

L'ETHNIE DANS LES CONSTITUTIONS DE TROISIEME GENERATION DES ÉTATS DE L'AFRIQUE FRANCOPHONE

Vivien Romain MANANGOU

Docteur en droit

Enseignant-chercheur

Université Marien Ngouabi

Placée au sommet de la hiérarchie des normes, la Constitution, n'est pas pour autant éloignée de la vie quotidienne des personnes qu'elle est censée régir. De cette façon, toutes les questions de société sont susceptibles d'être saisies par elle. Ce « constitutionnalisme sociétal, qui va-au-delà de l'État-nation ¹», justifie la présente étude portant sur l'ethnie.

De façon quasi unanime, les publicistes africanistes admettent la classification des constitutions africaines en trois générations. La première, issue de la vague des décolonisations, située entre 1960 et 1965,

considérée comme une reprise servile de la Constitution française de 1958. La seconde, identifiée comme la volonté d'une réappropriation autoritaire de la constitution, avec l'émergence des pouvoirs militaires, située entre la fin des années 1960 jusqu'à la fin des années 1980². Enfin, la troisième génération³ démarre au début des années 1990⁴ avec le « succès du constitutionnalisme libéral⁵» et le début de « l'époque de la légitimité démocratique⁶». Elle marquait ainsi l'acceptation par les États africains francophones de « l'universalité de la démocratie comme

¹ Pour reprendre l'expression consacrée dans l'ouvrage Gunther Teubner, *Fragments constitutionnels Le constitutionnalisme sociétal à l'ère de la globalisation*, Classiques Garnier, 2016, 326 pages.

² Dans ce sens le Colloque intitulé : « Constitutions et état de droit en Afrique depuis les indépendances : un dialogue africain », Johannesburg, Afrique du Sud, 28 et 29 octobre 2010.

³ Voir, sur la classification, Jean-Marie Bretton, « Trente ans de constitutionnalisme d'importation dans les pays d'Afrique noire francophone entre mimétisme et réception critique : cohérences et incohérences (1960-1990) », Communication présentée lors du VI^e congrès français de droit constitutionnel, Montpellier, 9, 10 et 11 juin 2005, consulté le 15 juillet 2019, en ligne : <http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes7/BRETON2.pdf> ; dans le même sens, Adama Kpodar, « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire Francophone », *Revue électronique Afrilex*, Janvier 2013 ; pour une lecture internationale des nouvelles constitutions africaines, on consultera, Luc Sidjoun, « Les nouvelles constitutions africaines et la politique internationale : contribution à une économie internationale des biens politico-

constitutionnels », *Études internationales*, Volume 26, numéro 2, 1995.

⁴ Il s'agit de l'avènement des conférences nationales au Bénin et dans d'autres États du continent. On pourra lire sur le sujet : Fabien Eboussi Boulaga, *les conférences nationales en Afrique noire une affaire à suivre*, Karthala, janvier 1993 ; voir aussi, 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*, Paris, Karthala, 1997. Pour le cas particulier du Togo, voir, Takuo Iwata, « La conférence nationale souveraine et la démocratisation au Togo du point de vue de la société civile », *Africa Development / Afrique et Développement*, Vol. 25, No. 3/4 (2000), pp. 135-160 ; sur le cas Congolais, concernant les aspects religieux, nous conseillons de lire, Abel Kouvouama, « Conférence nationale et modernité religieuse au Congo », *CURAPP, Questions sensibles*, PUF, 1998.

⁵ Selon la formule de Gérard Conac, « Succès et crises du constitutionnalisme en Afrique », in *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, Bruxelles : Bruylant ; Paris : La Documentation française, 1998.

⁶ Georges Burdeau, *Traité de sciences politiques*, Paris, LGDJ, t. V.1985, p.512.

principe de légitimité⁷». Comme le soulignait Jean Gicquel, dans d'autres circonstances, nous pouvons dire, que lors de cette période, « la constitution brill[ait] d'un éclat particulier⁸ ». Il s'agissait d'une véritable « résurrection de la notion de constitution⁹», après la longue période de domination des régimes militaires¹⁰. Cette adhésion impliquait la reconnaissance et le respect des principes de fonctionnement du régime démocratique libéral ; ce qui expliquait la place importante accordée à la séparation des pouvoirs ou encore à la protection des droits fondamentaux¹¹. Ainsi, pour Stéphane Pierré-caps, le passage de parti unique au pluralisme politique, témoignait d'une véritable volonté de démocratisation¹². Toutefois, parallèlement, elle consacrait aussi le rejet d'une certaine idée d'un constitutionnalisme à l'africaine¹³. Rares en effet, trop rares sont les textes fondamentaux de cette période qui retranscrivaient les réalités culturelles africaines en dispositifs constitutionnels ; faisant ainsi dire à Mwayila Tshiyembe que

« les nouvelles institutions, tout comme les nouvelles normes juridiques, flott[aient] sur le corps social sans jamais le pénétrer¹⁴». Bien que le professeur Aivo pense qu'« à propos de la Constitution, il ne devrait rien y avoir à dire ni à écrire qui n'ait été déjà consacré par les théories classiques de l'État¹⁵ » ; il faut tout de même reconnaître que dans l'histoire constitutionnelle africaine, certains aspects importants de la sociologie africaine n'ont pas eu de véritables réponses constitutionnelles : c'est le cas de l'ethnie !

Pourtant, « c'est un truisme d'affirmer que la question de l'ethnie est au cœur¹⁶» du constitutionnalisme africain ; ceci s'explique par le fait que les constituants africains – chargés de la rédaction des textes fondamentaux -, sont forcément confrontés « à la question de la construction d'un État de droit et d'une démocratie, dans les sociétés dominées par la diversité culturelle et la diversité ethnique¹⁷». Cependant, on peut facilement constater que « cet objet d'investigation n'a pas suscité, jusqu'à une période récente, un enthousiasme exagéré

⁷ Philippe Lavaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 3^e éd., 2004, p.17.

⁸ Jean et Jean-Eric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, (Chapitre V), Paris, LGDJ, 32^e éd., 2018-2019.

⁹ Expression empruntée à Dominique Rousseau, « Une résurrection : la notion de Constitution », *RDP*, 1990, n°1.

¹⁰ Sur les régimes militaires en Afrique, l'article de Francis Wodie demeure toujours une belle référence, « Régimes militaires et constitutionnalisme en Afrique », *Penant*, juin septembre 1990 ; pour une analyse plus récente, voir, S. Issa, « Les militaires et l'alternance démocratique en Afrique : permanences et ambivalences », in *Actes de l'atelier sur la promotion des transitions démocratiques pacifiques en Afrique*, Bamako, novembre 2008.

¹¹ Partant de l'article 16 de la DDHC qui dispose que « toute société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ».

¹² Stéphane Pierré-Caps, *Droits constitutionnels étrangers*, PUF, 2010, p.160.

¹³ Sur le constitutionnalisme en Afrique, voir, Albert Bourgi, « L'évolution du constitutionnalisme en

Afrique : du formalisme à l'effectivité », *Revue française de droit constitutionnel*, 2002/4 (n° 52), p. 721-748 ; De même, Jean du Bois de Gaudusson, « Les tabous du constitutionnalisme en Afrique. Introduction thématique », *Afrique contemporaine*, vol. 242, no. 2, 2012, pp. 53-58 ; pour une vision plus africaniste, voir, Jacques Djoli Eseng 'Ekeli, *Le Constitutionnalisme Africain. Entre la gestion des héritages et l'invention du futur*, Connaissances Et Savoirs, 2006.

¹⁴ Mwayila Tshiyembe, « Ethnies : restons aussi nous-mêmes ! », *Outre-terre* | « Outre-Terre » 2005/2 no 11 | pages 37.

¹⁵ Frédéric Joël AÏVO, « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Étranger*, n° 1, 2012, p. 143.

¹⁶ Jean-Loup AMSELLE, « ETHNIE », Encyclopædia Universalis [en ligne], consulté le 28 juillet 2019. URL : <http://www.universalis.fr/encyclopedie/ethnie/>.

¹⁷ Ghali Boutros Boutros (dir.), *L'interaction démocratie et développement*, Paris, Unesco, 2002, pp.365-366.

de la part de la majorité des [juristes] »¹⁸. Par conséquent, pour définir l'ethnie, il faut aller chercher dans les autres sciences sociales et particulièrement en science politique¹⁹, en anthropologie²⁰ et en sociologie, ce qui n'est pas une démarche inédite en droit²¹.

« Une ethnie ou un groupe ethnique est une population humaine qui considère avoir en commun une ascendance, une histoire (historique, mythologique) une culture, une langue ou un dialecte, un mode de vie ; bien souvent plusieurs de ces éléments à la fois²² ». De ce point de vue, elle tend à être définie par deux attributs principaux : « un mythe d'origine et des « marqueurs de frontières ethniques (...) par exemple linguistiques (isoglosse), culturels (même culte, mêmes coutumes), territoriaux (aire de présence du groupe) et beaucoup d'autres traits caractéristiques tels que l'apparence physique, des styles architecturaux ou vestimentaires, des traditions artistiques comme les ornements personnels, la culture culinaire, les mythes, contes, chants et musiques (...) »²³.

Quant à l'ethnicité, il s'agit d'un concept assez récent, produit d'une évolution du concept ethnie. « Cette évolution résulte d'une nouvelle approche du concept d'ethnie

qui jusque-là était appréhendé comme une réalité objective, sans prendre en compte sa subjectivité. La dimension objective a conduit surtout les anthropologues et les historiens à l'analyser en tant que groupe à travers des critères objectifs tels que la langue, l'histoire commune, le lien d'ascendance et de descendance²⁴ ». Toutefois, bien qu'il n'existe pas de définition constitutionnelle de l'ethnie, on postulera qu'il s'agit bien « d'une catégorie juridique dès lors que la constitution l'intègre à son lexique et lui attache des conséquences juridiques »²⁵. De cette manière, il serait alors nécessaire d'analyser les différents contextes dans lesquels le terme apparaît dans les textes fondamentaux de la troisième génération. L'analyse des Constitutions adoptées lors des vagues de démocratisation des années 1990 montre en effet, l'omniprésence du mot *ethnie*. Trois exemples pour illustrer cette constatation.

D'abord, le mot ethnie est bien présent dans tous les textes constitutionnels de l'espace francophone, quelle que soit la zone géographique : dans la Constitution du 15 septembre 1992 de la République de Djibouti, pays de l'Afrique de l'Est, située sur la corne de l'Afrique, l'article 6 fait

¹⁸ Jean-Loup AMSELLE, *préc.*, note 17.

¹⁹ L'ethnie fait l'objet de nombreuses études en science politique, parmi tant d'autres : Hamidi, Camille. « Catégorisations ethniques ordinaires et rapport au politique. Éléments sur le rapport au politique des jeunes des quartiers populaires », *Revue française de science politique*, vol. 60, no. 4, 2010, pp. 719-743 ; voir aussi le cours de Isabelle Lacoue-Labarthe, *Nation, ethnie, religion, sexe : approche du sentiment d'appartenance*, Science PO Toulouse, 2016, 2017.

²⁰ Marc-Éric Gruénais, « Quelles ethnies pour quelle anthropologie ? », *Homme*, Année 1986, 97-98 pp. 355-364 ; Amselle, Jean-Loup. « Ethnies et espaces : pour une anthropologie topologique », Jean-Loup Amselle éd., *Au cœur de l'ethnie. Ethnies, tribalisme et État en Afrique*. La Découverte, 2005, pp. 11-48.

²¹ Sur les liens entre le droit et la sociologie, voir par exemple, Thomas Raiser, « Les relations entre la sociologie et les sciences juridiques », in *Droit et*

Société – Nikhas Luhmann : autorégulation et sociologie du droit, 1989 n°11 et 12, pp. 117-132 ; Thierry Delpeuch, Laurence Dumoulin et Claire de Galembert, *Sociologie du droit et de la justice*, Paris, Armand Collin, 2014.

²² James Peoples et Garrick Bailey, *Humanity: An Introduction to Cultural Anthropology*, Cengage Learning, 2011, pp. 389-394.

²³ Ibid.

²⁴ Voir dans ce sens Paul Mercier, *Tradition, changement, histoire, les Somba du Dahomey septentrional*, Paris, Anthropos, 1968.

²⁵ Concernant la notion de race, la remarque de Danièle Lochak, « La race: une catégorie juridique? », *Mots: les langages du politique*, ENS Éditions (Lyon), 1992, 33 (1), pp.291 - 303. Consulté le 20 juillet 2019, en ligne, http://www.persee.fr/doc/mots_02436450_1992_nu_m_33_1_176.

interdiction aux partis politiques de s'identifier aux ethnies ; dans celle de la République de Côte d'Ivoire issue de la réforme constitutionnelle du 8 novembre 2016²⁶, pays situé à l'Ouest du continent, le préambule tient compte de la diversité ethnique du pays et se résout à construire une nation pluriethnique ; enfin dans le texte fondamental de la RDC, pays situé en Afrique centrale, adopté en février 2006²⁷, le préambule considère que le tribalisme contribue à la ruine de l'État²⁸. Ensuite, l'usage du mot *ethnie* dans les textes fondamentaux n'est pas uniforme. Dans certaines constitutions, il arrive souvent qu'un autre terme soit employé pour désigner la même chose : il en est ainsi du terme « *communauté* » quelque fois employé à la place de l'ethnie²⁹ ; c'est aussi dans ce sens qu'il faut comprendre l'usage des formules du type « *minorité* ³⁰ » ou encore celui de « *peuple autochtone* ³¹ ». Enfin, la tendance majoritaire est celle du refus de l'État ethnique³² au profit d'un

système hybride qui prend en compte cette réalité sociologique sans expressément lui donner un statut constitutionnel.

On le voit, l'ethnie ou encore l'ethnicité³³, sans véritablement être « un terme de technique juridique³⁴ », comparable à la notion de minorité par exemple avec une véritable déclinaison juridique³⁵ est « une donnée constante de la plupart des États africains (...) ³⁶ ». Au demeurant, son inscription au sein de la *norma normarum* suffit pour lui procurer la constitutionnalité suffisante. Or, nous savons avec le doyen Louis Favoreu, que « la Constitution a cessé d'être une "idée" pour devenir une "norme", c'est-à-dire une règle juridique obligatoirement sanctionnée³⁷ ». C'est pourquoi, il est légitime de considérer l'ethnie comme faisant -partie des « nouveaux objets du droit constitutionnel³⁸ », en ce que la finalité même de cette matière est « l'encadrement juridique des phénomènes politiques³⁹ ». À l'évidence, l'ethnie joue un rôle

²⁶ Loi n°2016-886 du 8 novembre 2016 portant Constitution de la République de Côte d'Ivoire.

²⁷ La Constitution de 2006 a été révisée par la loi 11/002 du 20 janvier 2011, qui a modifié les articles 71, 110, 126, 149, 197, 198, 218 et 226.

²⁸ « Considérant que l'injustice avec ses corollaires, l'impunité, le népotisme, le régionalisme, le tribalisme, le clanisme et le clientélisme, par leurs multiples vicissitudes, sont à l'origine de l'inversion générale des valeurs et de la ruine du pays ».

²⁹ Il en est ainsi de l'article 3 de la Constitution du Bénin qui pose que : « *La souveraineté nationale appartient au peuple. Aucune fraction du peuple, aucune communauté, aucune corporation, aucun parti ou association politique, aucune organisation syndicale ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice* ».

³⁰ Le préambule de la Constitution du Cameroun du 2 juin 1972 prévoit que « *l'État assure la protection des minorités et préserve les droits des populations autochtones conformément à la loi* ».

³¹ L'article 16 de la Constitution de la République du Congo de 2015, prévoit une protection ethnique en disposant que : « *la loi garantit et assure la promotion et la protection des droits des peuples autochtones* ».

³² Majoritairement, les constitutions africaines issues de la troisième génération, prohibe toute idée d'une

reconnaissance de l'ethnie comme composante de l'Etat.

³³ On lira utilement sur le sujet, Marco Martiniello, *l'ethnicité dans les sciences sociales contemporaines*, Paris, 1995.

³⁴ François Borella, « Le mot race dans les Constitutions françaises et étrangères », in, *Mots*, n°33, décembre 1992, « Sans distinction de ...race », p.313.

³⁵ La Convention Européenne des droits de l'homme protège les minorités nationales contre les discriminations. De même, l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques protège expressément les droits des minorités.

³⁶ Serge Paulin Akono Evang, « Contribution à une science africaine de l'ethnie à partir de l'expérience camerounaise », *Droit et société*, 2014/1, n°86, p.160.

³⁷ Louis Favoreu, « Droit de la constitution et constitution du droit », *RFDC*, 1990, N°1, p. 72.

³⁸ D'après l'intitulé de l'ouvrage, *Les nouveaux objets du droit constitutionnel*, sous la direction de Henry Roussillon, Xavier Boy et Stéphane Mouton, Presse de l'université des sciences sociales de Toulouse, 2005, 409 pages.

³⁹ André Hauriou et Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 7e éd., 1980, p.11.

fondamental dans les rapports politiques sur le continent noir. En Afrique, « l'ethnicité politique⁴⁰ » est une réalité au point où, certains évoquent un « pouvoir ethnique⁴¹ » ; quand d'autres espèrent une réelle prise en compte dans les textes fondamentaux⁴². Phénomène politique⁴³, l'ethnie est aussi une « question de constitution⁴⁴ » depuis la vague démocratisation des années 1990⁴⁵. De ce point de vue, l'ethnie est un objet du « trans-constitutionnalisme⁴⁶ ». En effet - ainsi que le notait le professeur Soma, concernant les droits de l'homme⁴⁷ -, on peut aisément constater la logique trans-constitutionnelle

dans la prise en compte de l'ethnie dans les constitutions africaines⁴⁸.

Cette étude autour de la place de l'ethnie dans les textes fondamentaux est d'autant plus importante qu'il existe un lien évident entre « le constitutionnalisme et la nation⁴⁹ », l'ethnie n'étant qu'une parcelle de cette dernière. Or, nous savons que dans le constitutionnalisme français - dont s'inspirent les pays en question -, l'État n'est que « la personnification juridique de la nation⁵⁰ ». Il s'agit du « modèle de l'Etat-nation hérité de la Révolution française qui instaure une synonymie entre la nation (ensemble de citoyens), le peuple et l'État,

⁴⁰ Le terme désigne, « la prise en compte des stratégies et intérêts politiques ethniques », Michel Cahen, *Ethnicité politique. Pour une relecture réaliste de l'identité*, Paris, L'Harmattan, 1994.

⁴¹ D'après Tshikala K. Biaya, « le pouvoir ethnique est un système de pouvoir fondé sur l'ethnie et sa culture politique. Il nourrit un projet de société et dispose d'une organisation sociopolitique, parfois minimale, qui gère son espace de pouvoir qu'il négocie avec l'état central hégémonique. Son idéologie organise et codifie la vie de ses membres », in « Le pouvoir ethnique », *Anthropologie et Sociétés*. Vol. 22, n° 1, 1998.

⁴² Ainsi, pour le professeur Dodzi Kokoroko « il faudrait (...) qu'elle l'intègre dorénavant dans son ingénierie constitutionnelle : "L'ethnie arrête l'ethnie" ». Voici, peut-être, la perspective pour aujourd'hui et demain au service d'une Afrique chantant les mérites des textes constitutionnels », in « L'idée de constitution en Afrique », *Afrique contemporaine*, 2012/2 n° 242 | pages 117.

⁴³ L'ethnie est incontestablement un phénomène politique, voir dans ce sens, John Lonsdale, « Ethnicité morale et tribalisme politique », *Politique africaine*, n°61, 1996 ; Patrice Bigombe Logo, « changement politique et dynamique d'instrumentalisation de "l'ethnicité Kirdi" : l'ingénierie ethnopolitique », in *Luc Sindjoun (dir.), La révolution passive au Cameroun, Etat, société et changement*, Dakar : CODESRIA, 1999.

⁴⁴ Selon l'expression de Dominique Rousseau, « Question de Constitution », in *Mélanges en l'honneur de Gérard Conac, Le nouveau constitutionnalisme*, Economica, 2001.

⁴⁵ Les constitutions du Bénin de 1990, du Burkina Faso version de 2013, de la Côte d'Ivoire après la révision de 2016, de la République de Djibouti du 15 septembre 1992, de la République de Guinée du 7 mai 2010, du Burundi du 18 mars 2005, du Rwanda

du 4 juin 2003, de la République du Congo de 2015 par exemples prévoient toutes un encadrement constitutionnel de l'ethnie.

⁴⁶ Le trans-constitutionnalisme désigne « la recherche de normes et de pratiques constitutionnelles transversales, c'est-à-dire que l'on peut retrouver dans divers Etats aux systèmes juridiques différents, sans qu'il y ait nécessairement eu emprunt ». Voir dans ce sens, P. Foucher, « Contrôle de constitutionnalité, droits fondamentaux, démocratie : convergences, divergences, tendances », in *F. Delpérée et P. Foucher, La saisine du juge constitutionnel. Aspects de droit comparé*, Bruylant, Bruxelles, 1998, pp. 43-70 ; lire aussi, N. Tsagourias, « Constitutionalism : a theoretical roadmap », in N. Tsagourias (éd.), *Transnational Constitutionalism : International and European Perspectives*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. 1-13.

⁴⁷ SOMA, Abdoulaye, « Modélisation d'un système de justice constitutionnelle pour une meilleure protection des droits de l'homme : trans-constitutionnalisme et droit constitutionnel comparé », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2009, vol. 20, no. 78, p. 437-466.

⁴⁸ Cette logique se manifeste en ce que des dispositions constitutionnelles des États de l'Afrique appartenant à des systèmes juridiques différents, la Zambie et la Côte d'Ivoire, par exemple, prennent en compte le fait ethnique sans que l'on puisse véritablement parler d'emprunts.

⁴⁹ D'après la formule de Stéphane Pierré-Caps, « Le constitutionnalisme et la nation », *Le nouveau constitutionnalisme*, in *Mélanges offert à Gérard Conac*, Economica, 2001.

⁵⁰ Adhémar Esmein, *Éléments de droit constitutionnel Français et comparé*, 6^e éd., Paris, Sirey, 1914, rée ; Ed. Panthéon Assas, 2001, pp.318-319.

auquel la nation délègue sa souveraineté (...)»⁵¹). Dans ce sens, « La reconnaissance de la coexistence des [ethnies] au sein d'un même État peut donc sembler de prime abord paradoxale ⁵²», puisque « l'unité du peuple [est entendue] comme un postulat nécessaire à l'existence de la constitution et de l'État⁵³».

Finalement, il existe une incompatibilité entre la reconnaissance constitutionnelle des ethnies – micro-nations – et le constitutionnalisme libéral (modèle français) auquel adhère l'ensemble des États francophones du continent depuis le début des années 1990⁵⁴. Cette incompatibilité explique la tiédeur avec laquelle les questions ethniques sont traitées dans les Constitutions objets de la présente étude.

Toutefois, l'adhésion des États africains ayant en commun l'usage du français à ce « droit constitutionnel démotique⁵⁵», ne fait pas obstacle à une distinction schématique en deux grandes catégories de constitutions. Celle dans laquelle, l'ethnie est consacrée sous un angle plutôt négatif (I) ; de celles établies après les affres de « l'ennemi ethnique ⁵⁶» et clairement orientées vers son aménagement constitutionnel (II).

⁵¹ Hortense Faivre d'Arcier Flores, « Espaces, territoires et identité dans la nouvelle Constitution équatorienne », *Amerika*, 2 | 2010, mis en ligne le 06 janvier 2012, consulté le 31 juillet 2019. URL : <http://journals.openedition.org/amerika/1023> ; DOI : 10.4000/amerika.1023.

⁵² Ibid.

⁵³ Stéphane Pierré-Caps, « Les minorités et la notion de représentation », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°23 (dossier : La citoyenneté), février 2008.

⁵⁴ Il faut noter avec René Otayek que « la rhétorique nationaliste en Afrique (...) a intégralement assimilé, l'opposition irréductible entre la nation, porteuse d'une idée libératrice née des lumières et de la Constitution de 1791, et fondée sur le contrat social, et l'ethnie qui renverrait au passé, à la société primitive et aux liens de sang », in, « Pluralisme culturel et régime(s) politiques. Un essai de comparaison Afrique/monde arabe », *Revue*

I) Une constitutionnalisation « négative » de l'ethnie

Adeptes d'un « constitutionnalisme libéral fondé sur le postulat de l'homogénéité de la nation souveraine⁵⁷», pour sortir du « jurassik park des sociétés politiques anachroniques »⁵⁸ ; les États africains francophones ont, pour la plupart, renoncé à l'instauration des États pluriethniques⁵⁹. Ainsi, la traduction de ce renoncement dans les textes fondamentaux, ressemble à une sacralisation inavouée : l'ethnie est partout sans vraiment y être (A). De même, l'ethnie y est identifiée comme un possible facteur de trouble politique (B). Finalement, on aboutit à une constitutionnalisation non pas pour, mais contre: une constitutionnalisation négative.

A. Une sacralisation indirecte inassumée

Évoquer la constitutionnalisation de l'ordre juridique avec Éric Brunet, c'est « désigner un processus de transformation d'un ordre juridique particulier, au terme duquel la constitution apparaît conditionner aussi bien la

internationale de politique comparée, 2013, Vol.20, p.106.

⁵⁵ Voir sur le sujet, Vlad Constantinesco, Stéphane Pierré-Caps, *Droit constitutionnel*, 3^e éd., Paris, PUF, 2007, pp.325-350.

⁵⁶ Selon l'expression de Luc de Heusch, « l'ennemi ethnique », *Raisons politiques*, n°5, 2002, pp.55-67.

⁵⁷ Stéphane Pierré-Caps, *préc.*, note 54.

⁵⁸ Luc Sindjoun, (1995). « Les nouvelles constitutions africaines et la politique internationale : contribution à une économie internationale des biens politico-constitutionnels », *op.cit.*, pp.329-345.

⁵⁹ Certains États comme la Côte d'Ivoire par exemple, expriment la volonté de construire un État pluriethnique. Dans ce sens, le préambule de la Constitution tient : « compte de notre diversité ethnique, culturelle et religieuse, et résolu à construire une Nation pluriethnique et pluriraciale fondée sur les principes de la souveraineté nationale ».

législation que la jurisprudence, l'action des acteurs politiques, les relations sociales voire le style doctrinal⁶⁰». Dès lors, considérée comme un « phénomène sociopolitique⁶¹», l'ethnie se rattache aux relations sociales et peut de ce fait, faire l'objet d'une constitutionnalisation. De cette façon, l'étude de l'ethnie dans les constitutions africaines, s'insère dans une analyse plus englobant sur les liens entre « la population et le droit constitutionnel⁶²». Toutefois, ce « constitutionnalisme identitaire⁶³» n'est pas aisé à consacrer dans les textes constitutionnels africains. On observe en effet une tension qui traverse l'essentiel des constitutions de cette zone de l'Afrique. Cette tension se manifeste par un refus et une acceptation de l'ethnie, conduisant à une sacralisation ambiguë.

1. Un refus formel d'une reconnaissance constitutionnelle de l'ethnie

Si une partie de la doctrine constitutionnaliste africaine pousse de plus en plus les États de l'espace francophone à

franchir constitutionnellement le pas, par une prise en compte sérieuse de l'ethnie comme un atout constitutionnel⁶⁴; les constituants quant à eux, demeurent attachés à l'indivisibilité de la souveraineté et à « la forme unitaire du contenu de la volonté nationale⁶⁵ ». Ce qui se traduit dans les textes constitutionnels du continent noir par le refus d'une consécration de l'ethnie. Cette influence française sur le constituant africain se traduit par la reprise d'une formule inspirée par les dispositions de l'article premier de la Constitution française : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale (...)* ⁶⁶».

Le principe de l'indivisibilité de la République⁶⁷ a été repris par la plupart des Constitutions de l'espace francophone africain. Ainsi, au Bénin, c'est l'article 2 de la Constitution qui consacre l'indivisibilité de la République⁶⁸. Quant au Cameroun, l'article premier rappelle d'abord le caractère unitaire et décentralisé de la République, avant de poser son

⁶⁰ Pierre Brunet, « La constitutionnalisation des valeurs par le droit », *S. Hennette-Vauchez et J.-M. Sorel*.

Les droits de l'homme ont-ils "constitutionnalisés le monde" ?, De Boeck, pp.245-260, 2011.

⁶¹ Christian Coulon, « Dynamiques de l'ethnicité en Afrique noire », in *Perre Birnbaum (dir.), Sociologie des nationalismes*, Paris, PUF, pp.37-53.

⁶² Voir l'étude du professeur Alain Ondoua, « La population en droit constitutionnel Le cas des pays d'Afrique francophone », in *Les tabous du constitutionnalisme en Afrique, Afrique contemporaine*, 2012/2 n° 242, pp. 87 à 97.

⁶³ Selon la formule de Francisco Meledje Djedjro, « Le système politique ivoirien dans la géopolitique ouest-africaine », *Revue de droit public*, n°3 ? 2006, p.708.

⁶⁴ Voir dans ce sens, Koffi Ahadzi-Nounou, « Préface », in *La Constitution en Afrique de Placide Moudoudou*, l'Harmattan, 2012, p.12.

⁶⁵ Pasquino Pasquale, *Sieyès et l'invention de la Constitution en France*, Paris, Odile Jacob, 1998, p.67.

⁶⁶ Article premier de la Constitution française de 1958 stipule que : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée. La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales* ».

⁶⁷ Sur le principe, on consultera, Saïd Hassane Saïd Mohamed, «Le principe de l'indivisibilité de la République et le droit certains territoires à faire sécession », *VIIIe Congrès français de droit constitutionnel*, Atelier n°4 : Constitution et territoires, Paris, 25, 26 et 27 septembre 2008, consulté en ligne, le 8 juin 2018, <http://www.droitconstitutionnel.org/congresParis/comC4/SaïdMohamedTXT.pdf>.

⁶⁸ Article 2 de la Constitution du Bénin de 1990 pose que : « *La République du Bénin est une et indivisible, laïque et démocratique. Son principe est : le Gouvernement du Peuple, par le Peuple et pour le Peuple* ».

indivisibilité⁶⁹. On peut aussi citer la Centrafrique⁷⁰, la République du Mali⁷¹. Cependant, le principe de l'indivisibilité posé ne se laisse pas facilement appréhender. Dans les textes fondamentaux, objet de notre étude, son usage n'est pas toujours cohérent. Il ne fait aucun doute que le principe a été inspiré par la constitution française de 1958, il convient donc de voir ce que recouvre exactement le principe au pays de Montesquieu.

Nous savons qu'« avant d'être une loi, la Constitution est un symbole (...) l'acte fondateur d'un État⁷² ». De ce point de vue, elle est une représentation de la volonté de ces auteurs et des aspirations du peuple à un moment donné. Ainsi, depuis la Constitution française de 1946, l'indivisibilité est devenu un principe important, au regard des dangers de dislocation de la France d'avant les indépendances, faisant dire à Philippe Ardant et à Bertrand Mathieu qu'il s'agit d'une « notion éponge qui a absorbé des voisines comme l'unité et, dans une moindre mesure, l'égalité⁷³ ». Le Conseil constitutionnel a quant à lui donné une interprétation de l'article 1^{er} de la Constitution de 1958, nous savons donc ce que recouvre le principe. En premier lieu, l'indivisibilité implique d'abord celle du peuple – « le peuple est lui-même indivisible⁷⁴ » - ce qui explique la censure par le juge constitutionnel français d'un projet de loi sur la Corse qui faisait mention

du « peuple Corse, composante du peuple français⁷⁵ ». Le peuple ne peut donc être saucissonné, il existe un seul peuple, c'est le peuple français. En second lieu, le texte fondamental Français proscrit la consécration des « droits collectifs à quelques groupes que ce soit, défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance ». Cette interdiction justifie le refus de la France – sous instigation du Conseil constitutionnel -, de ratifier la Charte européenne des langues régionales et minoritaires⁷⁶. Enfin, l'indivisibilité c'est aussi « l'homogénéité du droit applicable sur l'ensemble du territoire⁷⁷ ». On le voit, l'interprétation du juge constitutionnel en France est sans concessions : l'indivisibilité c'est d'abord, celle du peuple. Pour le dire simplement, un seul peuple, une seule langue ! Par conséquent, en Afrique aussi, l'indivisibilité de la République devrait donc conduire à une double exclusion : celle de l'ethnie et celle des langues ethniques.

Au lieu de cela, le principe est souvent posé comme un rempart contre les dérives ethniques et communautaires. Dans certains textes constitutionnels, l'indivisibilité de la République est combinée avec l'interdiction des propagandes ethniques. Tous se passent comme si l'indivisibilité devrait arrêter l'ethnie. De cette façon, l'article premier de la Constitution mauritanienne rappelle dans le premier alinéa l'indivisibilité de la

⁶⁹ Article premier de la Constitution du Cameroun prévoit que : « *La République du Cameroun est un État unitaire décentralisé. Elle est une et indivisible, laïque, démocratique et sociale* ».

⁷⁰ Article 19 de la Charte constitutionnelle dispose que : « *La forme de l'État est la République. L'État centrafricain a pour nom : République centrafricaine. La République centrafricaine est un État de droit, souverain, indivisible, laïque et démocratique* ».

⁷¹ C'est l'article 25 de la Constitution du Mali de 1991 qui pose que : « *Le Mali est une République indépendante, souveraine, indivisible, démocratique, laïque et sociale* ».

Son principe est le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ».

⁷² Philippe Ardant, Bertrand Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 23^e éd., 2011, p.63.

⁷³ Ibid., p.448.

⁷⁴ Francis Hamon et Michel Troper, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 31^e éd., 2009, p.485.

⁷⁵ Voir Déc. n°91-290 DC du 9 mai 1991 (Rec. P.50).

⁷⁶ Voir Déc.n°99-412 DC du 15 juin 1999.

⁷⁷ Philippe Ardant, Bertrand Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op.cit., p.449.

République, avant de poser dans le second, l'interdiction des propagandes particularistes⁷⁸. Dans d'autres circonstances, l'indivisibilité est couplée à l'égalité, c'est sans doute la crainte des privilèges ethniques⁷⁹ qui justifie cette association. Dans ce sens, la loi fondamentale de la Guinée, en son article premier, le premier alinéa pose le caractère indivisible de la République, puis dans le second, proscrit toute discrimination fondée sur l'appartenance ethnique.

Par ailleurs, le refus de reconnaissance de l'ethnie se manifeste aussi à travers la reprise d'une autre formule française contenue dans le second alinéa de l'article 3 de la Constitution française de 1958 qui pose que : « *Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice*⁸⁰ », il s'agit ici de la souveraineté⁸¹. Sans revenir sur le compromis de 1958⁸² et des « métamorphoses de la souveraineté⁸³ » aujourd'hui ; l'alinéa 2 de l'article 3 de la Constitution française de 1958 à une

résonance particulière en Afrique où règne un pluriethnisme ou pour parler comme Guy Nicolas, où il existe des « nations à polarisation variable⁸⁴ ». C'est sans doute pourquoi la formule a été reprise dans plusieurs ou sinon dans la quasi-totalité des textes constitutionnels de l'espace francophone africain.

De cette manière, au Bénin, après avoir rappelé que la souveraineté appartient au peuple, l'article 3 fait expressément interdiction aux communautés de s'en attribuer l'exercice ; l'interdiction est même étendue aux partis politiques et autres corporations⁸⁵. Au Burkina Faso, bien que l'article 168 ne fasse pas référence à la souveraineté, il interdit toutefois l'oppression d'une partie du peuple sur une autre⁸⁶. À Djibouti, l'article 3 de la Constitution commence par expliquer la composition du peuple Djiboutien, puis rappelle que la souveraineté appartient à l'ensemble de ce peuple et qu'ainsi, aucune fraction de ce peuple ne peut se l'approprier⁸⁷.

⁷⁸ Article premier de la Constitution de Mauritanie pose que : « *La Mauritanie est une république islamique, indivisible, démocratique et sociale. La République assure à tous les citoyens sans distinction d'origine, de race, de sexe ou de condition sociale l'égalité devant la loi.*

Toute propagande particulariste de caractère racial ou ethnique est punie par la loi ».

⁷⁹ On entend par privilèges ethniques : les promotions dans différents secteurs de la vie sociale ou professionnelle grâce à son appartenance à une ethnie.

⁸⁰ Article 3 de la Constitution Française de 1958 dispose que : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par voie du référendum.*

Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice.

Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par le Conseil constitutionnel. Il est toujours universel, égal et secret ».

⁸¹ Sur la notion de souveraineté voir, Vivien Patrice Makaga Pea, *La souveraineté des États africains au 21ème siècle : impératif et menaces*, Thèse, Université Paris II-Assas, 2018.

⁸² Voir sur le sujet, Simon-Louis Formery, *La Constitution commentée*, Hachette, 15^e éd., 2012, p.15.

⁸³ Selon l'expression de Pauline Mortier, *Les métamorphoses de la souveraineté*, Thèse de Droit. Université d'Angers, 2011.

⁸⁴ Guy Nicolas, « Les nations à polarisation variable et leur Etat : le cas du Nigeria », in Emmanuel Terrav (*dir.*), *L'Etat contemporain en Afrique*, Paris : L'Harmattan, 1987, pp.157-174.

⁸⁵ L'article 3 de la Constitution Béninoise de 1990 dispose que : « *La souveraineté nationale appartient au peuple. Aucune fraction du peuple, aucune communauté, aucune corporation, aucun parti ou association politique, aucune organisation syndicale ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice* ».

⁸⁶ Article 168 de la Constitution du Faso prévoit que : « *Le peuple burkinabè proscrit toute idée de pouvoir personnel. Il proscrit également toute oppression d'une fraction du peuple par une autre* ».

⁸⁷ Article 3 de la Constitution de Djibouti pose que : « *La République de Djibouti est composée de l'ensemble des personnes qu'elle reconnaît comme membres et qui en acceptent les devoirs sans distinction de langue, de race, de sexe ou de religion. La souveraineté nationale appartient au peuple djiboutien qui l'exerce par ses représentants ou par*

On le voit, même s'il y a des différences rédactionnelles, l'objectif demeure le même : empêcher une ethnie de s'attribuer l'exercice de la souveraineté toute seule.

Finalement, comme en France, on pourrait penser que la constitutionnalisation de l'indivisibilité et l'interdiction de l'appropriation de la souveraineté par une ethnie ou une communauté, dans la quasi-totalité des textes constitutionnels en Afrique francophone, devrait consacrer un refus clair à la reconnaissance constitutionnelle des ethnies. Cependant, il n'en est pas ainsi. En effet, la reprise des deux principes ne conduit pas à une conception aussi stricte. Si les États africains consacrent bien l'indivisibilité de la République et interdit l'usage ethnique de la souveraineté, elle laisse souvent entrevoir l'existence d'un peuple divisible.

2. Une reconnaissance constitutionnelle voilée de l'ethnicité

De façon curieuse - eu égard au choix du refus constitutionnel de l'État ethnique -, les constituants africains adoptent une position équivoque, celle d'une reconnaissance constitutionnelle voilée de l'ethnie. En effet, à la lecture des textes fondamentaux africains on décèle assez facilement une série de dispositions qui contredisent l'orientation globale du texte sur les questions ethniques. On peut ainsi dire, qu'il y a une position assumée, celle du refus de l'État ethnique et une position

moins assumée, qui est celle d'une consécration détournée.

Pour illustrer notre constat, soulignons par exemple le cas de la République du Congo qui dans sa constitution de 2015, consacre explicitement l'indivisibilité de la République (article 1^{er}). Et, dans le même temps, fait une distinction entre le peuple et les peuples autochtones dont le texte fondamental encourage la production d'une législation de discrimination positive (article 16)⁸⁸. On peut aussi faire la même remarque concernant la Guinée, alors que l'article premier consacre l'indivisibilité de la République, le troisième alinéa prône la promotion « des langues et cultures du peuple de Guinée ». Dans le même registre, au Bénin, l'indivisibilité de la République ne fait pas obstacle à la reconnaissance d'une société multicommunautaire et à la promotion des langues nationales, telles que prévue par l'article 11⁸⁹. Citons aussi le cas du Niger, dont les constituants ont bien prévu à l'article 3 l'indivisibilité de la République, avant de consacrer, deux articles plus loin, le caractère multicommunautaire du pays, tout encourageant la promotion des langues nationales⁹⁰.

Partant de ces exemples, il est légitime de s'interroger sur cette double attitude des constituants africains. Pourquoi reconnaissent-ils de façon non avouée, le caractère pluriethnique ou pluricommunautaire de leur société tout en affichant leur attachement aux principes hérités des démocraties occidentales et

la voie du référendum. Aucune fraction du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. Nul ne peut être arbitrairement privé de la qualité de membre de la communauté nationale ».

⁸⁸ Article 16 de la Constitution du Congo de 2015, prévoit que : « La loi garantit et assure la promotion et la protection des droits des peuples autochtones ».

⁸⁹ L'article 11 de la Constitution du Bénin de 1990 pose que : « Toutes les communautés composant la Nation béninoise jouissent de la liberté d'utiliser leurs langues parlées et écrites et de développer leur

propre culture tout en respectant celles des autres. L'État doit promouvoir le développement de langues nationales d'intercommunication ».

⁹⁰ L'article 5 de la Constitution Nigérienne de 2010 prévoit que : « Toutes les communautés composant la Nation nigérienne jouissent de la liberté d'utiliser leurs langues en respectant celles des autres. Ces langues ont, en toute égalité, le statut de langues nationales.

L'Etat veille à la promotion et au développement des langues nationales ».

française particulièrement ? Il faut en effet noter qu'en reconnaissant l'existence au sein de la constitution des communautés, des langues en consacre, sans citer l'existence des ethnies ou de l'ethnicité au sein des constitutions. Ceci s'explique par le fait que les langues nationales et les communautés sont toujours liées aux ethnies ou aux groupes ethniques ; ainsi, « cette valorisation de la différenciation ethnique (...) culturelle traduit l'ethnicité⁹¹ ». Or, nous savons que la promotion des communautés ou des langues est contraire à l'idée de l'indivisibilité du peuple. C'est pourquoi d'ailleurs, la justice constitutionnelle accorde une attention toute particulière à ces questions. Ainsi, le juge constitutionnel français s'oppose à toute catégorisation des électeurs ou des éligibles⁹². De même, au Monténégro, « la Cour constitutionnelle a jugé inconstitutionnelles, les dispositions d'une loi en 2006 qui instaurait une discrimination positive en réservant des sièges au Parlement à des minorités ethniques⁹³ ».

Comment expliquer dès lors ce choix des constituants africains ? D'ores et déjà, il paraît évident, que l'on ne pourrait évoquer le mimétisme⁹⁴ à ce niveau, puisque le transfert des principes évoqués s'accompagne d'une volonté d'atténuation de ces derniers. Nous pensons pour notre part, que cette incohérence ou plutôt cette tension s'explique par la volonté des constituants des années 1990, de s'adapter

au vent de la démocratie libérale, tout en prenant en compte les réalités sociologiques du continent. On en revient à la question de la construction d'une nation dans les sociétés ethniquement plurales. Adeptes de la démocratie libérale, les constituants africains ont néanmoins été confrontés à la réalité : « l'hétérogénéité ethnique constitutive des sociétés africaines⁹⁵ ». Il a donc fallu répondre à cette donnée, dans la mesure où, « la composition d'un organe politique [doit] reflète[r] les caractéristiques sociodémographiques de la population globale qu'il est censé représenter⁹⁶ ». C'est donc dans la volonté de rechercher une conciliation entre deux aspects irréconciliables que l'on peut trouver une explication à cette incohérence.

Toutefois, il existe d'autres cas de figures dans lesquels l'aménagement des principes en cause est plus cohérent, c'est le cas notamment de la Côte d'Ivoire. En effet, dès son préambule, le constituant prend acte de la diversité ethnique du pays et ainsi, se donne pour mission de construire une Nation pluriethnique. La conséquence de cette prise en compte constitutionnelle, est par exemple, le statut accordé à la chefferie traditionnelle par le titre XIV de la Constitution. En effet, la chefferie traditionnelle n'est rien d'autre que la reconnaissance des différentes communautés ethniques du pays, représentées par leur chef. D'ailleurs, d'après l'article 175⁹⁷, parmi les missions

⁹¹ Serge Paulin Akono Evang, « Contribution à une science africaine de l'ethnie à partir de l'expérience camerounaise », *précité*, p.159.

⁹² Déc.n°82-146 DC du 18 novembre 1982, à propos des quotas par sexe.

⁹³ Décision du 11 juillet 2006. Affaire n°U 53/06.

⁹⁴ Lire sur le sujet, Jacques Bugnicourt, « Le mimétisme en Afrique : obstacle majeur au développement », in *Revue française de sciences politiques*, 6, 1973, pp.1239-1267.

⁹⁵ Serge Paulin Akono Evang, « Contribution à une science africaine de l'ethnie à partir de l'expérience camerounaise », *précité*, p.165.

⁹⁶ Jacob Dirk, « Le défi de la représentation des minorités », *Enargy*, n°19-2007, p.4.

⁹⁷ Article 175 de la Constitution de la Côte d'Ivoire pose que : « *La chefferie traditionnelle est représentée par la Chambre nationale des Rois et Chefs traditionnels. La Chambre nationale des Rois et Chefs traditionnels est l'Institution traditionnelle regroupant tous les Rois et Chefs traditionnels de Côte d'Ivoire.*

Elle est chargée notamment :

- de la valorisation des us et coutumes ; - de la promotion des idéaux de paix, de développement et de cohésion sociale ; - du règlement non

de la chefferie traditionnelle figure le règlement non juridictionnel des conflits dans les villages et entre les communautés. Bien que l'article 49 sème le doute en posant le caractère indivisible de la République⁹⁸. Il y a néanmoins une cohérence du fait de la reconnaissance assumée du caractère plural de la société Ivoirienne dès le préambule.

D'autres Constitutions, sans consacrer directement l'ethnie, lui donnent des bases organisationnelles confirmant ainsi les propos de Frederik Barth sur « l'attribution ethnique⁹⁹ » et « les frontières ethniques¹⁰⁰ », c'est le cas du Cameroun¹⁰¹. Dans ce pays, dans lequel Jean-François Bayard, constatait dès 1958, que la « consciences tribale [était] l'élément essentiel de la société¹⁰² » ; si le constituant dès le préambule se dit fier de la diversité linguistique et culturelle, il vise tout de même la construction d'une unité nationale. *A contrario*, dans le corps du texte constitutionnel, le constituant a clairement entendu donner une existence à l'ethnie, voire un rôle dans l'organisation administrative. Ainsi, dans le cadre de l'organisation régionale du territoire, l'article 57 fait obligation aux conseils régionaux de refléter les différentes composantes sociologiques de la région. De même, que ce conseil doit être dirigé par une « personnalité autochtone de la région ». En d'autres termes, la Constitution impose une représentativité au sein du

juridictionnel des conflits dans les villages et entre les communautés.

La chefferie traditionnelle participe, dans les conditions déterminées par une loi, à l'administration du territoire ».

⁹⁸ Article 49 de la Constitution Ivoirienne prévoit que : « la République de Côte d'Ivoire est une et indivisible, laïque, démocratique et sociale ».

⁹⁹ Frederik Barth (ed.), *Ethnic Groups and Boundaries : The social Organization of culture differences*, Londres : Allen and Unwin, Oslo : Fourgalet, 1969, pp.13-14.

¹⁰⁰ Ibid.

Conseil régional, de l'ensemble des ethnies composant la région. Il s'agit clairement d'une sacralisation inavouée de l'ethnie en contradiction avec l'indivisibilité consacrée.

La tension entre la construction d'une nation fondée sur des valeurs républicaines comme en France et la nécessité d'une prise en compte des réalités sociologiques, traverse la plupart des textes constitutionnels africains de l'espace francophone. Néanmoins, Il faut tout de même noter, que l'ethnie est maniée avec précaution, on pointe ses méfaits on essayant de les prévenir, notamment sur le terrain politique.

B. Le refus de l'ethnicité politique

Philippe Lauvaux observait que « les éléments qui fondent le régime démocratique entant que tel se définissent en premier lieu par des élections au suffrage universel librement et régulièrement disputées dans un cadre de concurrence politique, impliquant essentiellement le pluralisme partisan¹⁰³ ». Le pluralisme partisan est donc à la base du régime démocratique, c'est pourquoi sur le continent africain, il est apparu en fin des années 1950 et au début des années 1990, c'est-à-dire à la fin de l'époque coloniale et à l'inauguration de la troisième génération des constitutions africaines¹⁰⁴; deux périodes du renouveau démocratique. De ce

¹⁰¹ On lira utilement sur le sujet, Joseph Désiré SOM, « Le peuple contre l'ethnie. Faire peuple à travers une politique des quotas d'accès à la fonction publique au Cameroun », Fiche analyse, Fev. 2015. Consulté en ligne, le 15 janvier 2019. <http://www.irenee.net/bdffiche-analyse-1040>:

¹⁰² Jean-François Bayart, « L'Union nationale camerounaise », *Revue française de science politiques*, 20^e année, n°4, 1970. pp.681.

¹⁰³ Philippe Lauvaux, *Les grandes démocraties contemporaines*, Paris, PUF, 3^e éd., 2004, p.63.

¹⁰⁴ Voir sur le sujet, Giovanni M. Carbone, « Comprendre les partis et les systèmes de partis africains. Entre modèles et recherches empiriques »,

point de vue, l'étude de « la stasiologie » - science des partis selon Maurice Duverger¹⁰⁵, prend tout son sens dans le contexte de cette analyse.

L'objet de cette sous-partie est de faire le lien entre les partis politiques – dont le statut est consacré dans la plupart des constitutions en étude –, et l'ethnie. En effet, l'un des traits du paysage politique des États africains, est la prolifération des partis fondés sur une base ethnique¹⁰⁶ ; d'ailleurs, « le parti ethnique » figure bel et bien dans la classification effectuée par R. Gunther et L. Diamond en 2003¹⁰⁷. Le parti ethnique¹⁰⁸, repose sur « l'identité ethnique (...) sa présence en Afrique (...) n'est pas étonnante dans la mesure où l'hétérogénéité est une caractéristique qui s'applique à pratiquement toutes les sociétés de cette région ¹⁰⁹ ». Un parti ethnique, à en croire Donald Horowitz, est « une organisation qui reçoit de façon prépondérante le soutien d'un groupe ethnique identifiable (ou d'un ensemble de groupe ethnique) et qui sert les intérêts de ce groupe¹¹⁰ ».

De façon générale, l'analyse des partis ethniques se fait dans deux sens. En premier lieu, ils sont considérés comme les vecteurs d'une participation des groupes minoritaires dans les sociétés politiques, il s'agit d'une vision multiculturaliste¹¹¹. En second lieu,

on pointe le danger des partis ethniques, qui seraient perçus comme des obstacles au processus de démocratisation¹¹². Cette seconde option est celle qui est retenue par les constituants africains de la troisième génération. Le danger d'une « démocratie des ethnies » est perçu et pour y faire face, on accorde une attention croissante de la dimension ethnique des rapports politiques dans les textes fondamentaux.

1. L'encadrement constitutionnel des partis politiques

Identifié comme un danger, les partis ethniques vont « faire l'objet d'un travail d'ingénierie institutionnelle [de] gestion de la diversité (...) dans les constitutions¹¹³ » de la troisième génération. De cette façon, elles vont donner un cadre constitutionnel aux partis politiques. Le parti apparaît ainsi comme un instrument constitutionnel de régulation de l'activité politique.

Il faut aussi souligner l'influence française dans le cadre de cette constitutionnalisation des partis. En effet, « la constitution de 1958 est la première en France à avoir constitutionnalisé l'existence des partis politiques »¹¹⁴ puisque son article 4 dispose que : « *les partis et les groupements politiques concourent à l'expression du*

Politique africaine, traduit de l'anglais par Annabelle Larouche St-Sauveur, éd., Khartala, 2006/4 N° 104 | pages 18 à 37.

¹⁰⁵ Voir, Maurice Duverger, *Les partis politiques*, Paris, A. Colin, 1951.

¹⁰⁶ A titre illustratif, voir, Philippe Marchesin, « Origine et évolution des partis et groupes politiques », in, *Politique africaine* (N° 55 Octobre 1994).

¹⁰⁷ R. Gunther et L. Diamond, « Species of political parties. A new typology », *Party Politics*, vol. 9, n° 2, 2003, p. 167-199. Les auteurs considèrent qu'il existerait cinq types de partis en Afrique : les partis élitistes, les partis ethniques, les partis de masse, les partis électoraux et les partis de mouvement ».

¹⁰⁸ Voir dans ce sens, L.S. Agbodjan-Prince, *L'ethnie dans le fonctionnement des partis politiques au Togo. Cas du CAR de l'ex-RPT et de l'UFC*,

Université de Lomé, Mémoire de Master en sciences humaines, 2012.

¹⁰⁹ Giovanni M. Carbone, « Comprendre les partis et les systèmes de partis africains. Entre modèles et recherches empiriques », *précité*, p.27.

¹¹⁰ D. Horowitz, *Ethnic Group in Conflict*, University of California Press; Édition : 2nd edition (13 mars 2001), p.291.

¹¹¹ Voir à cet effet, A. Capelle-Pogâcean et N. Ragaru, « En quoi les "partis ethniques" sont-ils "ethniques" ? Les trajectoires du MDL en Bulgarie et de l'UDMR en Roumanie », *Question de Recherche*, n°25, 2008, p.2.

¹¹² Ibid.

¹¹³ L. Diamond et M. Plattner, *The Global Resurgence of Democracy*, University Press, 1994, pp.111-116.

¹¹⁴ Philippe Ardant, Bertrand Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op.cit., p.455.

suffrage. Ils se forment et exercent leurs activités librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie ». Cette disposition confirme l'idée d'Yves Mény selon laquelle, « un système démocratique, pour se dire et être tel, doit satisfaire à un certain nombre de conditions substantielles. Parmi celles-ci s'impose la faculté offerte aux individus de s'associer pour manifester et défendre leurs idées et leurs intérêts¹¹⁵».

Plongée dans une sorte de fatalité, avec l'instauration des partis uniques¹¹⁶, les constituants des années 1990 ont trouvé avec l'article 4 de la Constitution française la formule sacrée pour déverrouiller le système monopartisan. Ainsi, d'une façon ou d'une autre, elle est reprise un peu partout sur le continent. L'observation des dispositions concernant les partis politiques dans les textes constitutionnels des pays africains ayant en commun l'usage du français nous conduit à faire trois remarques.

D'abord, le pluralisme est souvent consacré *in textum*. Les partis politiques se créent assez librement selon les

constitutions. C'est dans ce sens qu'il faut lire l'article 13 de la Constitution du Faso qui pose que « *les partis et formations politiques se créent librement*¹¹⁷ ». Au Djibouti, c'est l'alinéa 2 de l'article 6 qui rappelle que « *les partis se forment et exercent leurs activités librement*¹¹⁸ ». En République démocratique du Congo, l'expression est encore plus claire, puisque le premier alinéa de l'article 6 consacre le pluralisme politique avant de reconnaître à chaque citoyen le droit de créer ou d'adhérer à un parti politique¹¹⁹. Quant à l'article 9 de la Constitution du Niger, il associe la création d'un parti politique à la liberté d'association¹²⁰.

Cette consécration de la liberté de création des partis politiques n'est en réalité qu'apparente, dans la mesure où les vrais enjeux autour de la création d'une organisation sont renvoyés dans les dispositions législatives. Par conséquent, il n'est pas rare de se retrouver avec des lois sur les partis beaucoup plus contraignantes

¹¹⁵ Yves Mény, *Le système politique français*, Paris, Montchrestien, 3^e éd., 1996, p.55.

¹¹⁶ Sur les partis uniques, voir, Odile Debbasch, « La formation des partis uniques africains », *Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée*, 1966, n° 2, pp. 51-94.

¹¹⁷ Article 13 de la Constitution du Burkina Faso prévoit que : « *Les partis et formations politiques se créent librement. Ils concourent à l'animation de la vie politique, à l'information et à l'éducation du peuple ainsi qu'à l'expression du suffrage. Ils mènent librement leurs activités dans le respect des lois. Tous les partis ou formations politiques sont égaux en droits et en devoirs* ».

¹¹⁸ Article 6 alinéa 1 de la Constitution de Djibouti dispose que : « *Les partis politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement dans le respect de la Constitution, des principes de la souveraineté nationale et de la démocratie* ».

¹¹⁹ Article 6 de la Constitution de la RDC prévoit que : « *Le pluralisme politique est reconnu en République démocratique du Congo. Tout Congolais jouissant de ses droits civils et politiques a le droit*

de créer un parti politique ou de s'affilier à un parti de son choix.

Les partis politiques concourent à l'expression du suffrage, au renforcement de la conscience nationale et à l'éducation civique. Ils se forment et exercent librement leurs activités dans le respect de la loi, de l'ordre public et des bonnes mœurs.

Les partis politiques sont tenus au respect des principes de démocratie pluraliste, d'unité et de souveraineté nationales ».

¹²⁰ Article 9 de la Constitution du Niger alinéa 1 et 2 « *Dans le cadre de la liberté d'association reconnue et garantie par la présente Constitution, les partis, groupements de partis politiques, syndicats, organisations non gouvernementales et autres associations ou groupements d'associations se forment et exercent leurs activités librement, dans le respect des lois et règlements en vigueur.*

Les partis et groupements de partis politiques concourent à l'expression des suffrages. Les mêmes prérogatives sont reconnues à tout citoyen nigérien jouissant de ses droits civils et politiques et remplissant les conditions d'éligibilité prévues par la loi ».

que ne le sont les textes fondamentaux eux-mêmes¹²¹.

Ensuite, à l'image de la Constitution française de 1958, les partis sont considérés comme les vecteurs de l'expression politique. Dans ce sens, ils concourent à l'expression du suffrage (article 6 al. 2 de la Constitution de Djibouti), mais aussi à l'animation de la vie politique et l'information des citoyens (art.13 al.2 de la Constitution du Burkina Faso). Certaines constitutions vont plus loin en ajoutant à l'expression du suffrage, l'encadrement de leurs élus et la formation à la citoyenneté de leurs membres (art.21 al.1 de la Constitution de la RCA)¹²², c'est aussi le cas en Guinée¹²³.

Il faut cependant noter que cette « étonnante sollicitude¹²⁴ » de la part des constituants africains n'est pas totalement innocente, puisque ce concourt à l'expression du suffrage doit s'exercer dans le respect de la Constitution (art. 6 Djibouti), celui de la loi (art.9 Niger) et même plus étonnant, celui de l'ordre public et des bonnes mœurs (art.6 RDC). Cette dernière formule peut justifier certaines restrictions d'activités politiques pour tout et rien.

Enfin, si en France la seule limite constitutionnelle opposée aux partis

politiques est le respect « des principes de la souveraineté nationale et de la démocratie » ; en Afrique du fait sans doute de la réminiscence des partis uniques, plusieurs précautions et limites sont fixées. En premier lieu, dans certains textes constitutionnels, on ressent une véritable méfiance de la part des constituants qui s'évertuent à borner l'activité des partis. Ainsi, au Congo-Brazzaville, l'article 57 de la Constitution précise que les partis politiques doivent conquérir et gérer pacifiquement le pouvoir, et ceci doit se faire autour d'un projet qui réponde au besoin d'intérêt général¹²⁵. D'un fleuve à un autre, en RDC, l'alinéa 2 de l'article 6, intime aux partis politiques le respect de l'unité, de quelle unité d'ailleurs¹²⁶ ? Nationale, territoriale ? À bien des égards, ceci rappelle le Parti unique auquel l'une des missions principales était de veiller à l'unité de l'État.

Les constituants n'ont donc pas considéré les partis en Afrique comme des « objets délaissés¹²⁷ » du fait que « le concept même [ait été] formé en dehors de l'Afrique et pour rendre compte des expériences propres aux pays occidentaux¹²⁸ » ; au contraire, ils ont donné une valeur constitutionnelle pour répondre

¹²¹ République du Congo, Loi N° 20- 2017 du 12 Mai 2017 portant loi organique relative aux conditions de création, d'existence et aux modalités de financement des partis politiques.

¹²² Article 21 alinéa 1 de la Constitution de la RCA dispose que : « *Les partis ou groupements politiques concourent à l'expression du suffrage universel, à l'animation de la vie politique, économique et sociale, à l'encadrement de leurs élus et à la formation à la citoyenneté de leurs membres* ».

¹²³ Article 3 de la Constitution de Guinée prévoit que : « *Les partis politiques concourent à l'éducation politique des citoyens, à l'animation de la vie politique et à l'expression du suffrage. Ils présentent seuls les candidats aux élections nationales* ».

¹²⁴ Selon l'expression d'Yves Mény concernant le cas français, in, *Le système politique français*, op.cit., p.61.

¹²⁵ Article 57 de la Constitution de 2015 du Congo – Brazzaville dispose que : « *Le parti politique est une association dotée de la personnalité morale qui rassemble des citoyens pour la conquête et la gestion pacifiques du pouvoir autour d'un projet de société dicté par le souci de réaliser l'intérêt général* ».

¹²⁶ Concernant le concept de l'unité au Cameroun, voir, Serge Paulin Akono Evang, « L'unité nationale au Cameroun comme un concept directeur », *Revue africaine d'études politiques et stratégique*, 7, 2010, pp.126-146.

¹²⁷ Selon l'expression de Mamadou Gazibo, qui désigne ainsi, des partis sans véritable enracinement culturel, exporté, in, *Partis politiques d'Afrique: retours sur un objet délaissé*, Karthala Editions, 2006 - 194 pages

¹²⁸ Paul Nuembissi Kom, « Les partis politiques africains entre universalité et particularité », *Polis/R.C.S.P./C.P.S.R.* Vol. 15, Numéros 1&2, 200 8, p.37.

aux exigences du pluralisme démocratique. Cependant, de façon quasi systématique, l'énoncé des dispositions concernant les partis est suivi d'une mise en garde constitutionnelle contre la manipulation ethnique. En réalité, de façon presque unanime, les auteurs des textes fondamentaux sur le continent voient dans les partis politiques ; les vecteurs de l'ethnicité en politique.

2. *Le refus d'une identification ethnique des partis politiques*

D'après Dimitri Lavroff, les partis africains sont des « partis à part ¹²⁹ », l'auteur entendait par là, spécifier le fait qu'après la période coloniale, les partis africains n'étaient que le démembrement de certains partis occidentaux. À notre sens, l'expression pourrait très bien aussi se justifier par le fait de la constitution ethnique des partis. D'ailleurs, les constituants africains ont bien saisi cette réalité sociologique, ce qui explique la désignation de l'ethnicité comme un danger pour l'unité nationale, mais aussi pour l'enracinement de la démocratie. Partant de ce constat, on comprend mieux pourquoi la constitutionnalisation s'est accompagnée d'une mise en garde contre l'instrumentalisation ethnique des partis

politiques ¹³⁰. On peut en effet, distinguer trois cas de mise en garde constitutionnelle contre l'ethnie dans les constitutions de l'Afrique francophone issue de la troisième génération.

En premier lieu, celles qui font un lien direct entre la constitutionnalisation des partis politiques et le danger ethnique. Dans cette première catégorie, le même article qui pose la base constitutionnelle des partis politiques, rappelle aussi qu'ils ne peuvent s'identifier à une ethnie ou une région, comme si c'était la propension naturelle des partis en Afrique. Il en est ainsi au Burkina Faso où l'alinéa 4 de l'article 13, proscribit l'existence des partis ou formations politiques tribalistes, régionalistes, confessionnels ou racistes ¹³¹. Dans le même sens, l'article 4 au Sénégal, reconnaît aux partis le rôle de concourir à l'expression, mais immédiatement, leur met en garde contre l'identification ethnique ¹³². Il en est de même pour l'alinéa 2 de l'article 6 à Djibouti ¹³³ ; l'article 21 de la Charte constitutionnelle en RCA fait aussi un lien entre l'autorisation constitutionnelle et le danger ethnique, cependant, les rôles sont inversés : on pointe d'abord le danger ethnique, puis on reconnaît la place des partis dans la manifestation de l'expression du suffrage ¹³⁴. On finira par le cas Togolais, dans lequel, l'article 7 pose le respect de la

¹²⁹ Lavroff Dimitri-Georges, « Régimes militaires et développement politique en Afrique noire ». In: *Revue française de science politique*, 22^e année, n°5, 1972. pp. 973-991; du même auteur pour le cas Sénégalais, voir « Démocratie et parti dominant », *Le monde diplomatique*, février 1974, p.19.

¹³⁰ On peut considérer cette manipulation comme une mobilisation contemporaine de l'ethnicité, voir sur le sujet, Susan Olzak, « Contemporary Ethnic Mobilization », *Annual Review of sociology*, 9, 1983.

¹³¹ Article 13 alinéa 4 de la Constitution du Faso pose que : « Toutefois, ne sont pas autorisés les partis ou formations politiques tribalistes, régionalistes, confessionnels ou racistes ».

¹³² Article 4 de la Constitution du Sénégal prévoit que : « Les partis politiques et coalitions de partis politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils

sont tenus de respecter la Constitution ainsi que les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. Il leur est interdit de s'identifier à une race, à une ethnie, à un sexe, à une religion, à une secte, à une langue ou à une région ».

¹³³ Article 6 al.2 de la Constitution du Djibouti dispose que : « Il leur est interdit de s'identifier à une race, à une ethnie, à un sexe, à une religion, à une secte, à une langue ou à une région. Les formalités relatives à la déclaration administrative des partis politiques, à l'exercice et à la cessation de leur activité sont déterminées par la loi ».

¹³⁴ Les alinéas 2 et 3 de l'article 21 de la Charte constitutionnelle de la RCA disposent que : « Il leur est interdit de s'identifier à une race, à une ethnie, à un sexe, à une religion, à une secte, à une langue, à une région ou à un groupe armé.

Constitution et l'interdiction d'identification des partis à des régions¹³⁵.

En second lieu, certaines constitutions exigent aux partis d'avoir une représentation nationale et de respecter l'intégrité du territoire. Il s'agit d'une mise en garde contre un repli ethnique ou éventuellement des velléités sécessionnistes. C'est dans ce sens qu'il faut comprendre les prescriptions de l'alinéa 2 de l'article 3 en Guinée qui fait un lien entre l'implantation nationale et l'interdiction d'identification¹³⁶. En RDC, si le 5^e tiret de l'article 61 donne mission aux partis de défendre l'intégrité du territoire – ce qui n'est pas banal dans ce pays¹³⁷ –, le 6^e tiret quant à lui, prohibe l'intolérance ethnique. La République Centrafricaine, confrontée aussi aux guerres ethniques, tout en rappelant la possibilité pour tous les citoyens de créer les partis politiques, l'article 13 précise aussi qu'ils ne doivent pas pour autant menacer l'intégrité territoriale et l'unité du peuple Centrafricain¹³⁸.

Ils se forment et exercent librement leurs activités. Ils sont tenus de respecter le principe de la démocratie, de l'unité et de la souveraineté nationale, des droits de l'homme, de la laïcité et la forme républicaine de l'État, conformément aux lois et règlements en vigueur ».

¹³⁵ Article 7 de la Constitution du Togo pose que : « *Les partis politiques et les regroupements de partis politiques doivent respecter la Constitution. Ils ne peuvent s'identifier à une région, à une ethnie ou à une religion* ».

¹³⁶ Les alinéas 2 et 3 de l'Article 3 de la Constitution de la Guinée disposent que : « *Ils doivent être implantés sur l'ensemble du territoire national. Ils ne doivent pas s'identifier à une race, une ethnie, une religion ou une région.*

Ils doivent également respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie, l'intégrité du territoire et l'ordre public ».

¹³⁷ Le pays est confronté à une véritable guerre contre sa partition depuis plusieurs années.

¹³⁸ L'Article 13 de la charte constitutionnelle de la RCA de 2013 dispose que : « *Tous les citoyens ont le droit de constituer librement des associations, groupements, partis politiques, sociétés et établissements d'utilité publique, sous réserve de se conformer aux textes en vigueur* ».

Enfin, la dernière catégorie concerne les textes fondamentaux qui prohibent la propagande et l'incitation à la haine ethnique. En effet, les constituants veulent se prémunir contre toute promotion dont l'objectif serait d'encourager le repli identitaire. Dans la mesure où les partis sont des instruments importants de propagande et de manifestation populaire, on postule que l'interdiction de toute propagande à caractère ethnique ou régionaliste les concerne au premier chef. Dans ce sens, l'article 13 au Congo-Brazzaville, rappelle que toute propagande et incitation à la haine ethnique sont punies par la loi¹³⁹. En Guinée, l'article 4 pointe directement la propagande régionaliste¹⁴⁰. L'alinéa 3 de l'article 9 de la Constitution du Niger ne dit pas autre chose, en interdisant les partis politiques créés pour faire la promotion d'une région ou encore d'une ethnie¹⁴¹. Au Sénégal, à travers l'article 5, le constituant interdit la propagande ethnique susceptible de porter atteinte à la sécurité intérieure de l'État¹⁴². Enfin au Tchad, depuis la révision de 2005,

Les associations, groupements, partis politiques, sociétés et établissements dont les activités sont contraires à l'ordre public ainsi qu'à l'unité et à la cohésion du peuple centrafricain ou constituent des menaces pour l'État ou pour l'intégrité du territoire national sont prohibés ».

¹³⁹ L'Article 13 de la Constitution du Congo de 2015 dispose que : « *Toute propagande ou toute incitation à la haine ethnique, à la violence ou à la guerre civile constitue un crime puni par la loi* ».

¹⁴⁰ L'Article 4 de la Constitution de la Guinée pose que : « *La loi punit quiconque, par un acte de discrimination raciale, ethnique ou religieuse, par un acte de propagande régionaliste ou par tout autre acte, porte atteinte à l'unité nationale, à la sécurité de l'État, à l'intégrité du territoire de la République ou au fonctionnement démocratique des institutions* ».

¹⁴¹ L'alinéa 3 de l'Article 9 de la Constitution du Niger dispose que : « *Les partis politiques à caractère ethnique, régionaliste ou religieux sont interdits. Aucun parti ne saurait être créé dans le but de promouvoir une ethnie, une région ou une religion, sous peine des sanctions prévues par la loi* ».

¹⁴² Article 5 de la Constitution du Sénégal prévoit que : « *Tout acte de discrimination raciale, ethnique*

la propagande ethnique dès lors qu'elle tend à porter atteinte à l'unité nationale est interdite (article 5)¹⁴³.

Si l'on observe bien une véritable volonté constitutionnelle d'encadrement des partis ethniques, on ne peut s'empêcher de s'interroger sur deux aspects tout de même.

D'abord, comment peut-on expliquer cette litanie constitutionnelle des mesures préventives contre les partis politiques? À notre avis, «la polarisation ethnique¹⁴⁴» et le lien évident entre le multipartisme et le tribalisme¹⁴⁵ en œuvre sous le continent noir, poussent les constituants à se prémunir au plus haut sommet de la pyramide des normes contre la fragilisation des États par des revendications identitaires.

Ensuite, c'est parce que l'ethnisation du politique était perçue comme «une menace pour la stabilité des États, la démocratie et la paix¹⁴⁶», qu'une ingénierie constitutionnelle spécifique a été imaginée par les constituants africains pour y déroger. Dès lors, il ne serait pas illégitime de se demander si la prise en compte des questions identitaires sous le prisme politique dans les constitutions a permis de résoudre le problème posé par «l'ethnopolitique (ethnopolitics)¹⁴⁷»?

Force est de constater que les prescriptions constitutionnelles tendant à limiter les effets

d'une ethnisation des partis politiques en République du Congo, en Côte d'Ivoire ou même en République Centrafricaine n'ont pas véritablement fonctionné. Dans ces États, comme dans beaucoup d'autres, des partis véritablement ethniques ont été à l'origine des conflits quelques fois armés. Tout au plus, on pourrait emprunter comme dans le cas du communisme, «la théorie du frigidaire¹⁴⁸», en considérant que loin d'avoir permis d'endiguer les partis ethniques, les prescriptions constitutionnelles n'ont fait que geler les partis ethniques, en imposant une sorte de loi du silence, privant ainsi ces partis d'une expression publique. Ainsi pourrait s'expliquer la survivance des partis ethniques un peu partout sur le continent, malgré les interdictions constitutionnelles.

Cependant, force est de constater, que ce choix n'est valable que dans les États qui n'ont pas encore véritablement fait les frais de l'ethnicité politique. Dans les autres, au contraire, l'ethnie est transformée en instrument de gouvernance publique de façon avouée ou non.

ou religieuse, de même que toute propagande régionaliste pouvant porter atteinte à la sécurité intérieure de l'État ou à l'intégrité du territoire de la République sont punis par la loi ».

¹⁴³ Article 5 de la Constitution du Tchad prévoit que : «Toute propagande à caractère ethnique, tribaliste, régionaliste ou confessionnaliste tribal, régional ou confessionnel tendant à porter atteinte à l'unité nationale ou à la laïcité de l'État est interdite ».

¹⁴⁴ Selon l'expression de Joseph Désiré Som, « Le peuple contre l'ethnie en Afrique », *précité*.

¹⁴⁵ Concernant le lien entre le multipartisme et le tribalisme, voir pour le cas du Cameroun notamment, Jean-François Bayart, *L'Etat au Cameroun*, Paris, Presse de la fondation nationale des sciences politiques, 1979, 298 pages.

¹⁴⁶¹⁴⁶ Voir dans ce sens, les théories de Donald Horowitz, pour qui, «l'ethnisation du système

partisan conduit à exacerber les clivages communautaires en les institutionnalisant », in *Ethnic Group in Conflict*, op. cit.

¹⁴⁷ Sur la notion, voir, Rogers Brubaker, Margit Feischmidt, Jon Fox et Liana Grancea, *Nationalist Politics and Evryday in a Transylvanian*, Princetn : Princeton University Press, 2006 ; voir aussi, Breton Roland, *L'ethnopolitique*, Paris, PUF, Coll. « Que sais-je ? », 1995, 128 pages.

¹⁴⁸ Sur une analyse critique de la théorie, voir Jacques Rupnik, « The Reawakening of European Nationalisms », *Social Research* 63(1), 1996, p.41-75 ; Bernard Paquetteau, « Sous la glace, l'histoire : les rapports du nationalisme et du communisme en Europe de l'Est », *Le débat* 85, mars-avril 1995, p.105-120.

II. Un aménagement constitutionnel offensif dans les États victimes du fait ethnique

À l'unisson du professeur Hourquebie, nous considérons que « c'est désormais un lieu commun de rappeler que si les vagues d'indépendance des années soixante ont permis aux pays d'Afrique francophone d'envisager un renouveau de l'idée de constitution, c'est bien plus la période postérieure aux années quatre-vingt-dix, marquée notamment par de nombreuses crises politiques et sociales liées à l'effondrement du parti unique, qui a vu le déploiement du constitutionnalisme dans ces États ¹⁴⁹ ». Cette même période marque également celle de la déflagration ethnique dans des pays comme le Rwanda, le Burundi ou même la République du Congo ; à chaque fois, ce sont les raisons politiques et/ou constitutionnelles qui ont été à la base de ladite déflagration. De cette façon, on peut dès lors constater de manière évidente la différence de traitement réservée à l'ethnie, selon que l'on soit dans un État où le danger ethnique n'est qu'une menace comme une autre – au Sénégal par exemple -; ou bien dans ceux, ayant déjà vécu la déflagration sociétale du fait des

affrontements ethniques – c'est le cas du Burundi. Dans ce sens, Virginie Saint-James observait, concernant le Rwanda, que cet « État [restait] lourdement marqué par les séquelles de ce qu'il a vécu. Sa constitution porte la cicatrice, ainsi que le mode de fonctionnement de sa vie politique ¹⁵⁰ ».

En effet, conçue comme « l'ordre fondamental d'un État, le mode d'existence politique d'une nation ou d'un peuple ¹⁵¹ », la Constitution ne peut rester indemne face aux supplices subits par ce même peuple. Cette *summa divisio* ¹⁵² entre États victimes et États non victimes se justifie par le caractère symbolique de la Constitution. Ce *nec plus ultra* politique qui traduit « un désir d'organisation rationnelle de l'État ¹⁵³ », doit être fondée, selon Carré de Malberg, « (...) sur la volonté et la puissance propre, sur la force intrinsèque d'une collectivité autonome ¹⁵⁴ ». C'est pourquoi, « la production constitutionnelle en situation de crise ¹⁵⁵ », est souvent différente d'une production constitutionnelle en situation normale.

Parler d'aménagement constitutionnel c'est donc présupposer une certaine organisation des pouvoirs à l'intérieur de la Constitution en tenant compte de l'ethnie (B) ; ce qui suppose d'avoir préalablement

¹⁴⁹ HOURQUEBIE, Fabrice. « Le sens d'une constitution vu de l'Afrique », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, Titre VII, septembre 2018, n° 1, consulté en ligne, le 15 juin 2019 : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/le-sens-d-une-constitution-vu-de-l-afrique>.

¹⁵⁰ Virginie Saint-James, « La constitution actuelle du Rwanda et la représentation politique de l'État après le génocide », Octobre 2013. Consulté en ligne, le 15 janvier 2019 sur le site / www.constitutionnet.org/.../constitutionnal-history-rwa.

¹⁵¹ Charles de Secondât de Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Genève, 1758. Une édition électronique réalisée à partir du livre Montesquieu, *De l'esprit des lois* (1758), Édition établie par Laurent Versini, Paris, Éditions Gallimard, 1995.

¹⁵² Paolo Alvazzi Del Frate, Sylvain Bloquet, Arnaud Vergne, *La summa divisio droit public / droit privé dans l'histoire des systèmes juridiques en Europe (XIXe-XXIe siècles)*, Institut Universitaire Varenne, Collection : Colloques & Essais, 1^{ère} édition, 2018, 302 pages. Cependant le sens employé dans cette étude n'est pas la même. Par ce groupe de mot, nous désignons la distinction entre les États victimes des affres du fait ethnique et les États non victimes.

¹⁵³ André Hauriou et Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques, op.cit.*, p.319.

¹⁵⁴ Raymond Carré de Malberg, « La condition juridique de l'Alsace-Lorraine », *RDP*, 1914, p.6.

¹⁵⁵ D'après l'expression de F. Reyntjens, « La production constitutionnelle en situation de crise : les cas du Rwanda et du Burundi », in *La création du droit en Afrique*, D. Darbon et J. du Bois de Gaudusson (dir.), Karthala, 1997, p. 292-307.

reconnu expressément ou non la valeur constitutionnelle de cette dernière (A).

A. Une constitutionnalisation assumée

Les deux États dont nous parlerons dans cette partie : le Rwanda et le Burundi, victimes des méfaits de l'ethnicité, n'ont pas réagi de la même façon sur le plan constitutionnel, même si les lignes de force des orientations choisies sont présentes dès le préambule des deux textes constitutionnels. En effet, les exposés de motifs laissent apparaître une volonté claire de constitutionnalisation de l'ethnie au Burundi, alors qu'au Rwanda, la présentation semble plus ambiguë.

1. Une proclamation constitutionnelle explicite

La Constitution du Burundi porte les stigmates des affrontements ethniques des

années 1990 et particulièrement de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation signé le 28 août 2000¹⁵⁶. Ainsi, le préambule de la Constitution de 2005, mais aussi celui de celle de 2018¹⁵⁷ réaffirment « [la] foi [du peuple] Burundais dans l'idéal de paix, de réconciliation et d'unité nationale¹⁵⁸ ». Cet accord était considéré par certains observateurs de la vie politique comme « la clé de voûte de la stabilité qui a inspiré la constitution de 2005¹⁵⁹ ». Or, l'accord en son article 4 reconnaissait que le conflit était « fondamentalement politique avec des dimensions ethniques extrêmement importantes; d'un conflit découlant d'une lutte de la classe politique pour accéder au pouvoir et/ou s'y maintenir¹⁶⁰ ». Il en tirait ainsi les conséquences dans son article 5, en voulant instaurer « un nouvel ordre politique, économique, social, culturel et judiciaire (...) dans le cadre d'une nouvelle constitution inspirée des réalités du Burundi (...) »¹⁶¹. La prise en compte des réalités du

¹⁵⁶ Ledit accord fut signé entre le Gouvernement du Président Buyoya, l'Assemblée nationale et 17 partis politiques. Il fut adopté par la Loi N° 1/017 du 1er décembre 2000 portant adoption de l'Accord d'Arusha pour la Paix et la Réconciliation au Burundi (B.O.B., N° 12quater/2000, 1 décembre 2000, 1147).

¹⁵⁷ Une Commission nationale chargée de proposer le projet d'amendement de la Constitution de la République du Burundi avait été créé par décret du 15 mars 2001. Ensuite, le décret du 12 mai 2017, nommait les membres de ladite Commission. Puis, le projet fut soumis à l'analyse du Conseil des ministres. Le 24 octobre 2017. Enfin, il fut adopté par référendum, le 17 mai 2018.

¹⁵⁸ Le 2^e tiret du Préambule de la Constitution Burundaise pose que : « Réaffirmant notre foi dans l'idéal de paix, de réconciliation et d'unité nationale conformément à l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi du 28 août 2000 et aux Accords de cessez-le-feu ; ».

¹⁵⁹ Laurent-Désiré Sahinguvu et Thierry Vircoulon, « Requiem pour l'accord d'Arusha. Réflexion sur la révision constitutionnelle au Burundi », *Note de l'IFRI*, Septembre 2017, p.4.

¹⁶⁰ L'article 4 de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi, posait que : « En ce qui

concerne la nature du conflit burundais, les Parties reconnaissent qu'il s'agit :

- a. D'un conflit fondamentalement politique avec des dimensions ethniques extrêmement importantes;
- b. D'un conflit découlant d'une lutte de la classe politique pour accéder au pouvoir et/ou s'y maintenir.

Compte tenu de ces constats, les Parties s'engagent à respecter les principes et à mettre en œuvre les mesures énoncées au Chapitre II du présent Protocole ».

¹⁶¹ Les deux premier point de l'article 5 de l'Accord d'Arusha prévoyait que « 1. L'instauration d'un nouvel ordre politique, économique, social, culturel et judiciaire au Burundi, dans le cadre d'une nouvelle constitution inspirée des réalités du Burundi et fondée sur les valeurs de justice, de la primauté du droit, de démocratie, de bonne gouvernance, de pluralisme, de respect des droits et libertés fondamentaux des individus, d'unité, de solidarité, d'égalité entre les hommes et les femmes, de compréhension mutuelle et de tolérance entre les différentes composantes politiques et ethniques du peuple burundais.

2. Une nouvelle organisation des institutions de l'Etat afin qu'elles soient à même d'intégrer et de rassurer toutes les composantes de la société burundaise (...) ».

Burundi dans la Constitution appelait à l'émergence d'un constitutionnalisme identitaire, un constitutionnalisme qui devrait « tracer des perspectives pour des adaptations indispensables¹⁶² » aux réalités sociologiques du pays¹⁶³. De ce point de vue, la Constitution est considérée comme « une facette du jeu social (...), ses racines lui semblent multiples et la liaison entre la société et la formalisation juridique relève de l'évidence¹⁶⁴ ».

Partant, la Constitution du Burundi tente effectivement de mettre en place un régime dans lequel, l'ethnie joue un rôle positif. La constitutionnalisation de l'ethnie est explicite et se constate dès le préambule. De cette façon, le 13^e tiret réaffirme la volonté des constituants de mettre fin aux « causes profonde de la violence ethnique¹⁶⁵ ». Ainsi, pour y mettre fin, une série de « principes constitutionnels et légaux¹⁶⁶ » sont mis en avant. Concernant l'objet de la présente étude, trois principes peuvent être répertoriés.

Primo, « l'inclusion des partis politiques minoritaires dans le système général de bonne gouvernance¹⁶⁷ ». Une telle inclusion a forcément des conséquences sur la

configuration ethnique du paysage politique, tel que défini par le texte fondamental.

Secundo, la Constitution exige l'inclusion, mais aussi la protection des groupes ethniques dans le « système général de bonne gouvernance ». Ce second principe reconnaît expressément l'existence des groupes ethniques et veut leur accorder une place constitutionnelle dans le fonctionnement global du futur régime. *Tertio*, la norme suprême appelle à une restructuration du système national de sécurité avec pour objectif de garantir notamment la sécurité des minorités ethniques. La reconnaissance constitutionnelle des groupes ethniques est clairement insuffisante, le constituant impose aussi une réponse sécuritaire pour mieux protéger les groupes ethniques minoritaires.

Si le préambule pose les orientations générales pour une reconnaissance effective des ethnies, le corps du texte fondamental n'est pas en reste. En effet, dès le titre premier, et à l'article 1^{er}, le constituant reconnaît la diversité ethnique du pays et enjoint son respect¹⁶⁸. Sans citer les

¹⁶² Selon l'expression du Pr Dodzi Kokoroko, « L'idée de constitution en Afrique », *précité*.

¹⁶³ On peut ainsi dire qu'il s'agit d'une « sociologie du droit constitutionnel », selon la formule de Jacques Chevallier, « Pour une sociologie du droit constitutionnel » in *Mélanges en l'honneur de Michel Troper, L'architecture du droit*, Paris, Economica, 2006, p.283 et suivants.

¹⁶⁴ Laurent Sermet, « Les manifestations constitutionnelles de l'identité », *Études océan Indien*, 49-50 | 2013, mis en ligne le 24 septembre 2015, consulté le 30 septembre 2018. URL : <http://oceanindien.revues.org/1947> ; DOI : 10.4000/oceanindien.1947.

¹⁶⁵ La formulation exacte du 10^e tiret du préambule est la suivante : « Réaffirmant notre détermination inébranlable à mettre un terme aux causes profondes de l'état continu de la violence ethnique et politique, de génocide et d'exclusion, d'effusion de sang, d'insécurité et d'instabilité politique, qui ont plongé le peuple dans la détresse et la souffrance et compromettent gravement les perspectives de

développement économique et la réalisation de l'égalité et de la justice sociale dans notre pays ».

¹⁶⁶ Le 11^e tiret du préambule prévoit que : « Considérant que pour atteindre ce résultat, les principes constitutionnels et légaux suivants doivent être garantis :

L'établissement et l'implantation d'un système de gouvernance démocratique ;

L'inclusion des partis politiques minoritaires dans le système général de bonne gouvernance ;

La protection et l'inclusion des groupes ethniques, culturels et religieux minoritaires dans le système général de bonne gouvernance ;

La restructuration du système national de sécurité et de justice afin de garantir la sécurité de tous les burundais, y compris les minorités ethniques ».

¹⁶⁷ Ce principe fera l'objet de développements plus importants dans la sous-partie B de la présente partie concernant le partage du pouvoir.

¹⁶⁸ Article 1^{er} de la Constitution du Burundi prévoit que : « Le Burundi est une République indépendante, souveraine, laïque, démocratique, unitaire [unie] et respectant sa diversité ethnique et religieuse ».

différentes allusions indirectes du constituant à l'ethnie, et sans empiéter sur les aspects constitutionnels liés au partage du pouvoir ; on peut d'ores et déjà affirmer que le constituant Burundais reconnaît sans ambiguïté le caractère pluriethnique de l'État Burundais et veut l'utiliser pour en faire un atout du vivre ensemble. Par conséquent, la Constitution Burundaise est un « traceur de son identité¹⁶⁹ », dans la mesure où « elle reflète et exprime (...) un élément d'une identité nationale. Et pas seulement une identité de nature institutionnelle (...) [mais elle peut aussi] avoir un effet reconnaissant d'identité sociale et culturelle¹⁷⁰ ».

Cette disposition qui reconnaît formellement la diversité ethnique du Burundi – d'ailleurs, similaire à ce qui existe dans le préambule de la Côte d'Ivoire-, la distingue de certains États, dont les constitutions – hypocritement ou stratégiquement -, ne reconnaissent pas l'existence des ethnies, alors que dans les faits, la réalité est toute autre : c'est le cas du Rwanda.

2. Une consécration constitutionnelle plus réservée

On dit de l'opération constituante qu'elle met en œuvre « un renouvellement de la fondation de l'État effectué (...) avec la participation active et consciente de

l'État¹⁷¹ ». Cette participation active et consciente s'est matérialisée dans le cas du Rwanda, par « un processus constituant très ouvert et d'un référendum¹⁷² ». Il n'en demeure pas moins, que cette opération constituante a opté pour une timide reconnaissance des ethnies. En effet, contrairement au Burundi voisin, l'option choisie au Rwanda est celui d'un « modèle égalisateur qui fait des différences et des particularismes des exceptions douteuses et constamment interrogées¹⁷³ ». Ce modèle qui nie les particularismes culturels tire son origine dans « l'universalité de l'homme, sous la forme de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, a été imaginée avant de devenir le texte de référence de l'identité française¹⁷⁴ ».

Le refus d'une consécration constitutionnelle sans ambiguïté de l'ethnie, découle de la volonté des constituants de bâtir une nation Rwandaise débarrassée de *l'a priori* ethnique. Toutefois, la nation ainsi rêvée, pourrait être rangée dans la catégorie dite de la nation objective¹⁷⁵, celle dans laquelle, « les critères s'imposent à la volonté de l'individu : l'histoire, la langue, la race ou la religion¹⁷⁶ ». Ainsi pourrait s'expliquer la présence du point 7 du préambule¹⁷⁷ qui considère comme un privilège le fait d'avoir la même langue, la même culture, autant de critères devant imposer la construction d'un destin commun : d'une nation. Par conséquent, la participation des ethnies ou même des

¹⁶⁹ Selon la formule de Laurent Sermet, « Les manifestations constitutionnelles de l'identité », *précité*, p.2.

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ André Hauriou et Jean Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit., p.319.

¹⁷² Priscilla Yachat Ankut, *The role of constitution-building processes in democratization*, <http://idea.int/conflict/cbp/> (consulté le 22 décembre 2018).

¹⁷³ Laurent Sermet parle ainsi du cas de la France, in, « Les manifestations constitutionnelles de l'identité », *précité*, p.3.

¹⁷⁴ Ibid. .

¹⁷⁵ Concernant ce type de nation, voir, Johann Gottlieb Fichte, *Discours à la nation allemande*, Paris, Éd. Imprimerie Nationale, 1992, pp. 211-235.

¹⁷⁶ Pierre Esplugas, Christophe Euzet, Stéphane Mouton, Jacques Viguié, *Droit constitutionnel*, Paris, Ellipses, 4^e éd., 2008, p.37.

¹⁷⁷ Le point 7 du préambule de la Constitution du Rwanda est formulé de la façon suivante : « *Considérant que nous avons le privilège d'avoir un même pays, une même langue, une même culture et une longue histoire commune qui doivent nous conduire à une vision commune de notre destin* ».

minorités devient « davantage un résultat de la mise en œuvre et de l'adaptation des règles générales du droit électoral que de l'application de règles propres aux minorités¹⁷⁸ », comme au Burundi.

Cependant, la lecture attentive du texte fondamental Rwandais laisse apparaître, de façon certes timide, la reconnaissance d'une diversité ethnique à prendre en compte : c'est notamment le cas dans le préambule, dont le point 2 est une manifestation de la volonté constituante d'éradiquer les divisions ethniques¹⁷⁹.

De même, le corps de la Constitution offre aussi des preuves d'une constitutionnalisation de l'ethnie. Ainsi, on y trouve par exemple des institutions spécialisées dans la lutte contre la distinction ethnique, c'est le cas de la

Commission nationale de l'Unité et de la réconciliation prévue à l'article 178 du texte fondamental¹⁸⁰. Par conséquent, « alors que, officiellement, le pouvoir refuse d'accepter les segments tutsi, hutu et twa comme des éléments politiquement pertinents, il est clair que dans la pratique, ce même pouvoir fait preuve d'une remarquable attention à la représentativité des institutions et au principe de la proportionnalité¹⁸¹ ».

Finalement, après le génocide, « le Rwanda [tenait] à se présenter comme un État-nation, alors même que l'on sait que cette conception est très difficilement adaptable au contexte africain¹⁸² ». En témoigne, l'article 9¹⁸³ prohibe expressément le « multipartisme ethnique¹⁸⁴ ». Cependant, cette volonté

¹⁷⁸ Selon la formulation de la Commission Européenne pour la démocratie par le droit, *Rapport sur les règles électorales et les actions positives en faveur de la participation des minorités nationales aux processus de décisions dans les pays européens*, Venise, 11-12 mars 2005, CD-AD (2005)009, citations p.4 et 5.

¹⁷⁹ Le point 2 du préambule de la Constitution du Rwanda prévoit que : « Résolus à combattre l'idéologie du génocide et toutes ses manifestations ainsi qu'à éradiquer les divisions ethniques et régionales et toute autre forme de divisions ».

¹⁸⁰ L'article 178 de la Constitution Rwandaise pose que : « La Commission Nationale de l'Unité et la Réconciliation est une institution nationale indépendante chargée notamment de :

1° concevoir et coordonner le programme national pour la promotion de l'unité et la réconciliation nationales ;
2° mettre en place et développer les voies et moyens de nature à restaurer et consolider l'unité et la réconciliation parmi les Rwandais ;
3° éduquer et sensibiliser la population rwandaise à l'unité et la réconciliation nationales ;
4° effectuer des recherches, organiser des débats, diffuser des idées et faire des publications sur la paix, l'unité et la réconciliation nationales ;
5° formuler des propositions sur les meilleures actions susceptibles d'éradiquer les divisions entre les Rwandais et renforcer l'unité et la réconciliation nationales ;
6° dénoncer et combattre les actes, les écrits et le langage susceptibles de véhiculer toute forme de discrimination, d'intolérance et de xénophobie ».

¹⁸¹ Stef Vandeginiste et Luc Huyse, « Approches consociatives dans le cadre du Rwanda », in F. Reyntjens et S. Maryse (éd.), *L'Afrique des grands lacs, dix ans de transitions conflictuelles. Annuaire 2005-2006*, Paris, L'Harmattan, pp.181.

¹⁸² Virginie Saint-James, « La constitution actuelle du Rwanda et la représentation politique de l'Etat après le génocide », *précité*, p.4.

¹⁸³ L'Article 9 de la Constitution Rwandaise prévoit que : « L'Etat Rwandais s'engage à se conformer aux principes fondamentaux suivants et à les faire respecter :

1° la lutte contre l'idéologie du génocide et toutes ses manifestations ;
2° l'éradication des divisions ethniques, régionales et autres et la promotion de l'unité nationale ;
3° le partage équitable du pouvoir ;
4° l'édification d'un Etat de droit et du régime démocratique pluraliste, l'égalité de tous les Rwandais et l'égalité entre les femmes et les hommes reflétée par l'attribution d'au moins trente pour cent des postes aux femmes dans les instances de prise de décision ;
5° l'édification d'un Etat voué au bien-être de la population et à la justice sociale ;
6° la recherche permanente du dialogue et du consensus ».

¹⁸⁴ Nous empruntons l'expression à Virginie Saint-James, « La constitution actuelle du Rwanda et la représentation politique de l'Etat après le génocide », *précité*, p.8.

demeure confrontée à la réalité sociologique du pays, ce qui explique cette constitutionnalisation timorée de l'ethnie. Dans le même temps, la référence à l'ethnie demeure timide en matière de partage de pouvoir, alors qu'elle est réelle concernant le Burundi.

B. Un enjeu constitutionnel : The power-sharing !

« La démocratie est caractérisée par la participation des citoyens à la gestion des affaires de la cité, au pouvoir¹⁸⁵ ». C'est dans ce sens qu'il faut comprendre les articles 7 de la Constitution du Burundi¹⁸⁶ et 2 du texte fondamental Rwandais¹⁸⁷ ; l'un et l'autre attribuent le pouvoir et son exercice au peuple¹⁸⁸. Or, en démocratie le peuple c'est d'abord sa majorité, c'est elle qui répond à la place de l'ensemble. Dès lors, on aboutit au risque de la « tyrannie de la majorité¹⁸⁹ ». Pour Tocqueville, « la toute-puissance (...) semble en soi une chose mauvaise et dangereuse. Son exercice (...) paraît au-dessus des forces de l'homme, quel qu'il soit, et [seul] Dieu qui puisse sans danger être tout-puissant, parce que sa sagesse et sa justice sont toujours égales à

son pouvoir¹⁹⁰ ». Il est donc indispensable d'éviter la tyrannie de la majorité. Dans ce sens, Clément Attlee, considérait que : « la démocratie n'est pas simplement la loi de la majorité, c'est la loi de la majorité respectant comme il convient le droit des minorités¹⁹¹ ». C'est aussi le point de vue d'Albert Camus, lorsqu'il affirmait que : « la démocratie, ce n'est pas la loi de la majorité, mais la protection de la minorité¹⁹² ». Cette idée « fondé[e] sur le régime majoritaire adversatif à l'exemple anglo-saxon¹⁹³ », est celle qui a été introduite en Afrique. Constatons en effet, que « la démocratisation a été réduite à l'introduction d'un régime politique fort inspiré par le modèle britannique ou l'opposition minoritaire est totalement exclue du pouvoir¹⁹⁴ ». Or, selon le constat du politologue Arthur Lewis, ce type de régime démocratique « a échoué dans les sociétés plurielles ou hétérogènes¹⁹⁵ » ; ce qui explique sans doute le choix des constituants Burundais et Rwandais après les accords d'Arucha.

À la recherche d'un modèle de démocratie¹⁹⁶, « la démocratie à l'africaine¹⁹⁷ » fait la part belle au dialogue et au consensus. Cette inclinaison au

¹⁸⁵ Philippe Ardant, Bertrand Mathieu, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, op.cit., p.181.

¹⁸⁶ L'article 7 de la Constitution du Burundi dispose que : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce, soit directement par la voie du référendum, soit indirectement par ses représentants.*

Aucune partie du peuple, aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice ».

¹⁸⁷ L'article 2 de la Constitution Rwandaise pose que : « *Tout pouvoir émane du peuple. Aucune partie du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice. La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce directement par la voie du référendum ou par ses représentants* ».

¹⁸⁸ Le peuple y est considéré comme le souverain primaire, seul détenteur du pouvoir qu'il délègue à ses représentants et exerce ponctuellement via le référendum.

¹⁸⁹ Alexis Tocqueville, *La démocratie en Amérique*, vol I (Deuxième Partie : Chapitre VII), publié en 1835, pp. 3 à 6.

¹⁹⁰ Ibid.

¹⁹¹ Clément Attlee, Discours, 12 septembre 1945.

¹⁹² Voir sur le sujet, Pierre-Louis Rey, « Le pari démocratique d'Albert Camus », *Revue d'histoire littéraire de la France*, 2006/2 Vol. 106 | pages 271 à 284.

¹⁹³ Stef Vandeginiste et Luc Huyse, « Approches consociatives dans le cadre du Rwanda », *précité*, pp.179.

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Arthur Lewis, *Politics in West Africa*, London, Georges Allen and Unwin, Oxford University Press, 1965 - Africa, West - 90 pages.

¹⁹⁶ Selon la formule Patrick Quantin, in, « La démocratie en Afrique à la recherche d'un modèle », *Pouvoirs*, 2009/2 n° 129 | pages 65 à 76.

¹⁹⁷ Biléou Sakpane-Gbati, « La démocratie à l'africaine », *Éthique publique* [En ligne], vol. 13, n° 2 | 2011, mis en ligne le 30 octobre 2012, consulté le 27 février 2019.

« partage du pouvoir » autrement dit *Power Sharing* dans une sorte de consensus, est encore plus prononcée dans les États victimes de la violence ethnique. De cette manière, le préambule de la Constitution du Burundi réaffirme l'engagement du peuple Burundais à construire « un ordre politique et un système de gouvernement inspiré des réalités [du] pays et fondé sur les valeurs (...) de l'unité, de solidarité, de compréhension mutuelle, de tolérance et de coopération entre les différents groupes ethniques de [la] société ».

Au Rwanda, le point 6 du préambule est encore plus prolix, en posant la nécessité de « bâtir un État de droit fondé sur le respect des libertés et droits fondamentaux de la personne, la démocratie pluraliste, le partage équitable du pouvoir, la tolérance et la résolution des problèmes par le dialogue ».

Finalement, l'objectif visé par les deux constitutions était d'instaurer une démocratie consensuelle ou consociative¹⁹⁸ avec pour finalité, « atteindre à la fois la démocratie et la coexistence pacifique dans une société divisée¹⁹⁹ ». Cependant, comme dans le cas de la consécration constitutionnelle de l'ethnie, on peut distinguer un partage ethnique constitutionnellement affirmé et un autre timidement assumé.

1. Un régime consociatif constitutionnellement affirmé

Lors de la signature de l'Accord d'Arusha, la question qui se posait avec acuité était celle de l'instauration d'un régime démocratique stable dans une société plurale, divisée par des violences ethniques. La réponse fut trouvée dans la mise en place d'un régime consociatif²⁰⁰.

Partant d'une analyse des régimes en vigueur dans les pays comme la Suisse, le Liban, la Malaisie ou encore la Belgique, Arend Lijphart a théorisé le régime consociatif comme celui pouvant permettre l'installation et le maintien d'un système démocratique et stable dans une société plurale²⁰¹. Il s'agit en quelque sorte d'une « démocratie de compromis²⁰² ».

« Le consociatisme est [donc] une variante démocratique, adoptée par les pays aux populations hétérogènes dans lesquels des clivages ont tendance à engendrer des divisions profondes susceptibles de renverser la structure étatique²⁰³ ». Ce régime démocratique s'organise autour d'un certain nombre de piliers et principalement, « l'abandon du principe majoritaire, sur base duquel une simple majorité politique suffit pour contrôler la prise de décision politique²⁰⁴ ». C'est donc d'une certaine manière, la remise en cause de la démocratie majoritaire telle qu'elle se conçoit habituellement.

¹⁹⁸ Stef Vandeginste, *Théorie consociative et partage du pouvoir au Burundi*, Institut de politique et de gestion du développement, Université d'Anvers, 2006.

¹⁹⁹ Arend Lijphart, « Non-majoritarian democracy : A comparison of federal and consociational theories », *Pubtus*, vol.2, n°15, 1985.

²⁰⁰ Pour des développements récents sur la démocratie consociative, consulter, Julien Lacabanne, *La démocratie consociative*, éd., Persée, Collection. L'arbre du savoir, 2016, 228 pages.

²⁰¹ Arend Lijphart, « Democracy and plural Societies. A Comparative Exploration, New Haven », London, Yale, University Press, p.1.

²⁰² Selon l'expression de Philippe Lauvaux qui décrit ainsi les régimes en vigueur aux USA et en Suisse, in, *Les grandes démocraties contemporaines*, op. cit., p.258.

²⁰³ Fadia Kiwan, « Liban : les effets pervers du système consociatif », *L'orient-Le Jour*, 25/05/2018. Consulté en ligne le 22 mars 2019 : <https://www.lorientlejour.com/article/1117548/les-effets-du-systeme-consociatif.html>

²⁰⁴ Stef Vandeginste, *Théorie consociative et partage du pouvoir au Burundi*, précité, p.6.

Concrètement, la Constitution organise un partage de pouvoir et un consensus autour des secteurs clés de la gouvernance démocratique. Dans le cadre de la Constitution Burundaise, il convient de voir comment s'organise le partage ethnique du pouvoir au sein de l'exécutif, du législatif, du judiciaire et des structures de maintien de l'ordre.

Il est acquis aujourd'hui que « la séparation des pouvoirs constitue le principe essentiel de l'organisation du pouvoir au sein de l'État²⁰⁵ » ; ainsi, notait Frédéric Rouvillois, « sa finalité est [d'] assurer un équilibre au sein de l'État afin de garantir la stabilité constitutionnelle, mais surtout de protéger les droits des sujets d'éventuels abus du pouvoir²⁰⁶ ». Inspirée par les accords d'Arusha, la première mission de la constitution était de veiller aux équilibres ethniques afin d'assurer la stabilité au pays. Dans le cas du Burundi, la consécration du principe était cousue du fil rouge ethnique.

Concernant le pouvoir exécutif, dont l'article 93 rappelle qu'il est composé du président de la République, d'un vice-président et des membres du Gouvernement²⁰⁷, c'est le président de la

République qui est le principal architecte de la structuration institutionnelle. Il n'existe pas véritablement de règle de partage puisque la fonction est unique dans son genre. En revanche, dès lors qu'il est élu au suffrage universel direct, le constituant a pris soin de diversifier le parrainage. Par conséquent, l'article 100 qui impose le parrainage par un groupe de deux cents personnes, exige aussi parallèlement que soit tenu compte des composantes ethniques. Il s'agit d'éviter que seuls les membres d'une ethnie parrainent un candidat, peut-être, futur président de la République, issu de leur ethnie²⁰⁸.

En revanche, concernant le vice-président, nommé par le président de la République, conformément à l'article 123²⁰⁹, il doit appartenir à un groupe ethnique différent comme l'impose l'article 124²¹⁰. Il s'agit d'assurer une représentativité efficiente de l'ensemble des ethnies au plus haut sommet de l'État. Ainsi, dans l'objectif de maintenir cette représentativité, en cas de démission où toute autre cause de cessation de fonctions, le remplaçant doit être de la même ethnie que son prédécesseur comme le dispose l'article 128²¹¹.

²⁰⁵ Pierre Esplugas, Christophe Euzet, Stéphane Mouton, Jacques Viguier, *Droit constitutionnel*, p.154.

²⁰⁶ Frédéric Rouvillois, *Droit constitutionnel. Fondements et pratiques*, Champs Université, 4^e éd., 2015, p.174.

²⁰⁷ L'article 93 de la Constitution du Burundi pose que : « *Le pouvoir exécutif est exercé par un président de la République, deux vice-présidents de la République et les membres du Gouvernement* ».

²⁰⁸ L'article 99 de la Constitution du Burundi prévoit que : « *Chaque candidature aux élections présidentielles doit être parrainée par un groupe de deux cents personnes formé en tenant compte des composantes ethniques et du genre.*

Les membres du groupe de parrainage doivent eux-mêmes réunir les conditions de fond requises pour l'éligibilité aux élections législatives ».

²⁰⁹ L'article 123 de la Constitution du Burundi dispose que : « *Les vice-présidents sont nommés par le président de la République après approbation*

préalable de leur candidature par l'Assemblée nationale et le Sénat votant séparément et à la majorité de leurs membres. Ils sont choisis parmi les élus ».

²¹⁰ L'article 124 de la Constitution du Burundi avant la révision de 17 mai 2018, prévoyait deux vice-présidents venant d'ethnies différentes. Il n'existe aujourd'hui qu'un seul Vice-président, venant d'une ethnie différente de celle de l'occupant du palais présidentiel.

²¹¹ Alors que l'article 127 de la Constitution du Burundi avant la révision de 2018 prévoyait expressément le remplacement par une personnalité de la même ethnie en cas de démission du vice-président ; le nouvel article 128 est assez silencieux sur la question. La formule utilisée est celle de « le Vice-président est nommé suivant la même procédure que celle de son prédécesseur ». Cette imprécision peut être source de conflits d'interprétation dans l'avenir.

Pour ce qui est du Gouvernement – entendu comme « une instance collégiale, qui dispose en propre d'un certain nombre d'attributions ²¹² » -, suivant la lettre de la constitution, il doit être composé de sorte que tous les Burundais y soient représentés et qu'il les représente tous (Art.16)²¹³. Ainsi, le président de la République qui dispose du pouvoir de nomination des ministres (Art.109) doit tenir compte des obligations constitutionnelles concernant l'appartenance ethnique des membres de la future équipe gouvernementale. Dans ce sens, l'article 128 établit une répartition ethnique des ministres : on y apprend que 60% d'entre eux doivent être issus de l'ethnie Hutu et les 40% restants de l'ethnie Tutsi²¹⁴. Par conséquent, le pouvoir de nomination présidentiel est encadré par l'impératif ethnique.

Dans le même sens, une attention particulière est accordée aux ministères régaliens, notamment ceux du maintien d'ordre. De cette façon, l'article 135 exige une différence ethnique entre les titulaires du ministère de la force de défense nationale

et celui du ministère de la police nationale²¹⁵. Cette disposition se justifie par les atrocités perpétrées dans le passé par les forces de l'ordre à l'endroit des populations originaires d'ethnies différentes de celle du titulaire du poste ministériel. L'idée ici était de contrebalancer les effets d'une décision ethnique.

Le Gouvernement c'est aussi l'administration dans son ensemble, ainsi, exige-t-on le maintien de l'équilibre ethnique dans les nominations en son sein (Art.148)²¹⁶. De même, concernant la décentralisation, l'article 144 exige au Gouverneur de province d'être natif du territoire qu'il est appelé à administrer²¹⁷.

Quant au Parlement, les règles relatives au partage ethnique du pouvoir sont aussi importantes que concernant le Gouvernement. Plusieurs observations doivent être faites. D'abord, le Parlement est l'expression de la représentativité du peuple, il doit donc être le plus représentatif possible pour assumer sa vocation de « Parlement évaluateur ²¹⁸ ». Pour respecter cette « exacte » représentativité, l'article

²¹² Frédéric Rouvillois, *Droit constitutionnel. 2. La V^e République*, Paris, Flammarion, 4^e éd., Nouvelle édition, 2014, p.225.

²¹³ L'article 16 de la Constitution du Burundi dispose que : « *Le Gouvernement burundais doit être composé de sorte que tous les Burundais y soient représentés et qu'il les représente tous ; que chacun ait des chances égales d'en faire partie ; que tous les citoyens aient accès aux services publics et que les décisions et les actions du Gouvernement recueillent le plus large soutien possible* ».

²¹⁴ L'article 129 de la Constitution du Burundi prévoit que : « *Le Gouvernement est ouvert à toutes les composantes ethniques. Il comprend au plus 60% de ministres et de vice-ministres hutu et au plus 40% de ministres et de vice-ministres tutsi. Il est assuré un minimum de 30% de femmes.*

Les membres proviennent des différents partis politiques ayant réuni plus d'un vingtième des votes et qui le désirent. Ces partis ont droit à un pourcentage, arrondi au chiffre inférieur, du nombre total de ministres au moins égal à celui des sièges qu'ils occupent à l'Assemblée nationale.

Lorsque le président révoque un ministre, il est procédé à son remplacement après consultation de son parti politique de provenance ».

²¹⁵ L'article 130 de la Constitution du Burundi pose que : « *Le président de la République après consultation des deux vice-présidents de la République veille à ce que le ministre chargé de la force de défense nationale ne soit pas de la même ethnie que le ministre responsable de la police nationale* ».

²¹⁶ L'article 148 de la Constitution du Burundi prévoit que : « *Les membres du Gouvernement font ou proposent les nominations dans l'administration publique et aux postes diplomatiques en prenant en compte la nécessité de maintenir un équilibre ethnique, régional, politique et entre les genres* ».

²¹⁷ L'article 144 de la Constitution du Burundi dispose que : « *Le Gouverneur de province doit être burundais civil, natif, établi ou ressortissant de l'entité territoriale qu'il est appelé à administrer. Il est nommé par le président de la République après consultation avec les vice-présidents de la République et confirmation par le Sénat* ».

²¹⁸ Nous empruntons l'expression Jean-Pierre Duprat, in, « *Le Parlement évaluateur* », *Revue internationale de droit comparé*, 1998, pp.551 et suivantes.

169²¹⁹ exige que l'Assemblée nationale soit composée d'au moins cent députés à raison de 60% d'Hutu, 40% de Tutsi et de trois députés issus de l'ethnie Twa. Cependant, dans le cas où le vote ne reflétait pas les exigences constitutionnelles, l'alinéa 2 du même article prévoit un redressement des déséquilibres au moyen d'un mécanisme de cooptation qui est prévu par le code électoral. L'idée étant de garantir le respect des équilibres ethniques tels que constitutionnellement prévus. En clair, il s'agit d'un « pouvoir de correction des résultats électoraux²²⁰ », ce qui confirme la banalisation du fait électoral. Dans ce sens, Stéphane Bolle considère, qu'il s'agit d'une substitution de « l'expression libre du suffrage par le fait du prince²²¹ ». Toutefois, pour assurer la représentativité ainsi recherchée, il est institué un scrutin sur liste bloquée à la représentation proportionnelle dont les vertus sur la représentativité sont incontestables²²². Soulignons tout de même que la proportionnelle ne permet pas à elle

seule d'assurer l'équilibre ethnique, c'est pourquoi, l'article 185 impose aussi le caractère multiethnique des listes. Ainsi, seuls deux tiers sur trois des candidats inscrits sur une liste peuvent appartenir à la même ethnie²²³.

Nous savons que le Parlement Burundais est bicaméral (Art.152), ainsi, la seconde chambre qui est le Sénat est aussi concerné au premier chef par l'équilibre ethnique. En effet, dès sa composition, prévue par l'article 185, il doit refléter la diversité ethnique²²⁴; Ainsi, les délégués provinciaux le composant doivent provenir des communautés ethniques différentes. De même que trois personnes issues de l'ethnie Twa doivent aussi en être membre. Outre sa composition ethniquement diversifiée, le Sénat dispose d'une compétence capitale qui est celle de contrôler l'application des dispositions constitutionnelles exigeant la représentativité ethnique²²⁵. Par conséquent, le sort de l'ensemble du

²¹⁹ L'alinéa 1 de l'article 169 de la Constitution du Burundi pose que : « *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 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 susvisés, il est procédé au redressement des déséquilibres y afférents au moyen du mécanisme de cooptation prévu par le code électoral.

Le nombre de candidats à élire par circonscription est fixé par la loi électorale proportionnellement à la population ».

²²⁰ Stéphane Bolle, « Faveur et Constitution, aujourd'hui en Afrique », in Gilles J. Guglielmi (dir.), *Les faveurs du droit*, Paris, PUF, 2009.

²²¹ Ibid.

²²² Sur la proportionnelle de façon générale, voir, Jacques Levy, « Un mode de scrutin partagé pour rénover la démocratie représentative », *Tribune dans Libération*, 8 mars 2018, consulté, le 15 janvier 2019. En ligne :

https://www.libération.fr/debats/2018/03/08/un-mode-de-scrutin-partage-pour-renover-la-democratie-representative_1634694.

²²³ L'article 185 de la Constitution du Burundi prévoit que : « *Les élections des députés se déroulent suivant le scrutin des listes bloquées à la représentation proportionnelle. Ces listes doivent avoir un caractère multiethnique et tenir compte de l'équilibre entre les hommes et les femmes. Pour trois candidats inscrits à la suite sur une liste, deux seulement peuvent appartenir au même groupe ethnique, et au moins un sur quatre doit être une femme* ».

²²⁴ L'article 185 de la Constitution du Burundi pose 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 ;

3) Les anciens Chefs d'État ».

²²⁵ L'alinéa 5 de l'article 187 de la Constitution du Burundi pose que : « *Le Sénat est doté des compétences suivantes: 5) Contrôler l'application des dispositions constitutionnelles exigeant la représentativité ethnique et de genre et l'équilibre dans toutes les structures et les institutions de l'État notamment l'administration publique et les corps de défense et de sécurité* ».

dispositif consociatif repose sur la vigilance des sénateurs.

Pour ce qui est du pouvoir judiciaire - troisième pouvoir -, il n'échappe pas aux exigences constitutionnelles d'équilibre ethnique. Pour ce faire, deux points doivent être soulignés.

D'abord, les dispositions de l'article 213 qui exigent d'une part, qu'elle reflète dans sa structuration, la composition de la population Burundaise ; et d'autre part, qu'on tienne compte de l'équilibre ethnique dans le recrutement des magistrats²²⁶.

Ensuite, les recommandations de l'article 222 concernant le Conseil supérieur de la magistrature²²⁷ – véritable plaque tournante de la justice – qui imposent la prise en compte de l'équilibre ethnique dans la composition des membres du Conseil. Toutefois, contrairement au Parlement, où il existe des pourcentages constitutionnels de représentativité ethnique, concernant le Conseil, l'encadrement ethnique n'est pas aussi strict.

Enfin, le dernier pilier institutionnel concerné par l'équilibre et le partage

ethnique du pouvoir ce sont les forces de défense nationale. Il faut dire que « par rapport au concept de démocratie consociative, l'accord d'Arusha a introduit une donne supplémentaire en prenant en considération le secteur de la sécurité (...) en raison de la longue histoire de pouvoir militaire au Burundi et du putsch de l'armée tutsie de 1993²²⁸». Ainsi, l'article 247 impose aux corps de défense et de sécurité de refléter la volonté résolue des Burundais²²⁹. En même temps, son second alinéa exige aux corps de défense et de sécurité d'être au service du peuple burundais pour sa protection. Mais, la principale innovation découle de l'article 263 qui limite le pourcentage d'une ethnie dans l'armée à moins de 50% pendant une durée à déterminer par le Sénat. L'objectif est clair : éviter que l'armée majoritairement composée d'un groupe ethnique ne se mette au service de cette ethnie et non de l'ensemble du peuple, favorisant la perpétration d'un coup d'État ethnique²³⁰.

²²⁶ L'article 258 de la Constitution Burundaise pose que : « *Le pouvoir judiciaire est structuré de façon à refléter dans sa composition l'ensemble de la population.*

Les procédures de recrutement et nomination dans le corps judiciaire obéissent impérativement au souci de promouvoir l'équilibre régional, ethnique et l'équilibre entre genres ».

²²⁷ L'article 217 de la Constitution du Burundi prévoit que : « *Le Conseil supérieur de la magistrature est équilibré sur le plan ethnique, régional et entre les genres. Il comprend :*

- cinq membres désignés par le Gouvernement ;
- trois juges des juridictions supérieures ;
- deux magistrats relevant du ministère public ;
- deux juges des tribunaux de résidence ;
- trois membres exerçant une profession juridique dans le secteur privé.

Les membres de la deuxième, troisième et quatrième catégorie sont élus par leurs pairs ».

²²⁸ Coalition Burundaise pour la Cour Pénale Internationale (CB-CPI), «Le processus de révision de la constitution comme une menace à la minorité politique et ethnique au Burundi », *Rapport du Mois de Mars 2018*, p.10.

²²⁹ L'article 247 de la Constitution Burundaise pose que : « *Les corps de défense et de sécurité doivent refléter la volonté résolue des Burundais, en tant qu'individus et en tant que nation, de vivre égaux, dans la paix et l'harmonie. Ils doivent enseigner à leurs membres à agir en conformité avec la Constitution et les lois en vigueur, ainsi qu'avec les conventions et accords internationaux auxquels le Burundi est partie, et exiger d'eux qu'ils respectent ces textes.*

Les corps de défense et de sécurité sont au service du peuple burundais. Ils doivent être un instrument de protection de tout le peuple burundais et tout le peuple doit se reconnaître en eux ».

²³⁰ L'article 263 de la Constitution du Burundi précise que : « *Les corps de défense et de sécurité sont ouverts sans discrimination à tous les citoyens burundais désireux d'en faire partie. Leur organisation est basée sur le volontariat et le professionnalisme.*

Pendant une période à déterminer par le Sénat, les corps de défense et de sécurité ne comptent pas plus de 50 % de membres appartenant à un groupe ethnique particulier, compte tenu de la nécessité d'assurer l'équilibre ethnique et de prévenir les actes de génocide et les coups d'État ».

La constitution de 2005, largement inspiré de l'accord d'Arusha, comportait « des compromis qui avaient contribué à atténuer les vieux antagonismes²³¹ » au Burundi. L'introduction d'une « dose de contre-pouvoirs en faveur de la minorité tutsie, pour compenser l'impossibilité d'une alternance ethnique au pouvoir²³² » a favorisé une période de stabilité institutionnelle semblant donner raison aux auteurs du régime consociatif. Mais depuis, le régime, est mis à rude épreuve avec la révision constitutionnelle de 2018, faisant craindre un retour en force de l'antagonisme ethnique.

2. Une démocratie consensuelle timidement assumée

Dans l'objectif de sortir de l'instabilité politique et de mettre fin au conflit ethnique, le Rwanda a opté pour un système de partage du pouvoir, mais contrairement au Burundi, il n'a pas assumé constitutionnellement une telle option. En effet, de façon minutieuse, la Constitution Rwandaise encourage les acteurs politiques à partager le pouvoir. Cependant, ledit partage ne repose pas sur des considérations ethniques que la Constitution veut éradiquer. Ceci s'explique sans doute par le fait que « l'unité nationale est conçue comme l'un des objectifs principaux à atteindre²³³ ». Toutefois, quelques indices

laissent penser qu'une telle orientation, dans la configuration sociologique de ce pays, ne peut marcher sans la prise en compte de l'ethnicité.

L'article 9 pose clairement cette volonté de partage du pouvoir. En effet, en posant dans son alinéa 3 l'obligation de faire respecter le partage équitable du pouvoir, le constituant n'entendait pas reproduire les erreurs du passé en confiant le pouvoir politique exclusivement au vainqueur des élections. Cependant, si le partage du pouvoir est consacré, l'article demeure silencieux quant aux acteurs du partage. Un tel silence est étonnant dans la mesure où concernant les femmes, dans le point 4 du même article, le constituant fixe des objectifs chiffrés en appelant à l'attribution d'au moins trente pour cent des postes aux femmes dans les instances de prise de décision pour respecter le principe d'égalité homme et femme tel que constitutionnellement consacré²³⁴. Dès lors, pourquoi le silence concernant le partage équitable du pouvoir ? Nous postulons que dans sa volonté de faire disparaître les ethnies au Rwanda, les constituants n'ont pas voulu inscrire nommément le partage ethnique du pouvoir au sein de la Constitution. En revanche, ils ont contourné la difficulté en mettant en avant le partage politique du pouvoir. Cette opération de transfert a consisté d'abord à récuser les partis politiques ethniques : ainsi, l'article

²³¹ Coalition Burundaise pour la Cour Pénale Internationale (CB-CPI), «Le processus de révision de la constitution comme une menace à la minorité politique et ethnique au Burundi », *précité*, p.9.

²³² Ibid., p.8.

²³³ Mahmood Mamdani, « From Conquest to Consent as the Basis of State Formation : Reflection on Rwanda », *New Left Review*, 1996, pp.33-34.

²³⁴ L'article 9 de la Constitution Rwandaise dispose que : « L'Etat Rwandais s'engage à se conformer aux principes fondamentaux suivants et à les faire respecter :

1° la lutte contre l'idéologie du génocide et toutes ses manifestations ;

2° l'éradication des divisions ethniques, régionales et autres et la promotion de l'unité nationale ;

3° le partage équitable du pouvoir ;

4° l'édification d'un Etat de droit et du régime démocratique pluraliste, l'égalité de tous les Rwandais et l'égalité entre les femmes et les hommes reflétée par l'attribution d'au moins trente pour cent des postes aux femmes dans les instances de prise de décision ;

5° l'édification d'un Etat voué au bien-être de la population et à la justice sociale ;

6° la recherche permanente du dialogue et du consensus ».

54 de la Constitution a formellement interdit aux partis de s'identifier aux régions ou encore aux ethnies. Ensuite, l'alinéa 2 du même article a exigé que le recrutement des militants et la composition des instances reflètent l'unité nationale²³⁵. Dès lors que le transfert du partage de pouvoir ethnique vers le partage du pouvoir politique est opéré, on comprend mieux l'exigence de l'article 58 qui oblige le président de la République et le président de la chambre des députés d'être issus de formations politiques différentes²³⁶.

D'autres indices permettent de constater la présence de l'ethnie dans le partage du pouvoir sans être nommé. Par exemple, l'article 77²³⁷ institue la proportionnelle

comme mode de scrutin, ce qui est un élément du régime consociatif, en ce qu'il permet une meilleure représentativité des minorités. De façon plus surprenante, le même article exige que la composition de la liste prenne en compte le principe de l'unité nationale. Une telle formulation confirme cette idée de partage de pouvoir ethnique sans l'assumer. En effet, la prise en compte de l'unité nationale est une autre façon de parler de la diversité ethnique dans la constitution des listes. Dans le même sens, l'article 82 exige la prise en compte du principe de l'unité nationale dans la composition des organes chargés de désigner les Sénateurs²³⁸.

²³⁵ L'article 54 de la Constitution du Rwanda pose que : « *Il est interdit aux formations politiques de s'identifier à une race, une ethnie, une tribu, un clan, une région, un sexe, une religion ou à tout autre élément pouvant servir de base de discrimination. Les formations politiques doivent constamment refléter, dans le recrutement de leurs adhérents, la composition de leurs organes de direction et dans tout leur fonctionnement et leurs activités, l'unité nationale et la promotion du « gender ».* »

²³⁶ L'article 58 de la Constitution dispose que : « *Le Président de la République et le Président de la Chambre des Députés proviennent des formations politiques différentes.* »

²³⁷ L'article 77 de la Constitution Rwandaise dispose que : «

Sans préjudice des dispositions de l'article 76 de la présente Constitution, les membres de la Chambre des Députés sont élus au suffrage universel direct et secret pour un mandat de cinq ans (5), au scrutin de liste bloquée, à la représentation proportionnelle.

Les sièges restant non attribués après division par le quotient électoral sont répartis entre les listes suivant le « système du plus fort reste ».

La liste est composée dans le respect du principe d'unité nationale énoncé aux articles 9 et 54 de la présente Constitution et du principe d'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives dont il est question à l'article 54 de la présente Constitution.

Les candidats peuvent se présenter sous le parrainage d'une formation politique ou à titre indépendant.

Toute formation politique ou liste individuelle qui n'a pas pu rassembler cinq pour cent (5%) au moins des suffrages exprimés à l'échelle nationale lors des élections législatives ne peut ni avoir de siège à la

Chambre des Députés ni bénéficier des subventions de l'Etat destinées aux formations politiques ».

²³⁸ L'article 82 de la Constitution Rwandaise pose que : « *Le Sénat est composé de vingt-six (26) membres dont le mandat est de huit (8) ans et dont trente pour cent (30 %) au moins sont du sexe féminin ainsi que des anciens Chefs d'Etat qui en font la demande tel que prévu à l'alinéa 4 du présent article.*

Ces vingt-six (26) Sénateurs sont élus ou désignés comme suit :

1° douze (12) membres issus des Provinces et de la Ville de Kigali, à raison d'un membre élu, au scrutin secret par les membres du Comité Exécutif des Secteurs ainsi que les membres des Conseils de Districts et Villes composant chaque Province et la Ville de Kigali ;

2° huit (8) membres nommés par le Président de la République qui veille en outre à ce que soit assurée la représentation de la communauté nationale historiquement la plus défavorisée ;

3° quatre (4) membres désignés par le Forum des formations politiques ;

4° un (1) membre issu des Universités et Instituts d'enseignement supérieur publics ayant au moins le grade académique de Professeur associé et élu par le corps académique de ces institutions;

5° un (1) membre issu des Universités et Instituts d'Enseignement Supérieurs privés ayant au moins le grade académique de Professeur associé élu par le corps académique de ces institutions.

Les organes chargés de désigner les Sénateurs sont tenus de prendre en considération, l'unité nationale et la représentation des deux sexes.

A leur demande qui est adressée à la Cour Suprême, les anciens Chefs d'Etat deviennent de droit

Pour ne pas conclure, nous dirons, qu'en optant pour un régime égalisateur, niant les particularités ethniques, le constituant s'est piégé ; car confronté à la réalité sociologique du pays, il a dû trouver des artifices pour ne pas nommer l'ethnie dans l'opération de partage de pouvoir. Cependant, il serait injuste de dire qu'au Rwanda, comme au Burundi règne un régime consociatif. Si cela relève de l'évidence dans le second cas²³⁹, dans le premier, il existe une nuance et non la moindre : l'absence de reconnaissance formelle de la diversité ethnique, base du partage de pouvoir dans le cadre d'un régime de consensus dans une société plurale.

membres du Sénat s'ils ont normalement terminé ou volontairement résigné leur mandat.

Les contestations relatives à l'application des articles 82 et 83 de la présente Constitution sont tranchées par la Cour Suprême ».

²³⁹ Voir dans ce sens, René Lemarchand, « Consociationalism and power-sharing in Africa: Rwanda, Burundi and the Democratic Republic of the Congo », *African Affairs*, Vol. 106, N°422, 2007, 1-20 ; Sénat du Burundi, *Résolution portant création d'une Commission sénatoriale d'enquête sur l'état du respect des équilibres au sein de l'administration publique*, 16 juillet 2008 ; Stef Vandeginste, « Burundi : entre le modèle consociatif et sa mise en œuvre », in *F. Reyntjens et S. Marysse (eds)*,

L'Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2007-2008, Paris, L'Harmattan, 2008, 55-75 ; UPRONA, *Dans le contexte burundais, la démocratie majoritaire est préjudiciable à la démocratie*, Bujumbura, 2004 ; Daniel Sullivan, « The missing pillars: a look at the failure of peace in Burundi through the lens of Arend Lijphart's theory of consociational democracy », *Journal of Modern African Studies*, Vol. 43, N° 1, 2005, 75-95 ; Mémorandum de l'Association internationale Survit-Banguka sur les institutions post-transition, Genève, 30 août 2005 ;