 membres (80 par délégation) se réunirent pour les concertations au Palais du Peuple. La communauté internationale était présente pour assister aux travaux. Dans son discours d'ouverture, Mgr Monsengwo lança un appel au retour aux textes de la CNS, récusant ainsi la démarche initiée dans le cadre du Conclave. Toutefois, il fit une énorme concession au Président en reconnaissant que la Constitution de transition devait être révisée et que le Compromis politique global était le socle de la transition. Mobutu se trouva d'ailleurs dans une position d'autant plus confortable, que – comme depuis le début de la transition – l'opposition avait accepté les négociations en dehors du cadre prévu et donc en dehors du HCR, dont le rôle était pourtant de veiller à l'application des décisions de la CNS. Trois documents furent élaborés durant ces concertations : un Protocole d'accord, un Arrangement particulier<sup>1602</sup> et un Rapport final.

1601 Gauthier DE VILLERS, *Zaire, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 178-186.

1602 Pour davantage de renseignements relatifs au Protocole d'accord et à l'Arrangement particulier, voir Norbert NKULU MITUMBA KILOMBO, *Commentaire sur l'Acte constitutionnel de la transition*, Editions BOPOL,

En vertu de l'article 9 du Protocole d'accord, le HCR devenu HCR-PT (Haut Conseil de la République-Parlement de transition) regrouperait les députés de l'Assemblée nationale, ainsi que les membres du HCR. Les deux institutions devaient ainsi fusionner. Devaient leur être ajoutés les négociateurs du Palais du Peuple, qui n'étaient ni conseillers, ni députés. Son Bureau et le Gouvernement devaient également être formés sur une base paritaire, ce qui attestait l'existence de deux centres dans le pays et annihilait le consensus établi au sein de la CNS.

Il demeurait néanmoins des points de désaccord consignés dans le Rapport. Ainsi, pour l'USORAL, le Chef de l'Etat tirait sa légitimité des actes adoptés par la CNS, tandis qu'elle découlait du suffrage universel (c'est-à-dire des 99 % des voix obtenus lors de l'élection présidentielle de 1984) pour les FPC. Toutefois, la principale discorde demeurait le Premier ministre. Pour l'USORAL, il ne pouvait s'agir que d'Etienne Tshisekedi élu par la CNS, tandis que les FPC souhaitaient discuter de son profil, même s'ils considéraient eux aussi le poste comme non vacant dans la mesure où Faustin Birindwa l'occupait. Les négociateurs parvinrent finalement à un Arrangement particulier concernant la question du Gouvernement de transition. Sa formation devait être porteuse d'union nationale et le Chef du Gouvernement devrait appartenir à la famille politique USORAL en vue d'un partage équitable et équilibré du pouvoir.

Toutefois, les instances dirigeantes de l'USORAL refusèrent finalement d'avaliser cet accord au motif que la démission de Birindwa et la reconnaissance du Gouvernement Tshisekedi étaient des préalables indispensables à l'aboutissement des négociations. A la mi-décembre, les FPC confirmèrent quant à elle leur refus absolu que Tshisekedi soit choisi/maintenu pour le poste de Premier ministre. Dans son message à la Nation du 4 janvier 1994, le Président Mobutu demanda « *avec insistance aux hommes politiques, en particulier ceux qui ont négocié au Palais du Peuple, de se retrouver pour fixer les modalités pratiques de la signature des accords issus de leurs propres concertation afin de permettre la formation d'un nouveau gouvernement avant le 12 janvier 1994* »<sup>1603</sup>. Il indiqua que cette date constituait selon lui le seuil tolérable à ne pas dépasser. Cette admonestation permit la reprise des négociations. Le 13 janvier, les 80 négociateurs des FPC et une partie de ceux de l'USORAL signèrent les documents issus des négociations du Palais du Peuple. Toutefois, aucun représentant de l'UDPS n'était parmi les signataires.

Le Chef de l'Etat considéra néanmoins que les textes avaient été approuvés et ouvraient une nouvelle phase du processus. Le 14 janvier, il prononça alors la dissolution de l'Assemblée nationale et du HCR et la démission du Gouvernement cantonné à la gestion des affaires courantes. Il convoqua pour le 17 janvier le HCR-PT, en session extraordinaire, afin qu'il décide de son organisation interne, qu'il élabore et adopte l'acte constitutionnel de transition et qu'il choisisse le Premier ministre. Il affirma également

1995, p. 11-29.

1603 Gauthier DE VILLERS, *Zaire, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 186-191.

que, le 9 janvier, l'USORAL et les FPC étaient parvenus à un consensus sur la personne du Professeur Mulumba Lukoji en tant que Premier ministre. Il signifia néanmoins avoir reçu une lettre de l'USORAL proposant la candidature d'Etienne Tshisekedi. Il appartenait alors au HCR-PT de choisir.

L'opposition radicale dénonça alors logiquement un coup d'Etat constitutionnel, dans la mesure où le Président avait dissous le HCR et remisé Tshisekedi au rang de candidat à la Primature, alors que ces institutions avaient été mises en place par la CNS. Mgr Monsengwo lui-même critiqua le coup de force du Président et affirma que les accords passés au sein du Palais du Peuple n'étaient que des actes privés tant que les institutions habilitées ne les avaient pas ratifiés. Il convoqua d'ailleurs le HCR en session extraordinaire. Ce dernier approuva assez largement le projet d'élargissement qui lui était soumis par 223 voix, contre 85 et 60 abstentions. Cette proportion était assez surprenante dans la mesure où le projet renforçait considérablement la place du camp présidentiel dans le futur HCR-PT.

Le HCR-PT, désormais composé de 780 membres parmi lesquels l'opposition radicale était devenue minoritaire à force de divisions, reconduisit le bureau du HCR auquel furent adjoints quatre membres des FPC. Il se réunit à partir du 26 janvier en session extraordinaire et Mgr Monsengwo lui attribua deux principales missions : adopter l'acte constitutionnel de transition et mettre en place le nouveau Gouvernement<sup>1604</sup>.

Le HCR-PT adopta l'Acte constitutionnel de transition le 8 avril 1994, qui se substitua à la Constitution de transition adoptée par la CNS et à l'Acte constitutionnel harmonisé issu du Conclave<sup>1605</sup>. Il fut voté en l'absence d'une centaine de partisans de Tshisekedi. L'Acte nouveau se distinguait de la Constitution de transition par la revalorisation du Président, mais aussi par l'accent mis sur la collaboration entre les institutions. La durée de la transition fut fixée à quinze mois.

En vertu de son article 78, le nouveau Premier ministre devait être présenté, après concertation de la classe politique, par la famille politique à laquelle n'appartenait pas le Chef de l'Etat dans les dix jours à compter de la promulgation de l'Acte. Passé ce délai, le HCR-PT se saisirait de la question. Le nouveau Premier ministre devait également présenter son équipe et son programme devant le HCR-PT afin qu'il lui accorde ou non son investiture. Cette décision marquait donc la recherche d'un compromis entre l'opposition et les FPC.

L'Acte constitutionnel de transition ayant été promulgué le 9 avril 1994, l'USORAL avait jusqu'au 20 avril pour engager des concertations au sein de toutes ses composantes

1604 Gauthier DE VILLERS, *Zaire, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 191-194.

1605 Pour davantage de renseignements relatifs à l'Acte constitutionnel de transition, voir Norbert NKULU MITUMBA KILOMBO, *Commentaire sur l'Acte constitutionnel de la transition*, Editions BOPOL, 1995, p. 31-126 et Waleka KITOKO, *Les aspects constitutionnels de la transition démocratique manquée dans l'ex-Zaire*, Thèse de doctorat, Bordeaux IV, 2002, p. 165-212.

puis avec les FPC, afin de présenter le Premier ministre au Bureau du HCR-PT<sup>1606</sup>. Le 18, l'USORAS (Union sacrée de l'opposition radicale et ses alliés et société civile, fraction de l'USORAL) déposa le dossier d'Etienne Tshisekedi au Bureau du HCR-PT et signa le Protocole d'Accord et l'Arrangement particulier. Le Bureau ne le transmet toutefois pas au Président, car plusieurs partis d'opposition faisaient dissidence. Il estimait en outre que les critères de concertations n'avaient pas été respectés. Il reçut finalement 14 dossiers, dont 7 considérés comme émanant bien de l'USORAL. L'USORAS décida alors de suspendre sa participation au HCR-PT. Dans des conditions très contestables, ce fut finalement le HCR-PT, qui choisit le Premier ministre par consensus et en l'absence de la composante USORAL-USORAS. Il désigna, le 14 juin 1994, Léon Kengo wa Dondo,

Ce dernier, membre de l'UDI, avait déjà été à la tête du Gouvernement entre 1982 et 1986 et entre 1988 et 1990<sup>1607</sup>. S'il ne disposait pas d'une forte assise sociale, il disposait néanmoins de ressources propres. Sa victoire fut consécutive du soutien d'une partie des FPC et de la division de l'opposition. Il ne représentait toutefois pas une véritable menace politique pour Mobutu, qui l'investit par une ordonnance du 16 juin 1994. Il lui fallut ensuite près de trois semaines pour former un Gouvernement équilibré. L'ordonnance présidentielle de nomination intervint le 6 juillet, alors que le Gouvernement était investi par le HCR-PT le 11, la séance étant boycottée par l'opposition radicale.

L'ensemble de ces mesures permirent de stabiliser institutionnellement la transition zaïroise. Ainsi, Léon Kengo wa Dondo demeura Premier ministre jusqu'au début du mois d'avril 1997, c'est-à-dire quelques semaines seulement avant que Laurent-Désiré Kabila ne s'empara du pouvoir. Le Gouvernement fut cependant plusieurs fois remaniés<sup>1608</sup> et Mgr Monsengwo fut aussi contraint de démissionner de la présidence du HCR-PT, le 27 janvier 1996. Le HCR-PT ne parvint à pas à désigner son successeur<sup>1609</sup>. Cette stabilité fut néanmoins trouvée au prix du consensus arrêté au sein de la CNS, dont aucune des décisions relatives aux institutions de transition ne fut respectée. Si les provocations et les irrégularités commises par l'opposition radicale en furent partiellement responsables, le refus obstiné de Mobutu de se soumettre aux choix d'un organe souverain qu'il ne contrôlait pas fut la principale cause de cet échec. La méconnaissance du pacte passé entre les acteurs était ainsi l'indice d'une grave déviance du processus, déjà perceptible lors de la négociation du Compromis politique global à l'extérieur de la CNS. Elle l'aggrava en outre, car elle rompit la confiance fragile des participants et causa plus d'une année et demie de désordre après la fin des travaux de la CNS. L'inclusion, le consensus et la

<sup>1606</sup> Gauthier DE VILLERS, *Zaire, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 198-204.

<sup>1607</sup> Gauthier DE VILLERS, *Zaire, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 205-209.

<sup>1608</sup> Gauthier DE VILLERS, *Zaire, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 237-243.

<sup>1609</sup> Gauthier DE VILLERS, *Zaire, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 220 et Waleka KITOKO, *Les aspects constitutionnels de la transition démocratique manquée dans l'ex-Zaire*, Thèse de doctorat, Bordeaux IV, 2002, p. 237-238.



restauration de l'Etat de droit furent ainsi totalement annihilés. La perpétuelle remise en cause des règles constitutionnelles contractualisées fut ainsi tant le reflet, que le moteur de l'échec du processus.

Le total dysfonctionnement du processus fut confirmé par l'incapacité des acteurs à faire aboutir la reconstitutionnalisation. Même après que les institutions de transition se soient stabilisées, le HCR-PT fut en effet d'une remarquable inefficacité durant plusieurs mois. Le projet constitutionnel ne fut ainsi discuté qu'à partir du 1<sup>er</sup> avril 1996, soit plus de trois ans après la fin de la CNS<sup>1610</sup>. A cette occasion encore, la question de l'héritage de la CNS fut décisive. Le Protocole d'accord avait en effet prévu qu'un seul projet serait soumis au référendum. Or, il existait deux projets concurrents : celui adopté par la CNS et celui préparé par la Mouvanse présidentielle à la suite du Conclave. Selon le HCR-PT, il fallait alors trancher pour ne retenir qu'un projet. Le Gouvernement Kengo avait d'ores et déjà mis en place une commission d'harmonisation chargée de résoudre les deux principales contradictions entre les deux textes. Le projet adopté par la CNS prévoyait en effet un régime parlementaire et une structure fédérale, tandis que le projet issu du Conclave avait retenu un régime semi-présidentiel et une structure plus unitaire. La commission rendit son rapport en août 1996. Toutefois, l'opposition radicale refusait d'en tenir compte, estimant que seul le projet de la CNS était valable, ce qui, au regard du rôle que lui avait confié le décret la convoquant et de sa souveraineté, était incontestable. L'Acte constitutionnel de transition ne reconnaissait qui plus est aucune compétence constitutionnelle au HCR-PT.

Autour du projet de Constitution se cristallisèrent donc toutes les tensions relatives aux « acquis » de la CNS. Le 6 septembre, le HCR-PT décida finalement de ne prendre comme base que le projet établi par la CNS, mais de l'amender. Le nouveau projet fut adopté le 5 octobre 1996. Les FPC concédèrent la forme fédérale, sur laquelle elles étaient elles-mêmes divisées et obtinrent en échange la dénomination de République fédérale du Zaïre. Le régime demeura également parlementaire malgré quelques inflexions. En dépit de cette continuité, son amendement posait la question de principe de retoucher le consensus établi au sein de la CNS. Dès lors, l'USORAL fit savoir par une déclaration du 9 octobre 1996 qu'elle s'en tenait quant à elle au strict respect du projet établi dans le cadre de la CNS. Il n'y eut donc pas non plus de consensus sur ce point.

Ce désaccord n'eut néanmoins pas de suite concrète, dans la mesure où le HCR-PT fut incapable d'organiser les élections<sup>1611</sup>, même après avoir prolongé le calendrier de transition au 9 juillet 1997<sup>1612</sup>. Si le régime mobutiste fut renversé par Laurent-Désiré

1610 Gauthier DE VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 225.

1611 Gauthier DE VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 246-250.

1612 Waleka KITOKO, *Les aspects constitutionnels de la transition démocratique manquée dans l'ex-Zaïre*, Thèse de doctorat, Bordeaux IV, 2002, p. 230-236.

Kabila avant cette date, il est probable que le chronogramme n'aurait de toute façon pu être respecté. Le référendum prévu en décembre 1996 n'avait en effet déjà pu se tenir, faute d'une organisation législative et matérielle des élections adéquate. Au Zaïre, la transition constitutionnelle échoua donc au point de ne pouvoir permettre l'adoption de la Constitution post-transitionnelle. Elle contribua d'ailleurs au renversement du régime, en raison du désordre et de la vacance du pouvoir générés par plusieurs années d'un processus irrationnel. La méconnaissance de l'ensemble des décisions arrêtées au sein de la CNS, représentée dans le tableau ci-dessous, participa de cette irrationalité.

**TABLEAU 24. La méconnaissance des décisions prises par la CNS du Zaïre**

	<b>CNS</b>	<b>Conclave politique</b>	<b>Concertations du Palais du Peuple</b>
	7 août 1991 au 6 décembre 1992 <i>Inclusive</i>	9 au 18 mars 1993 <i>Mouvance présidentielle</i>	10 septembre 1993 au 13 janvier 1994 <i>Bilatérales</i>
<b>Parlement</b>	HCR	Assemblée nationale	HCR-PT
<b>Premier ministre</b>	Etienne Tshisekedi	Faustin Birindwa	Léon Kengo wa Dondo
<b>Constitution de transition</b>	Acte portant dispositions constitutionnelles relatives à la période de transition	- Protocole d'accord - Arrangement particulier - Acte constitutionnel harmonisé (Assemblée nationale)	Acte constitutionnel de transition (HCR-PT)
<b>Projet de Constitution</b>	Oui	Oui, différent	Oui, différent (HCR-PT)
<b>Calendrier de transition</b>	Oui	Oui, différent	Oui, différent (HCR-PT)

L'observation de la transition zaïroise révèle ainsi l'irrationalité que peut induire le non-respect du pacte passé au sein de l'organe originaire de transition inclusif. Elle enseigne également que la qualité du consensus établi au sein de la Conférence nationale est essentielle à sa continuité. Elle permet ainsi de comprendre pourquoi les décisions prises au sein de la Conférence nationale du Bénin purent au contraire être respectées en dépit des efforts qu'elles exigeaient pour l'opposition, comme pour le camp présidentiel.

## CONCLUSION DU CHAPITRE I

L'analyse de la transition béninoise démontre que la rationalisation de la transformation sociale n'implique pas seulement l'émergence du constitutionnalisme. Pour être efficace, le droit constitutionnel de transition doit en effet s'ajuster à ses vicissitudes, ce qui impose une certaine souplesse.

La souveraineté de la Conférence nationale du Bénin en est sans doute la meilleure illustration. Autoproclamée au cours des travaux, elle fut déterminante, car elle conféra à la Conférence nationale la compétence constituante. Cette souveraineté fut pourtant une fiction dont les délégués usèrent. Elle ne fut en effet pas conquise, mais bien négociée avec le Président Kérékou, qui finit par y consentir après de longues tractations. Sa portée fut en outre limitée, puisque la Conférence nationale fut contrainte de s'autolimiter pour faciliter cette concession. Cette fiction n'en fut pas moins efficace, puisqu'elle conforta le poids de la Conférence nationale, dont les décisions furent *in fine* mises en œuvre. L'analyse comparative démontre néanmoins que le recours à cette fiction ne fut rationnel au Bénin que dans la mesure où elle reflétait des rapports de force concordants, c'est-à-dire un véritable équilibre entre le camp présidentiel et l'opposition, qui la justifiait.

La fiction de la souveraineté ne fut pas la seule manifestation de la souplesse du droit constitutionnel de transition béninois. L'observation du processus montre en effet que les négociations furent loin de ne se dérouler qu'au sein des structures de la Conférence nationale, pourtant institutionnalisées à cet effet. L'analyse comparative confirme d'ailleurs que cet outrepassement du cadre initialement fixé est indispensable à l'élaboration d'un consensus lors de négociations inclusives. Il impose cependant la circonspection, car il est à l'inverse instrumentalisable par certains acteurs, qui, loin de rechercher un accord, tentent de dévoyer le processus.

La souplesse du droit constitutionnel de transition doit en effet demeurer relative, faute de quoi il est dévitalisé. La stricte rigidité du pacte conclu au sein de la Conférence nationale fut notamment un facteur-clé de la réussite de la transition au Bénin. Elle témoigna et participa du renouvellement des acteurs et maintint le consensus. Elle prévint également une remontée en puissance du Président Kérékou *via* la renégociation de la Constitution de transition ou des linéaments constitutionnels. Elle permit enfin que le processus constituant s'achève rapidement grâce à un fonctionnement harmonieux des institutions. Le respect des règles établies au sein de la Conférence nationale collabora ainsi à ce que la transition constitutionnelle béninoise soit effectivement démocratisante.

L'analyse comparative confirme que leur méconnaissance contribua au contraire à la dérive de la transition au Togo et au Zaïre. L'observation de ces processus suggère en outre que cette méconnaissance fut elle-même consécutive d'un consensus initial insuffisant. Ni le Président Eyadéma, ni le Président Mobutu ne semblaient en

effet disposés à se laisser imposer un réel changement par la Conférence nationale. Dès lors, au-delà de la question de la souplesse du droit constitutionnel de transition, leur irréductible résistance posait la question de la pertinence d'un processus inclusif et consensuel.



## Chapitre 2

# L'adaptation du droit constitutionnel de transition

Certes, « *Constitution sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme* »<sup>1613</sup>. Mais comment expliquer que la transition parvienne ou, au contraire, échoue à faire émerger la culture constitutionnaliste, alors que tous les acteurs prétendent implanter une Démocratie constitutionnelle, en lieu et place du régime dictatorial ou totalitaire ?

La logique idéologique demeure assurément une variable essentielle. Tous les participants à la transition ne sont en réalité pas convaincus du bienfondé du constitutionnalisme démocratique. L'argument peut en effet être instrumentalisé par un acteur à la seule fin de persuader les autres participants et la population qu'il adhère à la transition, alors qu'il espère en fait éviter tout changement réel dans l'exercice du pouvoir, à commencer par une alternance. Du côté de l'opposition, la stratégie est également possible, car la volonté de mettre en place une Démocratie constitutionnelle peut être revendiquée dans le seul dessein de légitimer un renversement du régime initial ou la conquête du pouvoir, sans que l'acteur n'ait une réelle intention de s'astreindre ultérieurement au respect des règles constitutionnelles limitant son champ d'action.

Ce facteur ne semble pourtant pas explicatif à lui seul : l'observation menée quant à l'influence de l'inclusion et du consensus démontre que les instruments utilisés agissent aussi sur le déroulement de la transition. De même, l'adaptation du droit constitutionnel de transition à la radicalité de la mutation à opérer est indispensable pour favoriser les chances de succès de la démocratisation. La disparité des résultats obtenus dans les pays organisateurs d'une CNS, à la suite de transitions pourtant articulées autour d'un même

---

1613 Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, « Constitution sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme », in *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruylant, 2008, p. 333.

organe originaire et d'une méthodologie apparemment similaire, amène alors à formuler l'hypothèse selon laquelle l'adéquation entre le droit constitutionnel de transition et le contexte dans lequel il s'applique est déterminante pour la transition et la consolidation constitutionnelles.

L'analyse logique et systémique de la transition démocratique béninoise, associée à une mise en perspective avec les processus menés dans le cadre des CNS postérieures, le confirme. Elle démontre en effet que la réussite de la démocratisation au Bénin repose sur une interaction étroite entre les instruments mis en œuvre et le contexte culturel et politique dans lequel ils étaient déployés. Cette harmonie fut possible, car les acteurs béninois décidèrent librement des solutions à mettre en œuvre et les façonnèrent au coup par coup et sur-mesure. Pour cette raison même, lorsque les solutions ainsi élaborées devinrent un modèle, elles ne pouvaient être aussi ajustées au contexte politique et culturel du pays importateur et ne produisirent donc pas les mêmes résultats.

Au Bénin, la Conférence nationale elle-même fut d'abord adaptée à la culture nationale par ses propres participants, sans d'ailleurs que leur démarche soit nécessairement explicite ou même consciente. Une double logique cohabita en son sein : la Conférence nationale fut à la fois un organe constituant cartésien et un organe modelé par la palabre et le recours aux rites et aux symboles. Cette substance binaire favorisa son appropriation par les acteurs et la population, ainsi que l'émergence du consensus. De même, le défoulement verbal – maîtrisé – permet de refonder la communication politique et de faire face au passé autoritaire. L'acclimatation de la Conférence nationale, facilitée par le fait qu'elle était un organe inédit et indéfini, collabora donc au bon déroulement du processus constituant. Ce ne fut cependant possible que grâce à une logique idéologique et technologique congruente des acteurs, ce que confirme l'analyse comparative. Dans d'autres pays organisateurs, la catharsis dégénéra au contraire, ce qui obéra le consensualisme et l'efficacité des débats.

Le droit constitutionnel de transition mis en œuvre au Bénin était ensuite adapté au contexte politique national. Le choix de mener une révolution constitutionnelle consensuelle ne fut en effet efficace qu'en raison d'un réel équilibre des forces et d'une démarche mutuelle de coopération. L'analyse comparative montre en effet qu'à défaut de ces deux conditions, une Conférence nationale échoue à remplir ses objectifs. De même, les décisions préconstituantes prises par les assises béninoises semblent avoir été déterminantes. Réfléchi par les participants au processus constituant, le choix d'une Démocratie constitutionnelle organisée autour d'un régime présidentiel répondit en effet aux défis spécifiques de la démocratisation au Bénin. Les difficultés générées par la mise en place d'un régime semi-présidentiel dans les autres pays organisateurs tendent d'ailleurs à le démontrer *a contrario*, au regard de la similarité des écueils à surmonter.

Ainsi, le droit constitutionnel de transition mis en œuvre au Bénin ne fut pas efficace en dépit de ce que les acteurs appelèrent ses « *béninoiseries* », mais grâce à elles. Sa singularité parfois déconcertante le rendit en effet rationnel dans la logique de la transition

en l’ajustant au contexte culturel (**Section 1**) et politique (**Section 2**), dans lequel elle se déroulait.

## SECTION 1. L’ADAPTATION AU CONTEXTE CULTUREL

La Conférence nationale du Bénin n’était pas un organe prédéfini, puisqu’elle fut une création originale, née de la nécessité d’engager un processus de démocratisation. Elle fut alors façonnée par le déroulement et les soubresauts de la transition béninoise. Si elle généra un processus spécifique, sa substance même présentait une grande richesse.

En dépit de sa déclaration de souveraineté et de sa très nette volonté de mener la transition constitutionnelle en son sein en recourant à des instruments constitutionnels, la Conférence nationale ne fut pas qu’un organe constituant. Théâtre des négociations inclusives, sa substance s’avère ambivalente. Ses différentes facettes expliquent la difficulté de la définir avec précision et de la rattacher à d’autres organes ou institutions mieux connus. Jean-Jacques Raynal la compara à cet égard aux OPNI<sup>1614</sup> – objets politiques non identifiés – « *dont on parle beaucoup, que l’on rencontre quelquefois, mais que l’on ne définit jamais* »<sup>1615</sup>.

La Conférence nationale du Bénin fut en effet un organe composite, concentrant en son sein une double logique. Le classicisme de ses structures internes calquées sur celles d’une assemblée parlementaire reflétait sa dimension normative. Il n’épuisait toutefois pas sa substance. Le choix du consensus en était une première illustration. Si la négociation des décisions était en effet cohérente avec la composition inclusive de la Conférence nationale, l’option spécifique prise en faveur du consensus s’inscrivait également dans un registre de valeurs et un mode de décision traditionnels au Bénin.

La Conférence nationale fut ainsi le fruit d’un syncrétisme entre une logique cartésienne, consubstantielle du constitutionnalisme, et une logique plus rituelle et traditionnelle. Cette seconde logique était *a priori* bien moins rationnelle. Les rites, les longues discussions, voire le défoulement verbal, ne sont en effet pas fondés sur la raison et ne traduisent pas une économie de moyens au regard de l’objectif à atteindre.

Au Bénin, le syncrétisme fut pourtant parfaitement rationnel. Modelé par la culture de l’Etat dans lequel la Conférence nationale se déroulait et donc pragmatique, il collabora en effet à l’efficacité de ses travaux (§ 1). La transformation de la plénière en tribune cathartique permit de surcroît de faire face au passé et de libérer la parole, ce qui était essentiel dans un contexte post-autoritaire (§ 2).

1614 Expression utilisée pour désigner la « crise de l’Etat », la « société civile » et la « démocratie pluraliste » in Claudette SAVONNET-GUYOT, *Réflexions sur quelques objets politiques à identifier : crise de l’Etat, crise de la société civile, ouverture démocratique*, in Gérard CONAC, *L’Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 1993, p. 125-128.

1615 Jean-Jacques RAYNAL, *Les conférences nationales en Afrique : au-delà du mythe, la Démocratie ?*, *Revue du droit des pays d’Afrique*, L’inconnu, octobre 1994, n° 826, p. 315.



## § 1. La Conférence nationale, entre tradition et constitutionnalisme

La genèse *in concreto* de la Conférence nationale du Bénin permet son ajustement au contexte culturel dans lequel elle se déroula. Sa substance révèle ainsi un syncrétisme original de la palabre, d'une part, et du constitutionnalisme, d'autre part (A). Cette double influence, notamment héritée de l'histoire précoloniale et coloniale béninoise, explique que la Conférence nationale se soit caractérisée – en parallèle d'un choix affirmé en faveur de la transition constitutionnelle – par un recours spécifique aux rites et aux symboles (B). Adaptée à son environnement culturel, la double nature de la Conférence nationale contribua à l'efficacité du processus. Au-delà des particularités nationales, toutes les CNS furent sur ce point similaires, ce qui justifie une analyse globale.

### A. Un organe syncrétique

La substance riche de la Conférence nationale du Bénin et, plus globalement, des CNS transparaît au travers de la diversité des « organes » avec lesquels elles furent comparées (1). Elles se caractérisèrent alors par la coexistence d'une logique double en leur sein (2).

#### 1. Le révélateur de la palabre et des Etats généraux de 1789

Si les influences façonnant un organe sont très rarement explicites, voire même souvent inconscientes, aucune ne se crée *ex nihilo*. Il en va de même de la Conférence nationale souveraine, qui fut le produit de l'histoire et de la culture des pays qui les organisèrent, comme en atteste d'ailleurs sa circonscription géographique et temporelle. La doctrine les compare fréquemment tantôt à la palabre africaine, tantôt aux Etats généraux de 1789. L'écart entre ces deux « institutions » illustre l'ambivalence des Conférences nationales souveraines et démontre également qu'elles ne sont assimilables ni à l'une, ni aux autres.

Benoît Atangana décrit la palabre africaine mais en éclaire également le sens et les logiques<sup>1616</sup>. Désignant alternativement le débat, l'affaire ou le conflit, elle tend soit au règlement des différends, soit à la prise de décisions collectives. Deux aspects principaux s'en dégagent : la liberté de parole et l'importance de l'harmonie. L'échange des points de vue, première étape de la palabre, se caractérise en effet par la franchise, l'élimination de la fausse politesse, voire la violence et l'exagération des propos. L'excès doit permettre d'atteindre la vérité. « *Il s'agit de crever l'abcès, de le vider jusqu'au bout, en s'exprimant, en assumant le passé même le plus laid, en amenant les éléments conflictuels latents, oubliés ou laissés de côté, à la lumière, c'est-à-dire face à la conscience et face*

1616 Benoît ATANGANA, « Actualité de la palabre ? », *Etudes*, avril 1966, p. 460-466.

à la communauté. On n'atteint pas la vérité, encore moins la justice, en passant par une autre voie »<sup>1617</sup>.

La phase du sacrifice, chronologiquement la dernière, puisqu'elle suit le paiement de l'« amende », est ensuite la plus importante. Elle traduit la prévalence, en tant que valeurs, de l'harmonie et de l'unité sociale en révélant que la justice rendue n'est pas l'objectif primordial de la palabre. Cette dernière a en réalité pour principale motivation la purification de la société. Le différend traduit en effet l'existence d'une responsabilité collective : les deux parties et l'ensemble des membres de la société sont coupables de ne pas avoir su sauvegarder la cohésion et d'avoir laissé se développer des causes de violence, ce qui explique d'ailleurs que tous puissent prendre à la palabre. L'offrande de l'objet sacrifié symbolise enfin l'offrande de soi. Sa destruction s'accompagne du sentiment d'expiation et de réparation qui se substitue au sentiment initial de culpabilité et mène alors au pardon et surtout à la communion.

Si « *la palabre des Blancs vise à établir une justice, la palabre des Noirs cherche [donc] à rétablir l'harmonie et l'unité* »<sup>1618</sup>. Pour y parvenir, quiconque s'engage dans le dialogue doit être animé du désir de les restaurer. Faute de quoi, la palabre n'est qu'un jeu néfaste et dangereux, c'est d'ailleurs pourquoi elle n'est jamais imposée. Accepter d'y participer implique la volonté d'aboutir, coûte que coûte, à la communion avec ceux dont on est séparé. Certains auteurs se sont intéressés à l'influence de cet héritage sur les Conférences nationales souveraines, qui apparaît patent<sup>1619</sup>.

Leur premier trait commun est que la palabre et les Conférences nationales sont l'affaire de tous. L'ensemble de la communauté est supposé y participer directement, pour la palabre, ou par la voie de représentants, pour la Conférence. A cet égard, elles présentent également des similitudes dans les règles du jeu implicites les régissant, en se distinguant par une forme d'inégalité sociale dans la prépondérance accordée aux aînés. Palabre et Conférence nationale souveraines sont également deux espaces de socialisation politique, en raison de l'interaction suscitée par les débats<sup>1620</sup>. Les deux « institutions » se caractérisent aussi par le foisonnement et la dispersion des accusations, ainsi que par les excès verbaux qui s'y déroulent. Toutes les Conférences nationales souveraines ont en effet connu une phase plus ou moins longue consacrée à la dénonciation du régime.

Comme la palabre, elles ont enfin été marquées par la recherche de l'unité et de l'harmonie transparaissant notamment dans le choix du consensus comme mode d'arrêt des décisions. Très symbolique, cette harmonie ne doit cependant pas être idéalisée, car la

<sup>1617</sup> Benoît ATANGANA, « Actualité de la palabre ? », *Etudes*, avril 1966, p. 464.

<sup>1618</sup> Citée par Benoît ATANGANA, « Actualité de la palabre ? », *Etudes*, avril 1966, p. 462.

<sup>1619</sup> Voir notamment : Richard BANEGAS, *La Démocratie à pas de caméléon – Transition et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala – CERI, « Recherches internationales », 2003, p. 164-170 ; Fabien EBOUSSI BOULAGA, *Les conférences nationales en Afrique noire – Une affaire à suivre*, Karthala, 1993, p. 154-156 et Jean-Godefroy BIDIMA, *La Palabre, une juridiction de la parole*, Editions Michalon, 1997, p. 65-77.

<sup>1620</sup> Concernant le rôle intégrateur de la palabre, voir notamment Claude RIVIERE, *Les liturgies politiques*, PUF, 1988, p. 118.

violence des débats au sein des Conférences nationales menaça parfois leur déroulement même. Pourtant, cela ne signifie pas nécessairement une incompatibilité avec la palabre. Au cours de cette dernière, la recherche du consensus peut en effet se heurter à un conflit insoluble. Jean-Godefroy Bidima parle alors de palabre-aporie<sup>1621</sup>, qui générera non de l'harmonie, mais des compromis et ententes provisoires respectant les spécificités et l'altérité et s'avère donc assez proche des Conférences nationales souveraines.

Cependant ces dernières s'en distinguent également. En premier lieu, si certains acteurs étaient bien guidés par la volonté de rechercher un compromis jugé indispensable à la réussite de la transition, nombreux sont également ceux qui furent principalement animés par l'ambition de se maintenir au pouvoir ou de le conquérir. Dès lors, la phase du défoulement verbal fut alors principalement instrumentalisée, ce qui, comme d'ailleurs dans le cadre de la palabre, la rendait vaine et même dangereuse. Concernant le Zaïre, Gauthiers de Villers a ainsi affirmé : « *le rituel s'est dévitalisé pour donner lieu à une théâtralité factice* »<sup>1622</sup>. La procédure de la palabre ne fut ensuite jamais menée à son terme au sein des Conférences nationales souveraines. Si des accusations furent en effet proférées au cours des débats, elles n'aboutirent ni à la sanction des principaux responsables, ni à la phase cruciale du sacrifice, même si des rites de réconciliation et de purification furent pratiqués dans certains pays. Enfin, et c'est là la principale différence entre ces deux « institutions », la comparaison avec la palabre ne saurait rendre compte de la dimension normative des Conférences nationales souveraines. Or, leurs déclarations de souveraineté furent pourtant l'indice très clair de leur volonté de transcrire leurs décisions dans des règles juridiques classiques.

C'est d'ailleurs cette dimension normative qui explique que les CNS soient si fréquemment comparées aux Etats généraux français de 1789<sup>1623</sup>. Les deux organes présentent effectivement des points de convergence. Elles sont en premier lieu toutes deux une réponse du pouvoir à une situation de crise – notamment économique – d'intensité similaire et composées de représentants spécifiques, qu'ils représentent un ordre ou une force vive de la nation. Etats généraux de 1789 et Conférences nationales souveraines se ressemblent ensuite principalement par leur caractère révolutionnaire. Tous deux se sont en effet octroyés la compétence constituante et ont opté pour une transition constitutionnelle. Dans les deux cas, le pouvoir en place ne fut également pas renversé, mais déposé d'une grande part de ses prérogatives. Ainsi, la Constitution française du 3 septembre 1791 mit en place une monarchie constitutionnelle, tandis que les Constitutions de

1621 Jean-Godefroy BIDIMA, *La Palabre, une juridiction de la parole*, Editions Michalon, 1997, p. 39.

1622 Gauthier de VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 27.

1623 Voir notamment : Aboudou Salami MANAM SANI, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, p. 157-160 ; Maurice KAMTO, « Les Conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des Constitutions », in Dominique DARBON et Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, *La création du droit en Afrique*, Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, p. 177-182 ; J. B. Kuassi MONKOTAN, « Une nouvelle voie d'accès au pluralisme politique : la Conférence nationale souveraine », *Afrique 2000*, octobre-décembre 1991, n° 7, p. 50-51.

transition adoptées dans le cadre des Conférences nationales souveraines maintinrent les Présidents de la République, cantonnés, au moins formellement, au rôle de Chef de l'Etat.

Toutefois, Etats généraux et Conférences nationales souveraines ne sont pas identiques. Contrairement aux secondes, les premiers ne furent tout d'abord pas créés pour répondre à la crise. S'ils n'avaient pas été réunis depuis 1614 en raison du règne de l'absolutisme<sup>1624</sup>, ils formaient une institution préexistante et donc connue. Leur composition présentait ensuite une différence majeure. Si les députés des Etats généraux bénéficiaient de la légitimité démocratique, puisqu'ils avaient été élus dans le cadre des baillages<sup>1625</sup>, tel ne fut pas le cas des délégués des Conférences nationales. En outre, seuls les députés du tiers état et dix-neuf du clergé se proclamèrent Assemblée nationale le 17 juin 1789<sup>1626</sup>, puis Assemblée nationale constituante, suite au serment du jeu de paume. Au contraire, l'ensemble des délégués des Conférences nationales, même les représentants du pouvoir, participèrent aux travaux y compris après les déclarations de souveraineté. Enfin, les Conférences nationales souveraines ne furent pas des assemblées constituantes au sens strict, car elles n'adoptèrent pas elles-mêmes la Constitution post-transitionnelle. La Conférence nationale du Bénin ne fut donc pas une simple imitation des Etats généraux de 1789, et ce d'autant plus que, cette assimilation ne saurait évidemment rendre compte de l'influence de la palabre africaine sur leur déroulement. Néanmoins, leur influence fut nette, ce qui collabora également à ce que seuls des Etats d'Afrique subsaharienne francophone recourent à une Conférence nationale<sup>1627</sup>.

Les Conférences nationales souveraines furent donc, comme tout organe, le fruit d'influences propres au contexte dans lequel elles furent créées. Leur identification permet de mieux saisir leurs dynamiques, tout en mesurant leur originalité. Leurs deux principales sources témoignent de leur richesse, ainsi que de leur ambivalence.

## 2. La cohabitation de deux logiques au sein de la Conférence nationale

La nature des Conférences nationales souveraines fut profondément ambivalente. Elles furent tout d'abord normatives, puisque toutes – suivant le modèle initié au Bénin – choisirent d'engager une transition constitutionnelle et de la réaliser directement, ce qui impliquait rationalité et rigueur. Parallèlement, elles furent une arène politique, au sein de laquelle fut négociée la fin du régime autoritaire et son remplacement par un système fondé sur des bases nouvelles.

<sup>1624</sup> Voir notamment : Yves-Marie BERCE, « Le rôle des Etats généraux dans le gouvernement du royaume (XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècle) », *Comptes-rendus des séances de l'année...-Académie des inscriptions et belles-lettres*, 2000, 144<sup>e</sup> année, n° 4, p. 1221-1240.

<sup>1625</sup> Régime défini par le règlement général du 24 janvier 1789. Voir notamment : Jean-Louis MASSON, *Provinces, départements, régions – l'organisation administrative de la France d'hier à demain*, Editions Lanore, 1984, p. 68-70.

<sup>1626</sup> Pour l'historique : <http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/histoire-1789.asp>.

<sup>1627</sup> Voir notamment Pearl T.ROBINSON, « Democratization : understanding the relationship between regime change and the culture of politics », *African Studies Review*, avril 1994, vol. 37, n° 1, p. 590-596.

Or, ces négociations s'inscrivaient dans une dynamique très différente de la logique normative. En raison des enjeux de pouvoir sous-jacents, elles présentaient en effet un caractère intrinsèquement contingent, incertain et conflictuel. Ces négociations furent en outre d'autant plus difficiles qu'elles réunissaient – en raison du caractère doublement inclusif des Conférences nationales – des acteurs dont les conceptions et les intérêts étaient profondément divergents. Après plusieurs décennies d'autoritarisme, elles signifièrent enfin une véritable libération de la parole et la confrontation d'« ennemis » historiques. Cette rencontre était une opportunité et une nécessité pour la transition, mais présentait corrélativement un risque élevé de débordements et de basculement dans l'irrationalité. A cette cohabitation des logiques consécutive de la pluralité des fonctions des Conférences nationales souveraines, s'ajouta leur dimension rituelle. Ce recours aux rites et au sacré s'expliquait par le contexte culturel, mais aussi par le fait que les CNS étaient un lieu de négociations politiques, au sein duquel chaque acteur put venir exprimer sa rancœur et sa colère à l'égard du régime autoritaire.

Toutes les Conférences nationales souveraines connurent en effet une première phase, plus ou moins longue, de défolement collectif consistant à dénoncer les abus commis durant le régime dictatorial et à désacraliser ceux qui s'étaient autoproclamés mythes vivants. Dans tous les pays, on assista ainsi aux déboulonnages de statues, à la destruction des effigies des Chefs d'Etats, mais aussi et plus spécifiquement au défolement verbal. Les dirigeants furent ainsi fréquemment insultés et accusés de tous les crimes et maux. Jean-Jacques Raynal qualifia alors la Conférence nationale de « *tribune cathartique* »<sup>1628</sup>, tandis que le Président de la Conférence congolaise préférait l'expression de « *séance collective de psychanalyse sociale publique* »<sup>1629</sup>. Ce défolement verbal était typique de la palabre africaine, dont il était d'ailleurs l'indispensable première étape : « *Au cours des assises, les individus exposent les faits et s'empoignent verbalement maniant le mépris et l'insulte. (...) Les assises sont une occasion pour la violence de s'exercer devant tout le monde* »<sup>1630</sup>.

Par la libération de la parole mais également par le travail de mémoire qu'elle permettait, cette phase présenta un intérêt certain. Toutefois, le défolement inhérent à la palabre impliquait une part d'inexactitude et de désorganisation, au demeurant pleinement assumée. Peter Geschiere rapporte à ce propos une anecdote intéressante<sup>1631</sup>. Alors qu'il assistait à une palabre, il constatait qu'il ne parvenait pas à établir de liens logiques entre les diverses accusations lancées. Un jeune homme ayant fait ses études en ville prit alors la parole et pria les témoins de se limiter à l'affaire et de ne pas soulever d'autres

1628 Jean-Jacques RAYNAL, « Les conférences nationales en Afrique : au-delà du mythe, la Démocratie ? », *Revue du droit des pays d'Afrique*, L'inconnu, octobre 1994, n° 826, p. 317.

1629 Narcisse MOUELLE KOMBI II, « La Conférence nationale africaine : l'émergence d'un mythe politique », *Afrique 2000*, octobre-décembre 1991, n° 7, p. 38.

1630 Jean-Godefroy BIDIMA, *La Palabre, une juridiction de la parole*, Editions Michalon, 1997, p. 17-18.

1631 Peter GESCHIERE, *Sorcellerie et politique en Afrique – La viande des autres*, Karthala, 1995, p. 97-98.

griefs. Un notable le reprit sévèrement : « *Tu as tort. Une palabre doit procéder comme les femmes lorsqu'elles font la pêche dans le marigot. Elles trépignent et font du bruit afin de débusquer les poissons. Il vaut mieux que toutes sortes d'accusations surgissent lors d'une palabre. Ce n'est qu'après qu'on les a discutées à fond que l'unité peut être rétablie* ».

Délibéré, ce défoulement, comme d'autres pratiques rituelles pratiquées par les Conférences nationales souveraines, devait collaborer à la réconciliation, qui était fondamentale pour la construction d'une société nouvelle et démocratique. L'exorcisation des démons de la dictature par la dénonciation permit certes la destruction symbolique des signes et incarnations de l'ancien pouvoir, mais elle connut également des dérives<sup>1632</sup>. Ainsi, au Congo, la phase de défoulement, particulièrement longue, outrancière et marquée par des dénonciations calomnieuses et des accusations mensongères, mit en péril l'ensemble du processus transitionnel.

La pluralité des fonctions des Conférences nationales souveraines, ainsi que la diversité des logiques qu'elle impliquait, constitua donc l'une de leurs principales richesses et spécificités. Comme le mit en évidence Jean-Jacques Raynal, elle fut également l'un de leurs principaux défis<sup>1633</sup>. Initialement espace de libération du discours et de restauration de la palabre, la Conférence nationale devint un rituel de transgression et une thérapie conduisant à l'évacuation des conflits, la mise à mort symbolique permettant notamment d'éviter toutes atteintes physiques. Les rites purificateurs des sociétés traditionnelles africaines furent ainsi restaurés et permirent le retour de l'harmonie. Toutefois, en s'éri-geant également en organes constituants érigeant de nouveaux pouvoirs, les Conférences nationales souveraines entrèrent aussi dans une seconde logique privilégiant la rationalité utilitaire et fonctionnelle. Elles se référèrent alors à deux modes de pensée et deux systèmes de valeur profondément antinomiques. Le caractère implicite et inconscient de ces références les rendait en outre d'autant moins maîtrisables.

Certes, la cohabitation de ces logiques était un pari. La réussite de la transition constitutionnelle paraît en effet difficilement conciliable avec l'exacerbation des passions, en raison de laquelle « *ces assises ont bafoué sans mesure, le principe rationnel d'économie qui tient que les êtres, comme les paroles, ne doivent pas être multipliés sans nécessité, qu'entre deux points, le meilleur chemin est le plus court, la ligne droite* »<sup>1634</sup>. Toutefois, les CNS eurent le mérite de tenter de les conjuguer, ce qui était pertinent pour la culture des Etats concernés, mais aussi cohérent avec la logique de la transition. La Conférence nationale du Bénin s'est tout particulièrement distinguée par l'équilibre à laquelle elle est parvenue. Stéphane Bolle l'a, à cet égard, rapprochée du Conseil de

1632 Jean-Jacques RAYNAL, « Les conférences nationales en Afrique : au-delà du mythe, la Démocratie ? », *Revue du droit des pays d'Afrique*, L'inconnu, octobre 1994, n° 826, p. 317.

1633 Jean-Jacques RAYNAL, « Les conférences nationales en Afrique : au-delà du mythe, la Démocratie ? », *Revue du droit des pays d'Afrique*, L'inconnu, octobre 1994, n° 826, p. 317-319.

1634 Fabien EBOUSSI BOULAGA, *Les conférences nationales en Afrique noire – Une affaire à suivre*, Karthala, 1993, p. 148.

famille des Fons<sup>1635</sup>, au sein duquel le débat et l'exposé des griefs sont libres, mais le défoulement collectif interdit en raison de la priorité accordée à la cohésion nationale et à la rapidité du compromis. Cette influence contribua sans doute, au moins en partie, à la modération et la brièveté des débats béninois.

La cohabitation, au sein des Conférences nationales souveraines, de deux logiques distinctes est perceptible dans leur organisation hybride. Ainsi, le mode d'adoption des décisions fut à la fois soigneusement défini dans les Règlements intérieurs et inspiré des pratiques des sociétés politiques traditionnelles, les délégués ayant toujours privilégié la recherche du consensus sur celle d'un point de vue majoritaire. De même, si les travaux des Conférences nationales furent en permanence marqués par les négociations politiques, l'intensité de l'expression des logiques normative et rituelle varia en revanche selon la phase du processus. Au Bénin, comme dans tous les pays organisateurs, les travaux connurent en effet une succession d'étapes similaires, dont l'ordre varia légèrement d'un pays à l'autre. Or, chaque étape fut marquée par la prédominance de la dimension soit rituelle, soit normative des Conférences nationales souveraines, comme le montre le tableau ci-dessous.

**TABLEAU 25. La cohabitation des logiques normative et traditionnelle au sein de la Conférence nationale**

Phase des travaux	Logique prédominante
Phase initiale : vérification des mandats, adoption du Règlement intérieur, élection du Présidium	Logique normative
Déclarations des délégués et structures	Logique rituelle et palabre
Travaux en commission	Logique normative
Débats en plénière	Logique rituelle et palabre (nouveau défoulement verbal et recherche du consensus) Logique normative (adoption de règles juridiques)
Elections du Premier ministre et des membres du parlement de transition	Logique normative

La Conférence nationale du Bénin se caractérisa donc, comme toutes les CNS, par la cohabitation en son sein de deux logiques, résultant de l'intégration simultanée des modes traditionnels de délibération et du constitutionnalisme. Ce syncrétisme était rationnel au regard de l'histoire de ce pays, qui imprégnait les acteurs. Ils étaient en effet

1635 Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 83-89.

marqués tant par les royaumes bariba, yoruba et adja-wéré de la période précoloniale<sup>1636</sup>, que par l'importation du constitutionnalisme durant la période du Dahomey colonial. Ce contexte explique également la part inhabituelle réservée, au cours de ses travaux, aux rites et au sacré, même si elle résulta également des thématiques induites par la transition.

## B. L'importance spécifique du rite et du symbole

La Conférence nationale du Bénin, puis toutes les CNS postérieures, accordèrent une place privilégiée aux rites et symboles, afin de contribuer au bon déroulement de la transition (1). Cette spécificité alimenta leur propre mythification, qui ne fut pas neutre dans l'adhésion qu'elles suscitèrent (2).

### 1. La mise en œuvre du rite et du symbole

La Conférence nationale du Bénin, ainsi que les CNS postérieures, restaurèrent au moins partiellement les traditions, ainsi que l'usage du sacré, en les mettant au service de la paix sociale<sup>1637</sup>. Auparavant, ils avaient au contraire été instrumentalisés par les régimes dictatoriaux, qui se justifiaient en prétendant que le monopartisme mettait en œuvre une démocratie consensuelle, propre aux spécificités et coutumes africaines.

Au regard de la double logique cohabitant au sein des CNS, ces pratiques ne furent toutefois pas constantes au cours de leurs travaux. Elles furent plus particulièrement présentes lors de la phase de libération de la parole et au moment de sceller la réconciliation.

Patrice Yengo montre par exemple très bien comment le Président de la Conférence nationale congolaise sut mettre en scène, rituellement, la conjuration politique, répondant ainsi à une demande sociale très forte<sup>1638</sup>. Le septième dimanche de la Conférence, tous les Congolais furent ainsi invités à nettoyer, à la même heure, les cimetières et à offrir des libations aux morts afin de montrer leur inclusion dans le processus et de solliciter leur participation. Les travaux furent également interrompus, le temps d'une matinée, pour que chaque participant puisse planter, dans le jardin dit de l'unité nationale, un arbre portant son nom. Enfin, le jour de la clôture des travaux, les délégués et le Président de la République furent conviés à une cérémonie de lavement des mains. Fondamentale pour le rite de la réconciliation, car elle symbolise la volonté de chaque membre du clan de participer à la guérison du patient, sa portée fut encore renforcée par le Président Sassou-Nguesso, qui invita certains de ses plus ardents détracteurs à effectuer ce geste avec lui.

<sup>1636</sup> Voir notamment Denis AMOUSSOU-YEYE, « La dimension ethnique dans la dynamique socio-politique du Bénin du renouveau démocratique », *Africa journal of Political Science*, 1999, vol. 4, n° 1, p. 131-133.

<sup>1637</sup> Yves MOREL, « Démocratisation en Afrique noire – Les « Conférences nationales » », *Etudes*, juin 1992, vol. 376, n° 6, p. 740.

<sup>1638</sup> L'auteur précise que les pratiques symboliques et rituelles sont particulièrement importantes au Congo en raison de son histoire chargée de syncrétisme politico-religieux. Patrice YENGO, *La guerre civile de Congo-Brazzaville (1993-2002)* – « Chacun aura sa part », Karthala, 2006, p. 111-113.



Néanmoins, la question de la sincérité de l'utilisation des rites se pose, car leur réalisation partielle confina parfois à leur dévoiement, ce qui leva le voile sur leur instrumentalisation par certains acteurs de la transition. Patrice Yengo démontre ainsi qu'il y eut « *une absence totale de rigueur* » dans la ritualisation de la Conférence nationale congolaise<sup>1639</sup>. D'après la tradition, la séance d'exorcisme nécessite par exemple la présence de l'accusé principal. C'est en effet « *de son aveu que dépend la résolution du problème, même si la procédure et le mode d'accusation ne sont pas directement nominatifs* ». Or, le Président congolais ne fut présent qu'à la fin des travaux de la Conférence. La procédure du *Kimbanzia* comporte en outre un rite pénitentiel conduisant à l'exclusion de l'agresseur symbolique, alors que Denis Sassou Nguesso fut tout simplement absous par la Conférence nationale au prétexte d'un discours dans lequel il assumait la responsabilité de tous les malheurs du pays depuis l'indépendance. Selon Patrice Yengo, cette approche permissive du rite constitue une perversion qui, « *en soulageant les acteurs de toute procédure d'expiation, infléchit le cours de la transformation politique* ». Que l'on souscrive ou non à ces pratiques rituelles, leur dévoiement traduit « *la licence des acteurs dans l'exécution d'une approche référentielle librement consentie* », qui était aussi significative pour le processus que la méconnaissance ou le constitutionnalisme.

Au Bénin, la Conférence nationale ne mit pas à l'honneur les rites de la religion traditionnelle, le *vodun*, mais privilégia le recours au christianisme. Cette particularité s'explique notamment par « *le compromis avec les forces féodales* »<sup>1640</sup> passé par le régime kérékiste.

Pourtant, à ses prémices, le kérékisme s'était plutôt caractérisé par une forte répression contre ce qu'il nommait les « forces féodales », notamment par la loi anti-féodale et anti-sorcellerie de 1976, dans la logique de son idéologie marxiste-léniniste. L'application de cette loi s'était toutefois heurtée à la résistance des prêtres féticheurs (*vodunon*) et des populations animistes, en dépit de l'inquisition qu'elle généra. L'attitude du pouvoir s'infléchit peu à peu, d'une position de neutralité à une incorporation au régime. Kérékou lui-même s'entoura ainsi de marabouts et s'arma d'un bâton de commandement orné d'un caméléon et prétendument magique. Il sut également composer avec les élites coutumières, notamment avec les héritiers des dynasties sudistes. Bien qu'il soit un Somba du Nord, il usa en effet abondamment de la symbolique de ces monarchies pour légitimer son pouvoir.

La population béninoise considérait donc que l'utilisation de pratiques magiques avait été l'une des clés de la longévité du régime, ce qui renvoyait à ses relations complexes, ambivalentes et d'instrumentalisation avec les puissances de la nuit et les prêtres *voduns*, ainsi qu'aux imaginaires populaires de la politique du ventre et du pouvoir sorcier.

1639 Patrice YENGO, *La guerre civile de Congo-Brazzaville (1993-2002)* – « *Chacun aura sa part* », Karthala, 2006, p. 130-132.

1640 Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 66-76.

L'importance du caméléon était à cet égard révélatrice, car il combinait les deux registres des anciennes monarchies et du *vodun*<sup>1641</sup>. Son apparition datait du discours du 30 novembre 1972, durant lequel Mathieu Kérékou commença son allocution en affirmant : « *La branche ne se cassera pas dans les bras du caméléon. Le Dahomey sera commandé et dirigé par le GMR dans la sagesse et la dignité* ». Cette formule s'inscrivait dans la tradition royale dahoméenne. Au moment de leur investiture, les rois prononçaient en effet une phrase particulière à partir de laquelle était construit leur nom, supposé exprimer leur caractère et symbolisé par un emblème. Dans la tradition, cette phrase n'est pas une parole simple mais une véritable formule incantatoire. Le caméléon représentait ainsi autant les capacités de changement et d'adaptation, que l'imprévisibilité de Mathieu Kérékou. Cet animal, connu pour son rôle particulièrement protecteur, est également un ingrédient fort des talismans. Représentant le Président Kérékou, ce caméléon s'avéra refléter fidèlement une gouvernance combinant force, ruse, prudence tactique et sens de l'équilibre, qui s'exprima notamment au cours de la transition.

En raison de ce passé, la Conférence nationale, de même que le Président, optèrent pour une rupture en faveur des références chrétiennes, afin de symboliser – consciemment ou non – la rupture avec le régime précédent. Mathieu Kérékou amorça d'ailleurs cette transformation spirituelle dès l'ouverture des travaux en adoptant un discours politique nouveau inspiré du pentecôtisme<sup>1642</sup>. Il finit également par abandonner son ancienne canne de dirigeant ornée du caméléon, qui fut remplacée par une simple baguette noire. Ainsi, le passé militaire fut associé à l'univers des forces occultes du *vodun* et le présent démocratique au christianisme.

La Conférence nationale béninoise ne fut cependant pas exempte de références aux traditions. Elle se tourna notamment vers celles des anciennes monarchies, qui symbolisaient le mieux la réconciliation<sup>1643</sup>. Dans son discours d'ouverture de la Conférence nationale, le Président Kérékou exhorta par exemple tous les fils du pays à « *boucher de leurs doigts les trous de la jarre percée pour sauver la patrie* ». Cette jarre percée – *ajalazin* –, emblème royal de l'unité du Danxomé, devint ainsi le principal référent symbolique de la Conférence puis du Renouveau démocratique. Afin de solliciter la coopération de tous et s'inscrivant dans une logique familiale de règlement des conflits, Kérékou avait ainsi choisi de reprendre le célèbre appel lancé par le roi Ghézo au cours de la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle.

1641 Pour l'analyse de l'utilisation du religieux et du symbole par le pouvoir politique béninois, voir notamment : Camilla STRANDBJERG, « Continuité et rupture dans les représentations du pouvoir politique au Bénin entre 1972 et 2001 », *Cahiers d'études africaines*, XLC (1), 177, 2005, p. 71-94.

1642 Certains auteurs considèrent d'ailleurs que le recours au registre chrétien et sa conversion évangélique ont joué un rôle certain dans la réélection de Mathieu Kérékou, lors de la présidentielle de 1996. Voir notamment : Cédric MAYRARGUE, « « Le caméléon est remonté en haut de l'arbre » : le retour au pouvoir de M. Kérékou au Bénin », *Politique africaine*, juin 1996, n° 62, p. 129-130.

1643 Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 166.

Le recours à cet appel n'était pas antithétique à la restauration du christianisme, qui fut d'ailleurs identique dans tous les pays organisateurs évangélisés. Le recours au sacré s'exprima en effet aussi au travers du rôle assigné aux hommes d'Eglise. La présidence de la Conférence nationale fut ainsi confiée à un prélat non seulement au Bénin (Mgr de Souza), mais aussi au Togo (Mgr Kpodzro), au Congo (Mgr Kombo) et au Zaïre (Mgr Monsengwo)<sup>1644</sup>. Ce choix s'explique par plusieurs facteurs<sup>1645</sup>. Le premier est l'enracinement de l'Eglise dans les réalités africaines, notamment par l'alliance des apports de la révélation chrétienne et de ceux de la sagesse traditionnelle. Cela explique que des rites traditionnels soient pratiqués durant les travaux des Conférences présidées par des prélats, mais également qu'ils aient subi certaines déviations en raison de leur inculturation. L'Eglise bénéficiait en outre d'une grande assise, d'abord parce qu'elle avait formé une partie de l'élite et des militants, mais également par son lien de proximité avec les populations pauvres. Le choix en faveur d'hommes d'Eglise pour diriger les Conférences nationales s'explique enfin par leur neutralité politique, réelle ou supposée.

Les valeurs chrétiennes furent ainsi fréquemment invoquées durant le déroulement des travaux. Dans le contexte particulièrement complexe du Zaïre, le discours prononcé par Mgr Monsengwo, lors de la cérémonie d'installation du bureau provisoire du 24 décembre 1991, en témoigne : « *Nous sommes à la veille de Noël. L'événement de Noël, c'est l'irruption du Transcendant dans le contingent et le quotidien de l'Homme : l'irruption par excellence de Dieu dans l'histoire des hommes. (...) Il revient à notre assemblée d'élever le débat vers les valeurs transcendantales : celles qui ne passent pas. (...) Notre vœu le plus ardent est que cette lumière (celle de la fête de Noël) (...) éclaire les pas des confrenciers et conduise à bon port tout notre peuple vers la III<sup>e</sup> République. Puisse cette III<sup>e</sup> République toujours porter en germe la bénédiction de Dieu* »<sup>1646</sup>.

Ce recours au sacré et aux pratiques rituelles a conduit certains auteurs à évoquer une « *tropicalisation du développement politique et des modes d'alternance* »<sup>1647</sup>. Il était parfaitement rationnel au sens où il contribua au bon déroulement des travaux par l'usage d'un registre familier et partagé par l'ensemble des participants. Y compris face aux Présidents encore en fonction, l'invocation des valeurs et la confrontation avec un homme d'Eglise furent souvent efficaces pour dénouer les conflits. Le recours aux rites et aux symboles agit également parmi la population en facilitant l'appropriation de la Conférence nationale, mais aussi en participant de la transition culturelle. Réciproquement, il contribua à ce que la Conférence nationale du Bénin, comme les CNS postérieures, soient elles-mêmes érigées en mythe.

<sup>1644</sup> Ce fut également le cas au Gabon (Mgr Mve).

<sup>1645</sup> Yves MOREL, « Démocratisation en Afrique noire – Les « Conférences nationales » », *Etudes*, juin 1992, vol. 376, n° 6, p. 742.

<sup>1646</sup> Pour les extraits du discours de Mgr Monsengwo, voir : Gauthier de VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 59.

<sup>1647</sup> Narcisse MOUELLE KOMBI II, « La Conférence nationale africaine : l'émergence d'un mythe politique », *Afrique 2000*, octobre-décembre 1991, n° 7, p. 39.

## 2. L'incarnation du rite et du symbole

La Conférence nationale du Bénin est elle-même devenue un mythe. Comme le précise Richard Banégas, « *plusieurs années après sa tenue, celle-ci demeure une matrice de référence, un mythe quasi originel qui impose la force de ses symboles jusqu'aux carrefours de la capitale, où des stèles figurant la jarre percée ont été élevées* »<sup>1648</sup>. Suite à sa tenue, la Conférence nationale fut considérée par les populations de nombreux pays d'Afrique subsaharienne francophone comme « *la voie salutaire, la planche de salut sans laquelle seul le pire est possible* ».

Narcisse Mouelle Kombi l'a ainsi qualifiée de mythe politique<sup>1649</sup>. La Conférence nationale est ainsi d'abord, le lieu d'incarnation du mythe de la nation, ce qui était d'autant plus important que la construction de l'unité nationale dans les pays concernés est réputée difficile. Elle a ensuite permis de réussir un saut dans l'histoire en rassemblant des représentants de toutes les franges de la population, au-delà de la question de leur réelle représentativité. Elle est également devenue un mythe par sa fonction de justicière et son iconoclasme, résultant de l'accusation et de la déchéance symbolique des dirigeants, ainsi que de la réhabilitation, *post mortem* ou de leurs vivants, des grandes figures historiques nationales. La Conférence nationale a ainsi redonné l'avantage au Peuple, longtemps bâillonné et humilié. Elle est enfin devenue un mythe fondateur en inaugurant l'ère de l'Etat de droit et en permettant le triomphe de l'idéal démocratique.

Dépassant les motifs pragmatiques susceptibles d'expliquer l'émergence de la Conférence nationale comme mythe politique, Fabien Eboussi Boulaga<sup>1650</sup> et Richard Banégas<sup>1651</sup> ont recouru à l'anthropologie et étudié cinq modèles fondamentaux : la fête, le jeu, la thérapie, la palabre et l'initiation, afin de mieux comprendre la signification de la Conférence nationale du Bénin. Si, pour le premier, ces modèles constituèrent des schèmes d'interprétation lui donnant du sens, ils furent, pour le second, des clés de compréhension de son statut de rite séculier de fondation de l'espace public pluraliste.

Afin de comprendre les raisons de l'organisation d'une Conférence nationale, car elle n'était pas selon lui pas la technique la plus rationnelle sous l'angle d'un système de moyens à fin, Fabien Eboussi Boulaga a utilisé le modèle du jeu. Selon lui, elle aurait en effet un aspect irréductiblement ludique en permettant la déconnexion du monde ambiant – économie mondiale, jeu des puissances, droit du plus fort – et par l'établissement de règles particulières par décision ou convention collective. Ce passage au monde du jeu

1648 Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 153.

1649 Narcisse MOUELLE KOMBI II, « La Conférence nationale africaine : l'émergence d'un mythe politique », *Afrique 2000*, octobre-décembre 1991, n° 7, p. 35-40.

1650 Fabien EBOUSSI BOULAGA, *Les conférences nationales en Afrique noire – Une affaire à suivre*, Karthala, 1993, p. 147-162.

1651 Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 153-171.

serait possible en raison de leur délimitation spatiale et temporelle. Bien qu'exacte, comme l'a relevé Richard Banégas, cette analogie mérite d'être nuancée en raison du réalisme des débats, notamment économiques et sociaux, de leur climat de tension et de gravité, ainsi que de l'obtention de résultats tangibles.

Fabien Eboussi Eboulaga a également rapproché la Conférence nationale du modèle de la fête. Le défoulement verbal est ainsi perçu et expliqué, par analogie au carnaval, comme un phénomène de transgression suspendant voire inversant les lois de la nature. Au travers des destructions et blessures symboliques, la Conférence nationale devient la fête de la liberté retrouvée « *en prélude à sa fondation ou mieux dans son visage de transgression* ». Richard Banégas en convient, la Conférence nationale du Bénin fut d'abord « *une fête des langues* ». Il ajoute également que les rituels d'inversion carnavalesques conduisent à un renversement des rapports d'autorité, converti en régénérateur de l'ordre social, ce qui correspond à l'accréditation, par la Conférence nationale, des hiérarchies sociales, en dépit d'une véritable subversion de l'ordre établi. Elle a néanmoins opéré une révolution fondée sur la règle de droit et sans déchoir le Président. Au Bénin, le défoulement fut d'ailleurs plus restreint que dans d'autres pays organisateurs. Dans l'imaginaire populaire du Bénin, la Conférence fut donc davantage une remise à l'endroit du monde qu'un véritable rite d'inversion.

Concernant le rite thérapeutique, Fabien Eboussi Eboulaga établit que la maladie, événement individuel, est, dans les sociétés traditionnelles africaines, l'affaire de tout le groupe. Son traitement nécessite donc un consensus sur le diagnostic ainsi qu'une participation de tous aux différentes phases de l'acte thérapeutique. Ce dernier est structuré comme un procès avec interrogatoire et contre-interrogatoire, jusqu'à ce que les accusés plaident coupables et reconnaissent leur faute. A partir de ce moment, il se mue en véritable rituel. La faute est réparée avant que ne commencent les opérations thérapeutiques proprement dites. Selon cet auteur, les rituels de guérison et de propitiation permettent, par leur importance paradigmatique, de comprendre l'enjeu de la Conférence nationale. En effet, « *l'ordre proprement humain émerge de la force et de la violence (...) qu'il surmonte par le rite et la parole. Il est, tout en un, biologique, social et cosmique* ». Cette analogie permet de mieux comprendre l'importance prise par la Conférence nationale au cœur de la transition béninoise, même si sa dimension expiatoire demeura modérée.

Le modèle le plus éloquent utilisé par Fabien Eboussi Boulaga pour saisir l'incidence de la Conférence nationale du Bénin est le rite d'initiation. Ce dernier se définit comme le processus permettant à une collectivité d'assurer la continuité et la succession des générations, de lutter contre l'usure du temps et les effets dissolvants de la mort et de favoriser sa propre unité. Les Conférences nationales souveraines unirent ces trois finalités. Elles répondirent d'abord à la rupture du lien entre générations, car la crise économique et sociale ayant conduit à la transition était en premier lieu démographique. La remise en ordre générale passa ensuite par l'adoption de la Constitution de transition, puis de la Constitution post-transitionnelle, qui fixèrent, dans la durée, les rôles et fonctions

de chaque membre de la société. L'unité passa enfin par une intégration du passé et une projection dans l'avenir. Fabien Eboussi Boulaga démontre à cet égard les nombreuses ressemblances entre la Conférence nationale et le *So des Bëti*<sup>1652</sup>. Elles concernent notamment l'expiation, comme condition du rétablissement de la paix et du bonheur civil, la désaccumulation et la redistribution des richesses, le franc-parler, ainsi que l'accès des jeunes générations aux débats politiques. Pour cet auteur, cette convergence montre que, par des chemins souterrains, l'inconscient culturel « *resurgit au grand jour sous la forme d'exigences éthiques et de schémas intelligibles, par le truchement des conférences nationales souveraines africaines* ».

Sans lui correspondre parfaitement, ces modèles permettent de mieux comprendre l'accès de la Conférence nationale du Bénin et, plus globalement des CNS, au statut de mythe dans l'imaginaire politique populaire. Lors de la transition béninoise, cette adéquation culturelle de l'organe originaire de transition influa sur son succès et collabora à la consolidation démocratique. Elle contribua en effet à ce que la population, les acteurs, mais aussi la Cour constitutionnelle elle-même s'emparent des résultats obtenus et veillent à leur préservation. Si la cohabitation de la logique normative et de la logique rituelle au sein de la Conférence nationale fut donc un défi et pesa parfois sur son déroulement, elle favorisa en revanche le succès de la transition en l'enracinant dans la culture du pays, qui l'organisait. L'inclusion et le consensus, qui la caractérisèrent, en furent le socle.

Au Bénin, la Conférence nationale eut ainsi « *une véritable fonction onirique. Dispensatrice de rêves, elle donn[a] au peuple l'illusion de la maîtrise totale de son propre destin, de la reconquête de sa souveraineté* »<sup>1653</sup>. Ce faisant, elle permit des résultats tangibles. L'intégration des rites et des symboles ne fut toutefois pas seulement utilisée pour préparer un futur fondé sur de nouvelles bases, elle répondit également au besoin de traiter le passé.

## § 2. L'aménagement de la plénière en lieu de catharsis

Au sein de la Conférence nationale du Bénin, « *la libéralisation de la parole a mis fin aux monologues, et aux paroles d'évangile caractéristiques de l'ère des « pères de la nation », « prophètes fondateurs », et « rédempteurs »* »<sup>1654</sup>. La parole qui s'y exprima fut en effet pluraliste, mêlant la voix des tenants de l'ancien régime, celle des oppositions et celle d'une partie au moins de la société civile.

Adaptée au contexte post-autoritaire, elle permit de renouveler le comportement des acteurs politiques et de faciliter l'émergence du consensus (A). Si elle collabora à

<sup>1652</sup> Initiation des garçons chez les Bëti, peuple du Cameroun.

<sup>1653</sup> Narcisse MOUELLE KOMBI II, « La Conférence nationale africaine : l'émergence d'un mythe politique », *Afrique 2000*, octobre-décembre 1991, n° 7, p. 39.

<sup>1654</sup> Serigne DIOP, « Du parti unique aux multiples partis, ou la démocratie introuvable », *Afrique contemporaine*, n° spécial, 4<sup>e</sup> trimestre 1992, n° 164, p. 148.

l'émergence de la vérité, elle représentait néanmoins un risque. Dans la mesure où la Conférence nationale était également le théâtre des transitions politique et constitutionnelle, le défoulement verbal pouvait aussi faire basculer le processus dans l'irrationalité. L'analyse comparative en atteste, tout en confirmant que son iconoclasme était susceptible d'accompagner la transition (B).

### A. *La refondation du dialogue politique*

Aucun espace, ni aucune règle n'avait été institutionnalisé au sein de la Conférence nationale du Bénin dans le dessein de permettre aux participants d'exprimer leur ressenti à l'égard du régime autoritaire. Cette extériorisation fut cependant encouragée par deux facteurs.

D'abord, la réunion de l'ensemble des acteurs au sein de l'assemblée plénière générerait rencontres et confrontations et était dès lors propice à l'exacerbation des émotions et tensions, ainsi qu'à la libération de la parole. L'expression de leur rancœur par les membres de la Conférence nationale fut ensuite consécutive de l'organisation des travaux. En effet, la phase préalable plutôt prédominée par la logique normative – vérification des mandats des délégués, adoption du Règlement intérieur et élection du Présidium – fut immédiatement suivie par la phase dite des déclarations. Or, cette dernière consistait à ce que les composantes, mais également chaque structure et/ou individualités les constituant, présentent un bilan des décennies passées et formulent des propositions pour l'avenir. Cette phase formait ainsi le terreau idéal à l'expression des conférenciers et elle se commua, au Bénin, comme dans tous les pays organisateurs d'une CNS, en un moment de catharsis collective.

Cette transformation s'opéra sous l'action des forces contestataires, qui « transform[èr]ent l'Assemblée plénière de la conférence en tribune d'expression pour se faire entendre. Les déclarations de politique générale, les révélations, les interpellations du gouvernement et l'évocation de certains dossiers offr[ir]ent autant d'opportunités pour y parvenir. Aussi, assist[a]-t-on souvent à des empoignades verbales entre représentants du pouvoir et ceux des forces vives de la nation. Ces derniers profit[èr]ent de leurs interventions pour dénoncer, accuser ou critiquer ceux qui, depuis l'indépendance, [avaie]nt exercé le pouvoir les uns après les autres. Ils se livr[èr]ent à un véritable procès de trois décennies de souveraineté nationale (...). L'Assemblée plénière [fu]t aussi le lieu où les forces contestataires f[ir]ent le procès du système de gouvernement à parti unique (...). Enfin l'Assemblée plénière [fu]t le lieu où s'exprim[èr]ent la grogne des syndicats, l'indignation des associations de défense des droits de l'homme, la colère des mouvements estudiantins et la protestation des groupements confessionnels. Bref tous les acteurs ayant droit à la parole en profit[èr]ent pour faire entendre leur voix »<sup>1655</sup>.

1655 Abdoulaye SOULEY NIANDOU, *Crise des autoritarismes militaires et renouveau politique en Afrique de l'Ouest – Etude comparative Bénin, Mali, Niger, Togo*, Thèse, Bordeaux I, 1991-1992, p. 344-345.

Le très vaste champ d'action de la Conférence nationale renforçait l'importance de cette phase de défolement verbal, car elle amplifiait ses effets en le faisant directement rejaillir sur le déroulement des transitions politique et constitutionnelle. Ainsi, dans l'hypothèse où l'énonciation des griefs et souffrances rééquilibrait les relations entre les acteurs, elle apaisait et rationalisait les négociations, favorisant ainsi l'émergence de compromis de qualité. A l'inverse, si elle envenimait encore davantage les relations entre les participants, elle complexifiait encore le processus, les acteurs arc-boutés sur leurs postures respectives ne parvenant plus à renouer le dialogue pour faire aboutir les négociations.

Cette amplification de l'impact de l'expression des rancœurs par les participants de la Conférence nationale se doublait en outre de son absence d'institutionnalisation véritable : elle n'était ni soumise à des règles spécifiques, ni circonscrite dans des limites temporelles strictes. N'ayant pas été prévue sous cette forme, elle traduisait d'ailleurs un inflexibilité institutionnel, certes souhaitable et logique dans le contexte de négociations inclusives post-autoritaires, mais également périlleux. A défaut d'une maîtrise suffisante, le défolement verbal pouvait en effet mener à une dégénérescence du processus en cas d'incapacité de le clore pour passer à l'étape décisionnelle ou de renouer le dialogue à son issue.

Les structures internes de la Conférence nationale du Bénin et des autres CNS leur offraient toutefois le moyen d'éviter ces écueils. Bien que la catharsis n'ait pas été formalisée, la présence du Présidium permettait de l'encadrer. Il lui incombait alors de la diriger afin qu'elle purge les relations entre les acteurs sans provoquer leur déliquescence. Dans tous les pays, les Présidents parvinrent à éviter la paralysie de la Conférence nationale souveraine, mais la durée, la teneur, le climat et l'effet des débats furent en revanche variables.

Les travaux des assises béninoises se distinguèrent par une durée extrêmement brève. La phase des déclarations se limita ainsi à deux journées, les 21 et 22 février 1990, les travaux en commissions pouvant alors débiter dès le 23. Pourtant, les Actes de la Conférence nationale précise que la majorité des sensibilités politiques intervinrent sur l'ensemble des sujets de préoccupation et que leurs communications « *ont porté sur la dénonciation de la corruption, le tribalisme, le régionalisme, l'arbitraire, la violation des droits de l'homme, la confiscation des libertés publiques, le marasme économique, la gabegie et la politique de copinage. Les débats ont aussi dénoncé la baisse du niveau scolaire, l'absence de contrôle dans la gestion des affaires publiques, les difficultés au niveau bancaire, l'excès de censure sur les médias, l'immixtion de l'armée dans la vie politique, l'immixtion de l'Etat dans la vie judiciaire et la réhabilitation de l'appareil judiciaire et l'absence des femmes dans la gestion des affaires publiques* »<sup>1656</sup>. Le nombre

<sup>1656</sup> *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 5.



relativement restreint des délégués, l'autorité du Présidium, ainsi que l'absence de *per diem* versés aux délégués évitèrent l'enlisement des débats.

La brièveté du déroulement verbal au Bénin s'explique aussi par des particularités culturelles propres à ce pays. Comme le souligne Richard Banégas, « *les pratiques et les langages de l'invisible diffèrent entre l'Afrique équatoriale et l'ancienne Côte des esclaves. Les accusations de sorcellerie proférées contre Mathieu Kérékou, l'homme au fétiche « caméléon » ne furent pas émises durant la Conférence nationale, qui a volontairement tu certains aspects* »<sup>1657</sup>. Au Bénin, la palabre au sens strict est ainsi moins courante que le Conseil de famille des Fons, précédemment évoqué. Or, si les débats peuvent y être violents, ils ne dépassent pas un seuil critique, car l'essentiel demeure de préserver la cohésion familiale. L'objectif est ainsi, dans la plupart des cas, de parvenir à un compromis avant que tout n'ait été débattu.

La Conférence nationale en fut le reflet, car tout ne fut pas dit, ce dont tous étaient conscients. La priorité demeura donc de n'exclure personne et de parvenir à un compromis. La référence à la jarre percée utilisée par le Président Kérékou, dès le discours d'ouverture, renforça cette logique. Elle fut réutilisée à de nombreuses reprises par lui-même, mais aussi par Mgr de Souza pour apaiser les esprits. Néanmoins, la « *fête des langues* » eut bien lieu, dans la mesure où le canevas proposé par Mathieu Kérékou ne fut pas respecté<sup>1658</sup>. Les débats furent foisonnants et pluralistes. Il y eut ainsi une véritable interaction conflictuelle des statuts, des opinions et des intérêts, qui contribua au renouvellement des pratiques.

En effet, « *malgré l'âpreté des discussions et la tension qui régnait, les assises de Cotonou furent, à leur échelle, un processus condensé de « civilisation des mœurs » où la violence a été en partie domestiquée, subordonnée à la parole* », ce que l'institutionnalisation de la Conférence nationale renforça. En seulement quelques jours, cette dernière avait alors posé les bases d'une nouvelle forme de communication libre, mais aussi respectueuse du pluralisme et de l'altérité.

Un nouvel espace public pacifié avait ainsi été fondé. Lors de sa venue au sein de la Conférence nationale, le 25 février, Mathieu Kérékou donna par exemple l'accolade à Me Bertin Borna, plusieurs fois condamné à mort par le régime et qui venait tout juste de rentrer d'exil<sup>1659</sup>. Par ailleurs, il demanda pardon à ses concitoyens et alla même jusqu'à pleurer devant la Conférence nationale, dans une atmosphère de gravité et d'émotion, même si les délégués, échaudés par la Conférence des cadres de 1979, attendaient

<sup>1657</sup> Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 164-165.

<sup>1658</sup> Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 169-171.

<sup>1659</sup> Afise D.ADAMON, *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, p. 57.

prudemment de voir quelles seraient les conséquences concrètes<sup>1660</sup>. Son discours demeurait effectivement ambigu, puisqu'il affirma : « *Je suis venu me confesser. Ce type de conférence est rare. La fierté du Bénin, c'est d'avoir dans cette salle ses anciens présidents. Tout changement politique, ailleurs est sanglant. Les dommages subis sont-ils tellement énormes qu'ils ne puissent être réparés ? J'ai honte* »<sup>1661</sup>.

Même équivoque, ce discours était le signe d'un changement fort. Au regard de la sacralité du pouvoir présidentiel et de l'omnipotence du Président, l'acceptation de la critique et de la remise en cause témoignait d'une profonde mutation. Si Mathieu Kérékou ne vint pas témoigner devant la Conférence nationale, cette dernière avait donc joué – dans une certaine mesure – un rôle comparable à celui d'une Commission Vérité et Réconciliation. Sans prononcer de condamnation et sans même renverser le Président, elle avait en effet permis de faire émerger la vérité. Grâce à la retransmission des débats, tous les Béninois avaient assisté aux accusations proférées contre le régime, tant concernant la mauvaise gouvernance, que les violations des droits de l'Homme. Le pouvoir n'était ainsi plus en mesure de les nier et les lacunes identifiées étaient susceptibles d'être plus aisément corrigées. De surcroît, l'absence de répression à l'égard des auteurs des déclarations émises était un moyen de faire baisser la peur dans le pays et d'inviter chacun à s'exprimer plus librement.

Au Bénin, la libération de la parole au sein de la Conférence nationale fut donc un excellent moyen de faire face au passé, voire même de l'exorciser, avant d'amorcer une nouvelle phase des travaux destinée à préparer l'avenir. Le renouvellement du dialogue devait faciliter leur dénouement et éviter que les négociations ne soient parasitées par l'acrimonie ou les rancœurs, les participants ayant déjà pu les exprimer en amont. Dans les autres pays organisateurs, la phase de défoulement fut plus outrancière, mais aussi bien plus longue. Elle garda néanmoins de nombreux effets bénéfiques, notamment en faisant descendre les Présidents de leur piédestal.

Au Zaïre et au Tchad, ce fut l'ascendant du Président de la Conférence nationale, qui limita les débordements, même si la phase des déclarations fut relativement étendue, ce à quoi le nombre important de délégués collabora.

Devant la Conférence nationale zaïroise, cent quatre-vingt-douze déclarations furent ainsi prononcées du 6 mai au 11 juin 1992<sup>1662</sup>. L'habileté du Président Monsengwo fut indispensable pour les circonscrire dans cette durée, qui demeurait raisonnable au regard de la pléthore de participants, mais aussi des graves difficultés rencontrées précédemment par les travaux. Sa vigilance n'exclut toutefois pas la catharsis, car « *les discours [fure]nt en grande partie consacrés à la relecture de l'histoire du Zaïre indépendant. Les*

<sup>1660</sup> Richard BANEGAS, *La démocratie à pas de caméléon – Transitions et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala, « Recherches internationales », 2003, p. 161-162.

<sup>1661</sup> Sennen ANDRIAMIRADO, « Conférences nationales, est-ce vraiment la solution ? », *Jeune Afrique*, 26 juin au 2 juillet 1991, n° 1591, p. 19-20.

<sup>1662</sup> Gauthier de VILLERS, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 80-84.

*assassinats politiques, le comportement à la fois prétorien et indiscipliné de l'armée, les investissements de prestige, la corruption, les manifestations de tribalisme, etc., [furent] dénoncés à longueur d'interventions. Le grand « déballage » a[vait] ainsi commencé. (...) Les propos, parfois d'une extrême violence, ne se pli[èr]ent à aucune autocensure. (...) Dans la mesure où il ne débouch[ait] pas sur le « décapage » (sur des décisions et des sanctions), le « déballage » ne soul[eva] pas d'affrontements tels que la poursuite des travaux en [aurait été] compromise »<sup>1663</sup>.*

Les débordements furent également évités grâce à la sagesse de certains délégués qui tenaient à préserver le consensus. Ainsi, Me Nimy, « *tout en admettant que les critiques violentes adressées au président Mobutu « constitu[ai]ent un exorcisme collectif », un « moment de catharsis » utiles, et en reconnaissant la part de vérité substantielle qu'elles cont[ena]ient, appel[a] l'assemblée à ne pas se complaire dans un discours et des attitudes qui « énervent » le Chef de l'Etat, mais à aider plutôt celui-ci « à assumer » et à conduire les mutations qui s'opèrent dans (la) société »<sup>1664</sup>.*

Concernant le Tchad, Robert Buijtenhuijs a choisi la formule évocatrice « *Un mois de défoulement* » comme titre du chapitre qu'il consacra à la phase des déclarations<sup>1665</sup>. Il la décrit ainsi : « *en bon occidental, j'étais parfois exaspéré par les lenteurs des travaux, mais des observateurs plus patients (...) m'amenaient chaque fois à des pensées meilleures. Après trente années de silence, il fallait bien que les gens puissent se défouler un peu avant de passer à des travaux plus sérieux et plus constructifs. Les excès et les insuffisances de certains discours ne pouvaient pas non plus être jugés selon des critères trop absolus. Toutes proportions gardées, les déclarations à la CNS étaient comparables aux « cahiers de doléances » français de 1789 »<sup>1666</sup>.*

Ces dernières excédèrent les cinq journées, qui devaient leur être consacrées et ne s'achevèrent, qu'au bout d'un mois, le 9 mars 1994. L'intervention du Présidium fut essentielle pour y mettre fin. Certaines communications ne purent d'ailleurs être prononcées, car il était contraint de faire avancer les travaux face aux problèmes générés par le financement de la Conférence nationale. Dès le 15 février, la partie tchadienne du budget avait en effet déjà été dépensée dans son intégralité, tandis que les fonds prévus dans le nouveau budget tardaient à être débloqués<sup>1667</sup>.

Comme au Bénin, les travaux des CNS zairoise et tchadienne démontrèrent l'importance de l'expression par les différents acteurs du ressentiment accumulé à l'encontre de l'ancien régime. Sans conduire nécessairement à un traitement effectif des violations des droits de l'Homme commises, elle désamorça ou, tout du moins, réduisit certains

<sup>1663</sup> Gauthier de VILLERS, *Zaire, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 81.

<sup>1664</sup> Gauthier de VILLERS, *Zaire, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, p. 83.

<sup>1665</sup> Robert BUIJTENHUIJS, *La conférence nationale souveraine du Tchad*, Karthala, 1993, p. 95-114.

<sup>1666</sup> Robert BUIJTENHUIJS, *La conférence nationale souveraine du Tchad*, Karthala, 1993, p. 111.

<sup>1667</sup> Robert BUIJTENHUIJS, *La conférence nationale souveraine du Tchad*, Karthala, 1993, p. 112

antagonismes et facilita la poursuite des négociations et la recherche de solutions intégratives. Dans le cadre des Conférences nationales, elle ne fut possible qu'en raison d'un infléchissement institutionnel, la mise en place d'un tel espace d'expression n'ayant pas été pleinement envisagée par leurs Règlements intérieurs.

Comme les cercles informels de négociation, cet infléchissement atteste de l'importance de la souplesse du cadre des négociations. Un trop grand rigorisme aurait en effet interdit cette catharsis et entravé la fluidité de la transition, mais aussi une certaine forme de réconciliation, en empêchant la prise en compte d'une facette essentielle même si elle avait été initialement omise. La catharsis répondait certes au contexte post-autoritaire, mais elle était également culturelle. Certains observateurs considèrent d'ailleurs qu'elle fut l'une des raisons majeures pour lesquelles l'organisation d'une Conférence nationale ne fut pas revendiquée par les acteurs en Afrique anglophone, en dépit d'une volonté partagée de démocratisation.

En effet, « *les envolées lyriques de Cotonou et de Brazzaville leur paraissent quelques peu choquantes ou excentriques. Le flegme hérité de l'Empire britannique se concilie mal avec le délire verbal de l'Afrique francophone. Plus que la dénonciation vigoureuse des plaies du système, on préfère l'understatement, le sous-entendu. La lutte politique est faite de petites phrases plutôt que de tirades incantatoires. Dès lors, nul ne songe à réclamer la tenue d'un forum tournant immanquablement à la foire d'empoigne* »<sup>1668</sup>. A cette première raison, s'ajouta également l'omniprésence de dignitaires religieux à la tête des Conférences nationales, en raison d'une prévention à l'égard du catholicisme, mais surtout d'une plus grande séparation entre la sphère religieuse et la sphère politique. Cela tint également à la différence des régimes, car le monolithisme politique n'avait ni la même ampleur, ni la même portée dans les deux zones, ce qui rendait le défoulement verbal moins pertinent. Ainsi, pour les acteurs de l'Afrique anglophone, « *la dénonciation de la corruption est une évidence. Ils ne comprennent pas que leurs homologues s'en servent comme d'une méthode thérapeutique, à la limite de l'exorcisme rituel* ».

Leur réticence et leur incompréhension traduisaient *a contrario* l'adaptation culturelle du défoulement verbal dans les pays organisateurs d'une CNS, même s'il demeura – pour la même raison – plus modéré au Bénin. Leur prévention était également justifiée par les excès auxquels se livrèrent certaines Conférences nationales. La plupart des délégués furent en effet loin de consentir à la même retenue et la même modération que les participants béninois. Ce faisant, ils démontrèrent les risques collatéraux de mener la catharsis au sein même de l'organe originaire de transition inclusif, car elle peut conduire à bloquer les travaux dans l'irrationnel et le ressassement du passé, ce qui préjudicie à la transition constitutionnelle.

<sup>1668</sup> Sennen ANDRIAMIRADO, « Conférences nationales, est-ce vraiment la solution ? », *Jeune Afrique*, 26 juin au 2 juillet 1991, n° 1591, p. 25.

## B. Le risque de l'irrationalité

Si la transformation de la plénière en catharsis s'avéra fructueuse au Bénin, elle mit en difficulté certaines CNS postérieures. Au Congo, au Togo et au Niger, la durée du défoulement verbal empiéta notamment sur les travaux en commissions et la définition du futur régime politique et constitutionnel. L'analyse comparative est donc révélatrice du risque que la catharsis représenta y compris pour la transition béninoise, mais aussi de l'importance qu'eurent la discipline des acteurs et l'absence de précédent à la Conférence nationale du Bénin. Toutefois, cette organisation démontra également son utilité, car, partout, la libération de la parole permit une profonde remise en cause des Présidents et donc leur affaiblissement.

Au Congo, la phase des déclarations se tint ainsi du 19 mars au 9 avril 1991<sup>1669</sup>. Elle fut longue mais aussi particulièrement riche en dépit des excès qui la caractérisèrent.

Le 19 mars, le premier parti à monter à la tribune fut le MCDDI (Mouvement congolais pour la démocratie et le développement intégral) représenté par son président Bernard Kolélas, opposant depuis toujours au parti unique. Il dénonça les assassinats politiques, les crimes économiques et la faiblesse des institutions et réclama un retour aux symboles antérieurs à la République populaire. Les associations et organisations de l'opposition suivirent la même ligne et revendiquèrent notamment que la vérité soit faite sur les assassinats et les disparitions politiques. Ainsi, « *fustigeant les méfaits du parti unique, les formations politiques de l'opposition vont deux semaines durant stigmatiser les pratiques de ses dirigeants. Des violations des libertés publiques aux détournements de fonds publics et à la gabegie, des pratiques fétichistes aux meurtres rituels ou au droit de cuissage, tout ce que le peuple et les individus avaient enduré est systématiquement dénoncé, donnant à la Conférence nationale une dimension manifestement cathartique* »<sup>1670</sup>. Ces déclarations furent d'ailleurs à l'origine de la création des trois commissions *ad hoc*, chargées d'établir la vérité quant aux crimes politiques et économiques commis par l'ancien régime.

Calixthe Baniafouna précise que les deux cent soixante-huit déclarations émanant de toutes les composantes permirent un tour d'horizon complet de la situation congolaise, révélant au grand jour la violence politique du régime du Président Sassou-Nguesso<sup>1671</sup>. « *Salle silencieuse par moments. Difficiles à supporter mais captivantes, les interventions sur les assassinats ont permis au peuple congolais de découvrir le véritable visage de la bêtise humaine* ». Furent notamment évoqués les actes de barbarie perpétrés dans les districts de Kinkala et d'Owando contre des paysans, les enlèvements d'enfants à Brazzaville, les mascarades de procès, la confiscation des libertés fondamentales et des droits

1669 Patrice YENGO, *La guerre civile de Congo-Brazzaville (1993-2002)* – « *Chacun aura sa part* », Karthala, 2006, p. 87-90.

1670 Patrice YENGO, *La guerre civile de Congo-Brazzaville (1993-2002)* – « *Chacun aura sa part* », Karthala, 2006, p. 88.

1671 Calixthe BANIAFOUNA, *Congo Démocratie – Les déboires de l'apprentissage*, Volume 1, L'Harmattan, 1995, p. 48-49.

civiques, la multiplication des polices parallèles, la généralisation de l'injustice sociale, la sacralisation du pouvoir et le culte de la personnalité, l'exacerbation de la politique d'intolérance et d'exclusion, l'enrichissement illicite et accéléré des dirigeants, les mauvaises politiques de décentralisation administrative et les nominations à la tête des régions de responsables à la moralité douteuse.

La plupart des déclarations furent directement dirigées contre Sassou-Nguesso, qui fut déclaré responsable de la mort des Présidents Marien Ngouabi, Massamba-Debatet, du cardinal Biayenda et même de l'assassinat de deux ministres en 1986 et 1989. D'autres mirent l'accent sur les crimes économiques. L'un des anciens dignitaires requit même la dissolution des forces de police affirmant que « *les politiques, politique et parallèle, ont violé l'intimité des citoyens et généralisé dans la société un climat de suspicion et de peur* ». D'autres encore exigèrent le départ immédiat du Président ou la dissolution de l'Assemblée nationale populaire. L'iconoclasme des déclarations était très net. Plusieurs conférenciers prirent ainsi directement à partie le Président Sassou-Nguesso. En séance plénière, un participant en direct interpella même le Chef de l'Etat : « *Regarde-moi bien. Je sais que tu me regardes, mes documents sont ici, dans ma tête, même si mes archives ont brûlé* ». Un autre l'enjoignit même à venir au Palais des congrès afin de le confondre<sup>1672</sup>.

Le défolement n'eut ainsi pas toujours une qualité égale<sup>1673</sup>. Une première phase utile, compliquée et explosive permit « *d'enlever définitivement aux nostalgiques du parti unique toute envie de « récupérer » ces assises de la démocratie* ». La deuxième phase permit quant à elle de passer en revue l'histoire du Congo. « *Tout y est passé : la dictature du prolétariat qui ne fut que celle de la nomenklatura ; les luttes de clans entre les mêmes privilégiés de cette même classe ; la gestion d'un Etat qui devait être modérément riche mais qui est devenu un Etat quémandeur d'aides internationales* ». Toutefois, vers la fin du mois d'avril, un vent de folie souffla sur la Conférence nationale : huit versions différentes circulèrent par exemple pour démontrer la responsabilité de Denis Sassou-Nguesson dans l'assassinat de Marien Ngouabi. Le témoignage du propre fils de la victime, pourtant présent sur les lieux, fut remis en cause. Il fut même accusé d'avoir été acheté par le Président. Ainsi, « *on a beaucoup parlé à Brazzaville au cours de ces trois mois. On a beaucoup menti. On a beaucoup médité. Cela faisait sans doute du bien. Mais cela n'en a guère fait à la crédibilité des conférences nationales. Au point que de mauvais esprits ont prétendu que le chef voisin [Mobutu] avait délibérément financé les menteurs et les saboteurs pour décourager ses propres compatriotes qui lui réclament les mêmes assises* »<sup>1674</sup>.

1672 Emile GANKAMA, *Congo-Brazzaville – La clameur démocratique des années 1990*, L'Harmattan et Les Editions Hemar, 2008, p. 43-44.

1673 Sennen ANDRIAMIRADO, « Du mauvais usage de la démocratie – Le Congo après trois mois de délire », *Jeune Afrique*, n° 1588, 5 au 11 juin 1991, p. 23-24.

1674 Sennen ANDRIAMIRADO, « Conférences nationales, est-ce vraiment la solution ? », *Jeune Afrique*, 26 juin au 2 juillet 1991, n° 1591, p. 21.

La remise en cause du régime ne fut pourtant pas vaine. Après la clôture de la phase des déclarations, le Président Sassou-Nguesso décida même de prendre la parole<sup>1675</sup>. Le 26 avril 1991, il prononça ainsi un discours, resté célèbre et souvent appelé « j'assume », car il reconnut ses responsabilités : « *Le mal, je suis donc seul à l'assumer, et je l'assume, à titre individuel et collectif, au nom de tous les dirigeants de ce pays qui ne sont plus. C'est pour toutes ces considérations que, moi, j'assume, pour nous tous, tout notre passé, toute cette histoire commune dans ses errements comme dans ses mérites : je dis à notre peuple, que si de graves erreurs ont été commises, seule la volonté de faire le bien toujours nous guidait. Voilà pourquoi, humblement, au nom de l'ensemble de la classe politique depuis l'indépendance et à titre personnel, je sollicite la bienveillante compréhension et l'indulgence de notre peuple* ».

S'il s'inscrivit dans le sillage de Mathieu Kérékou, le discours du Président Sassou-Nguesso était en réalité très habile. Cet endossement d'une responsabilité collective diluait sa propre responsabilité et surtout recréer la solidarité entre les acteurs les plus âgés, tous impliqués dans certains événements survenus depuis l'indépendance, contre les plus jeunes. Par ce discours, le Président annonçait également qu'il ne quitterait pas le pouvoir pour autant. Il affirma en effet : « *Faut-il enjamber d'autres corps pour arriver à la Démocratie ? Ma réponse est non. (...) Non, car l'on ne construit jamais l'unité et l'avenir sur les déchirements et la haine* ». Il précisa même que « *la démocratie appartient non à ceux qui prétendent être innocents, purs et sans taches, mais à ceux qui sauront se convertir à cette nouvelle exigence* ». A ses yeux, la réconciliation se ferait alors exclusivement « *par de sages mesures de réhabilitation et d'indemnisation* ».

Toutefois, les délégués lui reprochèrent surtout de ne pas être venu s'expliquer devant la Conférence nationale et de s'être absous lui-même. Ebranlé par leurs déclarations, le Président Sassou-Nguesso joua cependant le jeu en prolongeant à plusieurs reprises la durée des travaux en raison du retard qu'elles occasionnèrent. En dépit des débordements, la Conférence nationale du Congo ne connut pas une transparence parfaite<sup>1676</sup>. La Commission Economie et Finances publiques prépara certes un rapport très complet et très critique sur la question pétrolière, mettant à jour des pratiques de mauvaise gestion. Les conventions passées avec Elf et Agip furent notamment jugées désavantageuses pour le Congo et il apparut que certaines redevances n'étaient en réalité pas reversées au Trésor. Pourtant, ce document ne fut pas lu en plénière et ne fut donc pas non plus retransmis à la télévision et à la radio. Mgr Kombo invoqua le secret d'Etat pour justifier cette décision, en appelant au sens de la responsabilité politique de chaque conféréncier. Il est toutefois probable que cette autocensure ait surtout été justifiée par les pressions exercées par les compagnies pétrolières. De même, la Commission politique et la Commission *ad hoc* sur les assassinats n'apportèrent pas un véritable éclairage sur

<sup>1675</sup> Message à la Nation du Président de la République Denis Sassou-Nguessi, *Etumba*, p. 3-4.

<sup>1676</sup> Patrice YENGO, *La guerre civile de Congo-Brazzaville (1993-2002)* – « *Chacun aura sa part* », Karthala, 2006, p. 96-109.

les événements les plus cruciaux. Ces difficultés témoignèrent de la reprise en main de la Conférence nationale par les aînés politiques, dont Pascal Lissouba et André Milongo, que laissait présager le « J'assume » de Denis Sassou-Nguesso<sup>1677</sup>.

Ce fut néanmoins au Togo que la phase des déclarations fut la plus périlleuse, en raison de l'impuissance du Présidium à contenir les débats. En effet, bien qu'il ne soit pas pleinement institutionnalisé, le bon déroulement de cette phase nécessitait « *qu'un minimum de règles soit respecté pour la distribution et l'exercice de la parole ce qui suppose une forte autorité dans la direction des débats. Déjà très éprouvé par l'effort qu'il dut faire pour ramener le calme au sein de ses troupes, le président décid[a] de donner du mou et de laisser les délégués prendre quelques libertés avec le règlement intérieur et ses contraintes. Accusé de dictature, il pratiqu[a] la politique du laissez-faire et se content[a] de faire passer le micro au premier qui le demand[ait]* »<sup>1678</sup>. Dès lors, « *le spectacle [était] devenu habituel d'une queue d'intervenants devant le micro, prenant la parole avant qu'on la leur donne, la gardant sans vergogne pour répéter, en d'autres termes et pas forcément meilleurs, ce que le prédécesseur avait déjà raconté* »<sup>1679</sup>.

Dans une logique de défolement, les déclarations des conférenciers togolais se distinguèrent également par leur incohérence. Stéphane Scrive précise à ce sujet : « *ces débats prennent souvent un ton violent. Les plus virulents sont les Franco-Togolais qui ont retrouvé la « terre de leurs aïeux » sans perdre pour autant la protection que leur confère leur passeport français. Sans attendre, ils ont annoncé la couleur. De la tribune qui leur est offerte ils veulent faire un tribunal et c'est un véritable réquisitoire qu'ils forment dès que la parole leur est donnée. On voit et on entend des choses étonnantes. On apprend de la bouche du représentant de « SOS nature » que la politique de protection de la faune est condamnable et que la chasse aux animaux sauvages est justifiée notamment celle des éléphants rangés parmi les carnassiers. On écoute une histoire du Togo aux portes de la légende, celle d'un pays qui après l'espoir de lendemains enchanteurs assuré par Sylvanus Olympio aurait connu, depuis, un véritable calvaire* »<sup>1680</sup>.

D'abord débordé, le président de la Conférence nationale togolaise parvint finalement à clore cette phase en renvoyant les très nombreuses déclarations qui n'avaient pu être prononcées devant les commissions spécialisées<sup>1681</sup>. Pourtant, le défolement verbal n'était pas achevé. Cette succession des moments au cours desquels les délégués venaient exprimer leurs récriminations contribua d'ailleurs très largement à la dérive des débats.

<sup>1677</sup> Abel KOUVOUAMA, « Conférence nationale et modernité religieuse au Congo », in CURAPP, *Questions sensibles*, PUF, 1998, p. 390.

<sup>1678</sup> Stéphane SCRIVE, *La crise de la Démocratie en Afrique – L'exemple du Togo*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2009, p. 89.

<sup>1679</sup> Stéphane SCRIVE, *La crise de la Démocratie en Afrique – L'exemple du Togo*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2009, p. 93.

<sup>1680</sup> Stéphane SCRIVE, *La crise de la Démocratie en Afrique – L'exemple du Togo*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2009, p. 91.

<sup>1681</sup> Stéphane SCRIVE, *La crise de la Démocratie en Afrique – L'exemple du Togo*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2009, p. 107.



Suite aux déclarations, l'assemblée plénière entama en effet les discussions relatives à l'adoption de la déclaration de politique générale. Le premier sujet étant les atteintes aux droits de l'homme, elles furent l'occasion d'une nouvelle série de dénonciations, d'abord concernant les faits anciens commis au cours de la mise en place du régime Eyadéma, puis afférentes aux événements récents<sup>1682</sup>. Les travaux s'enlisèrent à nouveau, jusqu'à ce que le Présidium réussisse à renvoyer les dernières interventions devant la commission prévue à cet effet. Au Togo, la paralysie du processus transitionnel ne fut donc évitée que par un sursaut de dernière minute. Toutefois, le climat délétère dans lequel elle s'était déroulée pesa considérablement sur la suite des travaux.

En dépit de la désorganisation générale, les dénonciations permirent d'affaiblir, pour un temps, le Président Eyadéma. Lui-même, habitué à être perpétuellement loué, fut déstabilisé par la catharsis au sein de la Conférence nationale<sup>1683</sup>. Le discours de clôture qu'il fit lire le 28 août 1991 s'étonnait du caractère changeant de l'Homme et était une sorte de *mea culpa*, témoignant de son désarroi : « *Pour d'autres, ce que nous avons réalisé est loin de satisfaire l'attente du peuple. Quoi de plus naturel. Si la Conférence Nationale qui vient de s'achever a été l'occasion pour bon nombre de Togolais de faire la critique de son Gouvernement et de son chef, elle a été aussi le début d'une vaste opération de sensibilisation politique. (...) Mais par-delà les déballages, les insultes et les procès d'intention, les contrevérités, les vraies et les fausses révélations, cette Conférence Nationale, s'inscrivait dans la logique d'une psychothérapie collective indispensable à la libération des consciences et à la réalisation de la grande réconciliation nationale (...) C'est dire combien il est difficile de connaître l'étendue de ses défauts et les limites de ses qualités. Seul un observateur neutre peut poser un regard objectif sur vos actions et éclairer votre entreprise. J'ai écouté avec beaucoup d'humilité, de courage, les débats libres et démocratiques qui ont été organisés durant cette Conférence nationale* »<sup>1684</sup>. Même si les délégués s'étaient laissés emporter par l'outrance, la libération de la parole avait donc au moins permis de faire connaître, nationalement et internationalement, les méfaits du régime RPT<sup>1685</sup>.

Comme le laissait supposer la mainmise de l'opposition sur sa préparation, la Conférence nationale du Niger connut également une longue phase de défoulement. L'ordre du jour voté le 10 août 1991 comprenait ainsi seize pages, dont une large part consacrée à l'examen du passé<sup>1686</sup>. Les questions politiques devaient en outre être examinées en priorité et plus de 180 affaires portant sur les crimes et abus politiques,

1682 Stéphane SCRIVE, *La crise de la Démocratie en Afrique – L'exemple du Togo*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2009, p. 109-112.

1683 Jean Yaovi DEGLI, *Togo : la tragédie africaine*, Editions Nouvelles du Sud, 1996, p. 108.

1684 Assiongbor FOLIVI, *Gnassingbe Eyadema – Discours et allocutions (1987-1992)*, Volume IV, L'Harmattan, 2010, p. 259-262.

1685 Aboudou Salami MANAM SANI, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, p. 114-119.

1686 Jean-Jacques RAYNAL, *Les institutions politiques du Niger*, Sépia, 1993, p. 62-63.

économiques, sociaux et culturels figuraient à l'ordre du jour<sup>1687</sup>. Jean-Jacques Raynal estime que la Conférence nationale nigérienne fut en cela bien plus proche de celle du Congo, que de celle du Bénin. Son Président eut même, en dépit de son autorité, des difficultés à contenir les débats. En effet, « *les extrémistes de tous bords, au premier rang desquels les étudiants, monopolis[er]ent le devant de la scène où ils se f[ire]nt bien plus remarquer par leur virulence que par leur sens des responsabilités* ». Les travaux s'enlisèrent ainsi durant plusieurs jours dans le défoulement, ce qui devint très problématique après que la Conférence nationale eut dissous le Gouvernement, le 10 septembre.

Alors que ses travaux avaient commencé le 29 juillet 1991 et qu'ils ne devaient durer que quarante jours, les travaux en commission ne purent ainsi débiter que le 9 septembre. Les travaux en plénière reprurent le 19 septembre et furent à nouveau l'occasion de défoulement. La Conférence nationale ne clôt finalement ses travaux que le 3 novembre. Le plus problématique pour la transition fut qu'elle ait fait prévaloir sa première mission (dresser un bilan des régimes précédents) sur la seconde (dégager clairement les bases républicaines et démocratiques du Niger de demain)<sup>1688</sup>. Si la I<sup>ère</sup> République fut peu évoquée, le régime d'exception de Seyni Kountché occupa longuement les discussions. Le règlement de compte avec les militaires fut patent, au point qu'ils finirent par quitter la Conférence et n'y revinrent que grâce à la pression exercée par le Président Saïbou. Les Nigériens conservent d'ailleurs le souvenir d'une Conférence nationale transformée en tribunal permanent, notamment au travers des travaux de la Commission crimes et abus.

Cette prévalence du traitement du passé constitua une faille de la Conférence nationale, car, en dépit du volumineux cahier des charges qu'elle transmitt aux institutions de transition, les très longues journées consacrées au défoulement verbal empêchèrent de véritables réflexions sur le projet de société. Jean-Claude Maignan a toutefois tempéré ce jugement en estimant qu'une partie des Nigériens se sentirent libérés à l'issue de la Conférence nationale, qui leur avait rendu la parole, même si, pour beaucoup, ce ne fut que par procuration.

Faire le bilan du passé fit en effet resurgir toutes les ombres de l'histoire nigérienne. Comme l'indique le Président André Salifou lui-même<sup>1689</sup>, toutes furent évoquées : la prise du palais de Diori Hamani, les complots de 1970, 1975 et 1983, de même que les affaires de Tchintabaraden et la tuerie du 9 février 1990<sup>1690</sup>. Il confirme qu'elles tendirent parfois fortement l'atmosphère, mais que certains moments furent particulièrement marquants et importants pour l'émergence de la vérité.

<sup>1687</sup> Agence Nigérienne de presse, *Niger Conférence Nationale Souveraine - Sélection des dépêches*, p. 22.

<sup>1688</sup> Jean-Claude MAIGNAN, *La difficile démocratisation du Niger*, Editions Ginette Fabre et Jean-François Lionnet, CHEAM, 2000, p. 64-67.

<sup>1689</sup> André SALIFOU, « Evolution du processus démocratique nigérien de 1991 à 1999 », Actes de la Conférence régionale africaine préparatoire à la IV<sup>e</sup> Conférence mondiale sur les Démocraties nouvelles et rétablies, OIF, Cotonou, du 4 au 6 décembre 2000, p. 132-137.

<sup>1690</sup> Plusieurs personnes furent tuées dans le cadre de la répression d'une manifestation étudiante.

L'audition de Amadou Oumarou, dit Bonkano, fut de ceux-là. Cet ancien conseiller spécial de Seyni Kountché était en exil en Europe depuis la tentative de coup d'Etat manquée de 1983, mais il avait informé la Conférence nationale qu'il était prêt à venir témoigner en échange d'une amnistie politique. Elle lui fut accordée, sans restitution des biens confisqués. Son audition dura quatorze jours, durant lesquels l'assemblée plénière resta comble. S'il fit certaines révélations concernant l'échec de la révolution de palais de 1983, il refusa en revanche de reconnaître toute responsabilité dans le Bureau de coordination et de liaison, la police politique qui avait terrorisé les Nigériens.

Les affaires de Tchín-Tabaraden<sup>1691</sup> suscitèrent également une grande émotion et furent décisives. Plusieurs Touaregs, victimes de la répression, réclamèrent la sanction des militaires responsables de l'opération. Toutefois, une seule mesure fut finalement prise contre le capitaine Maliki Boureïma, mis à la disposition de la Justice militaire. La frustration conduisit des militants touaregs de l'Union pour la démocratie et le progrès social, parti représenté au sein de la Conférence nationale, à demander l'instauration du fédéralisme afin d'être à même de régler eux-mêmes leurs affaires. La Conférence nationale refusa toutefois. Le 19 octobre 1991, alors que ses travaux n'étaient même pas encore achevés, les Touaregs rassemblés dans le Kori d'Agadour créèrent alors clandestinement le Front de libération de l'Aïr et de l'Azawad (FLAA).

En raison des longs moments consacrés au défoulement et à l'examen du passé, le Président Salifou reconnaît que le bilan de la Conférence nationale fut composite<sup>1692</sup>. Il estime néanmoins que ce résultat était inévitable et même souhaitable : *« comment en serait-il autrement ? Après tant d'années de silence, passées sous des régimes militaires ou de parti unique, les premières paroles libres des Nigériens ne pouvaient que dépasser parfois la mesure, comme portées par un besoin de défoulement collectif. Les délégués participant au grand forum se sont ainsi montrés dans leur majorité des adversaires résolus des pouvoirs établis passés et présents. Aucune occasion n'a été manquée par eux pour en faire impitoyablement le procès »*.

Au Niger, comme au Congo et au Togo, la transformation de la plénière en catharsis pesa donc sur le déroulement de la transition constitutionnelle en altérant la rationalité des débats. Elle présenta toutefois l'avantage – dans tous les pays organisateurs d'une CNS – de libérer la parole et de désacraliser les Présidents responsables de la dictature, ce qui était susceptible de contribuer à la démocratisation. L'analyse comparative démontre donc la pertinence de la solution mise en œuvre au sein de la Conférence nationale du

<sup>1691</sup> En 1985, de violents heurts entre les Touaregs et d'autres communautés se produisirent. Associés à la sécheresse, ils conduisirent plusieurs dizaines de milliers de personnes à fuir en Lybie. En 1987, le nouveau Président Ali Saïbou les incita à rentrer en promettant aides et amnistie. 18 000 personnes revinrent et furent installées dans des camps. Finalement inquiètes du risque qu'elles représentaient, l'armée procéda à de très nombreuses arrestations parmi elles. Dans la nuit du 6 au 7 mai 1990, des jeunes tentèrent alors d'occuper la gendarmerie et s'emparèrent d'une partie de l'arsenal. En représailles, la ville fut bombardée et de nombreuses arrestations eurent lieu dans la région.

<sup>1692</sup> André SALIFOU, « Evolution du processus démocratique nigérien de 1991 à 1999 », Actes de la Conférence régionale africaine préparatoire à la IV<sup>e</sup> Conférence mondiale sur les Démocraties nouvelles et rétablies, OIF, Cotonou, du 4 au 6 décembre 2000, p. 138.

Bénin, tout en révélant que si elle n'affecta pas la rationalité de la transition dans ce pays, ce fut en raison de la modération des participants et de la fermeté de Mgr de Souza.

Dès lors, l'observation du défoulement verbal au sein de la Conférence nationale du Bénin et des CNS atteste qu'elles furent adaptées à une culture spécifique, car leur substance normative, ritualisée et moulée sur la palabre contribua à leur efficacité dans un contexte géographique donné. Cette analyse confirme également l'existence de particularités nationales suggérant que la Conférence nationale fut un organe originaire de transition spécifiquement ajusté aux réalités politiques béninoises.

## SECTION 2. L'ADAPTATION AU CONTEXTE POLITIQUE

Inédite et indéfinie, la Conférence nationale du Bénin put être adaptée par ses participants à leur propre identité. Les rites, les symboles et le défoulement verbal facilitèrent ainsi son appropriation, sans l'empêcher d'être un organe constituant efficace ayant en dix jours déconstitutionnalisé le régime, déterminé les institutions de transition et fixé la procédure reconstituante et les linéaments de la future Constitution. Au contraire, les pratiques culturelles développées favorisèrent même le déroulement d'un processus constituant inclusif et consensuel, car elles accompagnèrent la gestion du passé.

Pourtant, la Conférence nationale du Bénin fut la seule à permettre une consolidation démocratique réussie. Toutes les transitions constitutionnelles menées dans le cadre des CNS postérieures échouèrent soit avant l'adoption de la Constitution (Zaïre), soit à générer une alternance politique (Togo et Tchad), soit à consolider le régime démocratique (Congo et Niger). Or, non seulement les CNS présentèrent toutes la même adaptation culturelle, en dépit de particularismes nationaux marginaux, mais elles avaient aussi toutes les mêmes structures internes. A de rares exceptions près, elles s'appuyèrent également sur une même méthodologie. Comment expliquer alors que seule la Conférence nationale du Bénin soit parvenue à remplir son office ?

Sa singularité fut en réalité déjà soulignée à de nombreuses reprises précédemment. En dépit de leur similarité, la Conférence nationale du Bénin semble n'avoir paradoxalement pas été une CNS comme les autres, bien qu'elle en fût la matrice. Son originalité ne résida pas dans des caractéristiques spécifiques, puisqu'elle les partagea avec les autres, mais dans leur cohérence avec la logique de la transition béninoise. Cette rationalité s'explique par le fait que ces caractéristiques avaient été façonnées au Bénin, par les acteurs et le processus béninois, afin de résoudre les problèmes et défis auxquels ils étaient confrontés.

En conséquence, les propriétés du droit constitutionnel de transition béninois furent parfaitement ajustées au contexte politique de ce pays, ce qui les rendit efficaces et fit reposer la transition sur un cercle vertueux. En effet, non seulement la Conférence nationale, telle qu'elle fut définie au Bénin, était adaptée aux réalités politiques de la transition

béninoise, dont elle favorisa alors le bon déroulement (§ 1), mais les décisions qu'elle prit concernant l'avenir étaient également adéquates avec elles (§ 2), ce qui était essentiel à la consolidation démocratique (§ 3)

## § 1. Une révolution constitutionnelle consensuelle cohérente avec le contexte politique

Au Bénin, le droit constitutionnel de transition présente des propriétés atypiques, tenant aux caractéristiques organiques de la Conférence nationale, ainsi qu'au processus spécifique qu'elle généra. A l'exception des particularités culturelles précédemment évoquées, toutes peuvent être synthétisées par la fiction de la souveraineté de la Conférence nationale. Au fil du processus, le droit constitutionnel de transition fut en effet construit autour d'un paradoxe : la révolution constitutionnelle consensuelle.

Le droit constitutionnel de transition béninois reposa alors sur la conciliation de caractéristiques distinctives d'un processus négocié et d'un processus révolutionnaire. Ses deux principes directeurs furent en effet, dès l'amorce du processus, l'inclusion et le consensus, que la Conférence nationale compléta par sa déclaration de souveraineté. Cette dernière rationalisa la transition en aidant la Conférence nationale à imposer le changement par la normativisation de ses décisions et par le renforcement de sa puissance de négociation. Réciproquement, elle le complexifia, car la Conférence nationale décida de maintenir l'inclusion et le consensus et dut alors concilier deux logiques normalement antithétiques. Comme il l'a été démontré lors de l'analyse du processus, elle fit néanmoins toujours prévaloir la préservation de l'inclusion et du consensus sur les effets naturels de sa souveraineté, lorsqu'elle fut contrainte à des arbitrages.

Cette conciliation est à l'origine des apparentes anomalies du droit constitutionnel de transition au regard de la souveraineté de la Conférence nationale :

- maintien en fonction du Président responsable de la dictature jusqu'à la fin de la transition ;
- participation des institutions de l'ancien régime à la déconstitutionnalisation après la déclaration de souveraineté et actes déconstituants par le Président lui-même ;
- autolimitation de la Conférence nationale qui se borne à adopter des décisions préconstituantes procédurales et matérielles ;
- constitutionnalisation formellement restreinte de la Constitution de transition et des décisions préconstituantes.

La mise en œuvre d'une révolution constitutionnelle consensuelle, principale originalité de la transition constitutionnelle béninoise, se reflète donc dans le droit constitutionnel de transition, puisque ce dernier se distingue par une ingénierie spécifique. Toutefois, sa conception fut surtout exigeante sur le plan politique, car la révolution constitutionnelle consensuelle menée par la Conférence nationale du Bénin cumula les défis.

A l'instar des processus menés dans le cadre des organes originaires de transition inclusifs strictement politiques, les membres de la Conférence nationale devaient initialement parvenir à un consensus sur des décisions assez nombreuses et complexes, ce qui était déjà ardu. L'option prise en faveur de la révolution constitutionnelle corsa la difficulté. Les membres de la Conférence nationale durent, d'une part, parvenir à un accord sur la déclaration de souveraineté elle-même et, d'autre part, s'entendre sur un nombre de décisions bien plus important que prévu (institutions de transition et procédure reconstituante notamment). La Conférence nationale dut ensuite engager des négociations avec le Président afin qu'il admette la déclaration de souveraineté. Pour ce faire, elle dut concéder son maintien jusqu'à la fin de la transition, ce qui généra deux nouveaux obstacles à surmonter. Du côté de l'opposition, les acteurs durent se résoudre à ne pas aller jusqu'au bout de la logique de la déclaration de souveraineté en acceptant de ne pas renverser le Président et de modérer l'exercice du pouvoir constituant. De son côté, ce dernier dut aussi se résigner à trois concessions pour justifier son maintien : il reconnut publiquement sa responsabilité dans les erreurs commises par le passé, s'engagea à appliquer les décisions de la Conférence nationale et accepta de voir ses prérogatives réduites.

Dès lors, la réussite des travaux de la Conférence nationale reposa sur un enchaînement de négociations complexes imposant aux acteurs de parvenir à des compromis et de faire – pour les deux parties – des concessions majeures. Ces renoncements étaient d'autant plus frustrants qu'ils n'avaient été complètement prévus ni par le camp présidentiel, ni par l'opposition. Le Président espérait en effet circonscrire la Conférence à un rôle consultatif, tandis que l'opposition envisageait de tirer les pleins effets de sa déclaration de souveraineté. Dès lors, la révolution constitutionnelle consensuelle conduite par la Conférence nationale imposa à tous les acteurs une grande modération et un grand sens du consensus.

En outre, sa réussite ne nécessita pas seulement les efforts consentis durant la Conférence nationale. Le passage à la période transitoire exigea aussi que tous les acteurs acquiescent à un pari. Le camp présidentiel dut admettre l'aléa d'être finalement renversé, tandis que l'opposition dut accepter le risque que le Président parasite la fin de la transition, voire n'applique pas les décisions prises. Certes, leur constitutionnalisation devait favoriser leur mise en œuvre et permit de sécuriser les participants. Toutefois, dans un contexte post-autoritaire, la normativisation n'était pas une garantie absolue et elle fut en outre formellement imparfaite en raison de l'autolimitation de la Conférence nationale. Les acteurs durent alors se résoudre à renouer un lien de confiance entre les deux camps, ce qui était une condition particulièrement difficile. Enfin, tous durent affronter les affres de la période transitoire, c'est-à-dire non seulement résoudre les problèmes concrets qu'elle posait (mettre en place les institutions de transition, mettre en œuvre la procédure reconstituante et organiser les élections), mais aussi supporter la cohabitation et la concurrence institutionnelle et résoudre les conflits qu'elle générerait. En raison de la révolution constitutionnelle consensuelle, la seconde phase de la transition maintint donc

un très haut niveau d'exigence politique. Les acteurs des deux camps étaient en effet contraints de se conformer aux règles qu'ils avaient établies, tout en persévérant dans la modération et le compromis.

Au Bénin, la révolution constitutionnelle fut particulièrement efficace, puisqu'elle joignit l'inclusion et le consensus à la transformation de la Conférence nationale en organe constituant, mais elle exigea concomitamment beaucoup des acteurs, tout particulièrement dans le contexte d'une transition. Elle fut pourtant rationnelle, car elle fut générée par un contexte spécifique, qui la rendit possible. Plusieurs facteurs contribuèrent en effet à son succès.

Le premier fut indéniablement la qualité de l'organisation de la Conférence nationale : sa taille raisonnable et sa composition équilibrée favorisèrent la réussite des négociations, de même que les documents préparés en amont des travaux et les structures internes dont l'avait dotée le Comité préparatoire. Plus prosaïquement, l'absence de *per diem* évita également que les discussions ne s'éternisent, car les délégués n'avaient aucun intérêt financier à les faire durer.

Le deuxième facteur fut humain, car les qualités de Mgr de Souza et de Mathieu Kérékou furent déterminantes dans l'émergence du consensus. Si le premier n'avait pas fait preuve d'un grand sens de l'équilibre, de finesse et de charisme, il est très probable que les résultats de la Conférence nationale auraient été fort différents. Le comportement du Président fut tout aussi décisif. Sa capacité à reconnaître sa défaite et à rechercher un compromis pour en sortir par le haut fut en effet essentielle dans la réussite de la révolution constitutionnelle consensuelle. Il en récolta certes les fruits lors de sa réélection en 1996 et sans doute cet objectif participa-t-il de son engagement dans la transition. Il faut néanmoins reconnaître qu'il sut – avant même que la conditionnalité démocratique n'ait pris toute sa vigueur – ne pas s'arc-bouter à ses fonctions et se plier au changement. Or, cette attitude n'est pas si courante parmi les dictateurs, y compris placés dans des situations quasi désespérées.

Bien que capitales, les deux têtes de la transition béninoise ne furent pas seules responsables du succès du processus, car il fallut une discipline, au moins relative, de tous les groupes pour que la révolution constitutionnelle consensuelle fonctionne. Les dignitaires du régime, l'armée et les groupes de l'opposition durent aussi en assumer les incidences. Les débordements somme toute modérés des travaux de la Conférence nationale en attestèrent, car toutes les composantes participèrent presque sans discontinuer aux débats sans provocation excessive. La présence de personnalités et d'intellectuels, ainsi que l'existence de groupes organisés et d'une population mobilisée autour de la Conférence nationale contribuèrent à cet « ordre », ainsi d'ailleurs qu'à l'efficacité des discussions et des solutions trouvées. L'investissement de la société civile béninoise se confirma d'ailleurs lors de la consolidation durant laquelle elle eut une influence décisive. Son évolution au fil du processus de démocratisation confirma qu'« *un ordre démocratique ne peut se concevoir sans société civile* », mais que « *le*

*potentiel démocratique de cette société civile est lui-même fonction de la teneur démocratique de l'Etat* »<sup>1693</sup>.

La révolution constitutionnelle consensuelle béninoise fut donc d'abord adaptée au contexte politique, car elle était ajustée aux « ressources humaines », c'est-à-dire aux qualités des acteurs, à un certain sens des responsabilités et à une société valorisant la recherche de l'unité. Ce premier constat ne doit toutefois pas conduire à l'angélisme. Si les acteurs furent capables de mettre en œuvre ses qualités, ils ne furent pas animés par la seule volonté de faire réussir la démocratisation. Au contraire, la révolution constitutionnelle consensuelle fut efficace, car les rapports de force les incitaient, voire les contraignaient, à la coopération. L'observation de la proclamation de la souveraineté de la Conférence nationale a permis de le démontrer. Le Président Kérékou a bel et bien cherché à l'éviter autant qu'il le pouvait, tandis que certains acteurs de l'opposition étaient fermement résolus à le renverser. Ce fut le réalisme, qui les contraignit à renoncer. En raison de l'équilibre des rapports de force, le refus du compromis aurait en effet représenté un coût trop élevé et/ou un aléa trop grand pour que les acteurs privilégient cette solution. Tous s'y résolurent alors, comme ils avaient initialement accepté la formation de la Conférence nationale. Ainsi, la révolution constitutionnelle consensuelle béninoise naquit d'un réel équilibre des forces, qui la rendait cohérente et fut ensuite le socle de son déroulement.

La réussite du processus fut facilitée par le fait que le pacte passé entre les acteurs entretint cet équilibre. Le Président Kérékou conserva une place importante en demeurant en fonction et son implication dans la mise en œuvre des décisions permit son renforcement, ce qui lui donnait intérêt à persévérer et tenir parole. De leur côté, les acteurs de l'opposition furent également confortés par la réussite de leur déclaration de souveraineté et par leur accès aux institutions de transition, qui les plaça en position de veiller à l'attitude du Président. Au Bénin, l'équilibre des rapports de force se maintint ainsi jusqu'à la fin du processus, ce qui incita les acteurs à se conformer aux règles établies. Réciproquement, ils y furent aidés par la pertinence de ces règles. La cooptation, la composition resserrée du HCR ou encore le bicéphalisme de l'Exécutif facilitaient en effet la préservation du consensus.

L'équilibre des forces du camp présidentiel et de l'opposition, et donc le contexte politique au sens strict, fut ainsi cardinal pour la mise en œuvre de la révolution constitutionnelle consensuelle. Il conditionnait d'ailleurs son effectivité, car il ne peut y avoir de négociations réelles et donc de consensus véritable, que si les parties en présence disposent de ressources équivalentes conduisant à ce que chacune puisse imposer et doive concéder.

Au Bénin, l'imprévisibilité du processus eut enfin une influence majeure. Aucune Conférence nationale souveraine n'avait jamais été organisée précédemment et les

<sup>1693</sup> Voir notamment Michel CAMAU, « Sociétés civiles réelles et téléologie de la démocratisation », *Revue internationale de politique comparée*, 2002/2, vol. 9, p. 219.



négociations furent toujours aléatoires, ce qui conduisit à ce que les instruments mis en œuvre ne soient pas prédéterminés, mais jaillissent des rapports de force réels. Les acteurs purent également façonner sans contrainte la méthode de leur choix, car ils n'étaient pas liés par un quelconque précédent. Ainsi, la révolution constitutionnelle consensuelle ne résulta pas d'une option définie *in abstracto*, mais des circonstances qui l'imposèrent, et était donc – de fait – congruente avec le contexte politique. De même, les décisions de la Conférence nationale relative à la période transitoire (le recours à la cooptation, la composition du HCR ou encore le bicéphalisme de l'exécutif) furent exclusivement décidées à l'issue des différentes discussions, ce qui favorisa une cohérence d'ensemble du droit constitutionnel de transition.

Sous un angle plus stratégique, l'imprévisibilité fut également bénéfique, car elle plaça les acteurs dans une situation d'incertitude, qui évita les stratagèmes et les arrières pensées. En effet, « *les acteurs de la transition jouent des « jeux transitionnels »*. (...) *L'incertitude du résultat, pas seulement sur le succès de la stratégie mise en œuvre mais aussi sur la solution politique qu'il constitue, la non-linéarité des processus de transition (parfois réversibles, et conduisant souvent à des conséquences non voulues), l'imprévu, constitu[ent] le cœur du « jeu transitionnel »* »<sup>1694</sup>. Ainsi, les acteurs béninois ne purent que réagir face aux solutions élaborées et non les anticiper, puisqu'elles s'élaboraient *in concreto* et par à coup, et durent également tenir compte de l'incertitude dans leurs prises de décision. Dès lors, l'instrumentalisation et les stratégies furent nécessairement limitées.

Au Bénin, la poursuite d'une révolution constitutionnelle consensuelle fut donc justifiée par le contexte politique et facilitée par le contexte politique : elle n'était cohérente qu'en raison de l'équilibre des forces et son déroulement le nécessitait. La recherche d'une conciliation entre révolution et négociation dans la perspective de préserver le consensus, l'inclusion et l'effectivité des décisions prises exigent en effet un sens de la modération et une capacité au compromis, qui imposent une bonne organisation des travaux, des acteurs présentant des qualités spécifiques et surtout des rapports de force les contraignant à coopérer. Cela vaut tant pour l'opposition, que pour le camp présidentiel. A défaut d'un tel contexte, la révolution constitutionnelle consensuelle ne peut opérer, ce que démontre l'analyse comparative.

Toutes les CNS postérieures présentèrent certes des caractéristiques analogues à la Conférence nationale du Bénin et menèrent en apparence un processus similaire, à l'exception de l'adoption directe de la Constitution de transition. Toutefois, aucune, hormis dans une certaine mesure celle du Congo, ne réalisa en fait une révolution constitutionnelle consensuelle. En effet, le contexte dans lequel elles furent mises en place ne le permit pas.

<sup>1694</sup> Richard BALME et Bruno CAUTRES, « La rationalité et les fondements sociologiques de la Démocratie », *L'Année sociologique*, vol. 47, 1997, n° 2, p. 35.

Leurs conditions d'organisation furent en premier lieu différentes. Le nombre de participants et la durée des travaux des CNS postérieures diffèrent notamment significativement de ceux de la Conférence nationale du Bénin, comme le montre le tableau ci-dessous.

**TABLEAU 26. Tableau comparatif des caractéristiques techniques de la Conférence nationale du Bénin et des autres CNS**

	Bénin	Congo	Togo	Niger	Zaire	Tchad
<b>Nombre de délégués</b>	493	1 200	960	1 204	2 850	832
<b>Durée approximative</b>	10 jours	3 mois et demi	1 mois et demi	3 mois	1 an et 4 mois	2 mois et demi

Loin d'être anecdotiques, ces éléments sont en réalité révélateurs du degré de préparation de chaque CNS, de la capacité des acteurs à parvenir à un accord et du climat dans lequel se déroulèrent les débats. La durée des travaux est à cet égard doublement problématique, car elle traduit la difficulté à trouver un consensus, mais le rend également plus difficile. Comme l'a précisé Jean-Jacques Raynal, « *dès que l'Assemblée devient pléthorique (...) et qu'elle s'éternise (...), elle sombre dans l'irrationnel et tourne au psychodrame* »<sup>1695</sup>. La différence d'intensité du défoulement verbal au sein de la Conférence nationale du Bénin et dans les autres CNS est à cet égard symptomatique. Or, si de telles négociations ne peuvent jamais être parfaitement sereines eu égard à leurs enjeux et à l'antagonisme des acteurs, elles exigent néanmoins un calme et un ordre minimaux pour que des débats sérieux puissent se tenir quant aux choix à opérer pour l'avenir. Au regard de leurs conditions d'organisation, auxquelles s'ajouta fréquemment le versement de *per diem*, les CNS postérieures présentaient donc une première différence significative avec la Conférence nationale du Bénin. Sa portée n'excluait toutefois pas qu'une révolution constitutionnelle consensuelle soit possible.

Un deuxième élément contextuel était en revanche plus décisif : lorsqu'elle fut reprise suite à l'expérience du Bénin, la Conférence nationale n'était plus un organe inédit, mais avait au contraire été déjà définie. Elle n'offrait dès lors plus la même plasticité. Dans le cadre des CNS postérieures, peu d'innovations furent effectivement apportées aux solutions dégagées au Bénin. Cette reproduction a parfois été expliquée par la collaboration des experts à ces processus transitionnels<sup>1696</sup>. Ainsi, le Professeur Dossou,

<sup>1695</sup> Jean-Jacques RAYNAL, « Les conférences nationales en Afrique : au-delà du mythe, la Démocratie ? », *Revue du droit des pays d'Afrique*, L'inconnu, octobre 1994, n° 826, p. 319.

<sup>1696</sup> Daniel BOURMAUD et Patrick QUANTIN, « Le modèle et ses doubles : les conférences nationales en Afrique noire (1990-1991) », in Yves MENY, *Les politiques du mimétisme institutionnel – La greffe et le rejet*, L'Harmattan, « Logiques politiques », 1993, p. 180.

éminent juriste, qui contribua fortement au succès de la Conférence nationale béninoise, fut consulté dans la plupart des pays ayant choisi cette formule. Il fut également fait appel à des constitutionnalistes français, ce qui aurait concouru à ce que les CNS postérieures suivent le même plan et abordent le changement au sein des mêmes cadres que la Conférence nationale du Bénin.

Quelles qu'en soient les raisons, les CNS postérieures ne se construisirent donc pas, sauf la question de leur souveraineté, au fil de leur déroulement. Contrairement aux acteurs béninois, les nouveaux participants, mais aussi les Présidents, purent alors réfléchir à des stratégies applicables aux différentes étapes de la transition. Leurs manœuvres pesèrent sur le déroulement des CNS postérieures et « *obscurcir[e]nt la deuxième vague de conférences, celle de 1991* »<sup>1697</sup>. Elles étaient d'autant plus dommageables, que chaque catégorie d'acteurs avait une perception différente de la nature de la Conférence nationale. Cette différenciation résultait de l'écart entre la révolution constitutionnelle consensuelle réalisée au Bénin et le noyautage présidentiel du processus mené au Gabon. Ces deux expériences avaient en effet montré que l'organisation d'une Conférence nationale était susceptible de conduire à deux résultats distincts.

Tout en reconnaissant le consensus comme mode d'arrêt des décisions, les acteurs de l'opposition considérèrent fréquemment la Conférence nationale comme un organe révolutionnaire. Or, cette acception était non seulement contraire à la logique profonde de la transition béninoise, mais surtout incompatible avec les caractéristiques qu'ils reproduisirent. Le maintien du Président n'était en effet rationnel qu'à la condition d'un réel accord préalable avec lui avant la seconde phase de la transition. De leur côté, la plupart des Présidents se fondaient au contraire sur le précédent gabonais et espéraient empêcher – à un moment ou un autre du processus – que la Conférence nationale ne produise des effets réels. Les deux catégories d'acteurs avaient donc des visions diamétralement opposées d'un organe au sein duquel ils étaient supposés collaborer, ce qui ne semblait pas devoir faciliter l'émergence d'un consensus.

Enfin, les rapports de force et les qualités des acteurs n'étaient naturellement pas identiques selon les pays, ce qui aurait d'ailleurs dû les inciter à s'interroger davantage sur la pertinence d'organiser une Conférence nationale. Au regard de son ambiguïté, il est toutefois possible que sa véritable nature et ses véritables exigences n'aient pas été saisies. Il est également possible que les acteurs de l'opposition aient espéré que l'organisation de la Conférence nationale suffirait à dupliquer le miracle béninois. Malheureusement, négocier avec Mobutu, Eyadéma ou Déby n'équivaut pas à négocier avec Kérékou, de même que la capacité à rechercher un compromis de l'opposition fut loin d'être semblable dans tous les pays. Dès lors, même s'ils mobilisèrent le même organe et le même droit constitutionnel de transition, les processus menés dans le cadre des CNS

1697 Daniel BOURMAUD et Patrick QUANTIN, « Le modèle et ses doubles : les conférences nationales en Afrique noire (1990-1991) », in Yves MENY, *Les politiques du mimétisme institutionnel – La greffe et le rejet*, L'Harmattan, « Logiques politiques », 1993, p. 180.

postérieures eurent en fait une nature profondément différente de la transition béninoise. A l'exception relative de la transition congolaise, aucun ne donna lieu à une véritable révolution constitutionnelle consensuelle.

Au Togo, au Zaïre et au Tchad, il n'y eut ainsi jamais un consensus réel entre l'opposition et le camp présidentiel, car les Présidents n'acceptèrent effectivement ni la souveraineté de la Conférence nationale, ni la réduction de leurs prérogatives.

La Conférence nationale togolaise fut prise d'assaut par l'opposition, qui la transforma en tribunal et profita de sa posture pour imposer des mesures sévères au Président, sans jamais avoir négocié avec lui son accord pour les appliquer, ce qui était incohérent dans le cadre d'une révolution constitutionnelle consensuelle. Mgr Kpodzro fut loin de jouer à cet égard un rôle similaire à celui de Mgr de Souza. Or, comme le Président Eyadéma disposait de la force publique, il lui fut très facile de reprendre le contrôle du processus lors de sa seconde phase, les institutions de transition étant en fait incapables de fonctionner sans son appui. Il obtint alors la renégociation des décisions prises par la Conférence nationale et retourna la transition à son avantage.

Au Zaïre, la révolution constitutionnelle consensuelle connut une altération similaire, mais dans des proportions différentes. L'opposition menée par Etienne Tshisekedi eut certes une attitude assez agressive, mais la CNS eut dans son ensemble une démarche de construction du consensus, Mgr Monsengwo multipliant les tentatives de négociation avec Mobutu. En revanche, ce dernier n'accepta jamais la démocratisation et disposait des ressources pour l'empêcher. Bien avant la fin des travaux, il développa de nombreuses stratégies afin de compromettre le processus et ne respecta jamais les termes des négociations auxquelles il participa. Au Zaïre, il n'y eut donc aucun consensus inclusif réel.

Le Président Déby utilisa quant à lui une stratégie moins frontale, mais tout aussi efficace afin de détourner la transition. Il ne parvint pas à maîtriser les débats de la CNS du Tchad, mais ne manifesta pas ouvertement d'opposition à sa souveraineté ou aux décisions qu'elle prit. En revanche, dès qu'il en eut l'occasion, il reprit l'ascendant en faisant remplacer le Premier ministre désigné par la CNS. Si l'opposition eut lors de cette épisode un comportement contestable, le Président démontra quant à lui que le consensus sur la transition et la démocratisation n'avait en fait jamais été sincère.

Dans ces trois pays, l'opposition commit donc des erreurs stratégiques, tandis que le Président n'adhéra jamais effectivement au consensus, pour des motifs idéologiques, mais aussi car les rapports de force ne l'y contraignaient pas suffisamment. Il put alors s'appuyer sur son maintien lors de la seconde phase pour reprendre le contrôle du régime. Au Togo, au Zaïre et au Tchad, le contexte politique ne se prêtait donc pas à une révolution constitutionnelle consensuelle, tant en raison de l'influence respective des protagonistes, que de leur incapacité à rechercher un réel compromis. Dès lors, non seulement la Conférence nationale ne pouvait fonctionner selon la même dynamique que celle du Bénin, mais reprendre le droit constitutionnel de transition béninois était également dangereux. Ses ambiguïtés – cohérentes avec la révolution constitutionnelle consensuelle

– pouvaient au contraire être aisément instrumentalisées pour empêcher la transition dans un autre cadre.

Au Niger, la transition ne fut pas non plus organisée autour d'une véritable révolution constitutionnelle consensuelle. Les conséquences furent néanmoins apparemment moins néfastes, car le Président Ali Saïbou n'opposa pas de résistance aux décisions prises par une Conférence nationale contrôlée par l'opposition. Dès lors, l'alternance à la tête du pays put se produire, mais ne résulta pas vraiment d'un consensus inclusif. L'opposition n'avait en effet pas eu à rechercher un compromis avec le camp présidentiel, puisqu'elle lui imposa simplement ses propres décisions.

Les différents processus menés dans le cadre des CNS « *sont significatifs du caractère fondamentalement incertain de tout scénario mimétique. Loin d'enfermer les individus dans une logique de comportement structurellement déterminée, chaque système de conférence témoigne d'abord de la liberté des acteurs* »<sup>1698</sup>. Si cette liberté demeure néanmoins circonscrite par le contexte politique, qui agit comme un donné, leur particularisme démontre en effet que l'importation d'un modèle de transition ne garantit pas d'obtenir un résultat analogue à l'original, notamment lorsqu'il est aussi composite et spécifique que la Conférence nationale du Bénin. L'absence d'une réelle révolution constitutionnelle consensuelle dans quatre des six pays organisateurs fut d'ailleurs une cause majeure de la disparité des résultats obtenus, puisque les processus menés ne furent alors ni effectivement inclusifs, ni effectivement consensuels. En outre, la reprise du droit constitutionnel de transition élaboré au Bénin ne pouvait être rationnelle, car le processus était en réalité fondamentalement différent.

L'analyse comparative confirme donc que la réussite de la révolution constitutionnelle consensuelle, certes particulièrement efficace, mais aussi particulièrement exigeante, ne fut possible au Bénin que parce qu'elle était « sur mesure » avec son contexte politique<sup>1699</sup>. L'analyse comparative témoigne en effet de l'incidence des rapports de force et de la capacité des acteurs à rechercher des solutions intégratives, tout en montrant qu'un tel contexte n'est pas généré par la Conférence nationale, mais doit au contraire en être un préalable pour mener, à l'instar du Bénin, une véritable révolution constitutionnelle consensuelle.

Si elle échoua, la diffusion du modèle de la Conférence nationale démontre enfin que les pays d'Afrique subsaharienne francophone ne sont pas seulement les spectateurs de l'internationalisation du droit constitutionnel<sup>1700</sup>. Le Bénin en fut bien un acteur en

<sup>1698</sup> Daniel BOURMAUD et Patrick QUANTIN, « Le modèle et ses doubles : les conférences nationales en Afrique noire (1990-1991) », in Yves MENY, *Les politiques du mimétisme institutionnel – La greffe et le rejet*, L'Harmattan, « Logiques politiques », 1993, p. 182.

<sup>1699</sup> Sur la question de la transférabilité de ce modèle, voir également Jacques L KOKO., *National Conference as a Strategy for Conflict Transformation and Peacemaking – The Legacy of the Republic of Benin Model*, Adonis & Abbey Publishers Ltd, 2008, p. 145-163.

<sup>1700</sup> Voir sur ce point Adama KPODAR, « L'Afrique et l'internationalisation du constitutionnalisme : actrice ou spectatrice ? », Synthèse des travaux, Colloque de Lomé, 16 et 17 juin 2010, <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-la-synthese-du-colloque-de-lome-54402632.html>, 17 pages.

créant un organe constituant de transition original, qui servit de modèle à d'autres. Les participants réunis en son sein firent en outre preuve de discernement en sélectionnant et en important les instruments constitutionnels les mieux adaptés aux réalités politiques béninoises, ce qui favorisa la réussite de la consolidation démocratique.

## § 2. Le choix singulier d'une Démocratie constitutionnelle fondée sur un régime présidentiel

Les décisions préconstituantes prises par la Conférence nationale du Bénin furent déterminantes : non seulement la procédure reconstituante qu'elle établit maintint et étendit le consensus au Peuple, mais les linéaments de la future Constitution qu'elle définit fixèrent les principales caractéristiques du futur régime constitutionnel du Renouveau démocratique. Son choix en faveur d'une Démocratie constitutionnelle organisée autour d'un régime présidentiel fut adapté aux défis de la transition démocratique béninoise.

La Conférence nationale décida, à la travers l'adoption du Rapport de la Commission des Lois et des affaires constitutionnelles, que la Constitution du Renouveau démocratique établirait un régime présidentiel<sup>1701</sup>. Ce choix fit l'objet de débats nourris tant au sein de la Commission, que lors de l'examen du rapport en plénière et ne fut finalement adopté que difficilement. Il marquait une rupture, dans la mesure où la Loi fondamentale de 1977 prévoyait quant à elle la responsabilité du Conseil exécutif national devant l'Assemblée nationale révolutionnaire (article 66). En outre, le Communiqué final de la Session conjointe des 6 et 7 décembre 1989 avait initialement prévu que la nouvelle Constitution garantirait « *la responsabilisation du Gouvernement devant l'Assemblée nationale sur la base d'un programme* »<sup>1702</sup>.

La Constitution du Renouveau démocratique marqua également un refus du régime semi-présidentiel, tel qu'établi par la Constitution française de 1958. Si cette expression a été reprise, en raison de son usage fréquent dans la description des Constitutions africaines qui s'en inspirent, le régime semi-présidentiel est en effet un régime parlementaire. Il se caractérise d'abord par une séparation souple des pouvoirs, même s'il est bireprésentatif, au sens où tant l'Assemblée nationale que le Président émanent du suffrage universel direct<sup>1703</sup>. Dès lors, l'option en faveur du régime présidentiel au Bénin ne s'est pas inscrite dans une logique de reproduction du régime constitutionnel de l'ancienne puissance coloniale, ce qui demeure assez rare.

1701 *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 50.

1702 *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 114.

1703 Marie-Anne COHENDET, « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel », in *Mélanges Michel Troper*, Economica, 2006, p. 305.

Cette différenciation ne signifie pas que le pouvoir constituant béninois n'ait pas recouru à l'importation de technologies, car le régime présidentiel n'a pas été inventé au Bénin. Le Rapport de la Commission Glélé est à cet égard transparent, puisqu'il indique que les décisions furent prises « *en tirant leçon de l'expérience désastreuse du régime PRPB, après avoir passé en revue les différents régimes politiques qui existent dans le monde et qui sont fondés sur le pluralisme démocratique et un Etat de droit* »<sup>1704</sup>. Cette formule traduit en revanche le véritable choix d'une solution considérée comme la mieux à même de répondre à un contexte et une finalité donnés. Ce type d'importation n'est ni béninois, ni africain, ni même limité aux transitions constitutionnelles réalisées dans le cadre d'un processus de démocratisation. En réalité, « *tous les systèmes politiques dominants se sont constitués par l'interaction permanente d'importations et de socialisation interne de l'innovation* »<sup>1705</sup>. Ainsi, les principales mutations réalisées en Europe et aux Etats-Unis furent aussi possibles grâce à l'imitation.

La démarche opérée au Bénin consistant à sélectionner des solutions diverses en fonction d'attentes précises des acteurs demeure cependant assez exceptionnelle en Afrique subsaharienne francophone. Comme l'a souligné Dominique Darbon, le mimétisme institutionnel, qui existait en tout lieu et en tout temps, a significativement évolué depuis le XX<sup>e</sup> siècle. Il s'est en effet tout à la fois démultiplié et simplifié, en raison de la domination de certains archétypes institutionnels imposés par la colonisation et la dépendance. La logique d'échanges des innovations s'est ainsi muée en une reprise univoque par certains pays de mécanismes originellement utilisés par d'autres.

Si le Bénin du Renouveau démocratique s'en est au moins partiellement distancé, il est exact que les pays africains connaissent à cet égard une situation particulière, puisqu'ils ne cessent d'importer des technologies institutionnelles, sous la contrainte de la conditionnalité démocratique imposée par les Etats occidentaux et par les institutions financières internationales<sup>1706</sup>. Cette exigence affecte quantitativement et qualitativement le mimétisme, en les conduisant non à importer certaines technologies ou institutions jugées particulièrement attractives ou innovantes, mais à dupliquer des systèmes complets, ce qui complique d'autant leur implantation.

La conditionnalité démocratique n'est pas le seul facteur explicatif de l'importation. Cette dernière est également une source importante de légitimation et de domination sur la scène internationale pour l'exportateur<sup>1707</sup>. En outre, « *le maintien et la poursuite*

1704 *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 50.

1705 Dominique DARBON, « A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », in Yves MENY, *Les politiques du mimétisme institutionnel – La greffe et le rejet*, L'Harmattan, « Logiques politiques », 1993, p. 118.

1706 Dominique DARBON, « A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », in Yves MENY, *Les politiques du mimétisme institutionnel – La greffe et le rejet*, L'Harmattan, « Logiques politiques », 1993, p. 122-124.

1707 Natasa DANELCIUC-COLODROVSKI, « L'incidence des influences constitutionnelles externes sur l'écriture et l'adoption des constitutions post-conflituelles », in Xavier PHILIPPE, *Transitions constitutionnelles et Consti-*

de la reproduction des modèles formels de l'ex-métropole s'expliquent en partie par la politique de zones d'influence menée et activement surveillée (...) par les dirigeants des pays occidentaux et notamment français »<sup>1708</sup>. En Afrique subsaharienne francophone, l'incitation au mimétisme résulte donc aussi de la volonté de la France de conserver un ascendant sur d'anciennes colonies et de légitimer et valoriser ses propres technologies et institutions en faisant « penser que le système institutionnel fonctionne tel qu'il se laisse énoncer et non tel qu'il se fait manipuler »<sup>1709</sup>.

Plusieurs raisons concourent à ce que cette « politique » d'exportation soit si efficace, en dehors même de la dépendance économique. La formation des élites et la perpétuation des conseillers techniques et politiques créent notamment « une véritable filière de dépendance technologique qui garantit des formes de monopoles à certains modèles dominants ». Les experts jouent également un rôle majeur. Reconnus comme des spécialistes d'une technologie et non d'une zone géographique spécifique, ils tendent à diffuser partout les mêmes solutions, puisque nombreux sont ceux qui passent d'un lieu à l'autre et accréditent alors l'idée de l'intérêt universel de certains instruments<sup>1710</sup>. Le rôle de l'expertise constitutionnelle est donc ambigu. Permanente et nécessaire, elle s'est en effet considérablement développée dans le cadre des transitions de la troisième vague<sup>1711</sup>. Selon son degré et son éthique, elle pose parfois la question de la dépossession du pouvoir constituant, mais surtout celle de l'élaboration de Constitutions déconnectées de leur contexte.

Or, de tels textes constitutionnels sont souvent difficiles à mettre en œuvre en pratique<sup>1712</sup> et posent le problème de leur appropriation par les acteurs et la population. La sophistication des règles du droit constitutionnel de transition au Burundi et en RDC, précédemment soulignée, interroge par exemple. Certes opérantes au regard des nécessités de l'inclusion, elles apparaissent également décalées dans des pays ravagés par des conflits armés internes depuis plusieurs années. L'instauration de bonnes pratiques parmi les experts apparaît dès lors indispensable<sup>1713</sup>, au risque d'instaurer « la Démocratie sans

---

*tutions transitionnelles*, Institut Universitaire Varenne, « Transition & Justice », vol. 2, 2014, p. 110.

1708 Dominique DARBON, « A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », in Yves MENY, *Les politiques du mimétisme institutionnel – La greffe et le rejet*, L'Harmattan, « Logiques politiques », 1993, p. 127.

1709 Dominique DARBON, « A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », in Yves MENY, *Les politiques du mimétisme institutionnel – La greffe et le rejet*, L'Harmattan, « Logiques politiques », 1993, p. 132.

1710 Dominique DARBON, « A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », in Yves MENY, *Les politiques du mimétisme institutionnel – La greffe et le rejet*, L'Harmattan, « Logiques politiques », 1993, p. 133.

1711 Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, « Le rôle de l'expertise dans la transition constitutionnelle », in Xavier PHILIPPE, *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles*, Institut Universitaire Varenne, « Transition & Justice », vol. 2, 2014, p. 136-138.

1712 Jean du Bois de Gaudusson cite notamment l'exemple de la Cour suprême de l'Union des Comores, préconisée par un expert étranger, dont la mise en place aurait nécessité de mobiliser tous les magistrats du pays.

1713 Jean du Bois de Gaudusson a par exemple formulé des recommandations en ce sens. Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, « Le rôle de l'expertise dans la transition constitutionnelle », in Xavier PHILIPPE, *Transitions consti-*



et contre le Peuple »<sup>1714</sup>, car même si les « pèlerins constitutionnels »<sup>1715</sup> développent une approche de plus en plus pragmatique, des carences déontologiques sont encore observables. Certains constitutionnalistes africains ou occidentaux se compromettent en effet avec des pouvoirs politiques défaillants et justifient juridiquement des révisions opportunistes, des fraudes à la Constitution, voire des transmissions non démocratiques du pouvoir, comme ce fut notamment le cas lors de la succession d'Eyadéma au Togo en 2005<sup>1716</sup>.

Les Etats occidentaux, dont la France, ne sont toutefois pas seuls en cause dans le mimétisme constitutionnel. Il est aussi instrumentalisé par les acteurs des pays importateurs eux-mêmes à des fins de légitimation interne et externe de l'exercice du pouvoir<sup>1717</sup>. Ils « homologuent » en effet leur propre statut d'élites en recourant à des technologies considérées comme modernes. Dès lors, dans les pays d'Afrique subsaharienne francophone, le mimétisme constitutionnel, particulièrement prononcé dans le cadre des transitions de la troisième vague, fut loin de ne répondre qu'à la volonté de choisir les éléments les plus aisément reproductibles pour réaliser une transition rapide ou de tirer les enseignements d'erreurs commises par d'autres<sup>1718</sup>.

Dans un tel contexte, l'internationalisation des Constitutions n'est pas limitée aux Constitutions dites internationalisées, c'est-à-dire aux hypothèses où l'exercice du pouvoir constituant est – de fait ou par convention – partiellement encadré par la communauté internationale<sup>1719</sup> ou même intégralement internationalisé au point que la Constitution soit hétéronome<sup>1720</sup>. Le mimétisme constitutionnel en est également un vecteur puissant, mais pose la difficulté d'être bien plus souterrain et donc également moins argumenté. Ainsi, l'adoption dans l'ensemble des pays organisateurs d'une CNS, à l'exception du Bénin, d'une Constitution prévoyant la mise en place d'un régime semi-présidentiel, typique de la Constitution française de 1958, ne fut jamais pleinement justifiée ou même explicitée.

---

*tionnelles et Constitutions transitionnelles*, Institut Universitaire Varenne, « Transition & Justice », vol. 2, 2014, p. 147-148.

1714 Voir notamment sur ce point Marie-France VERDIER, « La Démocratie sans et contre le Peuple – De ses dérives », in *Mélanges Slobodan Milacic*, Bruylant, 2008, p. 1073-1101.

1715 Renaud DORANDEAU, « Les pèlerins constitutionnels », in Yves MENY, *Les politiques du mimétisme institutionnel – La greffe et le rejet*, L'Harmattan, « Logiques politiques », 1993, p. 93.

1716 Voir sur ce point Frédéric Joël AIVO, « Les constitutionnalistes et le pouvoir politique en Afrique », *RFDC*, 2015, p. 789-800.

1717 Dominique DARBON, « A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », in Yves MENY, *Les politiques du mimétisme institutionnel – La greffe et le rejet*, L'Harmattan, « Logiques politiques », 1993, p. 127.

1718 Natasa DANELCIUC-COLODROVSCHI, « L'incidence des influences constitutionnelles externes sur l'écriture et l'adoption des constitutions post-confliktuelles », in Xavier PHILIPPE, *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles*, Institut Universitaire Varenne, « Transition & Justice », vol. 2, 2014, p. 109.

1719 Nicolas MAZIAU, « Les constitutions internationalisées – Aspects théoriques et essai de typologie », Centro di ricerca e formazione sul, Diritoo Costituzionale comparato, Processi costituenti e revisione costituzionale, lezione del 15 gennaio 2002, [www.unisi.it](http://www.unisi.it), p. 11-23.

1720 Nicolas MAZIAU, « Les constitutions internationalisées – Aspects théoriques et essai de typologie », Centro di ricerca e formazione sul, Diritoo Costituzionale comparato, Processi costituenti e revisione costituzionale, lezione del 15 gennaio 2002, [www.unisi.it](http://www.unisi.it), p. 24-33.

Si, depuis les transitions de la troisième vague, les acteurs revendiquent fréquemment l'importation de la Démocratie constitutionnelle en tant que légitimation de leur pouvoir, ils ne reconnaissent que rarement les motifs souvent stratégiques expliquant la reprise d'un modèle en particulier.

Comprendre l'exceptionnelle réussite de la transition démocratique béninoise impose de prendre ce paramètre fondamental en considération, car le Bénin s'est justement écarté de cette tendance quasi généralisée. Cette prise en compte est d'autant plus importante que le mimétisme constitutionnel par les Etats d'Afrique subsaharienne francophone est lui-même analysé selon un biais occultant ses motivations et ses conséquences réelles. Il est en effet systématiquement perçu comme le révélateur d'une incapacité à innover ou d'un retard par rapport à la modernité. Le choix spécifique du régime présidentiel au Bénin démontre pourtant qu'y compris en Afrique subsaharienne francophone, le mimétisme peut simplement traduire l'importation d'une technologie ayant fait ses preuves ailleurs et jugée pertinente pour répondre à des défis locaux. A l'inverse, penser le mimétisme comme résultant de l'admiration d'un modèle moderne empêche de percevoir les stratégies sous-jacentes des acteurs importateurs. Pourtant, reproduire un régime semi-présidentiel est loin d'être un choix neutre à l'issue de dictatures marquées par une sacralisation du pouvoir présidentiel, au regard des prérogatives très étendues qu'il conserve au Président.

L'importation constitutionnelle ne doit donc pas être exclusivement appréhendée sous l'angle de l'évolutionnisme et des théories de la modernisation. La Conférence nationale du Bénin est en effet parvenue à réaliser – aussi bien que les pouvoirs constituants occidentaux – un mimétisme rationnel : ses choix préconstituants démontrent une sélection d'instruments, parmi ceux proposés dans la « boîte à outils constitutionnels » internationale.

Son premier choix fut une mutation radicale de la dictature marxiste-léniniste à la Démocratie constitutionnelle. L'option prise en ce sens par la Conférence nationale du Bénin fut sans ambages. Si les linéaments de la future Constitution qu'elle esquissa demeuraient succincts, elle en consacra en effet une partie significative à la Cour constitutionnelle. Ses décisions furent même plus précises en la matière que concernant le Parlement ou le Président. Le Rapport de la Commission Glélé disposait ainsi qu'une Cour constitutionnelle devrait être instaurée, qu'elle serait chargée du contrôle de constitutionnalité des lois et pourrait être saisie par tout citoyen, qui estimerait qu'un acte officiel est inconstitutionnel ou illégal<sup>1721</sup>. Il finalisait de surcroît la mise en place de cette Cour, en affirmant qu'« ainsi sera assuré le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». L'objectif de la Conférence nationale du Bénin était donc expressément l'avènement d'un Etat de droit démocratique.

1721 *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, p. 50-51.

Le choix de la Démocratie constitutionnelle ne fut certes pas original. Il fut même le standard des transitions de la troisième vague, toutes caractérisées par une « *résurrection de la Constitution* »<sup>1722</sup>, typique du néoconstitutionnalisme. Cette standardisation n'est même pas propre à l'Afrique subsaharienne francophone, puisque les transitions démocratiques Est-européennes connurent le même phénomène, incitées en ce sens par la Commission de Venise et l'intégration européenne<sup>1723</sup>. Ce mouvement conduisit même parfois à la reconnaissance d'un « *patrimoine constitutionnel européen* »<sup>1724</sup>.

Toutefois, comme le montrait déjà le dessèchement des droits constitutionnels africains importés dans les années 1960, dupliquer le constitutionnalisme ne traduit pas nécessairement une adhésion aux valeurs qu'il sous-tend et ne suffit donc pas au renouvellement des pratiques. « *Après une période d'euphorie constitutionnelle* », s'est ainsi ouverte « *celle des désappointements* »<sup>1725</sup>. L'échec des transitions constitutionnelles menées dans le cadre des CNS postérieures à celle du Bénin en fut notamment l'illustration. Si certaines Constitutions internationalisées accompagnent effectivement la démocratisation<sup>1726</sup>, la simple reproduction d'un modèle constitutionnel n'est en effet pas efficace, car elle conduit à « *ce que l'on peut appeler le droit formel, constitué de normes souvent plus imposées que vécues, plus superposées que véritablement intégrées* »<sup>1727</sup>. La fréquence de l'échec a ainsi démontré l'impuissance de la « *thérapie de choc* » institutionnelle et les limites de la transition constitutionnelle face aux réalités politiques concrètes<sup>1728</sup>. Le Bénin est cependant un contre-exemple de l'inefficacité de la Démocratie constitutionnelle en Afrique subsaharienne francophone. L'implantation réelle du constitutionnalisme dans ce pays démontre que ce choix ne fut pas consécutif d'une reproduction automatique ou purement instrumentale, mais bien d'une authentique adhésion.

Lors de la reconstitutionnalisation, les acteurs donnèrent en premier lieu de véritables moyens d'action à la Cour constitutionnelle. En vertu de l'article 114 de la Constitution, elle fut ainsi définie comme la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle doit à cet égard juger la constitutionnalité des lois, garantir les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques et réguler le fonctionnement des

1722 Dominique ROUSSEAU, « Une résurrection : la notion de Constitution », *RDP*, n° 1, 1990, p. 5-22.

1723 Sylvie TORCOL, « L'« internationalisation » des Constitutions nationales », Actes du VI<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel, AFDC, 2005, p. 12-16.

1724 Voir notamment *Le patrimoine constitutionnel européen*, Séminaire des 22 et 23 novembre 1996, la Commission de Venise, Editions du Conseil de l'Europe, Collection Science et technique, n° 18.

1725 Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, « Constitution sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme », in *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruylant, 2008, p. 338.

1726 Cette efficacité repose principalement sur la préservation d'éléments de continuité favorisant l'appropriation et sur la légitimité spécifique attachée au droit constitutionnel de la paix et à la garantie des droits et libertés. Marie GUIMEZANES, « Les transitions constitutionnelles « internationalisées » : étude de droit interne », *RFDC*, 2015, p. 810-811.

1727 Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, « Constitution sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme », in *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruylant, 2008, p. 339.

1728 Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, « Constitution sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme », in *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruylant, 2008, p. 347.

institutions et l'activité des pouvoirs publics (article 114). Ses sept membres sont nommés par le Bureau de l'Assemblée nationale, pour quatre d'entre eux, et par le Président, pour les trois derniers, auxquels des critères de sélection sont imposés (article 115)<sup>1729</sup>. La Constitution du Renouveau démocratique est sur ce point bien plus exigeante que la Constitution française de 1958 même révisée. Les membres de la Cour constitutionnelle béninoise sont par ailleurs inamovibles, bénéficient d'une immunité et sont soumis à des incompatibilités (article 115)<sup>1730</sup>.

De même, les compétences de la Cour constitutionnelle du Bénin, établies dès 1990, sont bien plus étendues que ne l'étaient celles du Conseil constitutionnel français à la même période et le demeurent encore aujourd'hui. Ainsi, elle peut être saisie du contrôle de constitutionnalité d'une loi, avant sa promulgation, par le Président, mais également par tout député (articles 117 et 121). De même, elle statue obligatoirement sur la constitutionnalité des lois organiques et des règlements intérieurs de l'Assemblée nationale, de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication et du Conseil économique et social avant leur mise en application (articles 117 et 123). Elle peut aussi être saisie par le Président de la République ou le président de l'Assemblée nationale pour examiner la compatibilité d'un traité avec la Constitution (article 146). Enfin, de manière plus innovante, tout citoyen peut saisir la Cour constitutionnelle de la constitutionnalité des lois soit directement, soit par voie d'exception (article 122)<sup>1731</sup>.

La Constitution du Renouveau démocratique prévoit de surcroît une protection renforcée des droits et libertés par la Cour constitutionnelle. Cette dernière peut ainsi statuer d'office sur la constitutionnalité des lois et des textes réglementaires censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine et aux libertés publiques, ainsi que plus généralement sur les violations des droits de la personne humaine (articles 117 et 118). Elle doit d'ailleurs rendre sa décision dans un délai de quinze jours si elle est saisie sur un tel fondement, le délai est même raccourci à huit jours en cas d'urgence (article 120).

Comme il l'a été précédemment évoqué, les compétences de la Cour constitutionnelle sont également étendues en matière de contentieux électoral, ce qui fut déterminant dans l'implantation d'élections libres et régulières au Bénin<sup>1732</sup>. En vertu de l'article 118 de la Constitution, elle dispose aussi de compétences variées relatives au fonctionnement

<sup>1729</sup> En vertu de l'article 115 de la Constitution, les membres de la Cour constitutionnelle doivent être de bonne moralité et d'une grande probité. Trois sont des magistrats ayant une expérience d'au moins quinze ans, deux sont des juristes de haut niveau (professeurs ou praticiens) ayant au moins quinze années d'expérience tandis que les deux derniers sont deux personnalités de grande réputation professionnelle.

<sup>1730</sup> En vertu de l'article 115 de la Constitution, la fonction de membre de la Cour constitutionnelle est incompatible avec celle de membre du Gouvernement, ainsi qu'avec tout mandat électif, tout emploi public, civil ou militaire, toute activité professionnelle et toute fonction de représentation nationale.

<sup>1731</sup> Dans le cadre d'une saisine par voie d'exception, la juridiction sursoit à statuer, tandis que la Cour constitutionnelle rend sa décision dans un délai de trente jours (article 122).

<sup>1732</sup> En vertu de l'article 117 de la Constitution, la Cour constitutionnelle veille à la régularité de l'élection présidentielle (examen des réclamations et irrégularités qu'elle peut elle-même relever et proclamation des résultats) et statue sur la régularité du référendum (proclamation des résultats) et, en cas de contestation, sur la régularité des élections législatives.

des institutions<sup>1733</sup>. La Constitution du Renouveau démocratique consacre enfin l'autorité de chose jugée des décisions de la Cour constitutionnelle, en affirmant qu'une disposition déclarée inconstitutionnelle ne peut être ni promulguée, ni mise en application et que les décisions rendues ne sont susceptibles d'aucun recours et s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles (article 124).

Au Bénin, la décision préconstituante de la Conférence nationale de mettre en place une Démocratie constitutionnelle s'est donc matérialisée dans la Constitution, mais présente surtout la particularité de s'être ultérieurement concrétisée. Cette réalisation ne se traduit pas uniquement dans le dynamisme de la Cour constitutionnelle, mais aussi dans le recours permanent à la Constitution, en tant que référence cardinale de l'exercice du pouvoir politique, par les acteurs institutionnels et la population. Elle n'exclut pas – comme dans toutes Démocraties – des interprétations ou des pratiques déviantes, mais elle est en revanche caractéristique d'une réelle appropriation du constitutionnalisme. Contrairement à de nombreux pays d'Afrique subsaharienne francophone, le Bénin n'a ainsi pas connu de « *crise de normativité de la Constitution* », au sens où elle ne fut ni dévoyée par les acteurs politiques, ni privée d'un gardien efficace<sup>1734</sup>.

La culture constitutionnelle, qui s'est ancrée au Bénin, démontre que l'échec de l'Etat de droit en Afrique subsaharienne n'est pas une fatalité, contrairement à ce que certaines analyses laissent croire<sup>1735</sup>. Elle confirme en revanche que le choix de la Démocratie constitutionnelle résulta d'une véritable aspiration au constitutionnalisme, mais aussi que tout mimétisme n'est pas nécessairement néfaste. Au Bénin, l'importation du constitutionnalisme fut au contraire un choix adapté, car, dans le cadre de la transition politique, les acteurs avaient accepté de se soumettre au respect du droit constitutionnel. En effet, « *les populations n'adhèrent pleinement au constitutionnalisme qu'à partir du moment où les élites se plient à la règle du jeu, tant à sa lettre qu'à son esprit et qu'elles ne considèrent pas le constitutionnalisme uniquement comme une fin en soi. La culture constitutionnaliste dépend non seulement de la facture des constitutions perçues comme des modèles formels et des pratiques réelles de leur mise en œuvre mais aussi, et pas seulement dans les pays en sortie de crise ou en consolidation démocratique, du rôle des hommes* »<sup>1736</sup>. Le choix par la Conférence nationale du Bénin de la Démocratie constitu-

1733 La Cour constitutionnelle doit statuer sur la vacance de la Présidence, les questions relatives aux patrimoines du Président et des membres du Gouvernement, l'absence de promulgation des lois, le refus de réponse du Président à l'Assemblée, le changement de lieu de réunion de l'Assemblée, les lois antérieures à la Constitution portant sur des matières réglementaires, les ordonnances de l'article 102 et l'irrecevabilité d'une proposition, d'un projet ou d'un amendement.

1734 Concernant ces facteurs de crise, voir Frédéric Joël AIVO, « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », *RDP*, 2012, n° 1, p. 149-166.

1735 Voir par exemple Cédric MILHAT, « L'Etat constitutionnel en Afrique francophone : entre Etat de droit et « état de droit » », OIF, Ouagadougou, 1<sup>er</sup> au 4 juin 2004, p. 61-66.

1736 Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, « Constitution sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme », in *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruylant, 2008, p. 348.

tionnelle fut ainsi pertinent, car il était ajusté à l'émergence d'une « *éthique constitutionnelle des gouvernants et des élites* », qu'il permit de consolider.

La concrétisation de la Démocratie constitutionnelle a enfin permis au régime présidentiel, décidé par la Conférence nationale, de produire ses effets. Si les institutions mises en place ne peuvent pas tout pour la consolidation démocratique, elles conservent une influence notable. Lors de la transition constitutionnelle, le pouvoir constituant a en outre une prise directe sur elles et dispose ainsi d'un moyen d'action pour organiser et corriger, ce qui n'est pas nécessairement le cas d'autres paramètres, tels que la structure sociale ou la culture politique. La définition du régime politique est ainsi l'« *un des rares secteurs où nous avons la possibilité d'agir en animaux politiques intelligents* »<sup>1737</sup>. Or, il semble que, parmi les deux principales options envisagées, la Conférence nationale du Bénin ait opéré un choix certes surprenant, mais parfaitement cohérent avec la logique de la transition.

Au regard des caractéristiques des dictatures africaines en général et du kérékisme en particulier, le principal défi de la transition constitutionnelle était de parvenir à éviter une dérive présidentialisiste du régime démocratique. Il fallait en outre le concilier avec la volonté de conserver une Présidence forte, qui correspondait à une pratique ancrée dans les habitudes et était considérée comme nécessaire afin de prendre les décisions rapides et efficaces imposées par la crise économique et sociale. Les débats au sein de la Conférence nationale du Bénin ont alors été principalement circonscrits à deux alternatives : le régime semi-présidentiel et le régime présidentiel.

Retenir la seconde option était en fait parfaitement rationnel au regard du problème à résoudre. Contrairement à ce qui est trop souvent affirmé, le régime présidentiel limite en effet davantage la dérive présidentialisiste qu'un régime semi-présidentiel. Dans les deux cas, le Président peut certes s'appuyer sur la légitimité qu'il tire de son élection au suffrage universel direct et sur des compétences fortes. Mais, dans le cadre du régime présidentiel, le Président n'est pas à la tête de la majorité parlementaire, ne dispose pas du droit de dissolution et ne mène donc pas librement la politique de son choix. Il est alors en réalité bien moins puissant que dans le cadre d'un régime semi-présidentiel. C'est d'ailleurs son essence, car la conception du régime présidentiel repose justement sur la volonté d'affaiblir les pouvoirs par leur division<sup>1738</sup>.

La consolidation démocratique au Bénin a confirmé cette conséquence : aucun Président béninois n'a pour l'heure pu constituer une coalition parlementaire majoritaire durable appuyant sa politique. En l'absence de droit de dissolution, il est donc contraint de composer avec une Assemblée indépendante, ce qui limite son champ d'action.

1737 Juan J LINZ., « Conséquences politiques et sociales du choix entre un régime présidentiel et parlementaire (rapport) », in *Le processus constitutionnel, instrument pour la transition démocratique*, Actes de la conférence UniDem, Istanbul, 8 au 10 octobre 1992, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Conseil de l'Europe, « Science et technique de la démocratie », n° 3, 1993, p. 69.

1738 Juan J. LINZ, « Conséquences politiques et sociales du choix entre un régime présidentiel et parlementaire (rapport) », in *Le processus constitutionnel, instrument pour la transition démocratique*, Actes de la conférence UniDem, Istanbul, 8 au 10 octobre 1992, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Conseil de l'Europe, « Science et technique de la démocratie », n° 3, 1993, p. 69.

L'importation du régime présidentiel a ainsi répondu au principal enjeu de la démocratisation béninoise, même si son efficacité résulta aussi de sa combinaison avec d'autres paramètres, dont l'instabilité du système partisan, le choix (par ailleurs contestable) du mode de scrutin des élections législatives et la limitation du nombre de mandats présidentiels. Le mimétisme ne fut en outre pas intégral, car le pouvoir constituant béninois n'a pas repris *in extenso* la Constitution américaine, à l'origine du modèle du régime présidentiel. Au contraire, le régime politique établi par la Constitution du Renouveau démocratique « doit simplement être considéré comme le régime présidentiel béninois singularisé par ses paramètres propres et ses spécificités. Robert Dossou parlerait, cette fois positivement, des « béninoiseries » de ce régime »<sup>1739</sup>.

Comme dans tout pays, les choix institutionnels réalisés au Bénin ne furent pas pourtant idéaux. L'analyse de la consolidation démocratique a notamment mis en exergue les fréquentes crises entre le Président et le Parlement. Ces dysfonctionnements sont consécutifs de la séparation rigide des pouvoirs, qui prive les deux institutions de moyens d'action réciproques permettant de les résoudre, même s'ils résultent aussi d'une pratique parlementaire déficiente. Le régime présidentiel rencontre d'ailleurs fréquemment des difficultés de fonctionnement lorsqu'il est utilisé en dehors des Etats-Unis, ce qui fut notamment le cas lors de sa reprise par certains Etats africains lors de la décolonisation<sup>1740</sup>.

Les décisions préconstituantes de la Conférence nationale n'ont donc pas été exemptes de lacunes, mais elles n'en furent pas moins adaptées, puisque la combinaison de la Démocratie constitutionnelle et du régime présidentiel contrecarra effectivement le principal écueil de la consolidation démocratique au Bénin. Ces deux options majeures relevèrent, comme souvent, de l'importation de technologies constitutionnelles, mais furent volontaires, sélectives et surtout ajustées aux défis de la transition et aux réelles aspirations des acteurs. Au-delà même de ses dispositions originales, le Constitution du Renouveau démocratique fut donc résolument « *made in* » Bénin<sup>1741</sup>, ce qui fut décisif dans la réussite de la démocratisation.

### § 3. L'influence décisive d'un régime politique adapté pour la consolidation démocratique

Le choix en faveur du régime présidentiel, combiné à un constitutionnalisme effectif, est aujourd'hui considéré comme l'une des clés essentielles de la réussite de la

1739 Frédéric Joël AIVO, « La fracture constitutionnelle. Critique pure du procès en mimétisme », in Frédéric Joël AIVO, *La Constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? – Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glèlè*, L'Harmattan, 2014, p. 46.

1740 Ismaila Madio FALL, « La construction des régimes politiques en Afrique : succès et insuccès », in Frédéric Joël AIVO, *La Constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? – Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glèlè*, L'Harmattan, 2014, p. 137-146.

1741 Stéphane BOLLE, « Des Constitutions « made in » Afrique, Actes du VI<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel, AFDC, 2005, p. 24.

démocratisation au Bénin. La Cour constitutionnel l'a d'ailleurs consacré comme l'une des questions qui ne peuvent faire l'objet d'un référendum, en tant qu'options fondamentales issues de la Conférence nationale<sup>1742</sup>.

La mise en place d'un régime présidentiel a effectivement marqué une profonde fracture dans l'histoire constitutionnelle béninoise. Son adaptation aux défis de la transition est perceptible dans le succès de la consolidation, mais aussi dans la stabilité qu'elle a permise. La Constitution du Renouveau démocratique a en effet mis fin à un long cycle de coups d'Etats et de rupture constitutionnelle. Inchangée depuis 1990, elle faisait pourtant suite – depuis 1960 seulement – à six coups d'Etat militaires et dix textes constitutionnels<sup>1743</sup>. La période antérieure au putsch de 1972 avait donc été marquée par une très forte inconstance constitutionnelle, traduisant une succession de crises. Former un régime politique durable était donc l'un des premiers défis à surmonter au Bénin. Ces précédents collaborent sans doute à ce qu'il y ait aujourd'hui une très forte réticence à réviser une Constitution ayant fait ses preuves, en dépit de ses imperfections, également alimentée par les très nombreuses révisions opportunistes pratiquées dans d'autres Etats d'Afrique subsaharienne francophone.

Vu ses effets démocratisants, la stabilité de la Constitution du Renouveau démocratique démontre que les choix de la Conférence nationale en faveur de la Démocratie constitutionnelle et du régime présidentiel étaient pertinents au regard des réalités politiques du pays, même si les comportements congruents des acteurs y collaborèrent. Hayek a en effet montré qu'une Constitution est le produit d'essais et d'erreurs et qu'elle doit être analysée à la lumière de l'histoire : seules les Constitutions les plus adaptées aux circonstances survivent, tandis que les autres tendent à disparaître<sup>1744</sup>. Le succès et l'ajustement atypique de l'écriture constitutionnelle au Bénin interroge quant à ses causes. Deux facteurs principaux semblent y avoir contribué.

Contrairement à de très nombreux Etats d'Afrique subsaharienne francophone, le Bénin n'a en premier lieu pas vécu une transition constitutionnelle imposée par l'extérieur. Bien avant le Discours de la Baule, elle s'enclencha en raison de véritables revendications d'abord sociales et économiques, puis politiques émises par des acteurs de différents secteurs et par la population. Dès lors, en dépit du PAS, la transition fut d'abord spontanée et autonome, ce qui contribua à ce que la Constitution du Renouveau démocratique soit

1742 « Ne peuvent faire l'objet de questions à soumettre au référendum, les options fondamentales de la Conférence Nationale de février 1990, à savoir : - la forme républicaine et la laïcité de l'Etat ; - l'atteinte à l'intégrité du territoire national ; - le mandat présidentiel de cinq ans, renouvelable une seule fois ; - la limite d'âge de 40 ans au moins et 70 ans au plus pour tout candidat à l'élection présidentielle ; - le type présidentiel du régime politique au Bénin. » : Cour constitutionnelle, Décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011.

1743 Frédéric Joël AIVO, « La fracture constitutionnelle. Critique pure du procès en mimétisme », in Frédéric Joël AIVO, *La Constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? – Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glèlè*, L'Harmattan, 2014, p. 36-38.

1744 Michel TROPER et Dominique CHAGNOLLAUD, *Traité international de droit constitutionnel – Théorie de la Constitution*, Dalloz, « Traités Dalloz », 2012, p. 186-187.



mieux adaptée et n'ait pas – dans sa dimension relationnelle – du mal à s'implanter et à développer ses pleins effets<sup>1745</sup>.

La liberté des Béninois et le choix en faveur du régime présidentiel furent également possibles en raison de la présence de juristes nationaux chevronnés. La Commission des lois et des affaires constitutionnelles, puis la Commission constitutionnelle furent en effet composées de Béninois, spécialistes des questions juridiques et sans doute bien plus aptes à saisir les réalités nationales et à discuter avec les autres participants que n'auraient pu le faire d'autres experts. Robert Dossou affirme d'ailleurs que ce choix fut délibéré « *en raison d'une certaine suspicion qui subsistait et des débats sur certaines questions comme le régime politique à établir* »<sup>1746</sup>. Le refus d'une importation contrainte et la volonté de privilégier des conseillers nationaux furent donc manifestes, Robert Dossou précisant : « *j'ai même eu à dire à une Organisation Internationale qui nous proposait de nous envoyer des experts qu'il y avait déjà trois constitutionnalistes dans la commission* ».

Le Président des deux commissions, Maurice Ahanhanzo-Glélé, joua en outre un rôle décisif, confirmant s'il en était besoin l'influence prépondérante des qualités individuelles des acteurs lors des transitions. Fervent défenseur de la Démocratie constitutionnelle, il fut également le principal artisan du régime présidentiel, qu'il défendit contre ses nombreux détracteurs. Dès les années 1960, il avait engagé une réflexion sur les conditions d'instauration d'un régime plus démocratique dans son pays. A cette époque, il prônait la correction du « *présidentialisme négroafricain* » par l'introduction d'un bipartisme, permettant d'installer un contre-pouvoir, même réduit, au sein de l'assemblée parlementaire. A partir des années 1980, il alla plus loin en affirmant la nécessité d'une redistribution équilibrée des pouvoirs, seule à même de mettre fin à la monocratie, et en insistant sur la nécessité de construire une véritable Justice constitutionnelle et de protéger les droits fondamentaux. Comme le démontre Théodore Holo, Maurice Ahanhanzo-Glélé fut donc, par ses idées constitutionnelles, le précurseur de la Constitution du Renouveau démocratique<sup>1747</sup>. Aujourd'hui encore, il est d'ailleurs désigné et honoré comme son principal architecte<sup>1748</sup>.

Outre ses idées et le rejet des experts internationaux, il s'appuya sur une méthodologie destinée à écrire une Constitution adaptée aux défis béninois : « *l'une des premières démarches, que nous avons faite sous la direction du professeur Ahanhanzo-Glélé au*

1745 Contrairement à de nombreux autres pays, voir Babacar KANTE, « Le constitutionnalisme à l'épreuve de la transition démocratie en Afrique », in Carla M. ZOETHOUT, Marlies E. PIETERMAAT-KROS et Piet W. C AKKERMANS, *Constitutionalism in Africa*, Faculteit des Rechtsgeleerdheid, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1996, p. 25-26.

1746 Robert DOSSOU, « Discours d'ouverture du colloque », in Frédéric Joël AIVO, *La Constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? – Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glélé*, L'Harmattan, 2014, p. 58.

1747 Théodore HOLO, « Les idées constitutionnelles du Professeur Ahanhanzo-Glélé », in Frédéric Joël AIVO, *La Constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? – Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glélé*, L'Harmattan, 2014, p. 233-242.

1748 Frédéric Joël AIVO, « La fracture constitutionnelle. Critique pure du procès en mimétisme », in Frédéric Joël AIVO, *La Constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? – Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glélé*, L'Harmattan, 2014, p. 44-46.

*moment où on construisait la Constitution du 11 décembre 1990, c'était de faire le bilan depuis le moment où, ayant acquis la liberté de nous concurrencer pour des postes au palais Bourbon ou dans les assemblées territoriales, nous avons créé des partis politiques. Quels sont les traits dominants des acteurs politiques depuis ? Nous y avons répondu. Glélé y a répondu avant nous. Il a consigné dans sa thèse (...) Naissance d'un Etat noir. Nous l'avons complété, et à partir de là, nous avons vu ce qu'il faut faire : quelle forme de régime est incompatible avec nos humeurs et qu'est-ce qui peut contenir nos ardeurs débordantes, nos turbulences ? »<sup>1749</sup>.*

Ce fut cette méthode qui conduisit au choix du régime présidentiel. Le régime semi-présidentiel fut quant à lui rejeté en raison des craintes suscitées par le bicéphalisme de l'Exécutif, même si l'option en faveur du régime présidentiel fut fréquemment critiquée en raison de la place prépondérante qu'il accorderait au Président<sup>1750</sup>. Pourtant, ce choix s'avéra adapté au Bénin puisqu'il permit la démocratisation et la stabilisation du régime. De surcroît, l'analyse comparative tend à démontrer que si l'option en faveur du régime semi-présidentiel avait finalement été retenue, les chances de consolidation n'auraient sans doute pas été aussi grandes. Au-delà des dérives résultant d'un constitutionnalisme défaillant, la reprise du modèle français de 1958 semble en effet présenter des risques inhérents à ses propres caractéristiques, ce dont attestent les expériences menées par les autres pays organisateurs d'une CNS.

Lors d'une transition, le retour au parlementarisme peut certes être considéré comme un facteur de libéralisation politique, grâce la mise en place d'un pouvoir exécutif bicéphale, supposé réduire l'omnipotence du Président, et par l'instauration de la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale, supposée déplacer l'axe de l'articulation des rapports politiques essentiels<sup>1751</sup>. Les experts notamment français furent d'ailleurs nombreux à le recommander, notamment dans les années 1990. Le régime présidentiel était d'abord généralement déconseillé, car jugé trop délicat à mettre en œuvre en raison des blocages engendrés par la séparation stricte des pouvoirs<sup>1752</sup>. Les experts s'accordaient ensuite pour défendre la pertinence du modèle français en tant que solution alternative. Cette homogénéité n'était pas nécessairement coordonnée mais bien le résultat de « *positions identiques dans un espace d'influence ouvert à des concurrents inhabituels et animés de mêmes intentions* ». Paradoxalement pourtant, ces mêmes experts

1749 Robert DOSSOU, « Discours d'ouverture du colloque », in Frédéric Joël AIVO, *La Constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? – Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glélé*, L'Harmattan, 2014, p. 59.

1750 Pour les critiques formulées contre l'avant-projet de Constitution, voir Stéphane BOLLE, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, Tome I, p. 169-175.

1751 Babacar KANTE, « Le constitutionnalisme à l'épreuve de la transition démocratie en Afrique », in Carla M. ZOETHOUT, Marlies E. PIETERMAAT-KROS et Piet W. C AKKERMANS, *Constitutionalism in Africa*, Faculteit des Rechtsgeleerdheid, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1996, p. 23-25.

1752 Renaud DORANDEAU, « Les pèlerins constitutionnels », in Yves MENY, *Les politiques du mimétisme institutionnel – La greffe et le rejet*, L'Harmattan, « Logiques politiques », 1993, p. 95-96.

rencontraient des difficultés pour présenter l'économie générale de ce modèle notamment concernant la place du Président. En effet, « *une bonne partie de sa légitimité est liée à une présentation qui fait ressortir l'efficacité du système national, beaucoup plus que – comme c'est le cas en France – les possibilités du jeu à l'intérieur du texte et les interprétations personnalisées qui peuvent en résulter* »<sup>1753</sup>.

Sans en être naturellement le seul facteur explicatif, cette expertise contribua sans doute à l'importation du modèle français au Congo, au Togo, au Niger et au Tchad à l'issue de la transition constitutionnelle menée dans le cadre de la Conférence nationale. Or, effectivement, le modèle français, décrit comme un régime semi-présidentiel, est en réalité loin d'être univoque, car il repose sur un décalage profond entre le régime et le système politique, c'est-à-dire entre le texte de la Constitution et la pratique institutionnelle qui s'en dégage en fait. Olivier Duhamel l'a notamment démontré pour remettre en cause l'expression « régime semi-présidentiel »<sup>1754</sup>. Le régime politique ne répond en effet qu'à deux critères : le Président et l'Assemblée procèdent tous deux du suffrage universel direct (il est bireprésentatif) et le pouvoir exécutif est responsable devant le pouvoir législatif (séparation souple des pouvoirs). Ces deux critères sont combinés par la Constitution de 1958 à l'attribution d'importantes compétences au Président, qui n'est quant à elle pas distinctive du régime semi-présidentiel.

Au regard de ses caractéristiques, la Constitution de 1958 est alors susceptible de deux lectures : l'une parlementaire, l'autre présidentialiste<sup>1755</sup>. La première consiste en l'autonomie du Gouvernement, qui détermine la politique de la Nation, envers le Chef de l'Etat, dont le rôle est essentiellement celui d'un arbitre. La seconde se fonde au contraire sur l'annihilation du bicéphalisme de l'Exécutif, remplacée par une hiérarchie entre le Président et le Premier ministre. Dans cette configuration, le Président détermine la politique en lieu et place du Premier ministre et du Gouvernement, qui se bornent à l'exécuter.

Cette seconde lecture s'appuie principalement sur une pratique institutionnelle spécifique, qui traduit un dévoiement du régime politique initial<sup>1756</sup>. Dans la mesure où la Constitution de 1958 prévoit un régime parlementaire bireprésentatif, les pouvoirs soumis à contreseing auraient en effet dû demeurer strictement formels. Pourtant, en dépit de l'irresponsabilité politique du Président, ils sont au contraire devenus de véritables pouvoirs partagés en raison des conséquences tirées par les acteurs de son élection au suffrage universel direct. « *On observe alors des déséquilibres entre pouvoir, légitimité et responsabilité, à l'intérieur de l'institution présidentielle (le président est le plus souvent très puissant, très légitime mais presque irresponsable politiquement) et entre les organes*

1753 Renaud DORANDEAU, « Les pèlerins constitutionnels », in Yves MENY, *Les politiques du mimétisme institutionnel – La greffe et le rejet*, L'Harmattan, « Logiques politiques », 1993, p. 95-96.

1754 Olivier DUHAMEL, « Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel », in *Mélanges Maurice Duverger*, PUF, 1987, p. 581-590.

1755 André HAURIOU et Jean GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 1980, p. 939.

1756 Marie-Anne COHENDET, « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel », in *Mélanges Michel Troper*, Economica, 2006, p. 311.

(le Président a le droit de vie et de mort sur l'Assemblée nationale, tandis qu'elle ne peut presque rien contre le Président) »<sup>1757</sup>.

Or, cette lecture présidentialiste de la Constitution est en réalité permanente en France, à l'exception des périodes de cohabitation. Elle a même été renforcée par le quinquennat et l'inversion du calendrier électoral, qui tendent à faire coïncider les mandats du Président, élu au préalable, et de l'Assemblée nationale. En effet, dès lors que le Président prend en fait la tête de la majorité parlementaire, ni le bicéphalisme de l'Exécutif, ni la séparation souple des pouvoirs ne représente plus un véritable frein à son action, puisque les pouvoirs exécutif et législatif lui sont en réalité soumis et qu'il est lui-même irresponsable. En revanche, dans l'hypothèse d'une cohabitation, le Premier ministre redevient le chef de la majorité parlementaire. Il détermine et conduit alors effectivement la politique de la Nation, le Président devant donc s'effacer.

Cette analyse du système constitutionnel français est essentielle pour comprendre les enjeux de l'importation de la Constitution de 1958 dans le cadre d'une transition démocratique. Elle est en effet révélatrice de ses incidences au-delà des seules caractéristiques textuelles et trahit deux principales difficultés. La première est que le modèle à la française permet en réalité au Président d'être bien plus puissant qu'il ne le serait dans le cadre d'un régime présidentiel. La seconde est que ce modèle induit des relations complexes entre les deux têtes de l'Exécutif, car elles varient selon la configuration politique, résultent de compétences imbriquées et ne sont pas expressément régulées par le texte constitutionnel. En France, ces relations se sont ainsi essentiellement déterminées sur la base de pratiques.

Dès lors, à l'issue d'un régime dictatorial marqué par une sacralisation et une omnipotence du Président, l'importation d'un tel modèle semble particulièrement délicate. Elle risque en effet de favoriser l'absence de démocratisation ou une régression autoritaire, en servant de terreau à une pratique hyper-présidentialiste. Le déséquilibre des pouvoirs, régulièrement dénoncé concernant la France<sup>1758</sup>, peut en effet être accru du fait de l'absence d'une culture démocratique consolidée et de contre-pouvoirs. Un régime semi-présidentiel est en outre susceptible de générer des crises graves, car le bicéphalisme de l'Exécutif est très complexe à mettre en œuvre lorsque les acteurs sont accoutumés à la monocratie, n'ont pas encore l'expérience du règlement pacifique des différends et ne disposent pas de précédents sur lesquels s'appuyer.

Reproduire le modèle français ne garantit en effet en rien qu'il produise des effets identiques à l'original, car le mimétisme est « *une importation concrète ou diffuse plus ou moins massive de technologies institutionnelles externes extirpées de leur environnement*

1757 Marie-Anne COHENDET, « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel », in *Mélanges Michel Troper*, Economica, 2006, p. 311-314.

1758 Voir notamment les numéros 43 et 44 de *Droits*, consacrés au sujet La Ve République : des institutions libérales ? : *Droits*, PUF, n° 43, 2006 et n° 44, 2007. Voir également Hubert BEUVE-MERY, « De la dictature temporaire au régime semi-présidentiel », in *Mélanges Maurice Duverger*, PUF, 1987, p. 533-540.

géniteur, arbitrairement reconstruites et modélisées à travers les codes propres des exportateurs et des importateurs et ayant vocation à s'insérer dans un autre environnement (autre système d'encodage), qui les soumettra à des réinterprétations permanentes définies par les stratégies politiques des élites en concurrence »<sup>1759</sup>. Ces réinterprétations peuvent être stratégiques – les acteurs cherchent à instrumentaliser la technologie dans le but de servir leurs intérêts – ou simplement consécutives d'une acculturation. Dans le cas du modèle français issu de la Constitution de 1958, elles apparaissent en tout état de cause susceptibles d'entraîner l'échec de la démocratisation en raison des caractéristiques propres au régime importé.

Dès lors, contrairement à ce qu'affirmait Juan Linz<sup>1760</sup> même si ses travaux se concentrèrent surtout sur les régimes parlementaires monistes<sup>1761</sup>, le choix du régime présidentiel semble avoir été bien plus ajusté aux défis de la démocratisation au Bénin que ne l'aurait été le régime semi-présidentiel avec lequel il fut mis en balance. L'analyse comparative des processus menés dans le cadre des CNS postérieures le confirme d'ailleurs *a contrario*<sup>1762</sup>.

Comme il l'a été précédemment évoqué, la pratique institutionnelle initiée au Togo dès les premières élections présidentielle et législatives n'a pas permis à la cohabitation, qui aurait dû s'engager entre le Président Eyadéma et un Premier ministre issu de l'opposition, de se dérouler effectivement. Il décida en effet de nommer un membre du parti minoritaire de la coalition qu'aurait dû former l'opposition. Cette décision n'était pas contraire à l'article 66 de la Constitution de 1992, qui prévoyait uniquement que le Premier ministre soit nommé parmi la majorité parlementaire. Elle en annihila cependant l'esprit en brisant la coalition de l'opposition et en lui évitant de voir son rôle restreint à celui d'arbitre. Cette expérience illustre bien les potentialités offertes au Chef de l'Etat par un texte similaire à la Constitution de 1958, dont les dispositions sont susceptibles de plusieurs interprétations notamment concernant les relations entre le Président et le Premier ministre. Il permit en outre au Président Eyadéma de demeurer la clé de voûte des institutions, ce qui empêcha toute démocratisation significative. Il en alla de même au Tchad. Dans ces deux pays, l'instauration du nouveau régime politique n'a qui plus est permis aucune alternance. Pour pallier ce risque, le constituant avait pourtant apporté des correctifs au modèle français en limitant à deux le nombre de mandats présidentiels que pouvait exercer une même personne<sup>1763</sup>. Toutefois, la mise en place du nouveau régime

1759 Dominique DARBON, « A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », in Yves MENY, *Les politiques du mimétisme institutionnel – La greffe et le rejet*, L'Harmattan, « Logiques politiques », 1993, p. 119-120.

1760 Juan J. LINZ, « The Perils of Presidentialism », *Journal of Democracy*, n° 1, 1990, p. 51-69.

1761 Jean-Louis THIEBAULT, « Les périls du régime présidentiel », *Revue internationale de politique comparée*, n° 1, 2006, p. 110-112.

1762 Voir également pour d'autres exemples : Fleur DARGENT, « Les échecs du mimétisme constitutionnel en Afrique noire francophone », VIII<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel, 2011, 22 pages.

1763 Article 59 de la Constitution du Togo de 1992 et article 61 de la Constitution tchadienne de 1996.

n'ayant permis aucune démocratisation effective, cette limitation n'eut aucun effet. Elle fut simplement éliminée par la révision, afin de permettre la perpétuation du pouvoir<sup>1764</sup>.

L'échec de la consolidation démocratique au Niger fut toutefois le plus caractéristique des risques présentés par l'importation du régime semi-présidentiel à la française<sup>1765</sup>.

Au Niger, la transition constitutionnelle a conduit à l'adoption d'une nouvelle Constitution par le référendum du 26 décembre 1992. Sa ratification fut consensuelle, même si le taux de participation demeura bas. Ce texte constitutionnel était très fortement inspiré de la Constitution de 1958, même si le Parlement était monocaméral<sup>1766</sup>. Au regard de la pratique institutionnelle développée en France, cette importation était déjà contradictoire avec la volonté de la Conférence nationale de mettre en place un régime semi-présidentiel caractérisé par un Premier ministre fort<sup>1767</sup>. Elle échoua finalement à accompagner la consolidation démocratique nigérienne.

La consolidation avait pourtant commencé sous de bons auspices. Si les élections durent être repoussées plusieurs fois en raison du retard pris par les institutions de transition, elles purent néanmoins se tenir au premier trimestre de l'année 1993<sup>1768</sup>. Après réflexions, l'ordre des scrutins établi par la Conférence nationale fut inversé, dans le sens contraire toutefois à la décision prise au Togo. Afin de permettre aux différents partis de tester leur représentativité et de décider de leurs choix d'alliance en conséquence<sup>1769</sup>, les élections législatives précédèrent finalement l'élection présidentielle. Si cette inversion aurait donc pu être le signe d'un renforcement de l'Assemblée et du Premier ministre, sa motivation trahit au contraire la prééminence attachée à la fonction présidentielle. Les élections furent organisées sous la surveillance de la Commission nationale de contrôle et de supervision mise en place par le HCR et se déroulèrent dans des conditions satisfaisantes. En dépit de quelques insuffisances, les observateurs internationaux estimèrent qu'elles s'étaient tenues dans la transparence et avaient été libres et équitables<sup>1770</sup>.

Les élections législatives, organisées le 14 février 1993, furent néanmoins marquées par un taux de participation inférieur à 33 %. Le CDS Rahama (Convention démocratique

<sup>1764</sup> Au Togo l'article 59 de la Constitution a été amendé par la loi de révision n° 2002-029 du 31 décembre 2002, tandis que l'article 61 de la Constitution du Tchad a été révisée par la loi constitutionnelle n° 08/PR/2005 du 15 juillet 2005.

<sup>1765</sup> L'échec de la consolidation au Congo n'est pas ici abordé, même si le régime semi-présidentiel eut également une incidence sur la crise qui se noua et conduisit à deux guerres civiles, après la réussite de la première alternance. Il résulta en effet d'une grande pluralité de facteurs (politiques, économiques, ethniques, constitutionnel), parmi lesquels il est difficile de distinguer l'influence exacte des choix institutionnels.

<sup>1766</sup> Pour davantage d'informations sur la Constitution du Niger du 26 décembre 1992, voir Aboubacar MAIDOKA, « La Constitution nigérienne du 26 décembre 1992 », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, 47(3), septembre 1993, p. 475-491 et Laouel Kader MAHAMADOU et Aïchatou DODO, « Chronique d'un changement intervenu au Niger : la nouvelle Constitution de la III<sup>e</sup> République », in Henry ROUSSILLON, *Les nouvelles Constitutions africaines : la transition démocratique*, Presses de l'IEP de Toulouse, 1995, p. 145-162.

<sup>1767</sup> Jean-Jacques RAYNAL, *Les institutions politiques du Niger*, Sépia, 1993, p. 84.

<sup>1768</sup> Sur l'organisation des élections, voir Ali ILLIASSOU et Mahaman Tidjani ALOU, « Processus électoral et démocratisation au Niger », *Politique africaine*, mars 1994, n° 53, p. 128-132.

<sup>1769</sup> Jean-Jacques RAYNAL, *Les institutions politiques du Niger*, Sépia, 1993, p. 89.

<sup>1770</sup> Jean-Jacques RAYNAL, *Les institutions politiques du Niger*, Sépia, 1993, p. 89-90.

et sociale) remporta 22 sièges, suivi de du PNDS Tarraya (Parti nigérien pour la démocratie et le socialisme) avec 12 sièges et de l'ANDP Zaman-Lahya (Alliance nigérienne pour la démocratie et le progrès) avec 11 sièges, tandis que le MNSD-Nassara obtenait quant à lui 29 sièges et que cinq partis remportaient entre un et deux sièges<sup>1771</sup>. Le MNSD-Nassara était le parti successeur de l'ancien parti Etat, créé le 12 mars 1991, les trois autres partis ayant obtenu le plus de voix avaient en revanche été créés en 1991 ou 1992<sup>1772</sup>. Les élections législatives permirent donc d'évaluer la représentativité de treize des dix-huit partis reconnus depuis la transition, ayant participé au scrutin. Elles montrèrent que quatre se détachaient nettement et que le MNSD avait bien résisté au processus de démocratisation. L'ancienne opposition était néanmoins devenue majoritaire avec 50 sièges sur 83.

Vu ces résultats, les trois principaux partis issus de l'ancienne opposition (CDS, PNDS et ANDP) décidèrent de constituer, le 16 février 1993, l'Alliance des forces du changement (AFC) afin de faire barrage à l'ancien parti unique dans la perspective de l'élection présidentielle<sup>1773</sup>. Ils présentèrent néanmoins chacun un candidat lors du premier tour de scrutin qui se déroula le 27 février. Ce dernier se caractérisa encore par une participation très faible de moins d'un tiers des inscrits. Arrivèrent en tête Tandja Mamadou, le candidat du MNSD, et Mahamane Ousmane, celui du CDS, avec respectivement 34,22 % et 26,59 % des voix. Comme convenu, les partis de l'AFC se désistèrent au profit du candidat du CDS. Ce dernier fut donc élu lors du second tour, organisé le 27 mars, mais avec seulement 54,42 %. Les premières élections organisées au Niger conduisirent donc à une alternance tant au sein de l'Assemblée, qu'à la Présidence, qui fut d'autant plus remarquable que Tandja Mamadou reconnut sa défaite sans aucune difficulté.

Les institutions furent également mises en place rapidement, l'Assemblée nationale étant installée dès le 9 avril, tandis que le Président était investi le 16 avril et le Gouvernement formé dès le 23<sup>1774</sup>. Ce dernier se caractérisa en outre par un réel renouvellement des acteurs, les Préfets étant également tous remplacés. Conformément à l'accord passé au sein de l'AFC avant le second tour de l'élection présidentielle, Mahamadou Issoufou du PNDS fut nommé Premier ministre<sup>1775</sup>. Ainsi, en dépit de la domination exercée par l'opposition et des lenteurs de la période dite transitoire, la transition démocratique semblait avoir réussi au Niger. L'installation de l'Assemblée nationale fut néanmoins l'occasion

1771 Le PPN/RDA, l'UDFP Sawaba, l'UPDP Chamoua remportèrent chacun deux sièges, tandis que le PSDN Alhéri et l'UDPS Amana en obtenaient respectivement un. Aïchatou DODO MINDAOU DOU et Mahamadou LAOUEL KADER, « Les fondements juridiques de la III<sup>e</sup> République du Niger », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, n° 1, janvier avril 1994, p. 82.

1772 Pour une présentation de ces quatre partis politiques, voir Aïchatou DODO MINDAOU DOU et Mahamadou LAOUEL KADER, « Les fondements juridiques de la III<sup>e</sup> République du Niger », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, n° 1, janvier avril 1994, p. 88-90.

1773 Jean-Jacques RAYNAL, *Les institutions politiques du Niger*, Sépia, 1993, p. 92-95.

1774 Sur l'installation des institutions et la crise déclenchée lors de l'installation de l'Assemblée nationale, voir Laouel Kader MAHAMADOU, *La transition démocratique au Niger : contribution à l'analyse du renouveau constitutionnel d'un Etat africain*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Toulouse I, janvier 1994, p. 258-274.

1775 Jean-Claude MIGNAN, *La difficile démocratisation du Niger*, Editions Ginette Fabre et Jean-François Lionnet, CHEAM, 2000, p. 92.

d'un premier incident alarmant, la nouvelle majorité ayant décidé – contrairement aux dispositions constitutionnelles – d'élire son président, avant d'adopter le Règlement intérieur et de l'avoir soumis au contrôle de constitutionnalité. Une première crise commença alors et ne fut interrompue que grâce à l'intervention de la Cour suprême, qui invalida la procédure. De son côté, la nouvelle opposition avait refusé de participer à la formation du Bureau et mis en cause la personne du président de l'Assemblée nationale, ce qui démontrait également la fragilité du régime démocratique nigérien au début de la consolidation.

Si les institutions fonctionnèrent correctement au cours de l'année 1993, les relations entre le Président et le Premier ministre se dégradèrent très rapidement en 1994<sup>1776</sup>, démontrant les difficultés d'un Exécutif bicéphale. La crise commença à cause des mesures d'austérité imposées par une situation économique très difficile. Or, les deux hommes n'appartenaient pas au même parti politique et n'avaient donc pas la même clientèle électorale à ménager, ce qui les conduisit à afficher de plus en plus de désaccords. La tension atteignit son apogée lorsque le Président réorganisa son Cabinet afin d'affaiblir la position du Premier ministre en lui reprenant un certain nombre de services. Mahamadou Issoufou décida alors de démissionner le 28 septembre 1994 et retira le PNDS de l'AFC. Le Président le remplaça par Souley Abdoulaye, membre de son propre parti. Suite à cette nomination, le PNDS rejoignit le MNSD dans l'opposition, le 6 octobre.

Le Président ne disposait alors plus de majorité parlementaire. Profitant des moyens d'action offerts par le régime semi-présidentiel, l'Assemblée vota une motion de censure contre le Gouvernement le 16 octobre. En réponse, le Président dissout l'Assemblée le lendemain. Cependant, la nouvelle alliance constituée autour de cinq partis (MNSD, PNDS, UDFP, UDPP et PNN-RDA) remporta les élections législatives le 12 janvier 1995, avec une courte majorité de 43 sièges, contre 40 pour la mouvance présidentielle<sup>1777</sup>. Ainsi, deux ans seulement après l'adoption de la Constitution, une cohabitation s'engagea en raison des tensions au sein de l'Exécutif et du recours aux moyens mis à la disposition des acteurs par la séparation souple des pouvoirs. Or, ces derniers n'étaient en réalité pas prêts à affronter une situation politique aussi complexe. Comme en France, la cohabitation n'était pas expressément régulée par la Constitution, mais la nature du régime exigeait que le Président s'efface derrière son Premier ministre, pour que les institutions continuent à fonctionner. Or, les acteurs ne parvinrent pas à adopter les pratiques appropriées.

Deux thèses respectivement défendues par la mouvance présidentielle et la majorité parlementaire s'affrontèrent<sup>1778</sup>. La mouvance présidentielle, refusant de tirer les conséquences de l'importation du modèle à la française, estimait que la situation de cohabitation n'était pas prévue par la Constitution et qu'elle impliquait une gestion partagée par

1776 Jean-Claude MIGNAN, *La difficile démocratisation du Niger*, Editions Ginette Fabre et Jean-François Lionnet, CHEAM, 2000, p. 92-93.

1777 Sur les élections législatives de janvier 1995, voir Emmanuel GREGOIRE, « Cohabitation au Niger », *Afrique contemporaine*, n° 175, 1995, p. 46-48.

1778 Amadou TANKOANO, « Conflit autour des règles normatives de la cohabitation au Niger : éléments d'analyse juridique d'une crise politique (1995-1996) », *Polis*, 1996, vol. 2, n° 2, p. 93-97.



la majorité présidentielle et la majorité parlementaire. Pour cette dernière, la cohabitation signifiait au contraire une véritable alternance. Une très profonde crise institutionnelle était alors inévitable et fut nourrit par les ambiguïtés de la Constitution nigérienne, similaires à celle de la Constitution française de 1958, quant à la répartition des compétences entre le Président et le Premier ministre<sup>1779</sup>.

Les difficultés commencèrent avec la nomination du Premier ministre, pour laquelle la Constitution ne prévoyait aucune règle précise, son article 47 se bornant à affirmer : « *Le Président nomme le Premier ministre. Il met fin à ses fonctions sur la présentation par celui-ci de la démission du Gouvernement* ». Le Président décida alors de nommer, le 7 février, Amadou Cissé. Ce dernier était certes membre du MNSD, mais n'avait pas l'aval de son parti pour former le Gouvernement, qui avait déjà sélectionné parmi ses rangs Hama Amadou. En toute logique, le nouveau Premier ministre fut donc exclu de son parti et son Gouvernement renversé par une nouvelle motion de censure, le 20 février 1995. Le Président, qui comptait originellement sur une division de la majorité parlementaire, fut finalement contraint de nommer Hama Amadou. Ce dernier forma un Gouvernement de seize membres, tous issus de la majorité, le 25 février.

Toutefois, la crise était loin d'être résolue et se noua autour de la présidence du Conseil des ministres. Loin de considérer qu'il ne s'agissait que d'un pouvoir formel, le Président Mahamane Ousmane instrumentalisa les dispositions constitutionnelles pour empêcher le Premier ministre et son Gouvernement de déterminer et de conduire effectivement la politique de la Nation. L'objectif était toutefois plus ciblé et lié au clientélisme, le Président souhaitant surtout empêcher le Premier ministre de procéder à des nominations. Pour ce faire, il choisit de s'appuyer sur l'imbrication de leurs compétences respectives. Le 6 juillet 1995, il refusa en effet de présider le Conseil des ministres et fit interdire au Premier ministre l'accès à la salle de réunion. En représailles, Hama Amadou annonça la suspension de tous les directeurs généraux des sociétés de leurs fonctions. Durant cinq semaines, le pays resta paralysé.

Face au refus persistant du Président de tenir le Conseil des ministres, le Premier ministre décida d'en présider un lui-même, le 4 août, afin de procéder à plusieurs nominations de directeurs généraux de société. Le Président affirma que la réunion était inconstitutionnelle et les nominations frappées de nullité. Le 9 août, l'USN menaça les deux têtes de l'Exécutif, en leur donnant jusqu'au 11 août pour résoudre leurs différends, faute de quoi une mobilisation sociale serait lancée. Le Président se résolut alors à donner son accord pour tenir un Conseil des ministres, en précisant toutefois que les nominations ne figureraient pas à l'ordre du jour. Afin de trouver une solution pérenne, le Premier

<sup>1779</sup> Les informations relatives à la cohabitation au Niger sont issues de Emmanuel GREGOIRE, « Cohabitation au Niger », *Afrique contemporaine*, n° 175, 1995, p. 48-51 ; Amadou TANKOANO, « Conflit autour des règles normatives de la cohabitation au Niger : éléments d'analyse juridique d'une crise politique (1995-1996) », *Polis*, 1996, vol. 2, n° 2, p. 97-105 ; André SALIFOU, « Evolution du processus démocratique nigérien de 1991 à 1999 », Actes de la Conférence régionale africaine préparatoire à la IV<sup>e</sup> Conférence mondiale sur les Démocraties nouvelles et rétablies, OIF, Cotonou, du 4 au 6 décembre 2000, p. 148-152.

ministre saisit la Cour suprême d'une requête en interprétation des articles de la Constitution relatifs à l'organisation du Conseil des ministres, à la conduite de l'action gouvernementale et à la promulgation des lois.

La Cour suprême était déjà intervenue une première fois à la demande du Premier ministre en raison de la création, par le Président de la République, d'un Secrétariat général du Conseil des ministres, remplaçant le Secrétariat général du Gouvernement, dans la perspective de la cohabitation<sup>1780</sup>. Dans un avis du 22 mars 1995, elle lui avait répondu favorablement en affirmant que « *le Premier ministre et le Gouvernement doivent avoir les moyens légaux de remplir leur mission et de faire face à leurs obligations constitutionnelles devant le parlement contrairement au chef de l'exécutif qui n'y a aucun compte à rendre* ». La Cour suprême avait ainsi procédé à un premier rééquilibrage.

Elle fit de même dans son arrêt du 5 septembre 1995. Elle se reconnut d'abord compétente pour procéder à l'interprétation en dépit du silence de la Constitution sur cette question. Elle définit ensuite la notion de cohabitation en indiquant qu'elle n'était pas une cogestion, mais traduisait bien deux légitimités non convergentes sur leurs programmes politiques. La cohabitation signifiait donc une alternance, car le Gouvernement devait pouvoir appliquer son programme. Elle précisa que « *cela résulte même de l'esprit de la Constitution du 26 septembre 1992 qui a institué un régime politique de type semi-présidentiel avec un exécutif bicéphale* ». Elle recadra ensuite la marge de manœuvre du Président de la République en affirmant qu'il ne pouvait ni fixer unilatéralement l'ordre du jour, ni refuser d'y inscrire un point, ni refuser de présider le Conseil des ministres et, encore moins, réitérer ce refus sans violer son serment. Néanmoins, elle affirma aussi que le Premier ministre et le Gouvernement ne pouvaient pas se prévaloir du refus du Président pour exercer des attributions constitutionnelles, qui n'étaient pas les leurs. Ainsi, le Premier ministre n'était pas autorisé à présider le Conseil des ministres hors des conditions prévues par la Constitution.

Par second arrêt rendu le même jour, elle confirma de surcroît que la promulgation des lois est une compétence liée du Président, mais qu'il peut néanmoins demander une seconde délibération. Face aux demandes réitérées du Président de la République à cet égard, elle précisa que l'usage de cette compétence ne devait pas avoir pour objet d'entraver l'adoption d'une loi, mais de remédier à certaines imperfections. De même, elle estime que le refus du Bureau de l'Assemblée de répondre aux demandes formulées était justifié, puisqu'elles n'étaient pas contresignées par le Premier ministre et qu'il ne s'agissait pas d'un pouvoir propre du Président.

L'intervention de la Cour constitutionnelle permit de résoudre partiellement le problème de la tenue des Conseils des ministres. Toutefois, le blocage institutionnel perdura,

<sup>1780</sup> Sur les décisions rendues par la Cour suprême du Niger concernant la cohabitation, voir Boubacar ISSA ABDOURHAMANE, *Les Cours constitutionnelles dans le processus de démocratisation en Afrique – Analyse comparative à partir des exemples de Bénin, de la Côte d'Ivoire et du Niger*, Thèse pour le doctorat en droit, Université Montesquieu – Bordeaux IV, 2002, p. 218-223.

doublé d'une grave crise économique et sociale, qu'il aggravait. Comme l'indique André Salifou, « *les deux plus hauts responsables du pouvoir exécutif ont, par leur comportement, conduit à un blocage de fait de l'appareil d'Etat. Pis, tout absorbés par leurs querelles incessantes, le Président de la République et le Premier ministre ont fini par reléguer au second plan les difficultés de toutes sortes qui accablent la quasi-totalité de la population* »<sup>1781</sup>.

Dans un Etat sortant à peine d'une dictature militaire, balayée par une Conférence nationale dominée par l'opposition, la situation était extrêmement périlleuse pour la démocratisation. Comme cela était prévisible, les institutions de la III<sup>e</sup> République furent renversées par un putsch le 27 janvier 1996. Ibrahim Maïnassara Baré, le chef d'état-major général des Forces armées du Niger, argua de « *la crise absurde, irraisonnée et personnalisée* » au sommet de l'Etat, pour justifier l'irruption de l'armée sur la scène politique. Il affirma notamment : « *face à ce péril majeur pour notre laborieux peuple, les forces armées nigériennes ont décidé ce jour, 27 janvier 1996, de prendre leurs responsabilités* ». En conséquence, la Constitution du 26 décembre 1992 fut suspendue, le Président et le Gouvernement destitués, l'Assemblée nationale dissoute et tous les partis politiques suspendus jusqu'à nouvel ordre.

La réaction face à ce coup d'Etat fut symptomatique des profondes difficultés rencontrées par la III<sup>e</sup> République. Les jours précédents le putsch, la tension s'était en effet accrue, car la date à partir de laquelle le Président pourrait procéder à une nouvelle dissolution approchait. Face au conflit au sein de l'Exécutif sur ses conséquences éventuelles, la Cour suprême avait dû intervenir une nouvelle fois pour réaffirmer que – contrairement au souhait du Président – il appartiendrait bien à l'actuel Gouvernement d'organiser les élections, car la dissolution de l'Assemblée était sans effet sur lui<sup>1782</sup>. Au Niger, il y avait donc une véritable crainte d'une guerre civile, que le coup d'Etat soulagea presque. Aucun mouvement populaire ne se produisit ainsi contre lui, l'USN et l'USTN se contentant d'exiger une réinstauration rapide de la Démocratie. Les institutions elles-mêmes ne se protégèrent pas. « *Considérant que l'intervention de l'armée était due essentiellement aux difficultés d'application de la Constitution, les élus vont sans difficulté prendre acte de leur destitution en signant, le 11 février un texte reconnaissant qu'ils sont favorables à la mise en œuvre d'une nouvelle Constitution et à son adoption par voie référendaire* »<sup>1783</sup>. Ces réactions étaient révélatrices de l'absence d'appropriation de la III<sup>e</sup> République nigérienne, par les acteurs comme par la population, mais aussi de ses propres dysfonctionnements liés au régime semi-présidentiel.

1781 André SALIFOU, « Evolution du processus démocratique nigérien de 1991 à 1999 », Actes de la Conférence régionale africaine préparatoire à la IV<sup>e</sup> Conférence mondiale sur les Démocraties nouvelles et rétablies, OIF, Cotonou, du 4 au 6 décembre 2000, p. 151-152.

1782 Emmanuel GREGOIRE et Jean-Pierre Olivier DE SARDAN, « Niger : le pire a été évité, mais demain », *Politique africaine*, mars 1996, n° 61, p. 118.

1783 Pierre-Marie DECOUDRAS et Mamoudou GAZIBO, « Niger – Démocratie ambiguë Chronique d'un coup d'Etat annoncé », *L'Afrique politique 1997*, Karthala et CEAN, 1997, p. 162.

L'échec de la consolidation démocratique au Niger ne fut certes pas exclusivement consécutif de cette option institutionnelle. Il fut également causé par la persistance du néopatrimonialisme, perceptible dans la fragilité de l'AFC, formée sur la base d'un partage de postes, mais également responsable de la volonté de contrôle sur le Premier ministre, la dissolution et le refus du Président de convoquer le Conseil des ministres pour procéder aux nominations. De même, « *sans doute a-t-il manqué aux acteurs de cette éphémère tentative de cohabitation une éthique de comportement et la volonté de faire des concessions, afin de maintenir un consensus fondateur autour des règles du jeu démocratique* »<sup>1784</sup>. Toutefois, le choix du régime semi-président alimenta la crise en raison de ses caractéristiques et ambiguïtés, dont la maîtrise est complexe dans un contexte post-autoritaire marqué par le présidentielisme. Elle échoua ainsi au Niger malgré la régulation efficace opérée par la Cour suprême.

Outre la question de la dépendance et des experts, l'importation du régime semi-présidentiel est fréquemment irrationnelle, en ce sens qu'il est en réalité inadapté pour répondre aux attentes du constituant. Ainsi, au Niger, elle résulta du fait que l'opposition était dominante et fractionnée et qu'il fallait éviter qu'un groupe s'accapare la totalité du pouvoir<sup>1785</sup>. Or, le régime semi-présidentiel n'est manifestement pas le plus adapté pour produire ce résultat, car il ne garantit ni que le Premier ministre sera puissant, ni que le Président ne prendra pas l'ascendant sur les institutions. Ainsi, l'échec de la consolidation démocratique au Niger, en dépit de la réussite de la première alternance politique, traduit certes la vulnérabilité des jeunes régimes démocratiques et la difficulté de faire effectivement évoluer les comportements des acteurs, mais aussi l'incidence des choix institutionnels.

Dès lors, en retenant le régime semi-présidentiel, la Conférence nationale du Niger semble avoir commis une erreur d'appréciation. Comparant les transitions béninoise et nigérienne, Mamoudou Gazibo a souligné le même paradoxe d'un régime présidentiel efficace au Bénin et d'un régime parlementaire échouant au Niger, alors que les statistiques indiquent pourtant qu'un système présidentiel avait six fois plus de risque d'échouer qu'un régime parlementaire<sup>1786</sup>. C'est toutefois oublier que le régime semi-présidentiel n'est pas un régime parlementaire comme les autres.

L'expérience nigérienne conforte ainsi *a contrario* l'hypothèse de la pertinence du choix du régime présidentiel par la Conférence nationale béninoise, en démontrant les risques du régime semi-présidentiel, y compris lorsque l'alternance démocratique a

1784 Pierre-Marie DECOUDRAS et Mamoudou GAZIBO, « Niger – Démocratie ambiguë Chronique d'un coup d'Etat annoncé », *L'Afrique politique 1997*, Karthala et CEAN, 1997, p. 159.

1785 Mamoudou GAZIBO, *La problématique de la consolidation démocratique : les trajectoires comparées du Bénin et du Niger*, Thèse soutenue pour le doctorat en science politique, Université Montesquieu – Bordeaux IV, décembre 1998, p. 372.

1786 Mamoudou GAZIBO, *La problématique de la consolidation démocratique : les trajectoires comparées du Bénin et du Niger*, Thèse soutenue pour le doctorat en science politique, Université Montesquieu – Bordeaux IV, décembre 1998, p. 418-421.

réussi. Elle confirme surtout les dangers du choix d'un régime inadapté au contexte politique dans lequel il a vocation à s'appliquer. Elle accrédite donc le raisonnement défendu Maurice Ahanhanzo-Glélé selon lequel le régime présidentiel était nécessaire pour faire face aux défis de la démocratisation au Bénin : *« La question qu'on s'est posée est celle de la nature du régime. Dans un système qui veut lutter contre l'autocratie, faut-il un régime présidentiel ? Faut-il un régime parlementaire ? Attirés par le régime de la V<sup>e</sup> République française, beaucoup souhaitaient l'établissement d'un régime « semi-présidentiel » même s'ils n'en maîtrisaient pas la nature ni les problèmes. Dans un Etat délabré où il n'y a plus d'administration publique, où les finances sont évanescences, comment voulez-vous instaurer un régime parlementaire ? On retrouve chez les Béninois une mentalité qui correspond au tempérament français : frondeurs, avec au surplus un goût quelque peu prononcé pour les combines et intrigues au niveau politique. Le nouveau système constitutionnel instaure des contrepoids : sous forme de questions écrites orales, commissions parlementaires d'enquête ; cela peut paraître inédit, mais il s'agit d'un régime présidentiel mâtiné d'éléments du parlementarisme pour répondre au souci essentiel d'un régime stable, fort, mais non dictatorial, excluant toute tentation de présidentialisme dit « négro-africain ». La présidence à vie a été bannie de la Constitution. Désormais le mandat présidentiel est de cinq ans renouvelable une seule fois : en aucun cas une personne ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels consécutifs ou non. Nous avons pensé que, dans les circonstances actuelles, c'est ce qu'il fallait faire. Ce système a été discuté largement et accepté. La Constitution a été adoptée en conséquence »*.<sup>1787</sup>.

730

L'analyse comparative permet ainsi de confirmer que le régime présidentiel mis en place suite à la décision préconstituante de la Conférence nationale du Bénin collabora à la réussite de la consolidation, car il était adapté aux réalités politiques et donc aux défis que la démocratisation devrait surmonter dans ce pays.

## CONCLUSION DU CHAPITRE 2

La rationalité du droit constitutionnel de transition béninois doit beaucoup à son ajustement au contexte dans lequel il fut déployé. Il était en effet indispensable pour que l'inclusion, le consensus et le constitutionnalisme produisent des effets réels.

Son adaptation à la culture béninoise reposa sur le syncrétisme de la Conférence nationale, tout à la fois empreinte de constitutionnalisme et marquée par l'influence des traditions. Chacune de ces logiques trouva à s'exprimer à des moments différents des travaux. Les références issues des anciens royaumes et les valeurs religieuses eurent une incidence sur les participants et renforcèrent notamment la logique de coopération et de réconciliation, déterminante dans le cadre d'un processus constituant inclusif et

<sup>1787</sup> Maurice AHANHANZO-GLELE, « Le Bénin », in Gérard CONAC, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 1993, p. 175.

consensuel. Familières aux Béninois, elles purent en outre faciliter l'appropriation de la Conférence nationale par les acteurs et la population. La catharsis générée par les déclarations en plénière fut enfin un moyen de renouveler la communication politique, tout en favorisant le travail en commissions, le défoulement verbal ayant permis d'évacuer une partie des tensions au préalable. Parmi les CNS, la Conférence nationale béninoise se distingua toutefois par une libération de la parole plus courte et moins excessive que dans d'autres pays, ce qui était tout à la fois culturel et assez typique de la brièveté et de l'efficacité de ses travaux.

L'adaptation culturelle du droit constitutionnel de transition n'était toutefois pas suffisante pour garantir son effectivité. Il devait aussi être cohérent avec le contexte politique dans lequel il était mis en œuvre. Au Bénin, cette congruence fut plus aisée qu'ailleurs dans la mesure où la Conférence nationale venait d'y être créée afin de répondre à la crise. Inédite, elle offrait une grande souplesse et permit de façonner une méthode de transition spécifiquement béninoise : la révolution constitutionnelle consensuelle. Cette dernière n'était pas attachée *a priori* à la Conférence nationale. Ce furent au contraire les réalités politiques, qui modelèrent ce processus ambivalent, conciliant le consensus inclusif et une certaine dynamique révolutionnaire. Ce choix était dès lors ajusté aux rapports de force politique, dont il était le reflet fidèle. L'échec de la diffusion du modèle de la Conférence nationale en fut d'ailleurs un très bon indicateur, en démontrant que son efficacité était conditionnée par un contexte congruent, dont notamment un équilibre des forces et un engagement des acteurs dans la recherche d'un compromis.

Dans le peu de temps dont elle disposait, la Conférence nationale rechercha enfin quelle Constitution serait la mieux à même de garantir une consolidation démocratique au Bénin. Trop rare lors de l'élaboration d'une nouvelle Constitution, sa démarche consista à repérer les points les plus problématiques dans l'histoire constitutionnelle et politique du pays afin de leur fournir les correctifs adéquats. La Conférence nationale fut aidée en cela par les constitutionnalistes, qu'elle abritait, dont Maurice Ahanhanzo-Glélé. Deux options majeures furent finalement retenues : la Démocratie constitutionnelle et un régime présidentiel mâtiné de quelques éléments de parlementarisme. Si ce choix put surprendre, il fut mûrement réfléchi afin d'éviter une dérive présidentialisante et les crises inhérentes à un exécutif bicéphale. La stabilité de la Constitution du Renouveau démocratique et la consolidation démocratique au Bénin semblent accréditer le raisonnement de Maurice Ahanhanzo-Glélé, de même que l'échec fréquent de l'implantation du régime semi-présidentiel en Afrique subsaharienne francophone. Si choisir un régime parlementaire peut sembler plus démocratique, le régime semi-présidentiel est en effet loin d'être un régime parlementaire comme les autres.

L'analyse logique et systémique de la transition constitutionnelle béninoise confirme l'importance de l'adaptation du droit constitutionnel de transition au contexte dans lequel il est mis en œuvre. Au Bénin, elle contribua ainsi significativement à la réussite de la démocratisation. L'analyse montre également que cet ajustement est susceptible

de reposer sur trois procédés. Comme la dimension rituelle de la Conférence nationale, elle peut en premier lieu résulter de pratiques spécifiques des acteurs, qui acculturent le fonctionnement d'un organe sans avoir recherché cet effet. Elle peut ensuite découler de la fabrication *in concreto* de règles : élaborées par la négociation, elles traduisent les rapports de force, à l'image de la révolution constitutionnelle consensuelle. Elle peut enfin procéder d'une logique technologique et idéologique spécifique : l'acteur recherche délibérément une règle adaptée dans un contexte donné, car il est convaincu, à l'instar du constituant béninois, que cette démarche est nécessaire à la démocratisation.

Divers procédés permettent donc d'adapter le droit constitutionnel de transition au contexte politique et culturel, ce qui est fondamental pour son efficacité. Cet ajustement impose néanmoins une certaine souplesse, y compris à l'endroit de pratiques moins cartésiennes ou d'idées ou de choix constitutionnels *a priori* iconoclastes. Elle nécessite également une implication significative, voire exclusive, de nationaux mieux à même de réaliser cette acclimatation.

## Conclusion du Titre 2

Le droit constitutionnel de transition mis en œuvre au Bénin a rationalisé la transformation sociale. Il a en effet contribué au bon déroulement d'un processus pourtant complexe à mettre en œuvre en raison de la participation d'acteurs diversifiés, devant parvenir à un consensus pour arrêter leurs décisions.

L'émergence du constitutionnalisme fut à cet égard décisive. La mise en place de structures de décision adaptées et l'adoption d'une Constitution de transition furent par exemple essentielles pour stabiliser les relations des acteurs et fixer des règles temporaires régulant l'exercice du pouvoir. Le recours au droit constitutionnel favorisa ainsi la préservation d'un consensus inclusif. Toutefois, la transition démocratique demeure une période anormale, marquée par le passé dictatorial, l'incertitude quant au présent et au futur et d'importantes luttes de pouvoir. Dès lors, l'efficacité du droit constitutionnel de transition béninois reposa également sur sa capacité à accompagner spécifiquement les défis propres à cette étape extraordinaire, y compris dans ses fluctuations et ses éventuelles anomalies.

Son caractère rationalisant ne résida donc pas seulement dans l'émergence du constitutionnalisme, mais aussi dans son pragmatisme. Ce dernier se matérialisa au travers de deux axes. Le premier fut la relative souplesse du droit constitutionnel de transition béninois, indispensable pour accompagner un processus constituant inclusif et consensuel. Le second fut son adaptation au contexte culturel et politique dans lequel il fut déployé, qui fut la condition de son efficacité.

La souplesse du droit constitutionnel de transition béninois est sans doute l'une de ses caractéristiques les plus déconcertantes, dans la mesure où elle paraît contradictoire tant avec l'émergence du constitutionnalisme, qu'avec l'objectif d'instaurer un Etat de droit. Toutefois, la transition démocratique n'est pas encore la Démocratie. De surcroît, l'inclusion et le consensus, qui contribuèrent au Bénin à l'adoption d'une Constitution



démocratisante, impliquèrent de surmonter des écueils spécifiques, ce qui nécessita parfois une certaine souplesse du cadre constitutionnel.

Paradoxalement, la principale manifestation de la souplesse du droit constitutionnel de transition béninois fut la souveraineté de la Conférence nationale elle-même. Elle est certes sa principale caractéristique distinctive, puisqu'elle la différencie des organes originaires de transition inclusifs, qui, à l'instar des Tables rondes Est-européennes, de la CODESA ou du MPNP, prennent des décisions dont la portée est strictement politique. Néanmoins, la souveraineté de la Conférence nationale du Bénin n'eut pas le sens et la portée qu'elle aurait dû avoir selon le droit constitutionnel classique.

Elle fut une fiction utilisée par les acteurs pour donner à la Conférence nationale une apparence révolutionnaire. Bien qu'autoproclamée, elle fut en réalité négociée avec le Président. Afin qu'il y consente, la Conférence nationale dut en outre en modérer les effets : elle maintint le Président en fonction jusqu'à la fin de la transition, ne procéda pas à la reconstitutionnalisation et ne prit pas d'acte expressément constitutionnel. Dès lors, la Conférence nationale ne fut juridiquement pas souveraine puisqu'elle n'était pas – de fait – dérogée de toute contrainte. Ce recours spécifique à ce concept n'en fut pas moins essentiel, car la négociation et l'autolimitation permirent le maintien de l'inclusion et du consensus. A l'inverse, l'affirmation de sa souveraineté renforça le poids de la Conférence nationale face à l'autorité du Chef de l'Etat, car elle faisait peser la menace d'une dissolution des institutions. Elle contribua alors à ce que le Président reconnaisse les décisions des délégués et à ce qu'il les mette en œuvre durant la seconde phase du processus. Par ailleurs, même si leur forme fut lacunaire, l'ensemble des acteurs considérèrent les décisions de la Conférence nationale comme des normes. Sa souveraineté fut donc souple, mais cohérente avec la logique de la transition, puisqu'elle préserva et renforça ses deux principes directeurs : l'inclusion et le consensus.

De même, si les structures internes de la Conférence nationale favorisèrent la réussite de ses travaux, la difficulté des négociations inclusives exigea parfois qu'elles se tiennent en dehors du cadre institutionnalisé. Les rencontres entre Mgr de Souza et le Président Kérékou n'avaient par exemple pas été prévues, mais étaient indispensables pour que les travaux s'achèvent par un réel consensus et l'exécution des décisions de la Conférence nationale. L'analyse comparative montre à cet égard que l'assouplissement du cadre institutionnalisé des négociations est en fait inhérent à ce mode de décision, car il facilite leur aboutissement. Cette souplesse doit cependant répondre au seul objectif de fluidifier les discussions, faute de quoi elle peut conduire à détourner le processus. De même, l'efficacité du droit constitutionnel de transition béninois persista en dépit de sa relative souplesse, car les règles contractualisées entre les acteurs demeurèrent quant à elles rigides. L'analyse comparative confirme que cette précaution était indispensable en raison du maintien en fonction du Président responsable de l'ancien régime, car il risquait sinon de reprendre l'ascendant sur le processus au cours de sa seconde phase. Au Bénin, la souplesse du droit constitutionnel de transition fut ainsi exclusivement pragmatique,

c'est-à-dire uniquement destinée à favoriser l'établissement d'un consensus entre les participants. Elle demeura donc circonscrite et limitée dans ses finalités, ce qui conforta son efficacité tout en évitant de le dénaturer.

L'efficacité du droit constitutionnel de transition béninois résulta également de sa cohérence avec le contexte dans lequel il était mis en œuvre. À défaut, il serait sans doute resté virtuel, quelle que soit la pertinence de ses dispositions.

La Conférence nationale présenta la particularité de renfermer deux logiques. Tout en demeurant un organe constituant très performant, elle se caractérisa par un recours substantiel aux rites et au sacré. Les symboles des royaumes traditionnels et les valeurs religieuses furent ainsi mobilisés afin de favoriser le consensus et la réconciliation, ce qui s'avéra efficace. La Conférence nationale est d'ailleurs elle-même devenue un mythe de la Nation béninoise, ce qui contribue à l'appropriation et à la protection du Renouveau démocratique. De plus, dans la logique de la palabre ou du Conseil de famille des Fons, l'assemblée plénière se transforma pour quelques heures en une véritable tribune cathartique. Certes non institutionnalisé, ce temps fut loin d'être anecdotique, car il fut un exercice de vérité, de libération de la parole et de réconciliation auquel l'ensemble des Béninois assistèrent. Il participa alors au renouvellement de la communication et des rapports politiques, ainsi qu'à faire baisser la peur dans le pays. La coexistence de la logique normative et d'une logique plus rituelle au sein de la Conférence nationale du Bénin fut efficace, car elle était en prise avec une réalité culturelle.

Enfin, la dernière manifestation du pragmatisme du droit constitutionnel de transition béninois fut son adéquation avec le contexte politique du pays. Elle fut l'une des principales clés de la réussite de la Conférence nationale du Bénin. Inédite et indéfinie, cette dernière se détermina au fil de la transition et put donc parfaitement s'ajuster aux réalités béninoises, car aucun précédent ou aucun organe n'influença ou ne contraignit les acteurs. Ainsi, la révolution constitutionnelle consensuelle qu'elle incarna n'avait pas été préconçue, elle fut le fruit de l'équilibre des rapports de force qu'elle contribua à maintenir. Cette définition « sur mesure » explique que la révolution constitutionnelle consensuelle ait abouti, car elle était certes cohérente avec l'inclusion et le consensus, mais aussi très exigeante. Sa congruence avec des rapports de force réels fut alors déterminante pour sa réalisation. De même, sa détermination *in concreto*, au fil du processus, créa une incertitude et une imprévisibilité qui évitèrent que les acteurs ne développent des stratégies pour instrumentaliser ses ambivalences. La révolution constitutionnelle consensuelle fut également possible, car les acteurs étaient capables de compromis, entourés de leaders compétents et travaillaient au sein d'une Conférence nationale, bien organisée.

Le bon déroulement de la Conférence nationale du Bénin créa un cercle vertueux qui contribua à ce qu'une véritable réflexion soit menée concernant le régime à mettre en place à l'issue de la transition. L'objectif était de déterminer quels seraient les choix constitutionnels pertinents au regard de l'histoire béninoise et des défis de la démocratisation au Bénin. Paradoxalement, cette recherche n'est pas si courante durant les transitions.

Menée par des constitutionnalistes de la Conférence nationale, dont notamment Maurice Ahanhanzo-Glélé, elle contribua à ce que ses décisions préconstituantes soient adaptées aux réalités béninoises et favorisent alors la consolidation. Elle fixa notamment deux caractéristiques : la Démocratie constitutionnelle et le régime présidentiel. Le Bénin fut donc l'un des rares Etats d'Afrique subsaharienne à procéder à un mimétisme choisi et à rejeter le modèle semi-présidentiel à la française. La consolidation démocratique béninoise et l'analyse comparative confirment le bien-fondé de l'option choisie par les acteurs béninois, car le régime semi-présidentiel ne réduit pas les pouvoirs du Président, sauf en cas de cohabitation, et pose le problème des relations entre les deux têtes de l'Exécutif.

Ainsi, non seulement le processus inclusif et consensuel favorisa l'adoption d'une Constitution équilibrée, mais son effet fut accru par la recherche, par les acteurs béninois, de solutions adaptées aux réalités politiques nationales dans le but de renforcer son efficacité et de sélectionner un régime politique favorisant la consolidation démocratique. Ce fut décisif pour sa réussite.

## Conclusion de la Partie 2

L'analyse systémique et logique de la transition constitutionnelle menée au Bénin révèle l'importance attachée au droit constitutionnel tout au long de son déroulement, ainsi que sa très grande cohérence. Cela ne signifie pas, bien au contraire, que ce droit constitutionnel soit exempt d'anomalies, mais que toutes ses anomalies sont en revanche logiques au regard des deux principes directeurs de la transition que sont l'inclusion et le consensus, qu'elles cherchent le plus souvent à préserver. Le droit constitutionnel de transition béninois est en outre effectif : les acteurs des deux camps, dont le Président Kérékou, se conforment aux règles posées, alors même qu'elles ne sont généralement pas explicitement constitutionnelles en raison de l'autolimitation de la Conférence nationale. Ces caractéristiques expliquent que le droit constitutionnel ait effectivement permis de rationaliser la transition au Bénin, c'est-à-dire qu'il ait été efficace pour faciliter son déroulement.

Cette efficacité repose d'abord sur le fait que le droit constitutionnel de transition a rationalisé, au sens strict, le déroulement d'un processus inclusif et consensuel par essence délicat, puisqu'il implique des négociations présentant d'importants enjeux politiques, menées entre des adversaires en dehors des institutions du régime. Deux dispositifs furent utilisés à cet égard.

Le premier a consisté en la mise en place d'organes destinés à accueillir les acteurs pour la durée de la transition, d'abord au sein de la Conférence nationale, puis au sein des institutions de transition. Les choix organiques opérés au Bénin furent cohérents avec les objectifs recherchés. Au sein de la Conférence nationale, qui accueillait les négociations inclusives, les structures mises en place étaient effectivement de nature à préserver le consensus, tout en essayant de faciliter son émergence. Les décisions, préparées en commissions, devaient ensuite être adoptées par la plénière. Les participants désignèrent également un Président, afin qu'il dispose de la légitimité nécessaire pour conduire

efficacement les discussions, ce qui était décisif en raison de l'institutionnalisation du consensus. Le choix de Mgr de Souza, en tant que Président, fut déterminant pour le succès de la Conférence nationale. Lors de la seconde phase du processus, des institutions de transition furent mises en place. Cette normalisation représentait un risque en raison du maintien du Président Kérékou et de la concurrence institutionnelle. Toutefois, au Bénin, la mise en place d'un pouvoir exécutif bicéphale, avec un Premier ministre technocrate élu par la Conférence nationale, et d'un pouvoir législatif puissant mais resserré autour de grandes figures de la CNS permirent de surmonter ce défi, ce à quoi la séparation rigide des pouvoirs collabora aussi certainement.

Du point de vue institutionnel, le droit constitutionnel de transition préserva ainsi l'inclusion et le consensus par la mise en place de structures fluidifiant la prise des décisions par les acteurs. Il les préserva ensuite au travers de la normativisation des décisions négociées par les acteurs. La Conférence nationale du Bénin put y procéder directement en raison de sa déclaration de souveraineté, ce qui est très rare pour un organe originaire de transition inclusif, dont les décisions n'ont généralement qu'une autorité politique. Les délégués préférèrent néanmoins éviter l'aléa de la normativisation par les institutions du régime, ce qui justifia la proclamation de souveraineté. Cependant, dans un souci de préserver l'inclusion et le consensus, la Conférence nationale ménagea toujours le Président et n'affirma donc jamais la valeur constitutionnelle de ses décisions. Elles étaient toutefois directement exécutoires et tous les appliquèrent en tant que normes. En dépit de cette lacune formelle, les décisions préconstituantes de la Conférence nationale et ses décisions relatives aux institutions de transition furent donc constitutionnalisées directement en son sein. Cette technique présentait deux avantages. Elle permettait tout d'abord de figer l'accord passé entre les participants pour toute la durée de la transition, ce qui signifiait que les décisions prises au sein de la Conférence nationale ne pourraient pas être remises en cause au cours de la seconde phase du processus, qui était moins inclusive et moins consensuelle. Elle jouait ainsi effectivement le rôle de cliquet anti-retour de la transition, ce qui présentait le second avantage de sécuriser les participants, qui pouvaient passer plus sereinement à la seconde phase, en sachant que les décisions prises ne pourraient pas être remises en cause. Si la Conférence nationale du Bénin présenta la particularité de pouvoir constitutionnaliser directement ses décisions en son sein, la normativisation des décisions issues d'une négociation est en revanche une technique régulièrement utilisée par les organes originaires de transition inclusif.

Ces deux premiers dispositifs témoignèrent de l'émergence du constitutionnalisme au Bénin. Non seulement ils collaborèrent à réguler la transition, mais ils préparaient également la mise en place d'un Etat de droit à l'issue de la transition. Il familiarisait en effet les acteurs avec l'encadrement du pouvoir politique et restaurait également le Droit en démontrant qu'il n'était désormais plus un outil de domination au service des gouvernants, mais au contraire un instrument de libéralisation, protégeant les gouvernés. Toutefois, au Bénin, le droit constitutionnel rationalisa également la transition par sa cohérence

avec ses besoins spécifiques. Il se caractérisa ainsi par la recherche d'un juste équilibre entre constitutionnalisme et pragmatisme propre à la transition. Il s'avère efficace même s'il n'est pas pleinement compatible avec l'Etat de droit.

Le pragmatisme du droit constitutionnel de transition béninois est d'abord perceptible par son adaptation à la souplesse exigée par les négociations inclusives. La souveraineté de la Conférence nationale en est le premier exemple, car elle est exorbitante du droit commun. Apparemment révolutionnaire, elle est en fait le fruit d'une négociation entre la Conférence nationale et le Président Kérékou, ce qui est contraire à l'idée même de souveraineté. La contradiction est d'autant plus forte que la Conférence nationale a en outre dû consentir à des renoncements pour obtenir l'accord du Président. Elle l'a ainsi maintenu à ses fonctions jusqu'à la fin de la transition et n'a pas pris d'actes explicitement constitutionnels, même s'ils ont été considérés comme tels par les participants. Cette souveraineté, qui n'en est pas une, paraît *a priori* altérer le droit constitutionnel de transition béninois. Cependant, sa spécificité la rend en fait cohérente avec l'inclusion et le consensus, qu'une souveraineté pleine aurait au contraire remis en cause. En outre, elle produit des effets, dans la mesure où les décisions de la Conférence nationale sont effectivement immédiatement exécutoires et appliquées. Elle ne trahit donc pas une remise en cause du droit constitutionnel, mais bien son adaptation aux enjeux d'un processus inclusif et consensuel. Il en va d'ailleurs de même des négociations informelles se déroulant en dehors du cadre institutionnalisé à cet effet au sein de la Conférence nationale, lorsqu'elles sont destinées à faciliter la prise de décisions ultérieures au sein de l'Assemblée plénière. Dès lors, le droit constitutionnel de transition béninois présentait donc une certaine souplesse, mais qui ne concernait en revanche pas les accords passés au sein de la Conférence nationale, qui demeurèrent quant à eux strictement rigides, ce qui était indispensable pour préserver le consensus passé au sein de la Conférence nationale.

Le pragmatisme du droit constitutionnel de transition se matérialisa ensuite par son ajustement au contexte béninois. Il fut notamment possible, car la Conférence nationale était un organe original et s'est donc défini au fil de la transition béninoise. L'adaptation fut d'abord culturelle, car une logique plus rituelle et traditionnelle cohabita avec la logique normative au sein de la Conférence nationale. Les valeurs religieuses, les rites et les symboles occupèrent une place significative durant les travaux, même s'ils étaient initialement non prévus. L'aménagement de la plénière en tribune cathartique fut également spontané. Ces ajustements collaborèrent à la gestion du passé, au renouvellement du dialogue, à l'appropriation de la Conférence nationale et facilitèrent ainsi un bon déroulement des négociations. Le droit constitutionnel de transition béninois était également adapté aux réalités politiques du pays. Ainsi, la révolution constitutionnelle consensuelle put s'y dérouler, car elle fut façonnée au gré de la transition en raison de l'équilibre des forces des deux camps, qui seul la rendait possible. La capacité de compromis des acteurs de la transition était un autre paramètre indispensable. Son échec dans tous les pays organisateurs d'une CNS postérieure confirme d'ailleurs les risques d'une méthode aussi

ambivalente, dès lors que les rapports de force ne sont pas congruents, mais aussi dès lors que les acteurs ont connaissance du déroulement du processus et peuvent développer des stratégies. En effet, au Bénin, l'imprévisibilité et l'incertitude entourant le processus, qui se construisit par à-coups, au fil des négociations, limitèrent ce risque. Enfin, les décisions préconstituantes prises par la Conférence nationale furent adaptées aux enjeux de la consolidation béninoise, car les acteurs cherchèrent expressément à atteindre cet objectif. Pour y parvenir, ils retinrent la mise en place d'une Démocratie constitutionnelle et d'un régime présidentiel. Dans la mesure où il correspondait à une véritable adhésion, le constitutionnalisme s'implanta sans difficulté au Bénin, ce que laissait déjà présager le respect par les acteurs du droit constitutionnel de transition. S'il connut quelques crises, le régime présidentiel a permis d'éviter une dérive vers le présidentielisme, ce qui était la finalité recherchée. Dans le cadre de la consolidation et au regard de l'analyse comparative, il semble en effet que les acteurs béninois aient eu raison d'écarter finalement le régime semi-présidentiel avec lequel ils hésitaient initialement, car il semble plutôt complexifier la consolidation démocratique. En tout état de cause, le choix en faveur du régime présidentiel a permis aux Béninois de réussir leur consolidation démocratique.

# **Conclusion générale**





L'analyse de la transition constitutionnelle du Bénin a permis d'en saisir la logique et démontre que la recherche d'un consensus inclusif fut bien le principe directeur du droit constitutionnel de transition, en dépit de la déclaration de souveraineté de la Conférence nationale (§ 1). Un processus constituant aussi exigeant put aboutir, car le droit constitutionnel de transition mis en œuvre fut adapté à cette démarche, ce qui fut perceptible dans l'équilibre trouvé entre constitutionnalisme et pragmatisme (§ 2). Ce processus contribua à la réussite de la consolidation démocratique au Bénin. En effet, dans le cadre d'une transition démocratique, la nécessité de parvenir à un consensus inclusif favorise davantage l'adoption d'une Constitution démocratisante que le recours aux instruments du droit constitutionnel démocratique (§ 3). Un tel constat pose cependant la question de savoir si un processus constituant inclusif et consensuel peut être utilisé dans tout Etat en transition (§ 4).

## **§ 1. Le consensus inclusif, principe directeur du droit constitutionnel de transition**

La Conférence nationale du Bénin appartient à la catégorie des organes originaires de transition inclusifs, c'est-à-dire des organes mis en place par le régime encore en place, en dehors des institutions, afin de réunir des représentants du pouvoir et des représentants de l'opposition, ainsi qu'éventuellement d'autres participants plus ou moins diversifiés. Ces organes répondent à une crise et sont généralement destinés à ce que les acteurs délibèrent des réformes à apporter au régime, voire d'une transition démocratique. La Conférence nationale du Bénin s'apparente ainsi aux Tables rondes Est-européennes, à la

CODESA et au MPNP sud-africains ou encore aux Dialogues interburundais ou intercongolais, pour les contextes post-conflit.

Ces organes présentent tous la particularité d'être fondés sur l'inclusion et sur la négociation. L'analyse comparative permet néanmoins de mesurer que la transition menée au Bénin se révèle plus inclusive et plus consensuelle que les processus menés dans le cadre des autres organes, à l'exception des Dialogues intercongolais et interburundais, même si ses caractéristiques et compétences demeurent assez proches de la CODESA et du MPNP.

Le processus constituant béninois fut en premier lieu très inclusif en raison de la composition de la Conférence nationale. A la demande du Président Kérékou, elle réunit en effet les représentants des Forces vives de la Nation, soit près de cinq cent personnes. Si la Conférence nationale était hétérogène, au sens où elle se composait d'acteurs internes et externes à l'ancien régime, elle intégrait donc également de nombreuses sensibilités politiques, des syndicats, des associations, des corporations professionnelles, des institutions, des corps diplomatiques notamment. Sa composition se révéla ainsi plus diversifiée que celles des autres organes originaires de transition inclusifs, à l'exception des CNS postérieures.

La Conférence nationale choisit en outre de faire perdurer l'inclusion au cours de la seconde phase de la transition. Contrairement aux autres organes originaires, elle ne décida pas de l'élection d'une assemblée au suffrage universel direct. Elle forma des institutions de transition, dont elle désigna elle-même les membres. L'inclusion fut certes moins forte durant cette seconde phase, mais elle perdura néanmoins, notamment par le maintien du Président Kérékou à ses fonctions.

Dès lors, la transition constitutionnelle béninoise fut marquée par une inclusion spécifique en raison de la très grande diversité des participants, lors de la première phase, et de sa continuité, lors de la seconde.

Afin de concrétiser l'intégration des participants au processus, la Conférence nationale institutionnalisa un mode de décision fondé sur la négociation : le consensus. Par ce choix, chaque participant conservait la maîtrise des décisions adoptées. Dans la mesure où les compétences de la Conférence nationale furent très étendues au Bénin, toutes les décisions fondamentales relatives à la transition furent prises dans le cadre de négociations inclusives, qui impliquèrent en outre fréquemment le Président Kérékou. Ces décisions furent notamment la déconstitutionnalisation de l'ancien régime, la détermination des institutions de transition et les décisions préconstituantes procédurales et matérielles.

La procédure reconstituante dont elle décida était en outre destinée à préserver et élargir le consensus. Le HCR, chargé de veiller à l'application des décisions de la Conférence nationale et du maintien du consensus, fut logiquement chargé de la coordination du processus reconstituant. Toutefois, une commission constitutionnelle fut créée pour rédiger l'avant-projet sur la base des linéaments de la Constitution décidés au sein de la Conférence nationale. Maurice Ahanhanzo-Glélé présida cette commission, ce qui devait

faciliter le maintien du consensus puisqu'il présidait déjà la Commission des lois et des affaires constitutionnelles de la Conférence nationale. Une fois l'avant-projet adopté, une campagne de popularisation devait être organisée afin de le présenter mais aussi de recueillir l'avis des citoyens. L'objectif était donc d'élargir le consensus autour de la Constitution à la population tout entière. Le fonctionnement des institutions de transition et la popularisation de l'avant-projet le permirent tout au long de la seconde phase de transition. Ainsi, la Constitution fut approuvée par le référendum du 2 décembre 1990 avec 93,17 % des voix.

Au Bénin, en dépit de la proclamation de souveraineté de la Conférence nationale, la recherche et la préservation d'un consensus inclusif furent donc continues, ce qui est assez rare. Toutes les décisions fondamentales furent prises au sein de la Conférence nationale, puis acceptées par le Président, qui demeura en fonction jusqu'à la fin de la transition. L'observation de la méthode utilisée par la Conférence nationale pour déconstitutionnaliser et reconstitutionnaliser confirme d'ailleurs qu'elle n'agit pas comme un organe révolutionnaire, mais selon une méthode graduelle assez courante parmi les organes originaires de transition inclusifs et fondés sur la négociation.

L'expérience menée au Bénin démontre qu'un processus quasi intégralement organisé autour d'un consensus inclusif peut se dérouler dans de bonnes conditions en dépit des difficultés posées par la recherche de solutions intégratives par des acteurs, dont les idéologies et les intérêts divergent, qui plus est dans un contexte post-autoritaire. La Constitution du Renouveau démocratique a en effet été adoptée moins d'un an après la tenue de la Conférence nationale. Cette célérité fut possible, car le droit constitutionnel de transition fut élaboré pour contribuer au déroulement le plus harmonieux possible du processus constituant inclusif.

## **§ 2. Le consensus inclusif, principe structurant du droit constitutionnel de transition**

Au Bénin, tout le droit constitutionnel de transition fut organisé autour de son principe directeur : le consensus inclusif. Cette finalité permet de comprendre certaines anomalies en réalité parfaitement cohérentes au regard de cette exigence. Il contribua ainsi à rationaliser le déroulement du processus constituant.

Le premier mécanisme utilisé fut la cooptation. En effet, les membres de la Conférence nationale ne furent pas élus au suffrage universel direct, mais désignés par le Comité préparatoire de la Conférence nationale. Paradoxalement, la cooptation, qui n'est pas un mode de sélection démocratique, favorise bien davantage que l'élection la diversité des participants. Elle présente en outre l'avantage de se fonder sur les ressources dont dispose chaque acteur, puisqu'elles conditionnent sa capacité à négocier sa participation. Par exemple, face au mécontentement des sensibilités politiques, le Comité préparatoire dut

revoir les premiers quotas qu'il avait attribués. Dès lors, ce choix était cohérent avec la volonté de former un organe inclusif.

Afin de permettre le bon déroulement des négociations inclusives, la Conférence nationale se dota ensuite de structures internes adaptées. L'obligation de parvenir à un consensus fut préservée, car toutes les décisions devaient être prises en plénière. Néanmoins, pour faciliter le processus de décision, des commissions spécialisées furent mises en place pour les préparer et les prénégocier. Par ailleurs, les délégués élurent un Président afin que la direction des débats soit légitime et que son autorité soit renforcée, car elle est essentielle dans le cadre de négociations inclusives. La Conférence nationale désigna Mgr de Souza qui, grâce à ses qualités personnelles, à son impartialité et à son charisme, fut pour beaucoup dans l'émergence du consensus. Les structures de la Conférence nationale du Bénin s'avèrent tout particulièrement efficaces, puisqu'elle parvint à accomplir ses missions du 19 au 28 février 1990, ce qui était extrêmement court. Cette brièveté fut également possible, car l'institutionnalisation d'un cadre de négociations n'empêcha pas de conserver une certaine souplesse. Toutes les décisions furent bien prises au sein de la Conférence nationale, néanmoins des prénégociations imprévues par le Règlement se déroulèrent, ainsi que des cercles informels afin de fluidifier les négociations en plénière. Mgr de Souza alla quant à lui régulièrement rencontrer le Président, ce qui était certes déconcertant, mais néanmoins cohérent avec l'objectif d'obtenir un réel consensus.

Ces rencontres devinrent même capitales lorsque la Conférence nationale proclama sa souveraineté. Son objectif était de garantir que les décisions prises en son sein seraient respectées, Mathieu Kérékou n'ayant pas toujours tenu parole par le passé. Une passe d'armes s'engagea alors avec le Président, qui avait toujours conçu la Conférence nationale comme un organe consultatif. Il répéta donc à plusieurs reprises qu'il ne démissionnerait pas. Au regard de l'équilibre de leurs forces, les acteurs privilégièrent le consensus à l'affrontement. La Conférence nationale maintint le Président Kérékou dans ses fonctions jusqu'à la fin de la transition, tandis qu'il accepta – lors de la clôture des travaux – les décisions prises et s'engagea à les mettre en œuvre. Chaque camp tint parole. Cet accord scella la révolution constitutionnelle consensuelle opérée par la Conférence nationale. Sa souveraineté n'eut jamais ni le sens, ni la portée qu'elle aurait dû avoir en droit constitutionnel. En effet, négocier avec le Président et consentir à des concessions pour obtenir son accord était en soi contradictoire avec une réelle souveraineté. En ce sens, elle traduit une souplesse du droit constitutionnel de transition. Interprétée à l'aune du principe directeur du consensus inclusif, elle prend en revanche tout son sens. La déclaration de souveraineté représenta une arme lors des négociations et permit à la Conférence de s'affirmer, mais elle n'en tira pas toutes les conséquences afin de préserver le consensus.

La Conférence nationale fit toujours prévaloir les exigences relatives au consensus sur les effets « naturels » de sa souveraineté. En cela, elle illustre parfaitement la

structuration du droit constitutionnel de transition autour de son principe directeur. Sa souveraineté produisit néanmoins des effets. Si, toujours dans un souci de ménager le Président, elle ne déclara jamais ses décisions comme explicitement constitutionnelles, elles étaient immédiatement exécutoires et reconnues comme de véritables normes par tous les acteurs, y compris par le Président lui-même. Dès lors, ses décisions pré-constituantes et relatives aux institutions de transition furent constitutionnalisées. Cette constitutionnalisation était déterminante pour la préservation du consensus. Ainsi, même après la fin de ses travaux, les décisions arrêtées étaient protégées par leur normativité, qui agissait comme un cliquet anti-retour. Elle sécurisait également tous les participants, car ils savaient que même si la seconde phase de la transition était moins inclusive et moins consensuelle, les principales décisions avaient déjà été prises dans le cadre des négociations inclusives. Par ailleurs, cette constitutionnalisation permettait une première libéralisation et contraignait également les acteurs à s'accoutumer, dès la transition, à l'encadrement juridique de leurs prérogatives. En dépit de leur forme lacunaire et d'une certaine souplesse du droit constitutionnel de transition, ces règles issues des négociations inclusives furent respectées par tous, ce qui était essentiel pour préserver l'équilibre obtenu au sein de la Conférence nationale et témoignant déjà d'un Etat de droit embryonnaire.

Enfin, le passage à la seconde phase de la transition fut certes périlleux, puisque le Président Kérékou conservait ses fonctions et que les autres acteurs se trouvaient en position de concurrence institutionnelle. Toutefois, la Conférence nationale avait également pris des dispositions favorisant le maintien du consensus. Ainsi, si le Président était maintenu, ses compétences furent restreintes et un pouvoir exécutif bicéphale mis en place. Un Premier ministre technocrate, Nicéphore Soglo, avait été élu par la Conférence nationale. De même, le HCR, puissant organe législatif de transition, fut limité à vingt-huit membres, ayant tous été au cœur des activités de la Conférence nationale, ce qui devait faciliter la préservation de ses acquis. Le HCR et le pouvoir exécutif ne disposaient pas non plus de moyens d'action réciproques, ce qui les contraignait à coopérer et pouvait éviter certaines crises institutionnelles.

Si certaines améliorations ou innovations auraient bien sûr pu être apportées, telles que par exemple un contrôle du respect des linéaments constitutionnels fixés par la Conférence nationale, le droit constitutionnel de transition mis en œuvre au Bénin fut donc très ajusté aux enjeux d'un processus constituant inclusif et consensuel, ce qui permit qu'il le rationalise effectivement. Par ailleurs, les acteurs s'y conformèrent également sans difficulté, il semble que ces évolutions de comportements soient justement l'une des raisons pour lesquelles ces processus constituants sont démocratisants.

### § 3. Le consensus inclusif, principe directeur démocratisant

L'inclusion, comme le consensus ne correspondent pas aux standards démocratiques, qui leur préfèrent l'élection au suffrage universel direct et les modes de décision par coalition, fondés sur le principe majoritaire. A l'aune de l'expérience du Bénin et de l'analyse comparative, il semble pourtant qu'une transition fondée sur l'inclusion et le consensus ait plus de chances de conduire à l'adoption d'une Constitution démocratisante, qu'une transition fondée sur l'élection d'une assemblée votant à la majorité.

Cette chance de réussite s'explique en premier lieu par le fait que les processus inclusifs sont moins conflictuels et moins controversés que les processus fondés sur l'élection et le vote.

L'élection d'une assemblée constituante conduit forcément à exclure certains acteurs du processus, qu'ils soient associations, syndicats, ONG ou même militaires. Pourtant, dans le cadre d'une société en transition, ces groupes sont souvent bien plus représentatifs des aspirations de la population ou des mouvements contestataires, que les dizaines de partis qui se créent toujours à la faveur de la démocratisation. Les élections organisées en Tunisie et en Egypte après les Printemps arabes ont en outre montré le décalage qu'il peut exister entre les votes populaires et les acteurs révolutionnaires. Certes, l'exclusion se fonde sur la légitimité démocratique des différents acteurs, mais cela n'empêche pas le sentiment d'injustice ou d'exclusion des acteurs concernés. Quel que soit le bien-fondé démocratique de l'exclusion par l'élection, elle pose en réalité deux difficultés. Les personnes exclues du processus tendent à vouloir l'empêcher de réussir, car ce n'est plus leur transition, mais celle de leurs adversaires. L'exemple de la première transition égyptienne au cours de laquelle l'élection de l'Assemblée avait conduit à l'éviction des partis de gauche et de l'armée en atteste tout particulièrement. De même, les élections accroissent les conflits entre les participants eux-mêmes. En Pologne et en Tunisie, suite au passage de l'organe inclusif à l'assemblée, la conflictualité de la transition s'était notamment considérablement renforcée. Les élections conduisent nécessairement à désigner des gagnants et des perdants, ce qui crée des tensions. L'élection et le vote se fondent en outre sur une logique de concurrence, qui nourrit les conflits et les animosités. Comme l'élection, le vote se fonde d'ailleurs également sur l'exclusion des personnes minoritaires, car elles sont de fait exclues du processus de décision.

Au contraire, l'inclusion et le consensus permettent d'intégrer la diversité sociale dans le processus constituant et produisent donc des conséquences très différentes. Les organes inclusifs, tels que la Conférence nationale du Bénin, ne réunissent notamment pas que des partis politiques, mais incluent au contraire les syndicats, les associations ou les mouvements étudiants par exemple. La présence de tous les acteurs au sein d'un même organe limite sa politisation, ce qui permet un soutien populaire plus important. Au Bénin, la Conférence nationale fut et est toujours extrêmement populaire. Au Burkina Faso, la population a même pris la défense des organes consensuels nés d'une transition, lorsque

des militaires ont souhaité les renverser par un coup d'Etat. De même, loin d'exclure, les organes inclusifs tendent généralement à intégrer de plus en plus de groupes. Ainsi, par exemple en Afrique du Sud, davantage de parties étaient représentées au sein du MPNP que de la CODESA. Les transitions inclusives et consensuelles sont donc moins conflictuelles, car tous sont admis à y prendre part, ce qui limite leur contestation. En outre, au sein d'un organe tel que la Conférence nationale, les acteurs sont contraints de coopérer pour décider. Ils n'y parviennent pas toujours, mais la décision ne peut être que collective, ce qui est radicalement différent d'une assemblée.

Le deuxième motif pour lequel les transitions inclusives et consensuelles ont plus de chance de générer des Constitutions démocratisantes qu'une assemblée élue et votant à la majorité tient au fait que l'obligation de négocier et de s'entendre oblige à des concessions et tend à générer une Constitution bien plus équilibrée. Toute Constitution adoptée unilatéralement risque d'être idéologiquement plus radicale, ce qui est problématique pour un texte destiné à tout un Peuple. La Constitution russe ou la Constitution égyptienne de 2012 permettent de mesurer l'incidence que peut avoir la détermination unilatérale d'une Constitution. Au contraire, la Constitution espagnole négociée au sein de la *Ponencia* ou la Constitution sud-africaine sont équilibrées. La négociation n'empêche de surcroît ni rupture, ni audace. Ainsi, la Constitution du Renouveau démocratique a fait le choix relativement rare du régime présidentiel au sein de la Conférence nationale et à l'issue de réels débats sur chaque système. Or, les pratiques institutionnelles démocratiques se développent plus facilement sur la base d'un texte équilibré, que sur un texte hyper-présidentialiste ou très idéologique.

Les transitions inclusives incitent également davantage aux changements des comportements, car elles imposent aux acteurs de réapprendre à dialoguer, à se côtoyer, mais aussi coopérer, ce qui facilite la consolidation démocratique par la pacification de la vie politique. Les transitions inclusives se fondent en effet sur des pactes passés entre les acteurs. Le premier consiste à accepter d'intégrer l'organe inclusif et donc à travailler en commun, le second est fréquemment passé à la fin de ses travaux et définit les nouveaux modes de relations. Qu'ils soient normativisés ou non, les acteurs devront les respecter pour que l'autre partie s'y conforme également, ce qui est une manière de former un Etat de droit embryonnaire. L'implantation du constitutionnalisme au Bénin est à cet égard spectaculaire. Au-delà du texte de la Constitution lui-même, les transitions inclusives et consensuelles favorisent donc également une lecture et une pratique démocratiques.

Enfin, la légitimité de la Constitution n'est elle-même pas identique selon que son adoption résulte d'un vote politique ou d'un vote consensuel. Au Bénin, la Constitution du Renouveau démocratique qui a mis fin à la dictature, mais également à des cycles d'instabilités et de dictature a acquis – grâce à son caractère consensuel – une dimension quasi sacrée.

Dès lors, il faut certes des conditions spécifiques pour qu'une transition inclusive et consensuelle puisse se dérouler, mais, réciproquement, ses propres caractéristiques



influent sur les résultats obtenus à l'issue de la transition. Ce mode de transition favorise les chances de réussite de la consolidation démocratique. S'il peut sembler paradoxal que des mécanismes non démocratiques au sens strict soient plus démocratisants que l'élection ou le vote majoritaire, la cause réside sans doute dans le fait que la culture politique, les pratiques politiques et les enjeux d'une transition démocratique ne sont pas ceux d'un régime démocratique. Affirmer que les transitions fondées sur un consensus inclusif favorisent la consolidation démocratique pose nécessairement la question de l'opportunité d'en faire ou non un modèle.

#### **§ 4. Le consensus inclusif, principe directeur transposable dans tout Etat en transition ?**

La Conférence nationale du Bénin a été érigée en modèle et a échoué dans les cinq pays dans lesquels la greffe a été tentée. Il convient toutefois de distinguer le principe directeur de la transition béninoise (le consensus inclusif) du modèle constitué autour de la Conférence nationale et de la révolution constitutionnelle consensuelle. En effet, ni la Pologne, ni la Bulgarie, ni l'Afrique du Sud, ni la Tunisie n'ont organisé une Conférence nationale et pourtant une phase plus ou moins longue de leur transition eut aussi pour principe directeur le consensus inclusif.

Le modèle de la Conférence nationale du Bénin apparaît en fait non reproductible. L'une de ses principales caractéristiques est d'être un processus improvisé, construit par à-coups et dont la réussite s'est donc en premier lieu fondée sur une réelle incertitude des acteurs avec laquelle ils durent composer. Les travaux de la Conférence nationale se sont organisés autour de deux questions. L'opposition se demandait si elle allait ou non renverser Kérékou, tandis que ce dernier se demandait s'il allait ou non accepter la souveraineté nationale. Chaque camp attendait le verdict et chacun préparait des concessions. Le compromis s'est ainsi construit sur une réelle crainte de part et d'autre. Elle a conduit le Président à accepter les décisions de la Conférence nationale et à les exécuter et amené la Conférence nationale à maintenir le Président et à limiter sa souveraineté. Ce scénario ne peut être repris, alors que l'interdépendance des acteurs lors de ce choix explique la sincérité de leur compromis et sa durabilité.

Par ailleurs, il est aussi le fondement de l'identité de la Conférence nationale. La révolution constitutionnelle consensuelle repose sur un pacte implicite entre le Président et la Conférence nationale. Elle auto-proclame une souveraineté qu'elle n'exerce pas complètement, tandis qu'il ne reconnaît pas cette souveraineté mais applique néanmoins ses décisions. Chacun sauve la face et la transition progresse.

Lorsqu'elle fut reprise, le scénario ne pouvait être rejoué puisqu'il n'y avait plus ni surprise, ni indétermination mais au contraire des stratagèmes dans les deux camps, qui ne voulaient ni l'un, ni l'autre reprendre la révolution consensuelle de la Conférence

nationale du Bénin. Le Président souhaitait un scénario à la gabonaise, où la Conférence serait totalement noyauté, tandis que l'opposition souhaitait l'apparence de la Conférence nationale souveraine, c'est-à-dire un organe révolutionnaire. Non seulement les deux protagonistes de la transition n'avaient pas les mêmes intentions, mais le véritable principe directeur de la transition béninoise était absent du processus qui était supposé l'imiter. Il n'y eut ainsi aucun consensus inclusif dans les cinq Conférences nationales souveraines organisées à la suite de celle du Bénin.

Au regard du parfait ajustement du scénario béninois à ses acteurs et à ses réalités politiques, il semblait dès l'origine inimitable. La révolution constitutionnelle consensuelle pose en outre le problème de ne reposer que sur des pratiques de Mgr de Souza et de Mathieu Kérékou. Le désappointement est alors identique que lorsque certains Etats africains importent la Constitution française de 1958 et ne parviennent pas à résoudre certains conflits, car la clé ne figure pas dans le texte mais dans la pratique. La Conférence nationale du Bénin pose une difficulté identique, car son principe directeur (le consensus inclusif, surtout celui passé avec le Président) est presque tacite et caché. Il a dès lors manqué l'essentiel aux CNS postérieures, ce qui explique qu'elles n'aient jamais obtenu un résultat similaire.

Le principe directeur de la Conférence nationale du Bénin apparaît lui reproductible. Le consensus inclusif est possible dans tous lieux, dans toutes circonstances. Le Bénin a lui-même façonné son propre organe pour y procéder, en y ajoutant une part de rite et de symboles, mais en faisant aussi une large part au droit constitutionnel. La CODESA ou la Table ronde polonaise ne lui ressemblent pas et pourtant les trois organes ont fonctionné selon la même colonne vertébrale : réunir des participants afin qu'ils parviennent à des accords sur des questions complexes et pour lesquelles leurs intérêts divergent. L'organe change, ses compétences sont plus ou moins importantes, les participants plus ou moins diversifiés, mais la clé de voûte demeure la négociation.

Une importation inverse à celle des CNS peut alors être envisagée : garder le principe directeur et adapter l'organe à chaque pays, chaque culture, chaque acteur. Le meilleur de la Conférence nationale serait alors gardé, purgé de son ambiguïté et de sa souveraineté qui lui sont spécifiques. L'observation des transitions inclusives et consensuelles impose de nuancer la facilité d'un tel procédé. Les processus fondés sur un tel principe directeur et qui fonctionnent présentent tous la même caractéristique, qui semble indispensable : le sentiment d'une réelle interdépendance partagée par les acteurs, car elle est en fait essentielle pour que le consensus émerge. On ne s'assoie à la table des négociations avec son pire ennemi, que lorsqu'on a l'impression qu'aucune autre solution n'existe. Si Frederik De Klerk et Nelson Mandela n'avaient pas partagé le sentiment d'une crise que ni l'un, ni l'autre ne pouvaient remporter, ils n'auraient sans doute jamais négocié. Mathieu Kérékou n'aurait non plus jamais organisé sa Conférence nationale sans une contestation croissante.

Or, cette situation est un donné, mais elle est indispensable lors des négociations. C'est en effet l'interdépendance, qui va permettre non seulement de parvenir au compromis, mais aussi qu'il soit respecté, car chacune des deux parties a un intérêt équivalent à ce que l'autre partie continue. Cette clé de la négociation ne peut pas être fabriquée.

Un autre élément est également capital : la capacité de l'acteur à rechercher un compromis. Certes Mathieu Kérékou, Nelson Mandela ou Lech Walesa ont été contraints de négocier par un rapport de forces équivalent, mais ils y sont parvenus en raison de leur capacité à négocier. Or, tous les acteurs n'y sont pas prêts ou n'en sont pas capables et ces qualités ne peuvent être non plus imitées ou falsifiées, faute de quoi le processus est un leurre, comme le furent trop de Conférences nationales. Négocier la transition démocratique avec le Président Mobutu et le Président Eyadéma est vain puisqu'ils n'ont aucune intention de se conformer aux termes de la négociation et attendent juste le moment opportun pour reprendre la main.

En revanche, lorsque l'élément central est effectif, c'est-à-dire lorsque des acteurs placés dans un rapport de forces leur permettant de négocier effectivement souhaitent engager une transition, alors des recommandations – tirant enseignements des divers processus menés sous le principe directeur du consensus inclusif – peuvent être formulées.

La première d'entre elles est sans doute **l'opportunité d'y recourir**, en rappelant que l'éviction des acteurs de l'ancien régime et la mise en place d'une assemblée ne sont pas l'unique solution et que certaines transitions modèles se sont réalisées dans d'autres cadres avec de meilleurs succès.

La seconde recommandation serait sans doute de **ne pas confondre l'organe et le principe directeur**, dans les expériences dont on peut s'inspirer. La Conférence nationale du Bénin est sans nul doute un modèle du genre, mais sa réussite vient justement de l'acculturation qu'elle a su pratiquer, le reprendre ailleurs n'aurait donc aucun sens. Le principe directeur peut donc être repris, mais en le replaçant dans un schéma culturel adéquat.

L'observation des processus analysés dans le cadre de l'analyse comparative permet de dégager plusieurs paramètres relatifs aux succès des transitions constitutionnelles fondées sur l'inclusion et le consensus.

Le **droit constitutionnel** peut jouer un rôle majeur, car il apporte de la rationalité dans des processus très incertains. En Afrique du Sud, comme au Bénin, les participants fixèrent des règles claires et purent s'appuyer dessus ultérieurement. Il est donc essentiel de fixer les règles pour la phase ultérieure tant que l'équilibre n'est pas déstabilisé. Les processus polonais et tunisien ont ainsi beaucoup souffert de ne pas avoir fixé les règles de la Constitution de transition autour de la table. Une fois les élections passées, l'équilibre n'est plus et ne peut pas être imité.

Tirer profit du consensus inclusif exige que l'organe originaire de transition dispose de **compétences** suffisamment étendues. En Pologne et en Tunisie, où la Table ronde puis l'ISROR se contentèrent de déterminer le mode de scrutin et l'organisation des élections,

les bénéfiques du consensus inclusif furent partiellement perdus, car le texte constitutionnel, pièce maîtresse de la consolidation, fut davantage l'objet de conflits que de négociations. Il ne fut alors ni aussi légitime, ni aussi équilibré. Surtout, le processus ne permit pas autant le renouvellement des comportements des acteurs. La solution retenue au Bénin et en Afrique du Sud est à cet égard intéressante : déconstitutionnaliser, décider des institutions de transition, prendre des décisions préconstituantes procédurales et matérielles et déléguer ensuite à d'autres institutions l'élaboration du projet constitutionnel proprement dit.

L'**organisation** semble prosaïque mais est en réalité cruciale, car les négociations sont vulnérables et instables. L'un des critères de différenciation majeurs de la Conférence nationale du Bénin et des autres CNS est technique : car faire négocier cinq cents personnes pendant 10 jours ou près de 3000 pendant un an n'a évidemment pas la même rationalité. La Conférence nationale du Bénin a gagné à avoir un excellent Comité préparatoire et un ordre du jour strict auquel elle se tint. La CODESA souffrit également de son emploi du temps et de ses structures internes mal adaptées, donc ces détails doivent faire l'objet d'une attention scrupuleuse.

Lorsqu'il est prévu par le Règlement un **président/présidente des débats**, une attention scrupuleuse doit lui être portée, car il peut être aussi bien la cause du succès que de l'échec du processus. Les Présidents des CNS en sont une bonne illustration. Alors que Mgr Kpodzro ne parvint jamais à canaliser l'opposition au Togo, ce qui causa partiellement l'échec du processus. Mgr de Souza débloquent les discussions avec le Président Kérékou et ramena tout le monde au consensus. S'il échoua finalement, Mgr Monsengwo joua également un rôle important pour que les négociations avec Mobutu ne dégénèrent pas davantage.

Les négociations inclusives restent extrêmement difficiles à mener, les questions complexes et les rancœurs sont souvent pregnantes. Il est donc essentiel de prévoir des **mécanismes de sortie de crise**, lorsque les parties acceptent d'en convenir, tels que le vote ou la continuité des travaux, afin d'inciter au déblocage si le problème n'est pas trop sérieux.

L'**adaptation** demeure fondamentale dans tous les choix réalisés, y compris les symboles, les lieux de réunion, le choix des structures. Elle est aussi fondamentale dans les décisions prises. Qu'ils s'agissent des institutions de transition ou des institutions définitives, l'ajustement du texte aux réalités politiques et aux défis à surmonter est indispensable. Il arrive pourtant fréquemment que ces discussions soient confiées à des experts internationaux. Les nationaux doivent être impliqués pour préciser les attentes et difficultés. Chaque pays connaît ses propres sources de tensions, qui ne doivent pas être occultées faute de quoi la Constitution est inutile. En Afrique du Sud, la question de la segmentation de la population et du découpage territorial était cruciale. Au Bénin, le régime politique était au contraire central. Sur les conseils du constitutionnaliste, M. Maurice

Ahanhanzo-Glélé, ils instaurèrent un régime présidentiel avec succès, ce qu'aucun expert ne leur aurait sans doute recommandé.

Les négociations inclusives ont pour conséquence de mettre en présence l'ensemble des acteurs, notamment ceux de l'ancien régime. Dans ce genre d'accord, les **mesures d'amnistie** sont souvent une monnaie d'échange pour obtenir la paix ou la Démocratie. Chaque pays doit définir les standards et les limites dans la négociation. Mais il demeure difficile d'engager des négociations inclusives en espérant un Tribunal spécial ou autre jugement pénal pour la personne avec laquelle la négociation est en cours.

Les préalables nécessaires et les facteurs de réussite d'un processus constituant inclusif et consensuel ne doivent pas occulter les bienfaits exceptionnels qui peuvent en être tirés. Adaptable à toute culture et dans tous lieux, il peut être une alternative judiciaire à des solutions plus classiques et contribuer à répondre au défi de la stabilité démocratique. L'inclusion et le consensus peuvent en être de nouveaux outils.

# **Bibliographie**



# Bibliographie générale

## Sciences sociales

### *Ouvrages*

- AGUIAR Cristina et NHOUYVANISVONG Khamliène, *Guide pratique de la négociation internationale*, L'Harmattan, 2010, 218 pages.
- ALLAND Denis et RIALS Stéphane, *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, « Quadrige », 2003, 1649 pages.
- BADIE Bertrand et DEVIN Guillaume, *Le multilatéralisme – Nouvelles formes de l'action internationale*, La découverte, 2007, 239 pages.
- BOURQUE Reynald et THUDEROZ Christian, *Sociologie de la négociation*, Presses Universitaires de Rennes, 2011, 272 pages.
- CHAPOUTOT Johann, *La révolution culturelle nazie*, Editions Gallimard, « Bibliothèque des histoires », 2017, 282 pages.
- COINTAT Michel, *Les couloirs de l'Europe*, L'Harmattan, 2002, 286 pages.
- CORNU Gérard, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2004, 6<sup>e</sup> édition mise à jour Quadrige, 968 pages.
- CROZIER Michel et FRIEDBERG Erhard, *L'acteur et le système*, Points, « Essais », 2014, 512 pages.
- GALTUNG Johan, *Peace by peaceful means – Peace and Conflict, Developments and Civilization*, SAGE Publications Ltd, 1996, 292 pages.
- LIJPHART Arend, *Democracy in Plural Societies – A comparative Exploration*, Yale University Press, 1977, 248 pages.
- MARGALIT Avishai, *Du compromis et des compromise pourris – Réflexion sur les paix justes et injustes*, Denoël, 2012, 257 pages.
- MILOT Catherine, *Femmes, conflits armés et processus de paix : victimes, spectatrices, protagonistes, mais surtout... actrices !*, Thèse, Université d'Ottawa, 2013, 178 pages.
- PETITEVILLE Franck, *Le multilatéralisme*, Montchrestien, 2009, 156 pages.
- RAYNAUD Philippe et RIALS Stéphane, *Dictionnaire de philosophie politique*, PUF, « Quadrige », 892 pages.
- THUDEROZ Christian, *Qu'est-ce que négocier ? – Sociologie du compromis et de l'action réciproque*, Presses Universitaires de Rennes, 2010, 358 pages.



## Articles

- ADAIR Philippe, « La Théorie de la justice de John Rawls. Contrat social *versus* utilitarisme », *Revue française de science politique*, 1991, n° 1, p. 81-96.
- BECQUART-LECLERCQ Jeanne, « Légitimité et pouvoir local », *Revue française de science politique*, 1977, n° 2, p. 228-258.
- BERCE Yves-Marie, « Le rôle des Etats généraux dans le gouvernement du royaume (XVI<sup>e</sup> et XVII<sup>e</sup> siècle) », *Comptes-rendus des séances de l'année...Académie des inscriptions et belles-lettres*, 2000, 144<sup>e</sup> année, n° 4, p. 1221-1240.
- CASSAN Hervé, « Le consensus dans la pratique des Nations Unies », *Annuaire français de droit international*, vol. 20, 1974, p. 456-475.
- DRUCKMAN Daniel, « Négociation et identité : implications pour la théorie de la négociation », *Négociations*, 2007/2, n° 8, p. 91-102.
- FLUCKIGER Alexandre, « L'acteur et le droit : du comédien au stratège », *Revue européenne des sciences sociales*, Tome XXXIX, 2001, n° 121, p. 41-53.
- FRIEDBERG Erhard, « Pouvoir et négociation », *Négociations*, 2009/2, n° 12, p. 15-22.
- GALTUNG Johan, « Violence, Peace and Peace Research », *Journal of Peace Research*, vol. 6, n° 3, 1969, p. 167-191.
- GALTUNG Johan, « Cultural Violence », *Journal of Peace Research*, vol. 27, n° 3, août 1990, p. 291-305.
- GAUDIN Jean-Pierre, « L'acteur. Une notion en question dans les sciences sociales », *Revue européenne des sciences sociales*, Tome XXXIX, 2001, n° 121, p. 7-14.
- GOGUELIN Pierre L. G., « Le concept de négociation », *Négociations*, 2005/1, n° 3, p. 149-170.
- HALL Lavinia et HECKSCHER Charles, « Avant les intérêts : la reconstruction identitaire. Quelques remarques à propos des négociations en dominants et dominés », *Négociations*, 2007/2, n° 8, p. 11-30.
- JOUANJAN Olivier, « D'un retour de l'acteur dans la théorie juridique », *Revue européenne des sciences sociales*, Tome XXXIX, 2001, n° 121, p. 55-64.
- LIJPHART Arend, « Théorie et pratique de la loi de la majorité : la ténacité d'un paradigme imparfait », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 129, août 1991, p. 515-526.
- McKERSIE Robert B., « Qu'est-ce qui est le plus difficile, la négociation à la table principale, ou la négociation loin de la table, souvent appelée « la seconde table » », *Négociations*, 2007/1, n° 7, p. 105-120.
- MOUSLI Marc, « Eloge du conflit. Mary Parker Follet et le conflit constructif », *Négociations*, 2005/2, n° 4, p. 21-33.
- PASQUINO Pasquale, « Voter et délibérer », *Revue européenne des sciences sociales*, Tome XLV, 2007, n° 136, p. 35-45.
- PFERSMANN Otto, « Le droit comparé comme interprétation et comme théorie du droit », *Revue internationale de droit comparé*, avril-juin 2001, vol. 53, n° 2, p. 275-288.
- ROBOT Lionel, « Les effets de la pression du temps sur les négociations bilatérales et multilatérales », *Négociations*, 2008/2, n° 10, p. 53-73.
- SAVONNET-GUYOT Claudette, « Réflexions sur quelques objets politiques à identifier : crise de l'Etat, crise de la société civile, ouverture démocratique », in CONAC Gérard, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 1993, p. 125-128.
- SINTOMER Yves et GAUTHIER Jérémie, « Les types purs de la domination légitime : forces et limites d'une typologie », *Sociologie*, p. 319-333.
- THUDEROZ Christian, « Identités, reconnaissance et négociations : quelques coordonnées pour des débats majeurs en théorie de la négociation », *Négociations*, 2007/2, n° 8, p. 5-10.
- TOUZARD Hubert, « Consultation, concertation, négociation – Une courte note théorique », *Négociations*, 2006/1, n° 5, p. 67-74.
- URFALINO Philippe, « Apparent consensus and voting : two modes of collective decision-making », Paper presented at the workshop on « The mechanisms of collective decision-making », Adriano Olivetti Foundation, Rome, 29 avril 2006, 27 pages.

- URFALINO Philippe, « La décision par consensus apparent », *Revue européenne des sciences sociales*, Tome XLV, 2007, n° 136, p. 47-70.
- VODOZ Luc, « La prise de décision par consensus : pourquoi, comment et à quelles conditions », *Environnement & Société*, 1994, n° 13, p. 57-66.
- WEBER Max, « Les trois types purs de la domination légitime (traduction d'Elisabeth Kauffmann) », *Sociologie*, 2014/3, p. 291-302.

## Transitions démocratiques et Justice transitionnelle

### Ouvrages

- ANDRIEU Kora, *La justice transitionnelle*, Gallimard, 2012, 672 pages.
- BITAR Sergio et LOWENTHAL Abraham F. (Dir), *Transitions démocratiques – Conversations avec des chefs d'Etat*, Les Petits matins, 2015, 566 pages.
- COLOMER Josep M., *Strategic Transitions – Game theory and democratization*, The Johns Hopkins University Press, 2000, 163 pages.
- DOBRY Michel, *Sociologie des crises politiques*, Presses de Sciences po, 3<sup>e</sup> édition revue et augmentée, 2009, 383 pages.
- HERMET Guy, *Exporter la Démocratie ?*, 2<sup>e</sup> édition, Presses de Sciences po, 2008, 138 pages.
- HUNTINGTON Samuel P., *The third wave – Democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, 1992, 366 pages.
- LINZ Juan J. et STEPAN Alfred, *Problems of Democratic Transition and consolidation*, The Johns Hopkins University Press, 1996, 479 pages.
- MENY Yves, *Les politiques du mimétisme institutionnel – La greffe et le rejet*, L'Harmattan, « Logiques politiques », 1993, 285 pages.
- MOTTET Carol et POUT Christian, *La justice transitionnelle : une voie vers la réconciliation et la construction d'une paix durable*, Conference Paper 1/2011 ; « Dealing with the Past – Series », 153 pages.
- O'DONNELL Guillermo et SCHMITTER Philippe C., *Transitions from Authoritarian Rule – Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, The Johns Hopkins University Press, 1986, 81 pages.
- TEITEL Ruti, *Transitional Justice*, Oxford University Press, 2000, 292 pages.

### Articles

- ALEXANDER Gerard, « Les défis de la consolidation dans les nouvelles Démocraties », *Revue internationale de politique comparée*, 2011/1, vol. 18, p. 53-67.
- BALME Richard et CAUTRES Bruno, « La rationalité et les fondements sociologiques de la Démocratie », *L'Année sociologique*, vol. 47, 1997, n° 2, p. 17-38.
- BANEGAS Richard, « Les transitions démocratiques : mobilisations collectives et fluidité politique », *Cultures et conflits*, 1993, n° 12, p. 105-140.
- CAMAU Michel, « Sociétés civiles réelles et téléologie de la démocratisation », *Revue internationale de politique comparée*, 2002/2, vol. 9, p. 213-232.
- CRESCENZI Mark J. C., « Violence and Uncertainty in Transitions », *The Journal of Conflict Resolution*, 1999, vol. 43, n° 2, p. 192-212.
- CROWLEY John, « Pacifications et réconciliations. Quelques réflexions sur les transitions immorales », *Cultures & Conflits*, 2001, n° 41, p. 75-98.
- DOBRY Michel, « Les processus de transitions à la Démocratie », *Cultures et conflits*, 1995, n° 17, p. 3-8.

- DOBRY Michel, « Les transitions démocratiques – Regards sur l'état de la « transitologie » », *Revue française de science politique*, août-octobre 2000, vol. 50, n° 4-5, p. 579-583.
- DOBRY Michel, « Les voies incertaines de la transitologie, choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependence* », *Revue française de science politique*, août-octobre 2000, vol. 50, n° 4-5, p. 585-614.
- DOORENSPLEET Renske, « Reassessing the three waves of democratization », *World politics*, vol. 52, avril 2000, p. 384-406.
- DUCATENZEILER Graciela, « Nouvelles approches à l'étude de la consolidation démocratique », *Revue internationale de politique comparée*, 2001/2, vol. 8, p. 191-198.
- ETHIER Diane, « Des relations entre libéralisation économique, transition démocratique et consolidation démocratique », *Revue internationale de politique comparée*, 2001/2, vol. 8, p. 269-283.
- GAZIBO Mamoudou, « Le néo-institutionnalisme dans l'analyse comparée des processus de démocratisation », *Politique et Sociétés*, 2002, vol. 21, n° 3, p. 139-160.
- GOUAUD Christiane, « Recherches sur le phénomène de transition démocratique », *RDP*, 1991, n° 1, p. 81-120.
- GUILHOT Nicolas et SCHMITTER Philippe C., « De la transition à la consolidation – Une lecture retrospective des *democratization studies* », *Revue française de science politique*, août-octobre 2000, vol. 50, n° 4-5, p. 615-631.
- HABERMAS Jürgen, « What does a crisis mean today ? Legitimation problems in late capitalism », *Social Research*, hiver 1973, n° 40, p. 641-677.
- HERMET Guy, « Juan J. Linz, Alfred Stepan, Problems of Democratic Transition and Consolidation », *Revue française de science politique*, 1997/2, p. 254-257.
- HERMET Guy, « La démocratisation au XX<sup>e</sup> siècle : une comparaison Amérique latine/Europe de l'Est », *Revue internationale de politique comparée*, 2001/2, vol. 8, p. 285-304.
- HOURQUEBIE Fabrice, « La Justice transitionnelle a-t-elle un sens ? », *Petites affiches*, 6 mai 2009, p. 6.
- HOURQUEBIE Fabrice, « La Justice transitionnelle a bien un sens », *Afrique contemporaine*, 2014/2, p. 86-87.
- JAUDEL Etienne, *Justice sans châtement – Les commissions Vérité et Réconciliation*, Odile Jacob, 2009, 192 pages.
- LEFRANC Sandrine, « La justice transitionnelle n'est pas un concept », *Mouvements*, 2008/1, n° 53, p. 61-69.
- MASSIAS Jean-Pierre, « Politique, politisation et Justice transitionnelle », *Les cahiers de la justice*, 2015, n° 3, p. 343-352.
- MORLINO Leonardo, « Consolidation démocratique : La théorie de l'ancrage », *Revue internationale de politique comparée*, 2001, volume 8, n° 2, p. 245-267.
- SCHEDLER Andreas, « Comment observer la consolidation démocratique ? », *Revue internationale de politique comparée*, 2001/2, vol. 8, p. 225-244.
- SCHEDLER Andreas, « Concepts of Democratic Consolidation », Paper prepared for delivery at the 1997 meeting of the Latin American Studies Association, 17-19 avril 1997, <http://lasa.international.pitt.edu/LASA97/schedler.pdf>, 37 pages.
- SWAMINATHAN Siddharth, « Time, Power and Democratic Transitions », *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 43, n° 2, 1999, p. 178-191.
- VALENZUELA J. Samuel, « Democratic consolidation in post-transitional settings : notion, process, and facilitating conditions », Working Paper 150, décembre 1990, <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/150.pdf>, 38 pages.

## Transitions constitutionnelles et Droit constitutionnel

### Ouvrages

- ARDANT Philippe et MATHIEU Bertrand, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, 24<sup>e</sup> édition, 2012, 662 pages.
- BEAUD Olivier, *La puissance de l'Etat*, PUF, « Léviathan », 1994, 512 pages.
- CARRE DE MALBERG Raymond, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Tome 2, Editions du CNRS, 1920-1922, 658 pages.
- CARTIER Emmanuel, *La transition constitutionnelle en France (1940-1945) – La reconstruction révolutionnaire d'un ordre juridique « républicain »*, LGDJ, « Bibliothèque constitutionnelle et de science politique », 2005, 665 pages.
- Coll., *Le processus constitutionnel, instrument pour la transition démocratique*, Actes de la conférence UniDem, Istanbul, 8 au 10 octobre 1992, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Conseil de l'Europe, « Science et technique de la démocratie », n° 3, 1993, 82 pages.
- DUGUIT Léon, *Souveraineté et liberté – Leçons faites à l'Université de Colombia, 1920-1921*, Librairie Félix Alcan, 1922, 208 pages.
- DUHAMEL Olivier et MENY Yves, *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992, 1112 pages.
- EVEILLARD Gweltaz, *Les dispositions transitoires en droit public français*, Dalloz, « Nouvelle bibliothèque des thèses », vol. 62, 2007, 1008 pages.
- FAVOREU Louis et alii, *Droit constitutionnel*, Dalloz, « Précis », 16<sup>e</sup> édition, 2014, 1070 pages.
- GICQUEL Jean et GICQUEL Jean-Eric, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, « Domat droit public », 26<sup>e</sup> édition, 2012, 882 pages.
- HERAUD Guy, *L'ordre juridique et le pouvoir originaire*, Librairie du recueil Sirey, 1946, 490 pages.
- KLEIN Claude, *Théorie et pratique du pouvoir constituant*, PUF, Les voies du droit, 1996, 217 pages.
- LIET-VEAUX Georges, *La continuité du droit interne – Essai d'une Théorie Juridique des Révolution*, Sirey, 1943, 467 pages.
- MOCK Mélody, *Le coup d'Etat moderne, formation ajuridique d'un nouvel ordre juridique*, Thèse soutenue à l'Université Panthéon-Assas, 2012, 662 pages.
- SCHMITT Carl, *Théorie de la Constitution*, PUF, « Léviathan », 1993, 576 pages.
- SINDJOUN Luc, *La formation du patrimoine constitutionnel commun des sociétés politiques*, CODESRIA, 1997, 63 pages.
- THUMEREL Isabelle, *Les périodes de transition constitutionnelle : contribution à l'étude du pouvoir constituant et des actes pré-constituants*, Thèse de doctorat en droit public, Université Lille II, 2008, 2 tomes, 796 pages.
- TROPER Michel et CHAGNOLLAUD Dominique, *Traité international de droit constitutionnel – Théorie de la Constitution*, Dalloz, « Traités Dalloz », 2012, 815 pages.

### Articles

- ALTWEGG-BOUSSAC Manon, « Le constitutionnalisme écrit face au changement : approches doctrinales », in Coll., *Les mutations constitutionnelles*, Société de législation comparée, « Colloques », vol. 20, 2013, p. 47-62.
- BAUDOIN Marie-Elisabeth, « Le droit constitutionnel et la Démocratie à l'épreuve du temps », in *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruylant, 2008, p. 39-54.
- BEAUD Olivier, « Le Souverain », *Pouvoirs*, 1993, n° 67, p. 33-45.
- BEAUD Olivier, « Les mutations de la Ve République ou comment se modifie une Constitution écrite », *Pouvoirs*, 2001/4, p. 19-31.

- BEAUD Olivier, « A la recherche de la légitimité de la V<sup>e</sup> République », *Droits – Revue française de théorie, de philosophie et de culture juridiques*, 2007, n° 44, p. 71-91.
- BEN ACHOUR Yadh, « Au service du droit démocratique et du droit constitutionnel international – Une Cour constitutionnelle internationale », *RDP*, 2014, n° 2, p. 419-443.
- BLANQUER Jean-Michel, « Consolidation démocratique ? Pour une approche constitutionnelle », *Pouvoirs*, septembre 2001, n° 98, p. 37-47.
- DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, « Constitution sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme », in *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruylant, 2008, p. 333-348.
- DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, « Le rôle de l'expertise dans la transition constitutionnelle », in PHILIPPE Xavier, *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles*, Institut Universitaire Varenne, « Transition & Justice », vol. 2, 2014, p. 135-149.
- BOTTINI Fabien, « La promulgation des lois parlementaires », *RFDC*, 2008, n° 76, p. 761-784.
- CARCASSONNE Guy, « Changer de régime sans changer de Constitution : l'initiative des acteurs », in *Mélanges Louis Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 543-552.
- CARTIER Emmanuel, « Les petites constitutions : contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire », *RFDC*, 2007/3, p. 513-534.
- CARTIER Emmanuel, « Le rôle des fictions juridiques dans le processus transitoire : du déni à la réception du passé conflictuel », *Actes du IX<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel*, 2014, 17 pages.
- CAYLA Olivier, « L'obscur théorie du pouvoir constituant originaire ou l'illusion d'une identité souveraine inaltérable », in *Mélanges Michel Troper*, Economica, 2006, p. 249-265.
- CHEVALLIER Jacques, « Pour une sociologie du droit constitutionnel », in *Mélanges Michel Troper*, Economica, 2006, p. 281-297.
- CHIU Victoria, « Le concept de « transition constitutionnelle » dans la pensée de Giuseppe de Vergottini », *Actes du IX<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel*, 2014, 20 pages.
- COHENDET Anne-Marie, « La classification des régimes, un outil pertinent dans une conception instrumentale du droit constitutionnel », in *Mélanges Michel Troper*, Economica, 2006, p. 299-314.
- COHENDET Anne-Marie, « Le système des variables déterminantes », in *Mélanges Jean Gicquel*, Montchrestien, 2008, p. 119-134.
- DANELCIUC-COLODROVSKI Natasa, « L'incidence des influences constitutionnelles externes sur l'écriture et l'adoption des constitutions post-confliktuelles », in PHILIPPE Xavier, *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles*, Institut Universitaire Varenne, « Transition & Justice », vol. 2, 2014, p. 105-133.
- DECHAUX Raphaël, « La légitimation des transitions constitutionnelles », in PHILIPPE Xavier, *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles*, Institut Universitaire Varenne, « Transition & Justice », vol. 2, 2014, p. 165-196.
- DELPEREE Francis, « Le renouveau du droit constitutionnel », *RFDC*, 2008, n° 74, p. 225-237.
- DEROSIER Jean-Philippe, « Enquête sur la limite constitutionnelle : du concept à la notion », *RFDC*, 2008, n° 76, p. 785-795.
- DEROSIER Jean-Philippe, « Qu'est-ce qu'une révolution juridique ? Le point de vue de la théorie générale du droit », *RFDC*, 2015, n° 102, p. 391-404.
- DORANDEU Renaud, « Les pèlerins constitutionnels », in MENY Yves, *Les politiques du mimétisme institutionnel – La greffe et le rejet*, L'Harmattan, « Logiques politiques », 1993, p. 83-112.
- DRAGO Guillaume, « Les mutations constitutionnelles : notion, types, causes – Essai de classification », in Coll., *Les mutations constitutionnelles*, Société de législation comparée, « Colloques », vol. 20, 2013, p. 201-208.
- DUHAMEL Olivier, « Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel », in *Mélanges Maurice Duverger*, PUF, 1987, p. 581-590.
- FAVOREU Louis, « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit », *RFDC*, 1990, n° 1, p. 71-89.
- FONTAINE Lauréline, « La constitutionnalisation des pouvoirs d'exception comme garantie des droits ? », *Cahier de la recherche sur les droits fondamentaux*, 2007, n° 6, p. 39-60.

- FONTAINE Lauréline, « Continuité et normes constitutionnelles, bref essai sur la linéarité juridique à l'épreuve des textes et des formes », in KOUBI Geneviève, LE FLOCH Guillaume et GUGLIELMI Gilles J., *La notion de continuité, des faits au droit*, L'Harmattan, 2011, p. 227-249.
- FONTAINE Lauréline, « La violation de la Constitution : autopsie d'un crime qui n'a jamais été commis », *RDPC*, 2014, n° 6, p. 1617-1638.
- FONTAINE Lauréline, « Analyser le droit, une question sociale ? », Texte d'une conférence prononcée à Aix-en-Provence le 13 mai 2017, <http://www.ledroitdelafontaine.fr/analyser-le-droit-une-question-sociale/>, 14 pages (fichier pdf).
- GUASTINI Riccardo, « Sur la validité de la constitution du point de vue du positivisme juridique », in TROPER Michel et JAUME Lucien, *1789 et l'invention de la Constitution*, LGDJ et Bruylant, 1994, p. 216-223.
- GUIMEZANES Marie, « Les transitions constitutionnelles « internationalisées » : étude de droit interne », *RFDC*, 2015, p. 801-821.
- GUTIERREZ RAMIREZ Luis-Miguel, « La constitutionnalisation de la Justice transitionnelle », Actes du IX<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel, AFDC, 2014, 16 pages.
- HERRERO de MINON Miguel, « Transition démocratique et choix constitutionnels (rapport) », in *Le processus constitutionnel, instrument pour la transition démocratique*, Actes de la conférence UniDem, Istanbul, 8 au 10 octobre 1992, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Conseil de l'Europe, « Science et technique de la démocratie », n° 3, 1993, p. 20-30.
- HORCHANI Ferhat, « La succession des textes constitutionnels en période de transition : quels rapports entre les textes des Constitutions intérimaires et des Constitutions définitives ? Quelques réflexions à partir du processus constituant tunisien », in PHILIPPE Xavier, *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles*, Institut Universitaire Varenne, « Transition & Justice », vol. 2, 2014, p. 211-218.
- HOURQUEBIE Fabrice, « La construction de l'avenir : données contextuelles et cahier des charges constitutionnel », in PHILIPPE Xavier, *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles*, Institut Universitaire Varenne, « Transition & Justice », vol. 2, 2014, p. 47-60.
- HOURQUEBIE Fabrice, « Néoconstitutionnalisme et contenu des Constitutions de transition : quelle marge de manœuvre pour les Constitutions de transition ? », *Annuaire international de justice constitutionnelle 2014*, Economica, 2015, p. 587-602.
- KELSEN Hans, « La garantie juridictionnelle de la constitution (la justice constitutionnelle) », *RDPC*, 1928, p. 197-257.
- LE DIVELLEC Armel, « A la recherche du (ou d'un) concept de mutation constitutionnelle ou les mystères de la notion de Constitution », in Coll., *Les mutations constitutionnelles*, Société de législation comparée, « Colloques », vol. 20, 2013, p. 17-46.
- LIET-VEAUX Georges, « La « fraude à la Constitution » – Essai d'une analyse juridique des révolutions communautaires récentes : Italie, Allemagne, France », *RDPC*, 1943, p. 111-150.
- LINZ Juan J., « The Perils of Presidentialism », *Journal of Democracy*, n° 1, 1990, p. 51-69.
- LINZ Juan J., « Conséquences politiques et sociales du choix entre un régime présidentiel et parlementaire (rapport) », in *Le processus constitutionnel, instrument pour la transition démocratique*, Actes de la conférence UniDem, Istanbul, 8 au 10 octobre 1992, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Conseil de l'Europe, « Science et technique de la démocratie », n° 3, 1993, p. 68-76.
- LUCHAIRE François, « Un concept inutile : « la souveraineté » », in *Mélanges Louis Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 789-793.
- MASSIAS Jean-Pierre, « La jurisprudence économique de la Cour constitutionnelle de Hongrie. Contribution à l'étude de la régulation constitutionnelle des transitions démocratiques », in *Mélanges Jean Stoufflet*, Presses Universitaires de la Faculté de Droit de Clermont-Ferrand, LGDJ, 2001, p. 233-244.
- MASSIAS Jean-Pierre, « La complexité systémique du droit constitutionnel de la transition », *Revue d'Etudes politiques et constitutionnelles Est-européennes*, 2006, n° spécial, p. 35-61.
- MASSIAS Jean-Pierre, « Le pluralisme, fondement de la transition démocratique », *Revue d'Etudes politiques et constitutionnelles Est-européennes*, 2007, n° spécial, p. 9-25.
- MASSIAS Jean-Pierre, « Pacification sociale et transition constitutionnelle », in *Mélanges Slobodan Milacic*, Bruylant, 2008, p. 165-176.

- MASSIAS Jean-Pierre, « Les incidences du processus de pacification sur l'écriture constitutionnelle », in PHILIPPE Xavier, *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles*, Institut Universitaire Varenne, « Transition & Justice », vol. 2, 2014, p. 27-46.
- MASSIAS Jean-Pierre, « Le contrôle des processus constitutants et du contenu des Constitutions : faut-il un gardien des processus constitutants ? », *Annuaire international de justice constitutionnelle 2014*, Economica, 2015, p. 603-621.
- MAZIAU Nicolas, « Les constitutions internationalisées – Aspects théoriques et essai de typologie », Centro di ricerca e formazione sul Diritto Costituzionale comparato, Processi costituenti e revisione costituzionale, lezione del 15 gennaio 2002, [www.unisi.it](http://www.unisi.it), 36 pages.
- MEGRET Frédéric, « Le traitement du passé par la transition constitutionnelle : quelle articulation avec la Justice transitionnelle ? », in PHILIPPE Xavier, *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles*, Institut Universitaire Varenne, « Transition & Justice », vol. 2, 2014, p. 61-80.
- MEGRET Frédéric, « Les processus constitutants transitionnels : essai de typologie et analyse critique », *Annuaire international de justice constitutionnelle 2014*, Economica, 2015, p. 569-585.
- MENY Yves, « Les conventions de la Constitution », *Pouvoirs*, 1989, n° 50, p. 53-68.
- MILACIC Slobodan, « La Démocratie politique éclipsée par l'Etat des droits. Quelques réflexions sur les postulats du discours juridique européen », in *Mélanges Michel Lesage*, Société de législation comparée, 2006, p. 83-105.
- MILACIC Slobodan, « L'Etat de droit, pour quoi faire ? L'Etat de droit comme logistique d'une bonne gouvernance démocratique », in *Mélanges Jean Gicquel*, Montchrestien, 2008, p. 375-390.
- PERLO Nicoletta, « Les Constitutions provisoires, une catégorie normative au cœur des transitions constitutionnelles », Actes du IX<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel, AFDC, 2014, 33 pages.
- PHILIPPE Xavier, « Tours et contours des transitions constitutionnelles... Essai de typologie des transitions », in PHILIPPE Xavier, *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles*, Institut Universitaire Varenne, « Transition & Justice », vol. 2, 2014, p. 15-23.
- PICARD Etienne, « La comparaison en droit constitutionnel et droit administratif : du droit comparé comme méthode au droit comparé comme substance », *Revue internationale de droit comparé*, 2015, n° 2, p. 317-329.
- PONTTHOREAU Marie-Claire, « Cultures constitutionnelles et comparaison en droit constitutionnel », in *Mélanges Slobodan Milacic*, Bruylant, 2008, p. 218-237.
- ROUSSEAU Dominique, « Une résurrection : la notion de Constitution », *RDP*, n° 1, 1990, p. 5-22.
- ROUSSEAU Dominique, « Constitutionnalisme et démocratie », [www.laviedesidées.fr](http://www.laviedesidées.fr), septembre 2008, 12 pages.
- ROUSSEAU Dominique, « Le temps de la Constitution dans les transitions politiques », in PHILIPPE Xavier, *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles*, Institut Universitaire Varenne, « Transition & Justice », vol. 2, 2014, p. 225-230.
- SINDJOUN Luc, « Le Gouvernement de transition : éléments pour une théorie politico-constitutionnelle de l'Etat en crise ou en reconstruction », in *Mélanges Slobodan Milacic*, Bruylant, 2008, p. 967-1011.
- SPELLENBERG Ulrich, « Développer par la législation », in Dominique DARBON et Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, *La création du droit en Afrique*, Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, p. 87-100.
- THIEBAULT Jean-Louis, « Les périls du régime présidentiel », *Revue internationale de politique comparée*, 2006/1, vol. 13, p. 95-113.
- TORCOL Sylvie, « L'« internationalisation » des Constitutions nationales », *Actes du VI<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel*, AFDC, 2005, 23 pages.
- TROPER Michel, « La liberté de l'interprète », Colloque *l'office du juge* organisé au Sénat les 29 et 30 septembre 2006, [https://www.senat.fr/colloques/office\\_du\\_juge/office\\_du\\_juge3.html](https://www.senat.fr/colloques/office_du_juge/office_du_juge3.html).
- TROPER Michel, « Le réalisme et le juge constitutionnel », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 22, 2007, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-22/le-realisme-et-le-juge-constitutionnel.50707.html>.
- TURPIN Dominique, « Critiques de la représentation », *Pouvoirs*, 1978, n° 7, p. 7-16.
- VEDEL Georges, « Le hasard et la nécessité », *Pouvoirs*, 1989, n° 50, p. 15-30.

- VEDEL Georges, « Les options juridiques fondamentales (rapport) », in *Le processus constitutionnel, instrument pour la transition démocratique*, Actes de la conférence UniDem, Istanbul, 8 au 10 octobre 1992, Commission européenne pour la démocratie par le droit, Conseil de l'Europe, « Science et technique de la démocratie », n° 3, 1993, p. 36-63.
- VEDEL Georges, « La constitution comme garantie des droits, le droit naturel », in TROPER Michel et JAUME Lucien, *1789 et l'invention de la Constitution*, LGDJ et Bruylant, 1994, p. 205-215.
- VERDIER Marie-France, « La Démocratie sans et contre le Peuple – De ses dérives », in *Mélanges Slobodan Milacic*, Bruylant, 2008, p. 1073-1101.
- VINCENT Brigitte, « Et la fonction idéologique des Constitutions ? », in *Mélanges Slobodan Milacic*, Bruylant, 2008, p. 251-271.
- VONSY Moea, « Le « Parlement constituant » n'est pas souverain », *RDP*, 2007, n° 3, p. 793-815.
- WIDNER Jennifer, « Constitution Writing and Conflict Resolution », Research Paper n° 2005/51, United Nations University, 2005, <https://www.wider.unu.edu/sites/default/files/rp2005-51.pdf>, 16 pages.
- WIDNER Jennifer, « Constitution Writing in Post-conflict Settings : An Overview », *William & Mary Law Review*, vol. 49, n° 4, 2008, p. 1513-1541.
- ZIMMER Willy, « La loi du 3 juin 1958 : contribution à l'étude des actes préconstituants », *RDP*, 1995, p. 383-411.





# Bibliographie Afrique subsaharienne

## Sciences politiques

### Ouvrages

- BAYART Jean-François, *L'Etat en Afrique – La politique du ventre*, Fayard, 2<sup>e</sup> édition, 2006, 439 pages.
- BAYART Jean-François, MBEMBE Achille et TOULABOR Comi, *La politique par le bas en Afrique noire*, L'Harmattan, Nouvelle édition augmentée, 2008, 217 pages.
- BIDIMA Jean-Godefroy, *La Palabre, une juridiction de la parole*, Editions Michalon, 1997, 127 pages.
- BOURMAUD Daniel, *La politique en Afrique*, Montchrestien, 1997, 160 pages.
- LAVROFF Dimitri-Georges, *Les partis politiques en Afrique noire*, PUF, « Que sais-je ? », 1970, 124 pages.
- MEDARD Jean-François, *Etats d'Afrique noire – Formations, mécanismes et crise*, Karthala, « Hommes et sociétés », 1991, 405 pages.

### Articles

- ATANGANA Benoît, « Actualité de la palabre ? », *Etudes*, avril 1966, p. 460-466.
- BAYART Jean-François, « L'Etat », in COULON Christian et MARTIN Denis-Constant, *Les Afriques politiques*, Editions la découverte, 1991, p. 213-250.
- BOURMAUD Daniel, « Aux sources de l'autoritarisme en Afrique : des idéologies et des hommes », *Revue internationale de politique comparée*, 2006/4, vol. 13, p. 625-641.
- CONAC Gérard, « Portrait du Chef d'Etat », *Pouvoirs*, n° 25, 1983, p. 121-130.
- DARBON Dominique, « L'Etat prédateur », *Politique africaine*, 1990, n° 39, p. 37-47.
- DARBON Dominique, « « Un royaume divisé contre lui-même... » – La régulation défaillante de la production du droit dans les Etats d'Afrique noire », in DARBON Dominique et DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, *La création du droit en Afrique*, Editions Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, p. 101-130.
- GONIDEC Pierre-François, « Esquisse d'une typologie des régimes politiques africains », *Pouvoirs*, n° 25, 1983, p. 63-78.
- LE ROY Etienne, « La Démocratie pluraliste face à l'obstacle des présidentialismes africains francophones », in CONAC Gérard, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 1993, p. 129-138.

- MEDARD Jean-François, « La spécificité des pouvoirs africains », *Pouvoirs*, n° 25, 1983, p. 5-22.
- MEDARD Jean-François, « L'Etat patrimonialisé », *Politique africaine*, 1990, n° 39, p. 25-37.
- MEDARD Jean-François, « L'Etat néo-patrimonial en Afrique noire », in MEDARD Jean-François, *Etats d'Afrique noire – Formations, mécanismes et crise*, Karthala, « Hommes et sociétés », 1991, p. 323-353.
- MEDARD Jean-François, « L'Afrique et la science politique », in COULON Christian et MARTIN Denis-Constant, *Les Afriques politiques*, Editions la découverte, 1991, p. 276-285.
- MEDARD Jean-François, « Autoritarismes et démocraties en Afrique noire », *Politique africaine*, octobre 1991, n° 43, p. 92-104.
- MEDARD Jean-François, « Les paradoxes de la corruption institutionnalisée », *Revue internationale de politique comparée*, 2006/4, vol. 13, p. 697-710.
- MICHALON Thierry, « A la recherche de la légitimité de l'Etat », in DARBON Dominique et DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, *La création du droit en Afrique*, Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, p. 131-156.
- MORICE Alain, « L'Etat africain typique : lieu ou instrument ? », *Politique africaine*, juin 1987, n° 26, p. 42-62.
- SEURIN Jean-Louis, « Les régimes militaires », *Pouvoirs*, n° 25, 1983, p. 89-105.
- TERRAY Emmanuel, « Le débat politique dans les royaumes de l'Afrique de l'Ouest. Enjeux et formes », *Revue française de science politique*, 1988, n° 5, p. 720-731.
- TSHIYEMBE Mwayila, « La science politique africaniste et le statut théorique de l'Etat africain : un bilan négatif », *Politique africaine*, octobre 1998, n° 71, p. 109-132.

## Transitions démocratiques

### Ouvrages

- AKINDES Francis, *Les mirages de la Démocratie en Afrique subsaharienne francophone*, CODESRIA, 1996, 246 pages.
- BAUDAIS Virginie, *L'institutionnalisation de l'Etat en Afrique – Les trajectoires comparées du Mali et du Niger*, Thèse pour le doctorat en science politique, Toulouse I, 2006, 791 pages (2 Tomes).
- CONAC Gérard, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, « La Vie du Droit en Afrique », 1993, 517 pages.
- DALOZ Jean-Pascal et QUANTIN Patrick, *Transitions démocratiques africaines*, Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, 313 pages.
- DIOP El Hadji Omar, *Partis politiques et processus de transition démocratique en Afrique noire*, Thèse, Publibook, « Droit et Sciences-Politiques – Droit international », 2006, 755 pages.
- DIOUF Mamadou, *Libéralisations politiques ou transitions démocratiques : Perspectives africaines*, CODESRIA, 1998, 91 pages.
- GAZIBO Mamadou, *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique*, Les Presses de l'Université de Montréal, 2005, 291 pages.
- HOUNGNIKPO Mathurin C., *Determinants of democratization in Africa – A comparative study of Benin and Togo*, University Press of America, 2001, 257 pages.
- SEELY Jennifer C., *The legacies of transition governments in Africa – The cases of Benin and Togo*, Palgrave Macmillan, 2009, 211 pages.
- THIRIOT Céline, *Démocratisation et dé militarisation du pouvoir – Etude comparative à partir du Burkina Faso, Congo, Ghana, Mali et Togo*, Thèse, IEP de Bordeaux, 1999, 2 volumes, 1035 pages.

## Articles

- Coll., « Rapport de l'Atelier n° 2 : Les acteurs du jeu démocratique à l'épreuve du pouvoir », Rencontres sur les pratiques constitutionnelles et politiques en Afrique : les dynamiques récentes, OIF, Cotonou, 29-30 septembre et 1<sup>er</sup> octobre 2005, 3 pages.
- AKINDES Francis, « Rapport introductif n° 3 : Les transitions démocratiques à l'épreuve des faits », Bilan des conférences nationales et autres processus de transition démocratique en Afrique, OIF, Cotonou, 19-23 février 2000, p. 609-619.
- AMOR Abdelfattah, « L'émergence de la Démocratie dans les pays du Tiers-monde ? Le cas des Etats africains », in ROUSSILLON Henry, *Les nouvelles Constitutions africaines : la transition démocratique*, Presses de l'IEP de Toulouse, 1995, p. 13-29.
- BAYART Jean-François, « La problématique de la démocratie en Afrique noire – La Baule et puis après ? », *Politique africaine*, *Les Chemins de la Démocratie*, Editions Karthala, octobre 1991, n° 43, p. 5-21.
- BAYART Jean-François, « La Démocratie à l'épreuve de la tradition en Afrique subsaharienne », *Pouvoirs*, avril 2009, n° 129, p. 27-44.
- DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, « Synthèse en conclusion », in ROUSSILLON Henry, *Les nouvelles Constitutions africaines : la transition démocratique*, Presses de l'IEP de Toulouse, 1995, p. 189-197.
- BRATTON Michael et VAN DE WALLE Nicolas, « Neopatrimonial regimes and political transitions in Africa », *World politics*, vol. 46, juillet 1994, p. 453-489.
- CHEMILLIER-GENDREAU Monique, « La démocratie pluraliste en Afrique », in CONAC Gérard, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 1993, p. 109-112.
- CONAC Gérard, « Les processus de démocratisation en Afrique », in CONAC Gérard, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 1993, p. 11-41.
- CONAC Gérard, « Succès et échecs des transitions démocratiques en Afrique subsaharienne », in *Mélanges Jean Watine*, Dalloz, 2002, p. 29-47.
- DIOP Serigne, « Du parti unique aux multiples partis, ou la démocratie introuvable », *Afrique contemporaine*, n° spécial, 4<sup>e</sup> trimestre 1992, n° 164, p. 145-152.
- DOSSOU Robert, « Approche historique et typologique des transitions », *Actes du séminaire international sur la gestion de la transition en République démocratique du Congo*, OIF, Kinshasa, 26-28 avril 2004, p. 85-88.
- EUZET Christophe, « Les Chefs d'Etat africains face aux nouvelles exigences démocratiques », in BLANC François-Paul et DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, *Le Chef de l'Etat en Afrique*, Presses universitaires de Perpignan, 2001, n° 9, p. 507-519.
- FOUCHER Vincent, « Difficiles successions en Afrique subsaharienne : persistance et reconstruction du pouvoir personnel », *Pouvoirs*, avril 2009, n° 129, p. 127-137.
- GOSSELIN Gabriel, « Pour une sociologie des stratégies de transition – Remarques d'un ex-africaniste du dehors », in BEAUCHAMP Claude, *Démocratie, culture et développement en Afrique noire*, L'Harmattan, « Logiques sociales », 1997, p. 311-317.
- GUEYE Babacar, « La Démocratie en Afrique : succès et résistance », *Pouvoirs*, avril 2009, n° 129, p. 5-26.
- MESCHERIAKOFF Alain-Serge, « Le multipartisme en Afrique francophone, illusion ou solution ? », in CONAC Gérard, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 1993, p. 69-77.
- NIASSE Moustapha, « Bilan des transitions et dynamiques actuelles », *Actes du séminaire international sur la gestion de la transition en République démocratique du Congo*, OIF, Kinshasa, 26-28 avril 2004, p. 89-91.
- NZOUANKEU Jacques Mariel, « L'Afrique devant l'idée de démocratie », *Revue internationale des sciences sociales*, mai 1991, n° 128, p. 397-409.
- QUANTIN Patrick, « Introduction », in DALOZ Jean-Pascal et QUANTIN Patrick, *Transitions démocratiques africaines*, Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, p. 7-21.
- QUANTIN Patrick, « La Démocratie en Afrique – A la recherche d'un modèle », *Pouvoirs*, avril 2009, n° 129, p. 65-76.
- ROBINSON Pearl T., « Democratization : understanding the relationship between regime change and the culture of politics », *African Studies Review*, avril 1994, vol. 37, n° 1, p. 39-67.

- SALIFOU André, « Bilan des transitions et dynamiques actuelles », Actes du séminaire international sur la gestion de la transition en République démocratique du Congo, OIF, Kinshasa, 26-28 avril 2004, p. 93-96.
- THIRIOT Céline, « La place des militaires dans les régimes post-transition d'Afrique subsaharienne : la difficile resectorisation », *Revue internationale de politique comparée*, 2008/1, vol. 15, p. 15-34.
- VILLALON Leonardo, « From Argument to Negotiation : Constructing Democracy in African Muslim Contexts », *Comparative Politics*, 2010, vol. 42, n° 4, p. 375-393.

## Transitions constitutionnelles et Droit constitutionnel

### Ouvrages

- AIVO Frédéric Joël, *Le Président de la République en Afrique noire francophone*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2007, 643 pages.
- ANDZOKA ATSIMOU Séverin, *L'ingénierie constitutionnelle, solution de sortie de crise en Afrique ? – Les exemples de l'Afrique du Sud, de la République démocratique du Congo, du Burundi et du Congo-Brazzaville*, L'Harmattan, 2015, 593 pages.
- BALDE Sory, *La convergence des modèles constitutionnels – Etude de cas en Afrique subsaharienne*, Thèse de doctorat en droit, Bordeaux IV, 2009, 777 pages.
- BLANC François-Paul et DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, *Le Chef de l'Etat en Afrique*, Presses universitaires de Perpignan, 2001, n° 9, 550 pages.
- CABANIS André et MARTIN Michel Louis, *Les Constitutions d'Afrique francophone – Evolutions récentes*, Karthala, 1999, 192 pages.
- CABANIS André et MARTIN Michel Louis, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Academia Bruylant, « Publications de l'Institut universitaire André Ryckmans », 2010, 227 pages.
- Coll., *L'Etat de droit – Sources d'informations sur vingt pays d'Afrique et Haïti*, Ibisbus et CEAN, avril 1997, 316 pages.
- CONAC Gérard, DESOUCHES Christine, du BOIS DE GAUDUSSON Jean, *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, Tome 1, Bruylant, La Documentation française, « Retour aux sources », 1997, 452 pages.
- CONAC Gérard, DESOUCHES Christine, DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, Tome 2, Bruylant, La Documentation française, « Retour aux sources », 1998, 458 pages.
- DARBON Dominique et DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, *La création du droit en Afrique*, Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, 496 pages.
- FALL Ismaila Madio, « La construction des régimes politiques en Afrique : succès et insuccès », in AIVO Frédéric Joël, *La Constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? – Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glèlè*, L'Harmattan, 2014, p. 127-180.
- GONIDEC Pierre-François, *Les droits africains – Evolutions et sources*, LGDJ, 2<sup>e</sup> édition, 1976, 290 pages.
- GONIDEC Pierre-François, *Les systèmes politiques africains – Les nouvelles démocraties*, LGDJ, 1997, 242 pages.
- ISSA ABDOURHAMANE Boubacar, *Les Cours constitutionnelles dans le processus de démocratisation en Afrique – Analyse comparative à partir des exemples de Bénin, de la Côte d'Ivoire et du Niger*, Thèse pour le doctorat en droit, Université Montesquieu – Bordeaux IV, 2002, 531 pages.
- KAMTO Maurice, *Pouvoir et droit en Afrique noire – Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, Thèse, LGDJ, 1987, 545 pages.
- LAVROFF Dmitri-Georges, *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire – Les Etats francophones*, Pedone-CEAN, 1976, 438 pages.
- LISSOUCK Félix François, *Pluralisme politique et droit en Afrique noire francophone – Essai sur les dimensions institutionnelles et administratives de la démocratisation en Afrique noire francophone*, Thèse, Atelier national de reproduction des thèses, 450 pages.

- MBORANTSUO Marie-Madeleine, *La contribution des Cours constitutionnelles à l'Etat de droit en Afrique*, Economica, 2007, 365 pages.
- ROUSSILLON Henry, *Les nouvelles Constitutions africaines : la transition démocratique*, Presses de l'IEP de Toulouse, 1995, 202 pages.
- WING Susanna, *Démocratie malienne et dialogue constitutionnel (1991-2007) – La quête d'un Etat de droit*, Karthala, 2013, 249 pages.

## Articles

- Coll., « Rapport de l'Atelier n° 1 : Evaluation démocratique de l'Etat de droit, du constitutionnalisme et du développement institutionnel », Rencontres sur les pratiques constitutionnelles et politiques en Afrique : les dynamiques récentes, OIF, Cotonou, 29-30 septembre et 1<sup>er</sup> octobre 2005, 4 pages.
- AIVO Frédéric Joël, « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », *RDP*, 2012, n° 1, p. 142-180.
- AIVO Frédéric Joël, « Les constitutionnalistes et le pouvoir politique en Afrique », *RFDC*, 2015, p. 771-800.
- AJAVON Ata, « La protection des droits de l'homme dans les Constitutions des Etats d'Afrique noire », *Revue juridique et politique – Indépendance et coopération*, n° 1, janvier-mars 1992, p. 79-87
- ALIDJINOU Adolphe Dansou, « Droit constitutionnel et changement politique au Bénin et au Togo. Les paradoxes de la *doxa* juridique », Repensar o Desenvolvimento Africaon : para alem do impasse, as alternativas, XI<sup>ème</sup> Assemblée générale du CODESRIA, Maputo, Mozambique, 6-10 décembre 2005, 16 pages.
- ATANGANA AMOUGOU Jean-Louis, « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », Actes du VI<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel, AFDC, 2005, 27 pages.
- BALDE Sory, « Juge constitutionnel et transition démocratique. Etude de cas en Afrique subsaharienne francophone », <http://ddata.over-blog.com/1/35/48/78/Afrique/Sory-Balde-Juge-constitutionnel-et-transition-democratique.pdf>, 20 pages.
- BANKOUNDA-MPELE Félix, « Repenser le Président africain », Actes du VII<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel, AFDC, 2008, 13 pages.
- BELAID Sadok, « Les constitutions dans le Tiers-Monde », in TROPER Michel et JAUME Lucien, *1789 et l'invention de la Constitution*, LGDJ et Bruylant, 1994, p. 100-123.
- BOLLE Stéphane, « Des Constitutions « made in » Afrique », Actes du VI<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel, AFDC, 2005, 24 pages.
- BOURGI Albert, « La réalité du nouveau constitutionnalisme africain », Actes du colloque Lecture et relecture de la Constitution de la V<sup>e</sup> République, octobre 1998.
- BOURGI Albert, « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RFDC*, octobre 2002, n° 52, p. 721-748.
- BRETON Jean-Marie, « Trente ans de constitutionnalisme d'importation dans les pays d'Afrique noire francophone entre mimétisme et réception critique : cohérences et incohérences (1960-1990) », Actes du VI<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel, AFDC, 2005, 22 pages.
- CABANIS André et MARTIN Michel, « Le nouveau cycle constitutionnel ultra méditerranéen francophone et la constitution d'octobre 1958 », in MENY Yves, *Les politiques du mimétisme institutionnel – La greffe et le rejet*, L'Harmattan, « Logiques politiques », 1993, p. 139-164.
- CABANIS André et MARTIN Michel Louis, « Le Chef de l'Etat dans les Constitutions d'Afrique francophone », in BLANC François-Paul et DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, *Le Chef de l'Etat en Afrique*, Presses universitaires de Perpignan, 2001, n° 9, p. 313-351.
- CABANIS André et MARTIN Michel Louis, « Un espace d'isomorphisme constitutionnel – L'Afrique francophone », in *Mélanges Dmitri-Georges Lavroff*, Dalloz, 2005, p. 343-358.
- CABANIS André et MARTIN Michel Louis, « La pérennisation du Chef de l'Etat : l'enjeu actuel pour les Constitutions d'Afrique francophone », in *Mélanges Slobodan Milacic*, Bruylant, 2008, p. 349-380.
- CONAC Gérard, « Le juge de l'Etat en Afrique francophone », *Afrique contemporaine*, 1990, n° 156 spécial, p. 13-20.

- CONAC Gérard, « Le juge et la construction de l'Etat de droit en Afrique francophone », in *Mélanges Guy Braibant*, Dalloz, 1996, p. 105-119.
- CONAC Gérard, « Succès et crises du constitutionnalisme africain », in CONAC Gérard, DESOUCHES Christine, du BOIS DE GAUDUSSON Jean, *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, Tome 2, Bruylant, La Documentation française, « Retour aux sources », 1998, p. 13-19.
- CONAC Gérard, « Quelques réflexions sur le nouveau constitutionnalisme africain », *Actes de la 2<sup>e</sup> réunion préparatoire au symposium de Bamako : Les institutions de la Démocratie et l'Etat de droit*, OIF, N'Djamena, 29 au 31 mars 2000, p. 26-32.
- DARBON Dominique, « A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », in MENY Yves, *Les politiques du mimétisme institutionnel – La greffe et le rejet*, L'Harmattan, « Logiques politiques », 1993, p. 113-138.
- DARGENT Fleur, « Les échecs du mimétisme constitutionnel en Afrique noire francophone », VIII<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel, 2011, 22 pages.
- DIARRA Abdoulaye, « La protection constitutionnelle des droits et libertés en Afrique noire francophone depuis 1990 – Les cas du Mali et du Bénin », *Afrilex*, septembre 2001, n° 2, 30 pages.
- DOSSO Karim, « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », *RFDC*, 2012/2, n° 90, p. 57-85.
- DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, « Trente ans d'institutions constitutionnelles et politiques : points de repères et interrogations », *Afrique contemporaine*, n° spécial 156, 4<sup>e</sup> trimestre 1992, p. 50-58
- DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, « Synthèse et conclusion », in ROUSSILLON Henry, *Les nouvelles Constitutions africaines : la transition démocratique*, Presses de l'IEP de Toulouse, 1995, p. 189-197.
- DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, « Les nouvelles Constitutions africaines et le mimétisme », in DARBON Dominique et DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, *La création du droit en Afrique*, Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, p. 309-316.
- DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, « Le constitutionnalisme en Afrique », in CONAC Gérard, DESOUCHES Christine, DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, Tome 2, Bruylant, La Documentation française, « Retour aux sources », 1998, p. 9-12.
- DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, « Point d'actualité sur les modalités de production du droit constitutionnel dans les Etats africains francophones », in *Mélanges Patrice Gélard*, Montchrestien, 1999, p. 341-346.
- DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, « Quel statut constitutionnel pour le chef d'Etat en Afrique ? », in *Mélanges Gérard Conac*, Economica, 2001, p. 329-337.
- DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, « L'accord de Marcoussis, entre droit et politique », *Afrique contemporaine*, 2003/2, n° 206, p. 41-55.
- DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir », in *Mélanges Louis Favoreu*, Dalloz, 2007, p. 609 à 627.
- DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, « Le mimétisme post-colonial, et après ? », *Pouvoirs*, avril 2009, n° 129, p. 45-55.
- DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, « Jurisprudences constitutionnelles et transitions politiques en Afrique : arrêt sur quelques cas concrets », in *Mélanges Jean-Pierre Machelon*, LexisNexis, 2015, p. 95-105.
- FAURE Yves-André, « Les Constitutions et l'exercice du pouvoir en Afrique noire », *Politique africaine*, mars 1981, n° 1, p. 34-52.
- FOUA Guillaume Joseph, « Les modes constitutionnels de désignation du Chef de l'Etat en Afrique francophone », in BLANC François-Paul et DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, *Le Chef de l'Etat en Afrique*, Presses universitaires de Perpignan, 2001, n° 9, p. 353-389.
- GONIDEC Pierre-François, « A quoi servent les Constitutions africaines ? Réflexion sur le constitutionnalisme africain », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, octobre-décembre 1988, p. 849-866.
- GONIDEC Pierre-François, « Constitutionnalismes africains », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, janvier-avril 1996, p. 23-50.

- GUEYE Babacar et TINE Martin Pascal, « La légitimité et la légitimation de la transition constitutionnelle par les élections en Afrique », in Xavier PHILIPPE, *Transitions constitutionnelles et Constitutions transitionnelles*, Institut Universitaire Varenne, « Transition & Justice », vol. 2, 2014, p. 197-210.
- HESSELING Gertie, « La réception du droit constitutionnel en Afrique trente ans après : quoi de neuf ? », in ZOETHOUT Carla M., PIETERMAAT-KROS Marlies E. et AKKERMANS Piet W. C., *Constitutionalism in Africa*, Faculteit des Rechtsgeleerdheid, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1996, p. 33-47.
- HOLO Théodore, « Emergence de la Justice constitutionnelle », *Pouvoirs*, avril 2009, n° 129, p. 101-114.
- KANTE Babacar, « Le constitutionnalisme à l'épreuve de la transition démocratie en Afrique », in ZOETHOUT Carla M., PIETERMAAT-KROS Marlies E. et AKKERMANS Piet W. C., *Constitutionalism in Africa*, Faculteit des Rechtsgeleerdheid, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1996, p. 17-32.
- KANTE Babacar, « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », in *Mélanges Jean Gicquel*, Montchrestien, 2008, p. 265-276.
- KPODAR Adama, « L'Afrique et l'internationalisation du constitutionnalisme : actrice ou spectatrice ? », Synthèse des travaux, Colloque de Lomé, 16 et 17 juin 2010, <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-la-synthese-du-colloque-de-lome-54402632.html>, 17 pages.
- LE ROY Etienne, « Les usages politiques du droit », in COULON Christian et MARTIN Denis-Constant, *Les Afriques politiques*, Editions la découverte, 1991, p. 109-122.
- LOADA Augustin, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Afrilex*, 2003, n° 3, p. 139-174.
- MAMBO Patrice, « Les rapports entre la constitution et les accords politiques dans les Etats africains : Réflexion sur la légalité constitutionnelle en période de crise », *McGill Law Journal / Revue de droit de McGill*, vol. 57, n° 4, 2012, p. 921-952.
- MANANGOU Vivien Romain, « Le néo-présidentialisme africain : entre paternalisme et superposition », *RFDC*, 2015, n° 103, p. 27-53.
- MANGA Philippe, « Réflexions sur la dynamique constitutionnelle en Afrique », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, janvier-avril 1994, p. 46-70.
- MAVILA Jean-Claude, « L'Etat africain : quelles perspectives de changement des institutions politiques ? », *Revue congolaise de droit*, janvier 1992-décembre 1993, n° 11, 12, 13 et 14, p. 49-65.
- MBATA MANGU André, « Constitutionnalisme, constitutions et limitation des pouvoirs et des mandats présidentiels en Afrique », in AIVO Frédéric Joël, *La Constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? – Mélanges Maurice Ahanhanzo-Glèlè*, L'Harmattan, 2014, p. 735-758.
- MBAYE Assane, « Quelles alternatives pour assurer l'effectivité des Constitutions : l'expérience de l'Afrique de l'Ouest », [www.afrique-gouvernance.net](http://www.afrique-gouvernance.net), 2008, 9 pages.
- MELEDGE Djedjro Francisco, « La révision des Constitutions dans les Etats africains francophones », *RDP*, 1992, n° 1, p. 111-134.
- MELEDGE Djedjro Francisco, « Fraudes électorales et constitutionnalisme en Afrique », in VETTOVAGLIA Jean-Pierre et alii, *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruylant, 2010, p. 785-815.
- MILHAT Cédric, « L'Etat constitutionnel en Afrique francophone : entre Etat de droit et « état de droit » », OIF, Ouagadougou, 1<sup>er</sup> au 4 juin 2004, p. 61-66.
- MILHAT Cédric, « Le constitutionnalisme en Afrique francophone, Variations hétérodoxes sur un requiem », Actes du VI<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel, AFDC, 2005, 12 pages.
- MOYRAND Alain, « Réflexions sur l'introduction de l'Etat de droit en Afrique noire francophone », *Revue internationale de droit comparé*, octobre-décembre 1991, vol. 4, p. 853-878.
- OKOTH-OGENDO H. W., « Constitutionalism without constitutions : The challenge of reconstruction of the state in Africa », in ZOETHOUT Carla M., PIETERMAAT-KROS Marlies E. et AKKERMANS Piet W. C., *Constitutionalism in Africa*, Faculteit des Rechtsgeleerdheid, Erasmus Universiteit Rotterdam, 1996, p. 49-61.
- SAINT-GIRONS Bernard, « Les acteurs : fonction présidentielle et transition démocratique », in ROUSSILLON Henry, *Les nouvelles Constitutions africaines : la transition démocratique*, Presses de l'IEP de Toulouse, 1995, p. 31-36.



- SINDJOUN Luc, « Les nouvelles constitutions africaines et la politique internationale : contribution à une économie internationale des biens politico-institutionnels », *Etudes internationales*, vol. 26, n° 2, 1995, p. 329-345.
- SINDJOUN Luc, « Les pratiques sociales dans les régimes politiques africains en voie de démocratisation : hypothèses théoriques et empiriques sur la paraconstitution », *Revue canadienne de science politique*, vol. 40, n° 2, p. 465-485.
- SOMALI Kossi, « Les élections présidentielles devant le juge constitutionnel. Etude de cas des Etats d'Afrique noire francophone », *RDP*, 2013, n° 5, p. 1291-1327.
- TCHAPNGA Célestin Keutcha, « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les Etats francophones d'Afrique noire », *RFDC*, juillet 2005, n° 63, p. 451-491.
- THIAM Assane, « Une Constitution ça se révisé ! ». Relativisme constitutionnel et Etat de droit au Sénégal », *Politique africaine*, décembre 2007, n° 108, p. 145-153.
- TSHIYEMBE Mwayila, « Constitutionnalisme et Démocratie en Afrique centrale et dans les pays des Grands Lacs – Problèmes et perspectives », Actes de la 4<sup>e</sup> réunion préparatoire au Symposium de Bamako : La vie politique, OIF, Paris, 30-31 mai 2000, p. 409-416.
- ZAKI Moussa, « Petites constitutions et droit transitoire en Afrique », *RDP*, 2012, n° 6, p. 1667-1697.

## Conférences nationales souveraines

### Ouvrages

- EBOUSSI BOULAGA Fabien, *Les conférences nationales en Afrique noire – Une affaire à suivre*, Karthala, 1993, 229 pages.
- KOKO Jacques L., *National Conference as a Strategy for Conflict Transformation and Peacemaking – The Legacy of the Republic of Benin Model*, Adonis & Abbey Publishers Ltd, 2008, 201 pages.
- M'BAYE Thiam, *Les Conférences nationales africaines*, Mémoire de DEA en sciences politiques, Paris II, 1994, 76 pages.
- NTSAKALA Raoul, *Les Conférences nationales de démocratisation en Afrique francophone et leurs résultats*, Thèse, Université de Poitiers, 2001, 2 volumes, 460 pages.
- Programme d'Appui à l'Organisation des services Documentaires des Parlements du Sud, *Les Conférences nationales africaines dans la presse*, AIPFL/PARDOC, 1993, 109 pages.
- TONG Prosper Duciel, *Les Conférences nationales en Afrique noire francophone – Les chemins de la Démocratie*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Lille II, 1997, 542 pages.

### Articles

- Coll., « Rapport de la commission n° 1 – Etude comparative des Conférences nationales et autres processus de transition démocratique en Afrique », Actes de la Conférence régionale africaine préparatoire à la IV<sup>e</sup> Conférence mondiale sur les Démocraties nouvelles et rétablies, OIF, Cotonou, du 4 au 6 décembre 2000, 8 pages.
- ANDRIAMIRADO Sennen, « Conférences nationales, est-ce vraiment la solution ? », *Jeune Afrique*, 26 juin au 2 juillet 1991, n° 1591, p. 16-27.
- BAKARY Tessa D., « Des militaires aux avocats : une autre forme de coup d'Etat, « La Conférence nationale souveraine » », *Géopolitique africaine*, septembre-octobre 1992, vol. 15, n° 2, 7 pages.
- BOULAGA Eboussi Fabien, « Rapport introductif n° 2 : Les conférences nationales ... Et après ? », Bilan des conférences nationales et autres processus de transition démocratique en Afrique, OIF, Cotonou, 19-23 février 2000, p. 605-608.
- BOURMAUD Daniel et QUANTIN Patrick, « Le modèle et ses doubles : les conférences nationales en Afrique noire (1990-1991) », in MENY Yves, *Les politiques du mimétisme institutionnel – La greffe et le rejet*, L'Harmattan, « Logiques politiques », 1993, p. 165-184.

- CLARKE Walter S., « The National Conference Phenomenon and the Management of Political Conflict in Sub-Saharan Africa », in GLICKMAN Harvey, *Ethnic conflict and democratization in Africa*, African Studies Association Press, 1995, p. 227-254.
- DIAW Aminata, « The national conference as a new mode of constitutionalism », in OLOKA-ONYANGO J (Ed.), *Constitutionalism in Africa – Creating opportunities, Facing challenges*, Fountain Publishers, 2001, p. 254-262.
- KAMTO Maurice, « Les conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des constitutions », in DARBON Dominique et DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, *La création du droit en Afrique*, Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, p. 177-196.
- MASSINA Palouki, « De la souveraineté des conférences nationales africaines », *Revue de la recherche juridique-Droit prospectif*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1994, n° 3, p. 993-1015.
- MONKOTAN J. B. Kuassi, « Une nouvelle voie d'accès au pluralisme politique : la Conférence nationale souveraine », *Afrique 2000*, octobre-décembre 1991, n° 7, p. 41-54.
- MOREL Yves, « Démocratisation en Afrique noire – Les « Conférences nationales » », *Etudes*, juin 1992, vol. 376, n° 6, p. 733-743.
- MOUELLE KOMBI Narcisse, « La Conférence nationale africaine : l'émergence d'un mythe politique », *Afrique 2000*, octobre-décembre 1991, n° 7, p. 35-40.
- NWAJIAKU Kathryn, « The National Conferences in Benin and Togo Revisited », *The Journal of Modern African Studies*, 1994, 32, 3, p. 429-447.
- OKAMBA Emmanuel, « Une analyse systémique des conférences nationales souveraines africaines : de l'état de fait à l'état de droit », *Afrique 2000*, novembre 1993, n° 15, p. 21-37.
- RAYNAL Jean-Jacques, « Les conférences nationales en Afrique : au-delà du mythe, la Démocratie ? », *Revue du droit des pays d'Afrique*, L'inconnu, octobre 1994, n° 826, p. 310-321.
- RAYNAL Jean-Jacques, « Conférence nationale, Etat de droit et Démocratie – Quelques réflexions sur une occasion manquée », in DARBON Dominique et DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, *La création du droit en Afrique*, Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, p. 157-176.
- ROBINSON Pearl T, « The National Conference Phenomenon in Francophone Africa », *Comparative Studies in Society and History*, 1994, vol. 36, n° 3, p. 575-610.
- TRIAY Philippe, « Pour ou contre la Conférence nationale ? », *Africa international*, janvier 1992, n° 245, p. 12-25.
- VARISSOU Souayibou, « La conférence nationale : une formule ambiguë », *Cahier d'étude et d'analyses*, janvier 1992, n° 1, p. 34-39.

## Pays organisateurs d'une Conférence nationale souveraine

### Bénin

#### Ouvrages

- *Les actes de la Conférence nationale (Cotonou du 19 au 28 février 1990)*, Editions ONEPI, Fondation Friedrich Naumann, 1994, 209 pages.
- Coll., *Commentaire de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990*, Fondation Konrad Adenauer et Editions COPEF, juillet 2009, 320 pages.
- ADAMON Afise D., *Le Renouveau démocratique au Bénin – La Conférence Nationale des Forces Vives et la période de transition*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1995, 223 pages.
- ADAMON Afise D., *Le Renouveau démocratique au Bénin – Les élections de la période de Transition*, Editions Les presses du JORB, 1995, 183 pages.
- AIVO Frédéric Joël, *La Constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? – Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glélé*, L'Harmattan, 2014, 798 pages.
- BANEGAS Richard, *La Démocratie à pas de caméléon – Transition et imaginaires politiques au Bénin*, Karthala – CERI, « Recherches internationales », 2003, 491 pages.

- BOLLE Stéphane, *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin – Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat soutenue le 13 octobre 1997, ANRT, 2 tomes, 807 pages.
- CHIDJOU Karime, *L'incidence d'une conception de l'ethnie sur la construction de l'Etat au Bénin*, Thèse pour obtenir le grade de docteur en droit public, Université d'Auvergne, 2003, 2 volumes, 525 pages.
- DISSOU Machioudi, *Le Bénin et l'épreuve démocratique – Leçons des élections de 1991 à 2001*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 2002, 163 pages.
- MADOUGOU Reckya, *Mon combat pour la parole, Les défis d'une mobilisation citoyenne pour la promotion de la gouvernance*, L'Harmattan, 2008, 230 pages.
- NOUDJENOUME Philippe, *La Démocratie au Bénin – Bilan et perspectives*, L'Harmattan, « Sociétés africaines », 1999, 395 pages.
- OGOUBY Laurent Omonto, *Les religions dans l'espace public au Bénin*, L'Harmattan, 2008, 148 pages.
- OPUBOR Alfred et HADO Philippe, *Boni Yayi, Société civile et dynamiques du changement au Bénin*, L'Harmattan, 2007, 344 pages.

## Articles

- « Démocratie au Bénin : le point de vue de la population béninoise à partir de l'enquête Afrobaromètre 2005 », [www.afrobarometer.org](http://www.afrobarometer.org), 8 pages.
- AHANHANZO-GLELE Maurice, « Le Bénin », in CONAC Gérard, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 1993, p. 173-177.
- AIVO Frédéric Joël, « La fracture constitutionnelle. Critique pure du procès en mimétisme », in AIVO Frédéric Joël, *La Constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? – Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glèlè*, L'Harmattan, 2014, p. 33-46.
- AKINDES Francis et TOPANOU Victor, « Le contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en République du Bénin », *Démocratie, gouvernance et droits de l'Homme*, Document du programme n° 18, octobre 2005, Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social, 35 pages.
- AMOUSSOU-YEYE Denis, « La dimension ethnique dans la dynamique socio-politique du Bénin du renouveau démocratique », *Africa journal of Political Science*, 1999, vol. 4, n° 1, p. 127-145.
- ATANGANA AMOUGOU Jean-Louis, « La Cour constitutionnelle béninoise : un modèle de justice constitutionnelle en Afrique ? », in AIVO Frédéric Joël, *La Constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? – Mélanges Maurice Ahanhanzo-Glèlè*, L'Harmattan, 2014, p. 647-660.
- BAKO-ARIFARI Nassirou, « Démocratie et logiques du terroir au Bénin », *Politique africaine*, octobre 1995, n° 59, p. 7-24.
- BANEGAS Richard, « Action collective et transition politique en Afrique : La conférence nationale du Bénin », *Cultures et Conflits*, printemps 1995, n° 17, p. 137-175.
- BANEGAS Richard, « Mobilisations sociales et oppositions sous Kérékou », *Politique africaine*, octobre 1995, n° 59, p. 25-44.
- BANEGAS Richard, « Retour sur une « transition modèle » – les dynamiques du dedans et du dehors de la démocratisation béninoise », in DALOZ Jean-Pascal et QUANTIN Patrick, *Transitions démocratiques africaines*, Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, p. 23-94.
- BANEGAS Richard, « Marchandisation du vote, citoyenneté et consolidation démocratique au Bénin », *Politique africaine*, mars 1998, n° 69, p. 75-87.
- BOLLE Stéphane, « L'Etat de droit et de démocratie pluraliste au Bénin – Bilan et perspectives », [www.la-constitution-en-afrique.org](http://www.la-constitution-en-afrique.org), 7 pages.
- BOLLE Stéphane, « Assemblée du Bénin : Nago désavoué sera-t-il démissionné ? », [www.la-constitution-en-afrique.org](http://www.la-constitution-en-afrique.org), mai 2008, 4 pages.
- BOLLE Stéphane, « Le Bénin sous ordonnance », [www.la-constitution-en-afrique.org](http://www.la-constitution-en-afrique.org), août 2008, 6 pages.
- BOLLE Stéphane, « Assemblée nationale du Bénin : le président démissionné en 2009 ? », [www.la-constitution-en-afrique.org](http://www.la-constitution-en-afrique.org), décembre 2008, 1 page.

- BOLLE Stéphane, « La constitution Glèlè en Afrique : Modèle ou contre-modèle ? », in AIVO Frédéric Joël, *La Constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? – Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glèlè*, L'Harmattan, 2014, p. 251-272.
- BOURGI Albert, « Le président de la République dans la constitution béninoise », in AIVO Frédéric Joël, *La Constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? – Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glèlè*, L'Harmattan, 2014, p. 321-326.
- DENIS OUINSOU Conceptia, « Le rôle de la Cour constitutionnelle dans les élections du Bénin », Actes de la 3<sup>e</sup> réunion préparatoire au symposium de Bamako : les élections, avril 2000, p. 254-259.
- DOSSOU Robert, « Le Bénin : du monolithisme à la démocratie pluripartiste, un témoignage », in CONAC Gérard, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 1993, p. 179-197.
- DOSSOU Robert, « Rapport introductif n° 1 : L'expérience béninoise de la Conférence nationale », Bilan des conférences nationales et autres processus de transition démocratique en Afrique, OIF, Cotonou, 19-23 février 2000, p. 593-603.
- FALL Alioune Badara, « Le juge constitutionnel béninois, avant-garde du constitutionnalisme africain ? », in AIVO Frédéric Joël, *La Constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? – Mélanges Maurice Ahanhanzo-Glèlè*, L'Harmattan, 2014, p. 717-728.
- GBEGNONVI Roger, « Les législatives de mars 1995 », *Politique africaine*, octobre 1995, n° 59, p. 59-69.
- HOURQUEBIE Fabrice, « La constitution du Bénin et la théorie des contre-pouvoirs », in AIVO Frédéric Joël, *La Constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? – Mélanges Maurice Ahanhanzo-Glèlè*, L'Harmattan, 2014, p. 367-380.
- HOLO Théodore, « Les idées constitutionnelles du Professeur Ahanhanzo-Glèlé », in AIVO Frédéric Joël, *La Constitution du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? – Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glèlè*, L'Harmattan, 2014, p. 233-242.
- KOUGNIAZONDE Christophe, « Historique des partis politiques au Bénin des indépendances à nos jours », in *Actes de la conférence de restitution des résultats d'une étude sur les partis politiques béninois menée par l'IREEP, GIGA et FES*, 8 et 9 août 2007, Editions COPEF, p. 23-52.
- LALANNE Freddy, « Les hauts et les bas de l'opposition parlementaire – Séquence électorale au Bénin du 15 décembre 2002 au 30 mars 2003 », *EPIL*, n° 14, mars 2004, 13 pages.
- MAGNUSSON Bruce, « Benin : legitimating democracy – New institutions and the historical problem of economic crisis », *L'Afrique politique 1996*, CEAN/Karthala, 1996, p. 33-53.
- MARTIN Michel et CABANIS André, « Le modèle du Bénin : un présidentialisme à l'africaine », in ROUSSILLON Henry, *Les nouvelles Constitutions africaines : la transition démocratique*, Presses de l'IEP de Toulouse, 1995, p. 51-57.
- MAYRARGUE Cédric, « « Le caméléon est remonté en haut de l'arbre » : le retour au pouvoir de M. Kérékou au Bénin », *Politique africaine*, juin 1996, n° 62, p. 124-130.
- MAYRARGUE Cédric, « Démocratisation politique et revitalisation religieuse – L'exemple du culte *vodun* au Bénin », in CONSTANTIN François et COULON Christian, *Religion et transition démocratique en Afrique*, Karthala, 1997, p. 135-161.
- MAYRARGUE Cédric, « Le Bénin depuis le retour au pouvoir de M. Kérékou : « démocratie apaisée » ou paralysie politique ? », *L'Afrique politique 1999*, Karthala, CEAN, 1999, p. 107-124.
- MAYRARGUE Cédric, « Les élites politiques béninoises au temps du Renouveau démocratique », in DALOZ Jean-Pascal, *Le (non-) renouvellement des élites en Afrique subsaharienne*, CEAN, 1999, p. 33-56.
- MAYRARGUE Cédric, « Yayi Boni, un Président inattendu ? », *Politique africaine*, juin 2006, n° 102, p. 155-172.
- OLODO Kochikpa et SOSSOU Damase, « Militantisme et identification ethnique au Bénin », in *Actes de la conférence de restitution des résultats d'une étude sur les partis politiques béninois menée par l'IREEP, GIGA et FES*, 8 et 9 août 2007, Editions COPEF, p. 109-122.
- RAYNAL Jean-Jacques, « Le renouveau démocratique béninois : modèle ou mirage ? », *Afrique contemporaine*, 1991, n° 160, p. 3-25.
- ROY Maurice-Pierre, « Le Bénin : un modèle de sortie de dictature et de transition démocratique en Afrique noire », *Revue de la recherche juridique – Droit prospectif*, 1992, vol. 3, p. 585-604.

- STRANDBJERG Camilla, « Continuité et rupture dans les représentations du pouvoir politique au Bénin entre 1972 et 2001 – Le président Mathieu Kérékou – Du militaire-marxiste au démocrate-pasteur », *Cahiers d'études africaines*, 2005/1, 177, p. 71-94.
- STROH Alexander, « Dynamiques et constantes du système de partis béninois », in *Actes de la conférence de restitution des résultats d'une étude sur les partis politiques béninois menée par l'IREEP, GIGA et FES*, 8 et 9 août 2007, Editions COPEF, p. 53-80.
- TALL Emmanuelle Kadya, « De la démocratie et des cultes *voduns* au Bénin », *Cahier d'Etudes africaines*, 1995, 137, XXXV-1, p. 195-208.
- VITTIN Théophile E., « Le Bénin à l'heure du renouveau démocratique », *Politique africaine*, juin 1990, n° 38, p. 138-142.
- VITTIN Théophile E., « Bénin du « système Kérékou » au renouveau démocratique », in MEDARD Jean-François, *Etats d'Afrique noire – Formations, mécanismes et crise*, Karthala, « Hommes et sociétés », 1991, p. 95-115.

## Congo (Brazzaville)

### Ouvrages

- BABU-ZALE, *Le Congo de Pascal Lissouba*, L'Harmattan, « Points de vue », 1996, 256 pages.
- BANIAFOUNA Calixthe, *Congo Démocratie – Les déboires de l'apprentissage*, Volume 1, L'Harmattan, 1995, 288 pages.
- BANIAFOUNA Calixthe, *Congo Démocratie – Les références*, Volume 2, L'Harmattan, 1995, 272 pages.
- BAZENGUISSA-GANGA Rémi, *Les voies du politique au Congo*, Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, 459 pages.
- ETSIO Edouard, *Congo 2000 – Etat des lieux*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2001, 250 pages.
- GANKAMA Emile, *Congo-Brazzaville – La clameur démocratique des années 1990*, L'Harmattan et Les Editions Hemar, 2008, 132 pages.
- KOUMBA Justin, *La résolution des conflits au Congo-Brazzaville : l'expérience du Conseil National de Transition (1998-2002)*, L'Harmattan, 2009, 152 pages.
- MENGA Guy, *Congo, la transition escamotée*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1993, 217 pages.
- NKOUKA-MENGA Jean-Marie, *Chronique politique congolaise – Du Mani-Kongo à la guerre civile*, L'Harmattan, 1997, 382 pages.
- NOMBO Emmanuel, *L'évolution constitutionnelle et démocratique en Afrique : le cas du Congo-Brazzaville*, Thèse de doctorat, 2003, Aix-Marseille III, 496 pages.
- YENGO Patrice, *La guerre civile de Congo-Brazzaville (1993-2002) – « Chacun aura sa part »*, Karthala, 2006, 446 pages.
- ZIKA Jean-Roger, *Démocratisme et misère politique en Afrique – Le cas du Congo-Brazzaville*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 2002, 195 pages.

### Articles

- Coll., « Congo – Rapport national sur la transition démocratique », Actes de la Conférence régionale africaine préparatoire à la IV<sup>e</sup> Conférence mondiale sur les Démocraties nouvelles et rétablies, OIF, Cotonou, du 4 au 6 décembre 2000, p. 103-112.
- BANKOUNDA Félix, « Congo-Brazzaville, une septième Constitution pour quoi faire ? », *Politique africaine*, mars 2001, n° 81, p. 163-170.
- BRETON Jean-Marie, « La transition vers la démocratie en République populaire du Congo », in CONAC Gérard, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 1993, p. 263-289.

- BRETON Jean-Marie, « Portée et limites de la réception des modèles exogènes : réflexions sur la « socialisation » du système juridique dans l'expérience marxiste congolaise », in DARBON Dominique et DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, *La création du droit en Afrique*, Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, p. 247-272.
- CDHD, « Congo-Brazzaville : le processus électoral confisqué », *Politique africaine*, mars 2002, n° 85, p. 110-122.
- DORIER-APPRILL Elisabeth, « Les enjeux sociopolitiques du foisonnement religieux à Brazzaville », *Politique africaine*, décembre 1996, n° 64, p. 129-134.
- GABOU Alexis, « Les transformations institutionnelles et politiques en République populaire du Congo », in CONAC Gérard, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 1993, p. 251-261.
- GAUVRIT Eric, « Congo – L'épreuve des urnes », *L'Afrique politique 1997*, Karthala et CEAN, 1997, p. 295-318.
- KOUVOUAMA Abel, « Conférence nationale et modernité religieuse au Congo », in CURAPP, *Questions sensibles*, PUF, 1998, p. 387-412.
- LE BRIS Emile et QUANTIN Patrick, « Les barricades sont-elles anticonstitutionnelles ? », *Politique africaine*, décembre 1992, n° 48, p. 142-145.
- MAKASSY Gilbert, « La Constitution congolaise du 15 mars 1992 », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, janvier-avril 1995, vol. 49, n° 1, p. 18-32.
- MATSITSILA Jean-Joseph Magloire, « L'évolution du Congo : un régime de transition », in ROUSSILLON Henry, *Les nouvelles Constitutions africaines : la transition démocratique*, Presses de l'IEP de Toulouse, 1995, p. 83-85.
- NGOMA Yves Bertin, « Le Chef de l'Etat pendant la transition démocratique du Congo-Brazzaville : vers l'avènement des Constitutions de la troisième génération », in BLANC François-Paul et DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, *Le Chef de l'Etat en Afrique*, Presses universitaires de Perpignan, 2001, n° 9, p. 521-544.
- PHILIPPE Christine, « Congo : l'expérience de la Conférence nationale », *Défense nationale*, novembre 1991, n° 47, p. 115-126.
- PHILIPPE Christine, « La Démocratie au Congo : la transition difficile », *Défense nationale*, mai 1992, vol. 48, n° 5, p. 43-56.
- QUANTIN Patrick, « Congo : les origines politiques de la décomposition d'un processus de libéralisation (août 1992-décembre 1993) », *Afrique politique 1994*, p. 167-190.
- QUANTIN Patrick, « Congo : Transition démocratique et conjoncture critique », in DALOZ Jean-Pascal et QUANTIN Patrick, *Transitions démocratiques africaines*, Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, p. 139-191.
- QUANTIN Patrick, « Congo : on achève bien les transitions », *Polis*, 1998, vol. 6, n° 2, p. 5-16.

## Niger

### Ouvrages

- Agence Nigérienne de presse, *Niger Conférence Nationale Souveraine – Sélection des dépêches*, 77 pages.
- GAZIBO Mamoudou, *La problématique de la consolidation démocratique : les trajectoires comparées du Bénin et du Niger*, Thèse soutenue pour le doctorat en science politique, Université Monstesquieu – Bordeaux IV, décembre 1998, 582 pages.
- IDRISSA Kimba, *Le Niger : Etat et Démocratie*, L'Harmattan, « Sociétés africaines et diaspora », 2001, 392 pages.
- ISSA ABDOURHAMANE Boubacar, *Crise institutionnelle et démocratisation au Niger*, CEAN, 1996, 119 pages.
- KOTOUDI Idimama, *Transition à la nigérienne*, Nouvelle imprimerie du Niger, 1993, 135 pages.
- LY Kadidiatou, *Travail gouvernemental et parlementaire au Niger : sur le chemin de la Démocratie*, Thèse de doctorat en droit, Université de Paris-Sud XI, novembre 2005, 480 pages.
- MAHAMADOU Laouel Kader, *La transition démocratique au Niger : contribution à l'analyse du renouveau constitutionnel d'un Etat africain*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Toulouse I, janvier 1994, 302 pages.
- MAIGNAN Jean-Claude, *La difficile démocratisation du Niger*, Editions Ginette Fabre et Jean-François Lionnet, CHEAM, 2000, 191 pages.

- RAYNAL Jean-Jacques, *Les institutions politiques du Niger*, Sépia, 1993, 334 pages.

## Articles

- ABDOURHAMANE Boubacar Issa, « Alternances militaires au Niger », *Politique africaine*, juin 1999, n° 74, p. 85-94.
- BARKE Adamou, « Société nigérienne et démocratie : les racines psychosociologiques d'une mentalité populaire dévoyée mais strictement rationnelle », in IDRISSE Kimba, *Le Niger : Etat et Démocratie*, L'Harmattan, « Sociétés africaines et diaspora », 2001, p. 225-285.
- CASAJUS Dominique, « Les amis français de la « cause touarègue » », *Cahier d'études africaines*, 1995, vol. 35, n° 137, p. 237-250.
- COLIN Roland, « Dynamiques populistes et cristallisations institutionnelles (1960-1990) », *Politique africaine*, juin 1990, n° 38, p. 30-39.
- DECOUDRAS Pierre-Marie et GAZIBO Mamoudou, « Niger – Démocratie ambiguë Chronique d'un coup d'Etat annoncé », *L'Afrique politique 1997*, Karthala et CEAN, 1997, p. 155-190.
- DEYCART Frédéric, « Le Niger entre deux feux. La nouvelle rébellion touarègue face à Niamey », *Politique africaine*, décembre 2007, n° 108, p. 127-144.
- DODO Aïchatou MINDAOU DOU et LAOUEL KADER Mahamadou, « Les fondements juridiques de la III<sup>e</sup> République du Niger », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, n° 1, janvier avril 1994, p. 71-94.
- FRERE Marie-Soleil, « Démocratie au Bénin et au Niger », *Mots*, 1999, vol.59, n° 1, p. 89-105.
- FUGLESTAD Finn, « Les révoltes des Touaregs du Niger (1916-1917) », *Cahier d'études africaines*, 1973, vol. 13, n° 49, p. 82-120.
- GAZIBO Mamoudou, « Les premières élections locales nigériennes : la décentralisation sur fond de crise », *L'Afrique politique 1999*, Karthala, CEAN, 1999, p. 147-160.
- GREGOIRE Emmanuel et LAZABEE Pascal, « Niger : comptes et mécomptes d'un jeune Etat démocratique », *Politique africaine*, décembre 1993, n° 52, p. 129-131.
- GREGOIRE Emmanuel, « Démocratie, Etat et milieux d'affaires au Niger », *Politique africaine*, décembre 1994, p. 94-107.
- GREGOIRE Emmanuel, « Cohabitation au Niger », *Afrique contemporaine*, n° 175, 1995, p. 43-50.
- GREGOIRE Emmanuel et SARDAN (de) Jean-Pierre Olivier, « Niger : le pire a été évité, mais demain », *Politique africaine*, mars 1996, n° 61, p. 117-121.
- GREGOIRE Emmanuel et SARDAN (de) Jean-Pierre Olivier, « Le Niger : mise au point et suite », *Politique africaine*, octobre 1996, n° 63, p. 136-142.
- ILLIASSOU Ali et ALOU Mahaman Tidjani, « Processus électoral et démocratisation au Niger », *Politique africaine*, mars 1994, n° 53, p. 128-132.
- IMERANE MAIGA Amadou, « Le rôle du juge constitutionnel dans les transitions post-Conférences nationales en Afrique : le cas du Niger », Actes du IX<sup>e</sup> Congrès français de droit constitutionnel, AFDC, 2014, 24 pages.
- MAHAMADOU Laouel Kader, « L'évolution politique et constitutionnelle récente du Niger », in IDRISSE Kimba, *Le Niger : Etat et Démocratie*, L'Harmattan, 2001, p. 321-352.
- MAHAMADOU Laouel, « Les lacunes juridiques de l'acte fondamental n° 21 portant organisation des pouvoirs publics au Niger », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, 47(1), janvier-mars 1993, p. 109-119.
- MAHAMADOU Laouel Kader et DODO Aïchatou, « Chronique d'un changement intervenu au Niger : la nouvelle Constitution de la III<sup>e</sup> République », in ROUSSILLON Henry, *Les nouvelles Constitutions africaines : la transition démocratique*, Presses de l'IEP de Toulouse, 1995, p. 145-162.
- MAIDOKA Aboubacar, « La nouvelle organisation des pouvoirs publics nigériens : l'acte fondamental n° 21 », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, 46(1), janvier-mars 1992, p. 46-53.
- MAIDOKA Aboubacar, « La Constitution nigérienne du 26 décembre 1992 », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, 47(3), septembre 1993, p. 475-491.
- NIANDOU SOULEY Abdoulaye, « L'armée et le pouvoir », *Politique africaine*, juin 1990, n° 38, p. 40-50.

- NIANDOU SOULEY Abdoulaye, « La démocratisation au Niger : bilan critique », in IDRISSE Kimba, *Le Niger : Etat et Démocratie*, L'Harmattan, « Sociétés africaines et diaspora », 2001, p. 287-319.
- OLIVIER DE SARDAN Jean-Pierre, « L'espace public introuvable. Chefs et projets dans les villages nigériens », *Tiers-Monde*, 1999, vol. 40, n° 157, p. 139-167.
- QUANTIN Patrick, « Niger : retour sur l'analyse d'un coup d'Etat », *Politique africaine*, juin 1996, n° 62, p. 113-116.
- RAYNAL Jean-Jacques, « La démocratie au Niger : chronique inachevée d'un accouchement difficile », in CONAC Gérard, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, « La Vie du Droit en Afrique », 1993, p. 357-368.
- RAYNAUT Claude, « Trente ans d'indépendance : repères et tendances », *Politique africaine*, juin 1990, n° 38, p. 3-29.
- SALIFOU André, « Evolution du processus démocratique nigérien de 1991 à 1999 », Actes de la Conférence régionale africaine préparatoire à la IV<sup>e</sup> Conférence mondiale sur les Démocraties nouvelles et rétablies, OIF, Cotonou, du 4 au 6 décembre 2000, p. 123-176.
- TANKOANO Amadou, « La révision de la Constitution du 24 septembre 1989 et l'évolution du régime politique nigérien », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, 46(1), janvier-mars 1992, p. 54-77.
- TANKOANO Amadou, « Conflit autour des règles normatives de la cohabitation au Niger : éléments d'analyse juridique d'une crise politique (1995-1996) », *Polis*, 1996, vol. 2, n° 2, p. 91-105.
- TIDJANI ALOU Mahaman, « La dynamique de l'Etat post-colonial au Niger », in IDRISSE Kimba, *Le Niger : Etat et Démocratie*, L'Harmattan, « Sociétés africaines et diaspora », 2001, p. 85-126.

## Tchad

### Ouvrages

- ABAKAR Mahamat Hassan, *Chronique d'une enquête criminelle nationale – Le cas du régime de Hissein Habré, 1982-1990*, L'Harmattan, 2006, 183 pages.
- BANGOURA Mohamed Tétémedi, *Violence politique et conflits en Afrique : le cas du Tchad*, L'Harmattan, 2005, 487 pages.
- BANGUI-ROMBAYE Antoine, *Tchad : élections sous contrôle (1996-1997)*, L'Harmattan, 1999, 303 pages.
- BUIJTENHUIJS Robert, *La conférence nationale souveraine du Tchad*, Karthala, 1993, 212 pages.
- BUIJTENHUIJS Robert, *Transition et élections au Tchad, 1993-1997*, ASC-Karthala, 1998, 366 pages.
- KOVANA Varsia, *Précis des guerres et conflits au Tchad*, L'Harmattan, 1994, 155 pages.
- NEBARDOUM Derlemari, *Le labyrinthe de l'instabilité politique au Tchad*, L'Harmattan, 1998, 171 pages.
- RONE Beyem, *Tchad – L'ambivalence culturelle et l'intégration nationale*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2000, 429 pages.

### Articles

- BUIJTENHUIJS Robert, « Le FROLINAT à l'épreuve du pouvoir – L'échec d'une révolution africaine », *Politique africaine*, décembre 1984, n° 16, p. 15-29.
- BUIJTENHUIJS Robert, « La Conférence nationale souveraine du Tchad comme si vous y étiez », *Politique africaine*, juin 1993, n° 50, p. 105-107.
- BUIJTENHUIJS Robert, « Les partis politiques africains ont-ils des projets de société ? L'exemple du Tchad », *Politique africaine : Entrepreneurs, ajustement et Démocratie*, 1994, n° 56, p. 119-137.
- BUIJTENHUIJS Robert, « Tchad : une Conférence nationale et des massacre », *L'Afrique politique 1994*, 1994, p. 17-24.
- BUIJTENHUIJS Robert, « Le Tchad est inclassable : le référendum constitutionnel du 31 mars 1996 », *Politique africaine*, juin 1996, n° 62, p. 117-123.



- BUIJTENHUIJS Robert, « On nous a volé nos voix ! », *Quelle Démocratie pour le Tchad*, *Politique africaine*, octobre 1996, n° 63, p. 130-135.
- BUIJTENHUIJS Robert, « Tchad – L'année des élections », *L'Afrique politique 1997*, Karthala et CEAN, 1997, p. 141-154.
- LANNE Bernard, « Tchad : la Constitution du 14 avril 1996 », *Afrique contemporaine*, n° 182, avril-juin 1997, p. 63-88
- MAGNANT Jean-Pierre, « Tchad crise de l'Etat ou crise de Gouvernement ? », in MEDARD Jean-François, *Etats d'Afrique noire – Formations, mécanismes et crise*, Karthala, « Hommes et sociétés », 1991, p. 173-201.
- MAGNANT Jean-Pierre, « Le Tchad », in CONAC Gérard, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, 1993, p. 387-391.
- MANDIGUI Yokabdjim, « Les vicissitudes de la transition démocratique tchadienne », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, 1995, n° 3, p. 304-321.
- MELLE Elisabeth et FAU-NOUGARET Matthieu, « La responsabilité pénale internationale et l'immunité du Chef de l'Etat : le cas Hissène Habré », in BLANC François-Paul et DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, *Le Chef de l'Etat en Afrique*, Presses universitaires de Perpignan, 2001, n° 9, p. 427-479.
- MOYRAND Alain, « Les nouvelles institutions politiques du Tchad : la Charte nationale du 1<sup>er</sup> mars 1991 », *Revue justice et politique, indépendance et coopération*, 1991, p. 282-291.

## Togo

### Ouvrages

- *Les actes de la Conférence nationale souveraine*, Lomé, juillet-août 1991, Editogo, 2<sup>e</sup> trimestre 1992, 80 pages.
- AGBOYIBO Yawovi, *Combat pour un Togo démocratique – Une méthode politique*, Karthala, 1999, 213 pages.
- ATTISSO Fulbert Sassou, *La problématique de l'alternance politique au Togo*, L'Harmattan, 2001, 175 pages.
- DAVID Philippe, *Togo 1990-1994 ou le droit maladroit – Chronique d'un effort de transition démocratique*, Karthala, 2015, 368 pages.
- DEBBASCH Charles, *L'élection du premier Président de la IV<sup>e</sup> République togolaise*, République togolaise, 1994, 429 pages.
- DEGLI Jean Yaovi, *Togo : la tragédie africaine*, Editions Nouvelles du Sud, 1996, 262 pages.
- DEGLI Jean Yaovi, *Togo, à quand l'alternance démocratique*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2007, 556 pages.
- FOLIVI Assiongbor, *Gnassingbe Eyadema – Discours et allocutions (1987-1992)*, Volume IV, L'Harmattan, 2010, 286 pages.
- MANAM SANI Aboudou Salami, *Processus de Conférences nationales et mutations politiques en Afrique – Cas du Togo*, Thèse de doctorat, Lille 2, 2000, 493 pages.
- SCRIVE Stéphane, *La crise de la Démocratie en Afrique – L'exemple du Togo*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2009, 160 pages.
- TCHODIE Mbabiniou K., *Essai sur l'évolution du présidentielisme en Afrique noire francophone : l'exemple togolais*, Thèse de doctorat, Caen, 1993, 419 pages.
- TETE Tètè, *Démocratisation à la togolaise*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 1998, 214 pages.

### Articles

- AGBOBLI Atsutsé Kokouvi, « Prolégomènes à la Conférence nationale du Togo », *Afrique 2000*, octobre-décembre 1991, n° 7, p. 55-74.
- APEDO-AMAH Ayayi Togoata, « Togo – Le ventre mou d'une démocratisation », *L'Afrique politique 1997*, Karthala et CEAN, 1997, p. 255-270.

- BARBIER Jean-Claude, « Jalon pour une sociologie électorale du Togo : 1958, 1985 », *Politique africaine*, octobre 1987, n° 27, p. 6-18.
- HEILBRUNN John R. et TOULABOR Comi M., « Une si petite démocratisation pour le Togo », *Politique africaine*, juin 1995, n° 58, p. 85-100.
- IWATA Takuo, « La conférence nationale souveraine et la démocratisation au Togo : du point de vue de la société civile », *Africa development*, 2000, vol. XXV, n° 3 et 4, p. 135-160.
- MACE Alain, « Politique et démocratie au Togo. 1993-1998 : de l'espoir à la désillusion », *Cahiers d'études africaines*, 2004/4, 176, p. 841-885.
- PILON Marc, « La transition togolaise dans l'impasse », *Politique africaine*, mars 1993, n° 49, p. 136-140.
- PILON Marc, « L'observation des processus électoraux : enseignements de l'élection présidentielle au Togo (août 1993) », *Politique africaine*, décembre 1994, n° 56, p. 137-143.
- SOGLO Christian Komi, « Les hésitations au Togo : les obstacles à la transition », in ROUSSILLON Henry, *Les nouvelles Constitutions africaines : la transition démocratique*, Presses de l'IEP de Toulouse, 1995, p. 175-182.
- TOULABOR Comi M., « La dérision politique en liberté à Lomé », *Politique africaine*, octobre 1991, n° 43, p. 136-141.
- TOULABOR Comi M., « Les mots sont fatigués ou la désillusion démocratique au Togo ? », *Politique africaine*, décembre 1996, n° 64, p. 62-70.
- TOULABOR Comi M., « Violence militaire, démocratisation et ethnicité au Togo », *Autrepart*, 1999, n° 10, p. 105-115.
- TROTHA (von) Trutz, « « C'est la pagaille ! ». Quelques remarques sur l'élection présidentielle et son observation internationale au Togo. 1993 », *Politique africaine*, décembre 1993, n° 52, p. 152-159.
- YENGO Patrice, « La Conférence nationale togolaise entre contraintes économiques et fascination du passé : la « démocratisation » piégée », in MAPPA Sophia, *Développer par la Démocratie ? : injonctions occidentales et exigences planétaires*, Karthala, 1995, p. 27 et s.

## Zaire et RDC

### Ouvrages

- BANJIKILA BAKAJIKA Thomas, *Partis & société civile au Congo/Zaire – La démocratie en crise : 1956-65 & 1990-97*, L'Harmattan, 2004, 291 pages.
- BOUVIER Paul, *Le dialogue intercongolais – Anatomie d'une négociation à la lisière du chaos*, Cahiers africains, L'Harmattan, 2004, n° 63-64, 321 pages.
- DJOLI ESENG'EKELI Jacques, *Le constitutionnalisme africain – Entre la gestion des héritages et l'invention du futur*, Editions Connaissances et savoirs, 2006, 492 pages.
- GBABENDU ENGUNDUKA A. et EFOLO NGOBAASU E., *Volonté de changement au Zaïre – De la Consultation Populaire vers la Conférence Nationale*, L'Harmattan, 1991, volume 1, 217 pages.
- GBABENDU ENGUNDUKA A. et EFOLO NGOBAASU E., *Volonté de changement au Zaïre – Archives 1990-91*, L'Harmattan, 1991, volume 1, 223 pages.
- IKAMBANA Peta, *Mobutu's Totalitarian Political System*, Routledge, 2007, 126 pages.
- IWELE Godé, *Mgr Monsengwo – Acteur et témoin de l'histoire*, Duculot, 1995, 229 pages.
- KITENGE BIN KITOKO Eddie Tambwe, *RDCongo – Les élections, et après ?*, L'Harmattan et Géo-écostrapol, 2006, 276 pages.
- KITOKO Waleka, *Les aspects constitutionnels de la transition démocratique manquée dans l'ex-Zaïre*, Thèse de doctorat, Bordeaux IV, 2002, 2 volumes, 420 pages.
- MATHIEU Paul et WILLAME Jean-Claude, *Conflits et guerres au Kivu et dans la région des grands lacs*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1999, n° 37-38, 218 pages.
- MAYAMBA Thierry Nlandu, *Du Zaïre au Congo démocratique*, Publibook, 2006, 448 pages.

- NDAYWEL é NZIEM Isidore, *La Constitution de la III<sup>e</sup> République du Congo-Zaïre adoptée par la CNS*, L'Harmattan, « Mémoires lieux de savoir », 2002, 2 volumes, 765 pages.
- NIEMBA Souga Jacob, *Etat de droit, démocratique, fédéral au Congo-Kinshasa*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2002, 393 pages.
- NKULU MITUMBA KILOMBO Norbert, *Commentaire sur l'Acte constitutionnel de la transition*, Editions BOPOL, 1995, 127 pages.
- OYATAMBWE Dieudonné Wamu, *Les mots de la Démocratie au Congo-Zaïre (1990-1997)*, L'Harmattan, 2006, 222 pages
- PONGO Martin Kalulambi, *Transition et conflits politiques au Congo-Kinshasa*, Karthala, 2001, 366 pages.
- Table de concertation sur les droits humains au Zaïre, *Zaïre 1992-1996, Chronique d'une transition inachevée*, Volume 1, L'Harmattan, 1996, 255 pages.
- Table de concertation sur les droits humains au Zaïre, *Zaïre 1992-1996, Chronique d'une transition inachevée*, Volume 2, L'Harmattan, 1996, 255 pages.
- TSHIMANGA BAKADIABABU Evariste, *La Démocratie et ses blocages au Congo-Kinshasa – De 1958 à nos jours*, L'Harmattan, « Points de vue concrets », 2004, 269 pages.
- TSHIMANGU Mwamba, *Congo-Kinshasa ou la dictature en série*, L'Harmattan, « Etudes africaines », 2007, 262 pages.
- VILLERS (de) Gauthier, *Zaïre, la transition manquée – 1990-1997*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1997, n° 27-29, 302 pages.
- VILLERS (de) Gauthier et WILLAME Jean-Claude, *RDC – Chronique politique d'un entre-deux-guerres*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 1998, n° 35-36, 371 pages.
- VILLERS (de) Gauthier, *Guerre et politique – Les trente derniers mois de L. D. Kabila*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 2001, n° 47-48, 346 pages.
- VILLERS (de) Gauthier, *RDC – De la guerre aux élections – L'ascension de Joseph Kabila et la naissance de la Troisième République (janvier 2001-août 2008)*, L'Harmattan, « Cahiers africains », 2009, n° 75, 478 pages.
- WILLAME Jean-Claude, *Les « Faiseurs de paix » au Congo*, GRIP-Editions Complexe, 2007, 217 pages.

## Articles

- BRAECKMAN Colette, « La mort de Kabila : nouvelle donne dans la guerre en RDC », *Politique africaine*, juin 2001, n° 82, p. 151-159.
- CLARK John F., « Ethno-Regionalism And Democratization In Zaire » in GLICKMAN Harvey, *Ethnic conflict and democratization in Africa*, African Studies Association Press, 1995, p. 353 et s.
- GUICHAOUA André, « La réaffirmation des pouvoirs d'Etat dans la région des Grands Lacs », *Politique africaine*, décembre 1997, n° 68, p. 40-50.
- JEWSIEWICKI Bogumil, « De la prestidigitation, de la démocratie et des morts « sans qualité particulière » », *Politique africaine*, mars 1991, n° 41, p. 90-96.
- JEWSIEWICKI Bogumil, « Jeux d'argent et de pouvoir au Zaïre : La « bindomanie » et le crépuscule de la Deuxième République », *Politique africaine*, juin 1992, n° 46, p. 55-70.
- KIKASSA Francis, « Des « Dialogues » belgo-congolais aux Dialogues intercongolais 1960-2001 : A la recherche de l'unité et de la légitimité en RDC », [www.grandslacs.net](http://www.grandslacs.net), 10 pages.
- KILENDA KAKENGI BASILA Jean Pierre, « Le contrôle de la constitutionnalité des lois au Zaïre : situation actuelle et perspective d'avenir », *Revue juridique et politique, indépendance et coopération*, n° 3, septembre-décembre 1996, p. 310-343.
- KONGOLO-MUKANYA Jackson, « Les massacres de l'Université de Lubumbashi », *Politique africaine*, décembre 1991, n° 44, p. 91-96.
- MBODJ El Hadj, « La Constitution de transition et la résolution des conflits en Afrique. L'exemple de la République démocratique du Congo », *RDP*, mars-avril 2010, n° 2, p. 441-471.
- MWISSA Camille Kuyu, « Zaïre : l'officiel contredit par le réel », *Politique africaine*, octobre 1996, n° 63, p. 13-23.

- NZUZI Lelo, « Zaïre : quatre années de transition, bilan provisoire », *L'Afrique politique 1995*, Karthala, CEAN, 1995, p. 253-266.
- PABANEL Jean-Pierre, « Conflits locaux et stratégie de tension Nord-Kivu », *Politique africaine*, décembre 1993, n° 52.
- PIERMAY Jean-Luc, « Un pays à reconstruire », *Politique africaine*, mars 1991, n° 41, p. 3-9.
- POLLET-PANOUSIS Delphine, « La Constitution congolaise de 2006 : petite sœur africaine de la Constitution française », *RFDC*, juillet 2008, n° 75, p. 451-498.
- SWART Gerrie, « Annonce ou entrave de la paix ? Epineuse transition en RDC », *Conflict Trends*, 2/2005, p. 14-19.
- THİYEMBE Mwayila, « Le Zaïre et la Troisième République – Réflexions sur le projet constitutionnel adopté par la Conférence nationale souveraine », <http://congonline.com/ConstEtudes.html>, 25 pages.
- TSHIYOYO Dieudonné, « The constitutional referendum in the Democratic Republic of the Congo », *Conflict Trends*, 2/2006, p. 24-26.
- VILLERS Gauthier (de), « Identifications et mobilisations politiques au Congo-Kinshasa », *Politique africaine*, décembre 1998, n° 72, p. 81-97.
- WAMBA DIA WAMABA Ernest, « Mobutisme après Mobutu : réflexions sur la situation actuelle en République démocratique du Congo », *Politique africaine*, décembre 1998, n° 72, p. 145-158.
- WILLAME Jean-Claude, « L'automne d'une monarchie », *Politique africaine*, mars 1991, n° 41, p. 10-21.
- WILLAME Jean-Claude, « Un autre regard sur la conflictualité politique au Zaïre », *Politique africaine*, n° 60, décembre 1995, p. 147-162.
- WILLAME Jean-Claude, « Laurent Désiré Kabila : les origines d'une anabase », *Politique africaine*, décembre 1998, n° 72, p. 68-80.

## Autres pays

### Afrique du Sud

#### Ouvrages

- ANDREWS Penelope et ELLMANN Stephen, *The Post-Apartheid Constitutions*, Witwatersrand University Press, 2001, 606 pages.
- CONAC Gérard, DREYFUS Françoise et MONTEIRO José Oscar, *L'Afrique du Sud en transition – Réconciliation et coopération en Afrique australe*, Economica, 1995, 358 pages.
- CONAC Gérard, DREYFUS Françoise et MAZIAU Nicolas, *La République d'Afrique du Sud – Nouvel Etat, Nouvelle société*, Economica, 1999, 229 pages.
- FRIEDMAN Steven and ATKINSON Doreen, *The Small Miracle – South Africa's negotiated settlement*, Ravan Press, 1994, 337 pages.
- KLUG Heinz, *The Constitution of South Africa – A Contextual Analysis*, Hart publishing, 2010, 319 pages.
- LOLLINI Andrea, *Constitutionalism and Transitional Justice in South Africa*, Berghahn Books, 2011, 221 pages.
- SALCEDO Cécile, *La transition démocratique sud-africaine*, Fondation Varenne, « Collection de thèses », 2011, 573 pages.
- SERMET Laurent, *Droit et démocratie en Afrique du Sud*, L'Harmattan, 2002, 236 pages.

#### Articles

- ATKINSON Doreen, « Brokering a miracle ? The multiparty negotiating forum », in FRIEDMAN Steven and ATKINSON Doreen, *The Small Miracle – South Africa's negotiated settlement*, Ravan Press, 1994, p. 13-43.
- BOSCH Alfred, « Les premières élections générales en Afrique du Sud », *Politique africaine*, juin 1994, n° 54, p. 127-143.

- DREYFUS Françoise, « La Constitution intérimaire d’Afrique du Sud », *RFDC*, 1994, p. 465-496.
- DREYFUS Françoise, « De la Constitution intérimaire à la nouvelle Constitution : la fin du régime de transition », in CONAC Gérard, DREYFUS Françoise et MAZIAU Nicolas, *La République d’Afrique du Sud – Nouvel Etat, nouvelle société*, Economica, 1999, p. 15-24.
- HATCHARD John, « Towards Majority Rule in South Africa : The Transitional Executive Council Act 1993 », *Journal of African Law*, vol. 37, n° 2, 1993, p. 206-211.
- HOURQUEBIE Fabrice, « La diffusion du constitutionnalisme en Afrique du Sud : une analyse à travers la décision de la Cour constitutionnelle du 6 juin 1995 portant inconstitutionnalité de la peine de mort », *Politeia*, 2007, n° 5, p. 649-675.
- MAZIAU Nicolas, « L’Afrique du Sud : réflexions sur les négociations constitutionnelles en cours », in CONAC Gérard, DREYFUS Françoise et MONTEIRO José Oscar, *L’Afrique du Sud en transition – Réconciliation et coopération en Afrique Australe*, Economica, 1995, p. 161-182.
- MEYER Roelf, « From parliamentary Sovereignty to Constitutionality : The democratisation of South Africa, 1990 to 1994 », in ANDREWS Penelope et ELLMANN Stephen, *The Post-Apartheid Constitutions – Perspectives on South Africa’s Basic Law*, Witwatersrand University Press, 2001, p. 48-70.
- PHILIPPE Xavier, « La Cour constitutionnelle sud-africaine et le règlement des conflits politiques », *RFDC*, n° 27, 1996, p. 461-491.
- PHILIPPE Xavier, « Chronique – République d’Afrique du Sud », *RFDC*, n° 27, 1996, p. 631-639.
- PHILIPPE Xavier, « Chronique – République d’Afrique du Sud », *RFDC*, n° 29, 1996, p. 163-174.
- PHILIPPE Xavier, « La justice dans les constitutions de transition : régime dérogatoire ou justice d’exception ? L’exemple de la commission Vérité et Réconciliation en Afrique du Sud », *Pouvoirs*, 2000, n° 95, p. 159-169.
- PHILIPPE Xavier, « La spécificité du droit de transition dans la construction des Etats démocratiques. L’exemple de l’Afrique du Sud », in SERMET Laurent, *Droit et démocratie en Afrique du Sud*, L’Harmattan, 2002, p. 33-55.
- PHILIPPE Xavier, « La démocratie sud-africaine, un modèle ? », *Pouvoirs*, avril 2009, n° 129, p. 157-168.
- PHILIPPE Xavier, « Chronique de Justice transitionnelle – Afrique australe », in *Annuaire de Justice pénale internationale et transitionnelle*, Institut Universitaire Varenne, 2015, p. 567-580.
- SACHS Albie, « Règle majoritaire et droits des minorités », in CONAC Gérard, DREYFUS Françoise et MONTEIRO José Oscar, *L’Afrique du Sud en transition*, p. 55-71.
- SARKIN Jérémy, « L’écriture de la Constitution sud-africaine de 1996 : approche formelle et matérielle », *RFDC*, n° 44, 2000, p. 746-767.
- SERMET Laurent, « Essai sur les justifications de la Commission Vérité et Réconciliation », in SERMET Laurent, *Droit et démocratie en Afrique du Sud*, L’Harmattan, 2001, p. 93-105.
- WELSH David, « La CODESA dans l’impasse », in DARBON Dominique, *La République sud-africaine : état des lieux*, Karthala, 1993, p. 29-44.

## Burkina Faso

- OUEDRAOGO Séni Mahamadou et OUEDRAOGO Djibrihina, « Libres propos sur la transition politique au Burkina Faso : Du contexte au texte de la Charte de la transition », *Afrilex*, février 2015, <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/libres-propos-sur-la-transition.html>, 28 pages.

## Burundi et Rwanda

- REYNTJENS Filip, « La production constitutionnelle en situation de crise : les cas du Rwanda et du Burundi », in DARBON Dominique et DU BOIS DE GAUDUSSON Jean *La création du droit en Afrique*, Karthala, « Hommes et Sociétés », 1997, p. 293-308.
- REYNTJENS Filip, « Les nouveaux habits de l’empereur. Analyse de la Constitution rwandaise », *L’Afrique des Grands lacs – Annuaire 2002-2003*
- REYNTJENS Filip, « Les transitions politiques au Rwanda et au Burundi », *L’Afrique des Grands Lacs – Annuaire 2005-2006*, <http://www.ua.ac.be/objs/00151007.pdf>, 21 pages.

# Bibliographie Europe

## Espagne

### *Ouvrages*

- BABY Sophie, *Le mythe de la transition pacifique – Violence et politique en Espagne (1975-1982)*, Casa de Velasquez, 2012, 527 pages.
- CAMPUZANO Francisco, *Les élites franquistes et la sortie de la dictature*, L'Harmattan, 1997, 264 pages.
- CAMPUZANO Francisco, *La transition constitutionnelle entre réforme et rupture (1975-1986)*, PUF, 2011, 192 pages.
- CANAL Jordi, *Histoire de l'Espagne contemporaine – De 1808 à nos jours*, Armand Colin, 2<sup>e</sup> édition, 2014, 336 pages.
- CARCASSONNE Guy et SUBRA DE BIEUSSES Pierre, *L'Espagne ou la Démocratie retrouvée*, ENAJ, 1978, 298 pages.
- KAMINIS Georges, *La transition constitutionnelle en Grèce et en Espagne*, LGDJ, Bibliothèque constitutionnelle et de science politique, Tome 76, 1993, 325 pages.
- PEREZ Joseph, *Histoire de l'Espagne*, Fayard, 1996, 926 pages.
- RODRIGUES Denis, *La transition en Espagne – Les enjeux d'une démocratisation complexe (1975-1986)*, Presses universitaires de Rennes, 2012, 272 pages.

### *Articles*

- Coll. (Débat), « L'avènement de la démocratie espagnole », *Pouvoirs*, n° 8, 1984, p. 61-78.
- CARCASSONNE Guy, « Les « nationalités » dans la Constitution », *Pouvoirs*, n° 8, 1984, p. 117-122.
- JAILLARDON Edith, « L'Espagne post-franquiste : le consensus et ses équivoques », *Revue française de science politique*, 1979, n° 2, p. 283-312.
- ROZENBERG Danielle, « Le « pacte d'oubli » de la transition démocratique en Espagne – Retours sur un choix politique controversé », *Politix*, 2006/2, n° 74, p. 173-188.
- SOLE TURA Jordi et AJA Eliseo, « Une élaboration consensuelle », *Pouvoirs*, n° 8, 1984, p. 79-84.

- SUBRA DE BIEUSSES, « Ambiguïtés et contradictions du statut constitutionnel de la Couronne », *Pouvoirs*, n° 8, 1984, p. 109-116.
- TIerno GALVAN Enrique, « La Constitution, cristallisation contradictoire d'un rapport de forces », *Pouvoirs*, n° 8, 1984, p. 123-130.

## Europe de l'Est

### Généralités

#### Ouvrages

- BAUDOIN Marie-Elisabeth, *Justice constitutionnelle et Etat post-soviétique*, Presses Universitaires de la Faculté de droit de Clermont-Ferrand, LGDJ, 2005, 556 pages.
- ELSTER Jon, *The roundtable talks and the breakdown of communism*, The University of Chicago Press, 1996, 247 pages.
- LUDWIKOWSKI Rett R., *Constitution-Making in the region of former soviet dominance*, Duke University Press, 1996, 641 pages.
- MASSIAS Jean-Pierre, *Justice constitutionnelle et transition démocratique en Europe de l'Est*, Les Presses Universitaires de la Faculté de Droit de Clermont-Ferrand, LGDJ, 1998, 456 pages.
- MASSIAS Jean-Pierre, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 1999, 511 pages.
- MASSIAS Jean-Pierre, *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, PUF, 2008, 2<sup>e</sup> édition entièrement revue, 919 pages.
- WILSON Andrew, « Ukraine, two presidents and their powers », in TARAS Raymond, *Postcommunist presidents*, Cambridge university press, 1997, p. 67-105.

#### Articles

- BAUDOIN Marie-Elisabeth, « Les cultures post-soviétiques face au droit », *Revue d'Etudes politiques et constitutionnelles Est-européennes*, 2007, n° spécial, 73-96.
- BIDEGARAY Christian, « Réflexions sur la notion de transition démocratique en Europe centrale et orientale », *Pouvoirs*, 1993, n° 65, p. 129-144.
- COLOMET Josep M., « Stratégies institutionnelles et transitions politiques en Europe centrale et orientale », *L'Année sociologique*, 1997, vol. 47, n° 2, p. 105-124.
- MILACIC Slobodan, « A l'Est, l'Etat de droit pour induire la Démocratie ? », in *Mélanges Jean-Marie Auby*, Dalloz, 1992, p. 617-631.
- MILACIC Slobodan, « Le temps fort d'une révolution pacifique. La Table Ronde comme événement fondateur », *Est Europa*, n° spécial, 2011, p. 171-190.

### Bulgarie

#### Articles

- FRISON-ROCHE François, « L'émergence du constitutionnalisme en Bulgarie », in *Mélanges Gérard Conac*, Economica, 2001, p. 419-444.
- FRISON-ROCHE François, « La table ronde bulgare », *Communisme*, n° 64, 2001, p. 123-141.
- KOLAROVA Romyana et DIMITROV Dimitr, « The Roundtable Talks in Bulgaria », in ELSTER Jon, *The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism*, The University of Chicago Press, 1996, p. 178-212.

- TODOROV Antony, « Le point de vue du politologue : la « Table Ronde » 20 ans après, consensus et construction institutionnelle », *Est Europa*, n° spécial, 2011, p. 129-144.
- TOUYKOVA Marta, « Redécouverte d'une filiation et reconstruction de la social-démocratie en Bulgarie », *Pôle sud*, 2007/2, p. 105-119.

## Pologne

### Ouvrages

- BUHLER Pierre, *Histoire de la Pologne communiste – Autopsie d'une imposture*, Karthala, 1997, 816 pages.
- GEREMEK Bronislaw, *La rupture – La Pologne du communisme à la démocratie*, Seuil, 1991, 296 pages.
- KENEDY Michael D. et PORTER Brian, *Negotiating Radical Change : Understanding and Extending the Lessons of the Polish Round Table Talks*, University of Michigan, 2000, 208 pages.
- MICHNIK Adam, *La deuxième révolution*, La découverte, 1990, 213 pages.
- PACZESNIAK Anna et DE WAELE Jean-Michel, *Comprendre la Pologne – Société, politique et institutions*, L'Harmattan, 2016, 290 pages.

### Articles

- DAVID-BLAIS Martin, « Les communistes polonais et l'élection de juin 1989. Analyse d'une prise de décision », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1990, n° 4, p. 55-73.
- FREYER Danuta et VANLAER Jean, « Les clivages politiques en Pologne », *L'Autre Europe*, n° 28-29, 1994, p. 171-196.
- HEURTAUX Jérôme, « Démocratisation en Pologne : la première loi sur les partis (1989-1990) », *Critique internationale*, 2006/1, n° 30, p. 161-175.
- IZDEBSKI Hubert, « Les amendements à la Constitution de la République populaire de Pologne 1954-1983 », *Revue internationale de droit comparé*, 1984, p. 79-109.
- OSIATYNSKI Wiktor, « The Roundtable Talks in Poland », in ELSTER Jon, *The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism*, The University of Chicago Press, 1996, p. 21-68.
- SMOLAR Aleksander, « Transition démocratique en Pologne », *Pouvoirs*, n° 52, 1990, p. 65-75.
- UJAZDOWSKI Kazimierz, « Le caractère et la pratique de la Constitution polonaise du 2 avril 1997 », in Coll., *Les mutations constitutionnelles*, Société de législation comparée, « Colloques », vol. 20, 2013, p. 125-138.
- WOJCIECH Sokolewicz, « La Constitution polonaise à l'époque des grands changements », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 1992, n° 4, p. 63-78.
- ZDROJEWSKI David, « La Table Ronde polonaise, un modèle ? », *Est Europa*, n° spécial, 2011, p. 41-60.





# Bibliographie Maghreb

## Généralités

### Articles

- Direction générale des politiques externes, Département thématique, Parlement européen, « Analyse comparative des processus constitutionnels en Egypte et en Tunisie – Aperçu de la situation en Lybie », EXPO/B/AFET/2014/11, avril 2014, 26 pages.
- BEN NEFISSA Sarah, « Trajectoires transitionnelles et élections en Tunisie et en Egypte », *Confluences Méditerranée*, 2012/3, n° 82, p. 9-27.
- BERNARD-MAUGIRON Nathalie, « Les réformes constitutionnelles dans les pays arabes en transition », *Annuaire IEMed. de la Méditerranée 2013*, p. 51-58.
- TOUZEIL-DIVINA Mathieu, « Printemps et révolutions arabes : un renouveau pour la séparation des pouvoirs ? », *Pouvoirs*, n° 143, 2012, p. 29-45.

## Tunisie

### Ouvrages

- Association Tunisienne d'Etudes Politiques (ATEP), *Le Dialogue National en Tunisie*, Nirvana, 2015, 160 pages.
- BACCOUCHE Néji et DUBOUT Edouard, *Nouvelle Constitution tunisienne et transition démocratique*, LexisNexis, 2015, 183 pages.
- BEAU Nicolas et LAGARDE Dominique, *L'exception tunisienne – Chronique d'une transition démocratique mouvementée*, Seuil, 2014, 197 pages.

### Articles

- Centre Carter, « Le Processus constitutionnel en Tunisie – Rapport final 2011-2014 », consultable en ligne : [https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace\\_publications/democracy/tunisia-constitution-making-process-french.pdf](https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/democracy/tunisia-constitution-making-process-french.pdf), 213 pages.

- ALLAL Amin et GEISSIER Vincent, « La Tunisie de l'après-Ben Ali – Les partis politiques à la recherche du « peuple introuvable » », *Cultures & Conflits*, n° 83, 2011, p. 118-125.
- BADUEL Pierre Robert, « Le temps insurrectionnel comme « moment politique ». Tunisie 2011 », *Revue internationale de politique comparée*, 2013, vol. 20, n° 2, p. 33-61.
- BECHIR AYARI Michaël, GEISSER Vincent et KREFA Abir, « Chronique d'une révolution [presque] annoncée », *L'Année du Maghreb*, 2011, VII, p. 359-387.
- BEN ACHOUR Rafaâ et BEN ACHOUR Sana, « La transition démocratique en Tunisie : entre légalité constitutionnelle et légitimité révolutionnaire », *RFDC*, octobre 2012, n° 92, p. 715-732.
- BRAS Jean-Philippe, « Un Etat « civil » peut-il être religieux ? Débats tunisiens », *Pouvoirs*, 2016, n° 156, p. 55-70.
- CHOUIKHA Larbi et GOBE Eric, « La Tunisie en 2012 : heurs et malheurs d'une transition qui n'en finit pas », *L'Année du Maghreb*, CNRS, 2013, p. 385-407.
- DAKHLI Leyla, « Entre fidélité et réconciliation, quelle place pour la politique dans la Tunisie révolutionnaire ? », *Pouvoirs*, 2016, n° 156, p. 7-16.
- GANA Alia et al., « La territorialité du vote pour l'Assemblée Nationale Constituante Tunisienne de 2011 », *Confluences Méditerranée*, 2012/3, n° 82, p. 51-69.
- GOBE Eric, « Tunisie an I : les chantiers de la transition », *L'Année du Maghreb*, VIII (2012), p. 433-454.
- GOBE Eric et CHOUIKHA Larbi, « La Tunisie politique en 2013 : de la bipolarisation idéologique au « consensus constitutionnel » ? », *L'Année du Maghreb*, 11/2014, p. 301-322.
- GOBE Eric, « Système électoral et révolution : la voie tunisienne », *Pouvoirs*, 2016, n° 156, p. 71-81.
- HMED Chourkri, « Au-delà de l'exception tunisienne : les failles et les risques du processus révolutionnaire », *Pouvoirs*, 2016, n° 156, p. 137-147.
- LIECKEFETT Michael, « La Haute Instance et les élections en Tunisie : du consensus au « pacte politique » ? », *Confluences Méditerranée*, 2012/3 (n° 82), p. 133-144.
- MARZOUKI Nadia, « La transition tunisienne : du compromis démocratique à la réconciliation forcée », *Pouvoirs*, 2016, n° 156, p. 83-94.
- PHILIPPE Xavier, « Les processus constitutifs après les révolutions du printemps arabe – L'exemple de la Tunisie : rupture ou continuité ? », in *Mélanges Jean du Bois de Gaudusson*, Presses Universitaires de Bordeaux, 2014, p. 531-548.
- RIAHI Mouldi, « La Constitution : élaboration et contenu », *Pouvoirs*, 2016, n° 156, p. 31-53.

## Egypte

### Articles

- ABDULGHANI Mohamad et DECHAUX Raphaël, « Les arrêts de la Cour constitutionnelle suprême égyptienne du 14 juin 2012 – La juridictionnalisation des transitions démocratiques en question », *Revue internationale de droit comparé*, avril-juin 2013, n° 2, p. 359-389.
- ACLIMANDOS Tewfic Albert, « Comment les législatives se négocient : quelques réflexions sur les élections égyptiennes », *Confluences Méditerranée*, 2012/3, n° 82, p. 71-90.
- AL-DIN ARAFAT Alaa, « Le parti *Nûr* dans les élections parlementaires de 2011-2012 », *Egypte/monde arabe*, 2013, n° 10, <https://ema.revues.org/3113#bodyftn25>.
- AZAB Lamiss, « Morsi au pouvoir : scénario d'une transition à l'égyptienne », *Confluences Méditerranée*, 2012/3, n° 82, p. 145-160.
- BERNARD-MAUGIRON Nathalie, « Les juges et les élections dans l'Égypte post Moubarak : acteurs ou victimes du politique ? », *Confluences Méditerranée*, 2012/3, n° 82, p. 117-132.
- BERNARD MAUGIRON Nathalie, « La Constitution égyptienne de 2014 : quelle réforme constitutionnelle pour l'Égypte ? », *RFDC*, 2015, n° 103, p. 515-538.

- BERNARD-MAUGIRON Nathalie et EL CHAZLI Karim, « Justice et politique dans l’Egypte post-Moubarak », in GOBE Eric, *Des justices en transition dans le monde arabe ? – Contributions à une réflexion sur les rapports entre justice et politique*, Edition en ligne, 2016, <http://books.openedition.org/cjb/767>.
- BOUTALEB Assia, « Le retrait des militaires avant la Démocratie : enjeu d’une configuration transitionnelle. L’Egypte au regard des exemples subsahariens », *Revue internationale de droit comparé*, avril-juin 2013, n° 2, p. 63-79.
- LONG Baudoin et STEUER Clément, « Les principaux partis politiques et candidats dans les élections », *Egypte/monde arabe*, 2013, n° 10, <http://ema.revues.org/3227#tocto3n6>.
- MOHAMED AFIFY Ayman, « La résistance des juges en Egypte à la limitation du contrôle de constitutionnalité des lois électorales », *RDP*, 2014, n° 1, p. 85-100.
- MOHAMED AFIFY Ayman, « La Constitution égyptienne de 2014 : entre traditions et tendances révolutionnaires », *RFDC*, 2015, n° 1, p. 121-144.
- POMMIER Sophie, « Egypte : le PND au cœur du dispositif de succession », *Politique étrangère*, 2007/1, p. 67-78.
- SOLIMAN Samer, « Les nouvelles forces « civiles » égyptiennes face au défi électoral », *Confluences Méditerranée*, 2012/3, n° 82, p. 161-169.
- STEUER Clément, « Egypte : une révolution politique encore inachevée », in CHAPUIS Julie, *Le Moyen-Orient en marche*, Editions du Cygne, 2012, p. 19-31.
- STEUER Clément, « Des élections révolutionnaires ? », *Egypte/monde arabe*, 2013, n° 10, <http://ema.revues.org/3086>.
- STEUER Clément, « Le printemps des partis ? Le rôle des organisations partisans égyptiennes dans les élections législatives », *Confluences Méditerranée*, 2012/3, n° 82, p. 91-105.
- SUREAU François, « Egypte : Une Constitution entre deux mondes », *Pouvoirs*, 2014, n° 149, p. 153-167.



# **Index géographique**



*Le Bénin n'est pas mentionné dans cet index, dans la mesure où la thèse est intégralement dédiée à l'analyse de la transition constitutionnelle béninoise. Les processus utilisés dans le cadre de l'analyse comparative sont en revanche cités, afin de permettre à chaque lecteur de retrouver plus aisément les informations relatives au(x) pays suscitant son intérêt.*

## **A**

### **Afrique du Sud**

31, 40, 44, 63, 101, 107, 113, 128, 129, 131, 134, 140, 156, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 175, 177, 178, 179, 185, 189, 191, 197, 203, 204, 205, 206, 207, 208, 216, 220, 232, 233, 240, 242, 248, 261, 266, 270, 276, 277, 278, 280, 283, 284, 287, 302, 304, 309, 342, 343, 344, 359, 360, 369, 370, 371, 374, 375, 398, 401, 402, 403, 404, 405, 420, 421, 422, 425, 437, 444, 472, 498, 499, 500, 501, 502, 503, 508, 516, 530, 531, 534, 536, 537, 538, 539, 541, 543, 544, 545, 546, 547, 556, 557, 558, 559, 560, 563, 573, 577, 580, 632, 633, 634, 641, 642, 643, 734, 744, 749, 750, 751, 752, 753

## **B**

### **Bulgarie**

101, 107, 128, 140, 156, 157, 158, 159, 162, 175, 176, 185, 235, 302, 360, 371, 530, 531, 534, 537, 556, 557, 632, 750

### **Burkina Faso**

97, 101, 236, 237, 238, 239, 300, 301, 355, 356, 372, 537, 538, 556, 557, 649, 748

### **Burundi**

97, 101, 135, 163, 201, 204, 213, 228, 229, 230, 231, 232, 284, 304, 309, 310, 311, 313, 314, 320, 321, 322, 323, 324, 371, 372, 397, 414, 415, 534, 535, 536, 537, 539, 544, 547, 548, 549, 550, 556, 557, 558, 559, 560, 709, 744



**C****Congo (Brazzaville)**

12, 63, 97, 98, 101, 128, 135, 138, 139, 142, 143, 145, 146, 147, 149, 150, 151, 152, 161, 162, 163, 201, 204, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 228, 261, 266, 271, 275, 276, 277, 280, 284, 287, 293, 294, 295, 303, 304, 305, 306, 309, 312, 314, 316, 318, 319, 325, 327, 328, 329, 331, 333, 339, 341, 342, 343, 344, 361, 364, 373, 375, 376, 377, 387, 390, 425, 446, 448, 449, 450, 451, 455, 456, 457, 461, 462, 463, 465, 466, 468, 469, 470, 471, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 509, 510, 516, 519, 529, 532, 533, 535, 536, 537, 555, 556, 557, 558, 559, 560, 566, 574, 575, 576, 577, 578, 579, 580, 597, 598, 599, 619, 624, 674, 675, 677, 678, 680, 689, 690, 691, 692, 693, 695, 696, 697, 702, 703, 705, 720, 723, 744

**E****Egypte**

101, 126, 128, 131, 132, 156, 157, 168, 169, 170, 171, 172, 174, 175, 180, 185, 210, 211, 221, 222, 223, 224, 226, 227, 228, 232, 237, 247, 297, 298, 355, 404, 405, 508, 748, 749

**Espagne**

101, 127, 128, 136, 156, 175, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 220, 233, 234, 235, 287, 301, 398, 399, 400, 401, 405, 412, 413, 414, 417, 634, 635, 642, 749

**N****Niger**

12, 63, 82, 89, 97, 98, 128, 138, 139, 140, 142, 143, 144, 196, 199, 204, 271, 275, 294, 295, 303, 305, 307, 308, 309, 314, 316, 318, 319, 328, 329, 331, 340, 341, 342, 361, 362, 363, 364, 373, 374, 387, 391, 446, 448, 449, 450, 451, 455, 457, 462, 464, 465, 466, 468, 469, 470, 472, 473, 474, 477, 478, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 509, 529, 532, 533, 555, 557, 558, 578, 579, 601, 602, 619, 622, 623, 624, 684, 690, 694, 695, 696, 697, 703, 706, 720, 723, 724, 725, 726, 727, 728, 729

**P****Pologne**

42, 101, 107, 128, 135, 136, 140, 156, 157, 158, 159, 162, 163, 164, 165, 166, 168, 172, 176, 177, 179, 185, 205, 216, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 296, 302, 359, 360, 372, 444, 472, 499, 507, 522, 530, 537, 538, 540, 543, 544, 556, 557, 561, 562, 618, 630, 631, 748, 750, 751, 752

**R****RDC**

63, 101, 150, 161, 163, 214, 216, 304, 309, 312, 313, 314, 320, 321, 324, 325, 326, 328, 373, 415, 416, 535, 536, 544, 558, 709

**Russie**

43, 100, 127, 128, 240, 241, 248, 251, 297, 391, 392, 393, 394, 396, 397, 398, 472, 507, 508, 749

**Rwanda**

97, 100, 135, 161, 211, 213, 214, 218, 219,  
229, 324, 325, 397, 398, 416, 417

**T****Tchad**

12, 63, 97, 98, 128, 138, 139, 143, 145,  
148, 149, 150, 199, 204, 274, 294, 295,  
303, 305, 308, 309, 314, 318, 319, 328,  
331, 332, 333, 340, 341, 342, 345, 361,  
364, 373, 374, 387, 446, 448, 450, 451,  
454, 457, 462, 463, 464, 465, 470, 478,  
479, 480, 481, 482, 483, 484, 485, 509,  
510, 511, 513, 514, 529, 532, 555, 556,  
557, 558, 575, 576, 577, 578, 579, 599,  
600, 601, 621, 622, 624, 625, 628, 687,  
688, 697, 703, 705, 720, 722, 723

**Togo**

12, 63, 82, 97, 98, 128, 139, 142, 143, 145,  
147, 148, 149, 150, 204, 271, 275, 293,  
294, 295, 305, 306, 307, 309, 314, 316,  
317, 318, 319, 328, 329, 331, 332, 340,  
342, 345, 360, 361, 364, 373, 387, 391,  
446, 448, 450, 451, 455, 457, 461, 462,  
465, 466, 468, 470, 472, 474, 475, 476,  
477, 479, 480, 481, 482, 483, 484, 486,  
509, 510, 511, 514, 517, 529, 532, 533,  
555, 556, 557, 558, 575, 576, 577, 578,  
579, 599, 600, 608, 609, 616, 621, 624,  
629, 643, 644, 645, 646, 647, 648, 649,  
650, 651, 652, 653, 664, 672, 680, 684,  
690, 693, 694, 696, 697, 703, 705, 710,  
720, 722, 723, 753

**Tunisie**

101, 126, 127, 128, 131, 132, 133, 156,  
162, 168, 172, 173, 174, 175, 180, 185,  
222, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 246,  
247, 248, 276, 277, 278, 297, 298, 299,  
300, 301, 302, 356, 357, 358, 398, 404,  
405, 444, 498, 503, 504, 505, 506, 507,  
537, 538, 540, 543, 557, 562, 748, 750,  
752

**U****Ukraine**

100, 297, 391, 394, 395, 396, 397, 507

**Z****Zaire**

4, 5, 12, 97, 98, 128, 138, 139, 143, 150,  
151, 152, 153, 162, 196, 213, 275, 303,  
305, 307, 309, 314, 316, 317, 318, 319,  
320, 328, 333, 334, 341, 342, 345, 361,  
363, 364, 373, 374, 375, 376, 377, 378,  
379, 397, 446, 448, 450, 451, 457, 462,  
463, 465, 470, 471, 472, 473, 478, 479,  
480, 481, 482, 483, 484, 485, 509, 510,  
529, 534, 555, 557, 558, 563, 564, 565,  
566, 567, 575, 576, 577, 578, 579, 599,  
619, 620, 621, 624, 636, 637, 638, 639,  
640, 641, 653, 654, 655, 656, 657, 658,  
659, 660, 661, 662, 663, 664, 672, 680,  
687, 688, 697, 703, 705, 783, 784, 785



## Table des tableaux et figures

### Tableaux

1	Chronologie des transitions constitutionnelles .....	40
2	Chronologie de la transition constitutionnelle béninoise .....	92
3	Tableau comparatif des suites des CNS dans les six pays organisateurs .....	96
4	Tableau des caractéristiques des principales transitions constitutionnelles utilisées pour l'analyse comparative .....	101
5	Typologie de l'amorce des transitions .....	126
6	Typologie des processus en fonction de leurs participants .....	131
7	Les composantes nationales représentées au sein de la Conférence nationale du Bénin et des autres CNS .....	139
8	Tableau comparatif des organes législatifs de transition formés par les CNS .....	309
9	Tableau de la répartition des sièges parlementaires par composante en RDC .....	313
10	Tableau comparatif des Premiers ministres de transition désignés par les CNS .....	318
11	Répartition des postes gouvernementaux par composante à l'issue du Dialogue intercongolais .....	327

<b>12</b>	Tableau comparatif de l'issue des processus reconstituants dans les pays organisateurs d'une CNS .....	342
<b>13</b>	Procédure reconstituante déterminée par la Conférence nationale du Bénin .....	343
<b>14</b>	Etapas chronologiques de la déconstitutionnalisation au Bénin .....	353
<b>15</b>	Les fondements distincts des actes déconstituants d'application émis par le Président et la Conférence nationale du Bénin .....	354
<b>16</b>	Tableau comparatif de la déconstitutionnalisation opérée par les CNS avant la fin de leurs travaux .....	364
<b>17</b>	Tableau comparatif des structures internes des CNS .....	465
<b>18</b>	Tableau comparatif de la répartition des compétences au sein de l'Exécutif de transition dans les pays organisateurs d'une CNS ..	481
<b>19</b>	Tableau comparatif des décisions préconstituantes de la Conférence nationale du Bénin et d'autres organes originaires de transition inclusifs .....	537
<b>20</b>	L'établissement par strates de la Constitution de transition béninoise .....	554
<b>21</b>	Tableau comparatif de la gestion constitutionnelle de la période de transition par les organes originaires inclusifs .....	557
<b>22</b>	Tableau comparatif de la souveraineté de la Conférence nationale du Bénin et de la souveraineté des CNS postérieures .....	624
<b>23</b>	La méconnaissance des décisions prises par la CNS du Togo .....	652
<b>24</b>	La méconnaissance des décisions prises par la CNS du Zaïre .....	663
<b>25</b>	La cohabitation des logiques normative et traditionnelle au sein de la Conférence nationale.....	676
<b>26</b>	Tableau comparatif des caractéristiques techniques de la Conférence nationale du Bénin et des autres cas .....	703

## Figures

1	Transition démocratique et processus de démocratisation .....	19
2	La différenciation des transitions constitutionnelle et politique .....	28
3	Transition démocratique, transition politique et transition constitutionnelle .....	33
4	La transition constitutionnelle dans le processus de démocratisation .....	39
5	Les caractéristiques des transitions constitutionnelles .....	45
6	Le système constitutionnel .....	58
7	La composition concentrique des organes de transition originaires formés par cooptation .....	208
8	La composition concentrique des organes de transition originaires formés par cooptation dans un contexte post-conflit .....	217
9	Les institutions de transition mises en place par la Conférence nationale du Bénin .....	487



# Table des matières

	<b>Sommaire</b> .....	1
	<b>Liste des principaux sigles</b> .....	3
	<b>Introduction générale</b> .....	9
Section 1	<b>La transition constitutionnelle, prisme d’analyse pertinent des processus de démocratisation</b> .....	13
	§ 1 La « transition démocratique », une phase incertaine de redéfinition des règles du jeu.....	13
	A <i>Une approche nouvelle des transition démocratiques</i> .....	14
	B <i>La redéfinition des transitions démocratiques</i> .....	16
	§ 2 L’interdépendance des transitions démocratique, politique et constitutionnelle .....	20
	A <i>La transition constitutionnelle, un volet de la transition démocratique distinct de la transition politique</i> .....	20
	B <i>L’interaction des transitions constitutionnelle et politique au cœur de la transition démocratique</i> .....	28
Section 2	<b>L’analyse systémique et logique, une méthode adaptée à l’étude des transitions constitutionnelles</b> .....	34
	§ 1 Les caractéristiques distinctives d’une transition constitutionnelle réalisée dans le cadre d’une transition démocratique .....	35
	A <i>Une mutation constitutionnelle de particulière intensité</i> .....	35



	B	<i>Un processus constituant incertain, marqué par un droit constitutionnel spécifique à la transition</i> .....	37
	C	<i>Un processus constituant particulièrement conflictuel</i> .....	41
§ 2		La transition constitutionnelle, un objet spécifique du droit constitutionnel-science .....	45
	A	<i>L'impossible appréhension du droit constitutionnel de transition par le réalisme et le normativisme pur</i> .....	46
	B	<i>La pertinence d'une définition matérielle du droit constitutionnel de transition</i> .....	50
§ 3		L'analyse systémique et logique des transitions constitutionnelles, une approche fondée sur la sociologie du droit constitutionnel.....	52
	A	<i>La sociologie du droit constitutionnel, une approche cohérente des transitions constitutionnelles</i> .....	52
	B	<i>Les outils de l'analyse systémique et logique des transitions constitutionnelles</i> .....	56
Section 3		<b>L'hypothèse d'un droit constitutionnel de transition démocratisant distinct du droit constitutionnel démocratique</b> .....	62
§ 1		Une hypothèse fondée sur l'analyse de la consolidation démocratique béninoise .....	63
	A	<i>La complexe analyse de la consolidation démocratique</i> .....	64
	B	<i>La réussite satisfaisante de la consolidation constitutionnelle au Bénin</i> .....	67
	1	La relative réussite des alternances politiques .....	67
	2	La relative réussite du développement constitutionnel <i>stricto sensu</i> .....	79
	C	<i>Les insuffisances de la consolidation constitutionnelle au Bénin</i> .....	84
	1	Un dysfonctionnement constant .....	84
	2	Le difficile ajustement du système institutionnel .....	87
§ 2		L'hypothèse de la mise en œuvre au Bénin d'un droit constitutionnel de transition démocratisant, distinct du droit constitutionnel démocratique .....	90
	A	<i>Une hypothèse élaborée à partir de la transition constitutionnelle béninoise</i> .....	90
	B	<i>Une hypothèse nécessitant une mise en perspective comparative</i> .....	96

<b>PARTIE 1</b>	<b>L'intégration de la diversité sociale dans le processus constituant</b> .....	103
<b>TITRE 1</b>	<b>Un processus constituant inclusif</b> .....	109
Chapitre 1	<b>Un organe constituant inclusif</b> .....	115
Section 1	<b>Une inclusion double</b> .....	117
§ 1	<b>L'hétérogénéité des acteurs</b> .....	117
A	<i>La Conférence nationale, fruit d'une amorce transitionnelle mixte</i> .....	117
1	La remise en cause du kérékisme par les acteurs externes au régime .....	118
2	La décision présidentielle d'organiser une Conférence nationale .....	123
B	<i>La Conférence nationale, un organe inclusif de par son hétérogénéité</i> .....	129
1	L'hétérogénéité des participants, critère majeur d'un organe inclusif .....	129
2	L'hétérogénéité des participants, une conséquence des rapports de force des acteurs.....	133
§ 2	<b>La représentation des Forces vives de la Nation</b> .....	137
A	<i>Un mode de composition original</i> .....	137
B	<i>Une composition révélatrice des réalités de la transition</i> .....	140
1	La détermination dialoguée et transparente de la Conférence nationale du Bénin.....	140
2	Le contrechamp de la composition des autres CNS.....	143
a	Une composition dominée par l'opposition au Niger.....	143
b	Une composition confuse et pléthorique au Congo, au Togo et au Tchad.....	145
C	Une composition marquée par une irréductible conflictualité au Zaïre .....	150
Section 2	<b>Une inclusion fondée sur la cooptation</b> .....	153
§ 1	<b>La cooptation, une technique garantissant l'hétérogénéité des participants</b> .....	155
A	<i>La formation par cooptation d'un organe originaire, une technique de mise en place d'un processus hétérogène</i> .....	155
B	<i>La cooptation, comme technique de maintien d'un processus hétérogène</i> .....	162

§ 2	La cooptation, une technique favorisant la diversité des participants.....	167
A	<i>L'élection, facteur de risque d'exclusion des protagonistes de la transition.....</i>	167
B	<i>L'élection, un mode de sélection favorisant une inclusion restreinte.....</i>	175
	Conclusion du Chapitre 1.....	185
<b>Chapitre 2</b>	<b>Les effets induits par l'inclusion.....</b>	<b>189</b>
Section 1	Une représentativité complexe.....	190
§ 1	Une inclusion effective incertaine.....	191
A	<i>La composition de la Conférence nationale, un critère d'évaluation insuffisant.....</i>	191
B	<i>Les limites de la représentativité des participants.....</i>	196
§ 2	Une inclusion effective favorisée par l'amorce mixte de la transition.....	203
A	<i>Une inclusion effective déterminée par l'équilibre des forces des instigateurs de la transition.....</i>	204
B	<i>Une hypothèse confirmée par l'analyse des organes originaires formés dans le cadre des processus post-conflit.....</i>	211
Section 2	Une conflictualité apaisée.....	220
§ 1	L'inclusion, un facteur de réduction de la contestation externe du processus.....	220
A	<i>L'exclusion, un facteur de remise en cause du processus.....</i>	221
1	<i>L'exclusion, un risque de rupture du processus.....</i>	221
2	<i>L'exclusion, un risque d'inefficacité du processus.....</i>	228
B	<i>L'inclusion, un facteur de renforcement du soutien au processus... 232</i>	
§ 2	L'inclusion, un facteur de réduction de la conflictualité interne au processus.....	240
A	<i>L'homogénéité des participants, une source de conflictualité entre les acteurs.....</i>	240
B	<i>L'homogénéisation des participants, une source de conflictualité entre les acteurs.....</i>	248
	Conclusion du Chapitre 2.....	256
	<b>Conclusion du Titre 1.....</b>	<b>259</b>

<b>TITRE 2</b>	<b>Un processus constituant consensuel</b> .....	263
Chapitre 1	<b>Un organe constituant consensuel</b> .....	269
Section 1	Le consensus au sein de la Conférence nationale .....	270
§ 1	Le consensus, une technique cohérente au sein d'un organe inclusif.....	271
A	<i>L'institutionnalisation paradoxale d'un mode d'arrêt des décisions spécifique</i> .....	271
B	<i>Le consensus, un mode d'arrêt des décisions imposant la négociation</i> .....	276
§ 2	Le consensus, une technique complexe au sein d'un organe inclusif.....	283
A	<i>La négociation des décisions, un pari au sein d'un organe originaire hétérogène</i> .....	284
B	<i>Le péril des négociations, un risque à nuancer</i> .....	292
Section 2	Le maintien du consensus après la Conférence nationale....	302
§ 1	La formation spécifique des institutions de transition .....	303
A	<i>La formation des organes « législatifs » de transition</i> .....	304
1	La cooptation, comme technique de préservation des acquis de la Conférence nationale.....	304
2	Le symbolique recours à la cooptation dans les contextes post-conflit .....	309
B	<i>La désignation des titulaires du pouvoir exécutif</i> .....	313
1	Un Exécutif bicéphale et hétérogène choisi par la Conférence nationale.....	314
2	La symbolique complexité du partage du pouvoir exécutif dans les contextes post-conflit .....	321
§ 2	La détermination d'une procédure reconstituante spécifique ....	328
A	<i>Le rôle fondamental mais non exclusif de l'organe législatif de transition</i> .....	328
B	<i>L'implication significative du Peuple</i> .....	334
	Conclusion du Chapitre 1 .....	343
Chapitre 2	<b>Les effets induits par le consensus</b> .....	345
Section 1	La progressivité du processus constituant .....	346
§ 1	Une déconstitutionnalisation séquencée.....	347
A	<i>Une déconstitutionnalisation singulièrement graduelle</i> .....	347
B	<i>Une gradualité cohérente avec le primat attaché au consensus</i> ....	355

§ 2	La détermination de linéaments constitutionnels .....	365
A	<i>Une technique reconstituante de préservation du consensus</i> .....	365
B	<i>Une technique reconstituante paradoxale dans un organe souverain</i> .....	373
Section 2	<b>La Constitution post-transitionnelle</b> .....	380
§ 1	L'adoption d'une Constitution potentiellement démocratisante.....	381
A	<i>Le caractère démocratisant de la Constitution du Renouveau démocratique</i> .....	381
1	Un régime présidentiel à la béninoise .....	381
2	La constitutionnalisation de mesures de protection du régime démocratique .....	388
B	<i>Le consensus, une technique favorisant l'adoption d'une Constitution démocratisante</i> .....	391
1	L'unilatéralisme du processus constituant, un vecteur de déséquilibre de la Constitution .....	391
2	Le consensus, un vecteur de modération n'empêchant pas la rupture démocratique .....	398
§ 2	Une Justice transitionnelle limitée .....	406
A	<i>Les limites de la Justice transitionnelle, une conséquence de recherche d'un consensus inclusif</i> .....	406
1	L'interaction complexe entre Justice transitionnelle et transition constitutionnelle .....	406
2	L'amnistie, une conséquence logique d'un pacte hétérogène ..	410
B	<i>Les limites de la Justice transitionnelle, une conséquence à nuancer</i> .....	416
	<b>Conclusion du Chapitre 2</b> .....	422
	<b>Conclusion du Titre 2</b> .....	425
	<b>Conclusion de la Partie 1</b> .....	429

<b>PARTIE 2</b>	<b>La rationalisation de la transformation sociale par le processus constituant</b> .....	433
<b>TITRE 1</b>	<b>La résurgence du constitutionnalisme</b> .....	439
Chapitre 1	<b>La rationalisation organique</b> .....	445
Section 1	Les structures internes de la Conférence nationale .....	447
§ 1	La rationalisation des travaux par l'organisation institutionnelle .....	449
A	<i>Une prise de décision optimisée par les structures institutionnelles</i> .....	449
1	Une efficacité préservée : le travail préparatoire des commissions .....	449
2	La préservation du consensus : le pouvoir décisionnel de la plénière .....	454
B	<i>Une structure dirigeante légitimée par l'élection</i> .....	458
§ 2	La rationalisation des travaux par la présidence.....	466
A	<i>Le Président de la Conférence nationale, gardien de l'inclusion et du consensus</i> .....	466
B	<i>Un rôle conditionné par des paramètres extraconstitutionnels</i> ....	472
Section 2	Le passage aux institutions de transition.....	477
§ 1	La réussite de la normalisation institutionnelle .....	478
A	<i>La normalisation institutionnelle</i> .....	478
1	Un délicat partage des compétences au sein de l'Exécutif .....	479
2	Un pouvoir législatif puissant et transitionnel .....	483
B	<i>L'efficacité des institutions de transition</i> .....	486
1	La mise en place rapide des institutions transitoires.....	486
2	La célérité des institutions de transition.....	490
§ 2	Le choix périlleux de la normalisation institutionnelle .....	498
A	<i>L'incidence décisive de l'adaptation des structures de décision</i> ..	498
B	<i>Le risque de la normalisation institutionnelle</i> .....	507
	Conclusion du Chapitre 1 .....	513

Chapitre 2	<b>La constitutionnalisation du processus</b> .....	515
Section 1	<b>La transformation de la conférence nationale en organe constituant</b> .....	516
§ 1	Le choix d'une révolution constitutionnelle consensuelle .....	518
A	<i>La création empirique d'un organe de transition inclusif constituant</i> .....	518
1	La Conférence nationale originelle, instance politique consultative .....	518
2	La Conférence nationale souveraine, organe originaire d'une révolution constitutionnelle.....	521
B	<i>L'élaboration empirique d'une transition fondée sur la révolution constitutionnelle consensuelle</i> .....	524
§ 2	L'ambivalence des décisions préconstituantes.....	531
A	<i>Une constitutionnalisation lacunaire</i> .....	531
B	<i>Une garantie insuffisante</i> .....	539
Section 2	<b>La gestion constitutionnelle de la seconde phase de la transition</b> .....	550
§ 1	La rationalisation immédiate de la transition .....	551
A	<i>L'adoption graduelle d'une Constitution de transition</i> .....	551
B	<i>L'efficacité de la Constitution de transition</i> .....	559
§ 2	La rationalisation prospective de la transition .....	567
A	<i>La restauration du Droit</i> .....	567
1	L'annihilation du Droit par le régime kérékiste .....	567
2	Une restauration du Droit amorcée .....	571
B	<i>L'apprentissage des règles démocratiques</i> .....	573
1	La constitutionnalisation des valeurs inhérentes aux régimes démocratiques.....	574
2	La constitutionnalisation des règles de fonctionnement inhérentes aux régimes démocratiques.....	577
	Conclusion du Chapitre 2 .....	580
	<b>Conclusion du Titre 1</b> .....	583

<b>TITRE 2</b>	<b>Le pragmatisme constitutionnel</b> .....	587
Chapitre 1	<b>La souplesse du droit constitutionnel de transition</b> .....	593
Section 1	Une souveraineté exorbitante du droit commun .....	595
§ 1	Une souveraineté apparemment autoproclamée par la Conférence nationale .....	595
A	<i>Une souveraineté imprévue en amont de ses travaux</i> .....	596
B	<i>Une souveraineté décidée par la Conférence nationale</i> .....	602
§ 2	Une souveraineté en réalité redéfinie par la recherche d'un consensus inclusif .....	611
A	<i>La souveraineté, une fiction du droit constitutionnel de transition</i> .....	612
B	<i>La souveraineté, une fiction rationnelle du droit constitutionnel de transition</i> .....	618
Section 2	La souplesse relative des règles établies .....	625
§ 1	La souplesse du cadre institutionnel des négociations .....	626
A	<i>L'efficacité de l'outrepassement des structures internes de la Conférence nationale</i> .....	626
B	<i>Une efficacité conditionnée par la finalité de l'outrepassement des structures internes de la Conférence nationale</i> .....	636
§ 2	La rigidité du consensus constitutionnalisé par les acteurs.....	643
A	<i>La prévention de la récupération du processus</i> .....	643
B	<i>La prévention de la dégénérescence du processus</i> .....	653
	Conclusion du Chapitre 1 .....	664
Chapitre 2	<b>L'adaptation du droit constitutionnel de transition</b> .....	667
Section 1	L'adaptation au contexte culturel .....	669
§ 1	La Conférence nationale, entre tradition et constitutionnalisme .	670
A	<i>Un organe syncrétique</i> .....	670
1	Le révélateur de la palabre et des Etats généraux de 1789 .....	670
2	La cohabitation de deux logiques au sein de la Conférence nationale .....	673
B	<i>L'importance spécifique du rite et du symbole</i> .....	677
1	La mise en oeuvre du rite et du symbole .....	677
2	L'incarnation du rite et du symbole .....	681



	§ 2	L'aménagement de la plénière en lieu de catharsis.....	683
	A	<i>La refondation du dialogue politique</i> .....	684
	B	<i>Le risque de l'irrationalité</i> .....	690
Section 2		L'adaptation au contexte politique .....	697
	§ 1	Une révolution constitutionnelle consensuelle cohérente avec le contexte politique .....	698
	§ 2	Le choix singulier d'une Démocratie constitutionnelle fondée sur un régime présidentiel .....	707
	§ 3	L'influence décisive d'un régime politique adapté pour la consolidation démocratique.....	716
		Conclusion du Chapitre 2 .....	730
		<b>Conclusion du Titre 2</b> .....	733
		<b>Conclusion de la Partie 2</b> .....	737
		<b>Conclusion générale</b> .....	741
	§ 1	Le consensus inclusif, principe directeur du droit constitutionnel de transition .....	743
	§ 2	Le consensus inclusif, principe structurant du droit constitutionnel de transition.....	745
	§ 3	Le consensus inclusif, principe directeur démocratisant .....	748
	§ 4	Le consensus inclusif, principe directeur transposable dans tout Etat en transition ?.....	750
		<b>Bibliographie</b> .....	755
		<b>Bibliographie générale</b> .....	757
		<b>Bibliographie Afrique subsaharienne</b> .....	767
		<b>Bibliographie Europe</b> .....	787
		<b>Bibliographie Maghreb</b> .....	791
		<b>Index géographique</b> .....	795

<b>Table des tableaux et figures</b> .....	801
<b>Table des matières</b> .....	805

