

REFLEXION SUR LE CHANGEMENT INSURRECTIONNEL AU BURKINA FASO

Par

Abdoulaye SOMA

Agrégé des Facultés de droit

Professeur de droit public à l'Université Ouaga II

Président de la Société Burkinabé de Droit Constitutionnel (SBDC)

INTRODUCTION

« L'Africain de l'année 2014, c'est le peuple burkinabé ». Aussi inhabituel que cela puisse être, c'est le résultat d'un sondage réalisé par le Magazine « Jeune Afrique »¹. Cette gratification symbolique qui honore les « hommes intèges » comme héros de l'Afrique pour l'année 2014 repose certainement sur la conduite par ce peuple d'un mouvement insurrectionnel qui a mis fin au régime du Président Blaise Compaoré le 31 octobre 2014.

Etymologiquement, le mot « insurrection » dérive du latin « *insurrectio* » qui signifie « se lever (pour attaquer) ». L'insurrection est le mouvement populaire spontané tendant à renverser les pouvoirs publics établis² dans un Etat. En ce sens, les événements survenus au Burkina Faso en fin octobre 2014 peuvent être qualifiés d'insurrectionnels, dans la mesure où ils ont abouti à renverser le régime Compaoré, nonobstant le fait que ce résultat semble n'avoir pas été initialement programmé. La revendication de changement paraît ne

trouver son aboutissement que dans le renversement du système de gouvernance établi, à la suite de l'appel à la désobéissance civile contre lui sur le fondement de l'article 167 de la Constitution. Cet esprit de changement conduit, sans appeler ici les détails et nuances, à considérer le terme insurrection comme synonyme de la révolte, du soulèvement populaire, de la rébellion ou encore de la révolution. Cette dernière est perçue comme un ensemble d'évènements provoquant un changement brusque et habituellement violent de l'ordre politique, économique et social³. L'insurrection, dans certaines de ses diverses formes, peut certes être individuelle ou armée, mais la forme qui nous intéresse ici est celle collective et non armée. C'est ainsi que l'insurrection s'entendra de tout mouvement populaire organisé contre un système de gouvernement établi et tendant à opérer un changement de l'ordre politique, constitutionnel, économique et social global dans un Etat. Le changement qui est recherché par l'insurrection est réputé plus qualitatif que l'ordre préexistant. C'est dans ce sens que Karl Marx y voit l'avènement de l'émancipation

¹

<http://www.jeuneafrique.com/Article/JA2816p018-019.xml0/>, consulté le 14 janvier 2015.

² Charles Debbasch, Jacques Bourdon, Jean-Marie Pontier et Jean-Claude Ricci, *Lexique de politique*, Paris, Dalloz, 7^e édition, 2001, pp.215-216.

³ Michel de Villiers et Armel Le Divellec, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 7^e édition, 2009, p.305.

politique. De même, Alexis de Tocqueville y détecte le mouvement d'achèvement du développement de la démocratie comme état de société⁴.

Dans cette perspective, un changement insurrectionnel est un changement de l'ordre politique, constitutionnel, social et économique impulsé par un soulèvement populaire dans un Etat déterminé. Un tel changement insurrectionnel n'est inédit ni dans l'histoire de l'humanité, ni dans l'histoire de l'Afrique, ni encore dans l'histoire du Burkina Faso. Au plan global, les profondes transformations socio-politiques faites par la révolution française de 1789 sont illustratives de l'universalité de la culture insurrectionnelle⁵. Au plan continental, les récentes révolutions du « printemps arabe » traduisent l'expérience insurrectionnelle continentale africaine⁶. Au plan national, l'histoire politique du Burkina Faso porte les marques encore mémorables du soulèvement populaire du 3 janvier 1966, qui mit fin au régime du Président Maurice Yaméogo qui gouvernait la première République de Haute Volta depuis son indépendance le 5 août 1960⁷.

D'un point de vue de philosophie politique et constitutionnelle, on peut considérer l'insurrection comme la manifestation d'un peuple qui conteste les pratiques et projets de gouvernement de

l'autorité politique établie, qui tend à renverser le mode de gouvernement instauré par ses dirigeants et représentants du moment et à réinvestir un nouvel ordre public de sa souveraineté politique. Sur le plan de la théorie constitutionnelle du pouvoir politique d'Etat, la révolution détruit la légalité constitutionnelle en vigueur pour reconstruire un nouvel ordre constitutionnel meilleur⁸.

C'est là que se révèle la particularité de l'insurrection ou de la révolution burkinabé des 30 et 31 octobre 2014⁹. Elle a consisté en un mouvement populaire apparemment spontané, mais bien organisé et bien structuré. Elle est ponctuée le 28 octobre par la marche des femmes à spatules ; le 29 octobre par l'organisation du dispositif insurrectionnel par la société civile et l'opposition politique et du dispositif sécuritaire anti-insurrectionnel par le gouvernement ; le 30 octobre par l'incendie de l'Assemblée nationale par les manifestants, l'instauration de l'Etat de siège, la dissolution du gouvernement par le Président de la République. Elle aboutit le 31 octobre à la démission du Président Blaise Compaoré et à la prise du pouvoir par le Lieutenant-Colonel Yacouba Isaac Zida, qui a suspendu la Constitution pour le besoin. Le changement insurrectionnel est en marche, dans un contexte politico-juridique et militaire incertain, fait de rebondissements et de suspens dont l'exposé importe peu dans la présente étude. Le fait est que le mouvement n'est

⁴ Olivier Duhamel et Yves Mény, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, pp.934 et s.

⁵ Francis Hamon et Michel Troper, *Droit Constitutionnel*, Paris, LGDJ, 30^e édition, 2007, pp.343 et s.

⁶ Smaïn Laacher, *Insurrections arabes : utopie révolutionnaire et impensé démocratique*, Paris, Buchet- Chastel, 2013, pp.73 et s. ; Mathieu Touzeil-Divina, « Printemps et révolutions arabes : un renouveau pour la séparation des pouvoirs ? », *Pouvoirs* 4/2012 (n° 143), pp. 29-45.

⁷ Augustin Loada et Luc M. Ibriga, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Ouagadougou, PADEG, 2007, pp.320 et s.

⁸ Pierre Pactet et Ferdinand Mélin-soucramanien, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2013, pp.64 et s.

⁹ Même s'il est consacré au Burkina Faso de parler ainsi de l'insurrection « des 30 et 31 octobre » 2014, il convient de noter que les critiques socio-politiques et les manifestations populaires contre le régime Compaoré ont commencé bien avant.

pas aussi cataclysmique qu'attendu, mais le coup n'est pas moins profond.

N'ayant pas encore révélé et assumé tous ses vices et vertus, la révolution burkinabé peut appeler des réflexions sur plusieurs points concernant notamment, ses origines, sa maturation, son organisation, ses implications, etc. Elle suscite également plusieurs questions. Toutefois, dans le cadre de cette modeste et liminaire contribution, nous nous interrogeons sur l'état du changement insurrectionnel burkinabé. Ce changement insurrectionnel s'est-il opéré dans la légalité ? Quelles possibilités politiques et constitutionnelles ouvre-t-il au pays des hommes intègres ? Autrement, quelle est sa densité juridique et politique ?

Cette problématique est complexe, car elle amène à s'investir dans un questionnement sur des événements et épisodes qui ne sont pas tout à fait refroidis et dont l'occurrence peut accentuer la délicatesse. Toutefois, en empruntant le regard technique sur les choses, dépassant la chaleur des passions croisées de la situation, on peut avoir le recul scientifique nécessaire pour examiner les données et en rendre compte pour la science et pour l'histoire.

En tout état de cause, la réflexion sur le mouvement insurrectionnel burkinabé de 2014 est pleine d'intérêt dans la mesure où elle vise à analyser un des changements d'ordre politique et constitutionnel les plus spectaculaires en Afrique noire moderne. Sa réussite rapide dans la stabilisation des institutions politiques, des relations internationales et de la situation sociale du pays peut revêtir des enseignements intéressants pour d'autres Etats. C'est là d'ailleurs qu'elle est vraiment d'actualité. Non seulement le processus et ses implications sont en cours

d'opérationnalisation, mais aussi cette insurrection semble se situer au point d'interface entre les révolutions arabes en Afrique du Nord et de potentielles révolutions de même acabit en Afrique subsaharienne. La contribution n'a toutefois pas l'ambition de faire un compte rendu exhaustif de la situation. Elle s'attache plutôt à décrypter les choses avec un regard plus étroit sur un double plan. Nous verrons d'abord la dimension juridique (I), et ensuite la dimension politique (II) du changement insurrectionnel au Burkina Faso.

I- LA DIMENSION JURIDIQUE

Le droit est consubstantiel au phénomène politique dans l'Etat moderne. Ainsi, les épisodes qui marquent la vie et l'évolution politique d'un Etat doivent être décryptés sous le prisme de la conformité au droit. Dans la réflexion sur la dimension juridique du changement insurrectionnel au Burkina Faso, il convient donc d'apprécier d'abord le *jus ad insurrectio* (A), et ensuite, le *jus in insurrectio* (B).

A- LE *JUS AD INSURRECTIO*

Réfléchir sur le *jus ad insurrectio*, c'est apprécier la légalité de l'impulsion insurrectionnelle. C'est s'interroger sur les ressorts juridiques du mouvement insurrectionnel déclenché au Burkina Faso en octobre 2014. Cette analyse de la légalité ou de la constitutionnalité de ce soulèvement populaire qui aboutit au renversement du régime du Président Blaise Compaoré comporte un double aspect. Il faut apprécier dans un premier temps la constitutionnalité du soulèvement contre le régime (1). Il faut apprécier dans

un second temps la constitutionnalité du renversement du régime (2).

1- LA CONSTITUTIONNALITE DU SOULEVEMENT CONTRE LE REGIME

De prime abord, il convient de s'interroger sur la constitutionnalité du soulèvement contre le régime du Président Blaise Compaoré.

Initialement, la révolte populaire tendait à empêcher la modification de l'article 37 de la constitution du 2 juin 1991 par laquelle s'ouvrait la possibilité pour le Président Blaise Compaoré de briguer des mandats supplémentaires à la magistrature suprême¹⁰. De ce point de vue, la légalité du soulèvement contre le régime s'apprécie à l'aune de la légalité des manifestations organisées contre le projet de révision constitutionnelle. La liberté de manifester est un droit fondamental des citoyens¹¹, sous réserve du respect des conditions de manifestation fixées par la loi¹². Elle fait

partie des principes communs à différents ordres juridiques en Afrique¹³. Elle est consacrée au Burkina Faso par l'article 7 *in fine* de la Constitution du 2 juin 1991. C'est une liberté qui est largement entendue dans les sociétés démocratiques modernes, à l'instar de la liberté d'expression. Sa restriction ne doit être qu'exceptionnelle. C'est ainsi que le peuple peut manifester contre un acte jugé « arbitraire » et amener l'autorité politique à l'abroger. Le peuple a exercé un tel droit pour contraindre le chef de l'Etat à abroger un décret en Egypte en 2012¹⁴, ou à suspendre un décret au Burkina Faso en 2006¹⁵. La manifestation populaire contre le projet de révision de l'article 37 de la Constitution s'inscrit dans ce cadre légal. Le résultat a d'ailleurs été atteint, puisque au plus fort des manifestations le 30 octobre 2014, le

Toutefois, dans la mesure où elles tendaient à contester l'autorité publique dans une perspective de désobéissance civile, le manque d'autorisation est logique et n'enlève pas à la légalité des manifestations.

¹³ V° à titre indicatif les articles 8 de la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001, 11 de la Constitution ivoirienne du 23 juillet 2000 et 30 de la Constitution togolaise du 14 octobre 1992.

¹⁴ Dans le jeu des pouvoirs publics à l'issue de la révolution égyptienne en 2012, la Haute Cour constitutionnelle, par arrêt du 14 juin, avait déclaré l'inconstitutionnalité du Parlement. Le Conseil suprême des forces armées a subséquemment dissout le Parlement par délibération du 16 juin. Le Président Morsi prit un décret le 8 juillet invalidant l'arrêt du 14 juin. Puis par un autre décret pris le 22 novembre il s'octroie les pleins pouvoirs et prescrit l'immunité juridictionnelle de tout acte présidentiel. C'est « la pression de la Rue », à la Place Tahrir contre cette « dérive autoritaire » ou « tentative de dictature », qui amène le Président Morsi à abroger le décret le 22 novembre 2012.

¹⁵ Par décret 2005-196 pris en Conseil des ministres, le gouvernement rend obligatoire le port du casque, assorti de sanctions. Le peuple conteste la décision dans le contexte de la « vie chère » et dénonce une « connivence avec les commerçants ». Face au décret jugé arbitraire, il entreprend « les émeutes du casque » le 1^{er} septembre 2006 amenant le gouvernement à suspendre l'application du décret, critiqué pour « exagération du pouvoir ».

¹⁰ Le renversement du régime ne semblait pas être un objectif de premier ordre des manifestations. C'est cela qui explique le contenu de la première déclaration de l'opposition politique le 30 octobre 2014, qui n'exigeait du Président que le retrait du projet de modification de l'article 37. Cette revendication ayant été très vite satisfaite par le gouvernement sous la pression populaire, les manifestants sont passés à un autre registre de prétentions tendant à la démission du Président Compaoré. L'opposition a dû prendre la mesure de l'amplitude du séisme politique et s'aligner sur le même registre que les manifestants, non sans pression de la part de ceux-ci d'ailleurs.

¹¹ Andreas Auer, Giorgio Malinverni et Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, *les droits fondamentaux*, 3^e éd, Berne, Staempfli, 2013, pp. 323 et s. ; Hubert-Gérald Hubrecht, « Le droit français de la manifestation », in Pierre Favre, *La manifestation*, Paris, Presses de la F.N.S.P., 1990, pp.181-206.

¹² En l'occurrence les manifestations des 30 et 31 octobre n'ont pas été autorisées par l'autorité.

gouvernement à décidé de retirer le projet d'amendement constitutionnel controversé.

La constitutionnalité du soulèvement contre le régime du Président Blaise Compaoré peut être affirmée. Le soulèvement s'appuie juridiquement sur la liberté constitutionnelle de manifestation par les citoyens de leur désapprobation des choix politiques opérés par les gouvernants. Elle ne préjuge toutefois pas de la constitutionnalité du renversement du régime.

2- LA CONSTITUTIONNALITE DU RENVERSEMENT DU REGIME

Il convient également de s'interroger sur la constitutionnalité du renversement du régime du Président Blaise Compaoré.

L'une des dynamiques du néo-constitutionnalisme africain est de lutter contre les changements anti-constitutionnels de gouvernement¹⁶. Tout renversement hors échéance électorale d'un gouvernement démocratiquement élu soulève d'office la question de la constitutionnalité de son changement. La question se pose avec beaucoup plus d'acuité dans le cas du Burkina Faso, d'autant plus que le renversement du régime Compaoré ne semblait pas être l'objectif final fixé par les manifestants. L'imprévision du scénario renforce le questionnement sur sa légalité. Ceci étant précisé, il faut savoir que tout changement de gouvernement en cours de mandat démocratique n'est pas forcément anti-constitutionnel. Il peut être tout à fait juridiquement fondé. Il peut s'inscrire dans le droit de résister contre l'oppression, qui est un droit naturel et imprescriptible du

¹⁶ Sur le contenu normatif du vocable, voir notamment l'article 23 de la Charte africaine de la démocratie et de la bonne gouvernance.

peuple¹⁷. Ce droit est reconnu diversement dans plusieurs constitutions africaines¹⁸, notamment quand elles consacrent le droit du peuple à la désobéissance¹⁹. Au Burkina Faso, ce droit est garanti à l'article 167 *in fine* de la Constitution du 2 juin 1991. L'objet de ce droit constitutionnel est de doter le peuple d'une puissance juridique lui permettant de lutter contre les abus et privilèges des autorités politiques, de s'opposer à l'oppression, au despotisme et à la tyrannie²⁰. Le peuple dispose alors de la faculté de désactiver un pouvoir qui n'est plus légitime²¹. Le changement insurrectionnel est de ce point de vue un droit, voire un devoir du peuple²². Il convient d'observer qu'à la lecture de l'article 167 de la Constitution de la 4^e République, ce droit n'est ouvert au peuple que contre un « pouvoir qui ne tire pas sa source de cette Constitution, notamment celui issu d'un coup d'Etat ou d'un putsch ». Il est clair que le pouvoir du Président Blaise Compaoré, qui a été élu à une très forte majorité à l'élection présidentielle de novembre 2010, n'est pas

¹⁷ Suivant l'article 2 de la déclaration française des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

¹⁸ Jean du Bois de Gaudusson, Gérard Conac et Christine Dessouches, *Les Constitutions africaines publiées en langue française*, tome 1 et 2, Paris, Bruxelles, La Documentation française, Bruylant, 1997, p.9 et s.

¹⁹ V° à titre indicatif, les articles 66 de la Constitution béninoise du 11 décembre 90 et 121 de la Constitution malienne du 25 février 1992.

²⁰ Geneviève Koubi, « Droit et droit de résistance à l'oppression », <http://koubi.fr/spip.php?article17>, 2008, consulté le 11 juin 2013.

²¹ Henri David Thoreau, *La désobéissance civile*, Castelnau-le-Lez, Climats, 1992, p. 24 ; Graeme Hayes et Sylvie Ollitrault, *La désobéissance civile*, Paris, Science pô Les presses, 2012, pp.54 et s.

²² Quand le gouvernement viole les droits du peuple, l'insurrection est, pour le peuple et pour chaque portion du peuple, le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs (Article 35. de la Constitution française du 24 juin 1793).

« issu d'un coup d'Etat ou d'un putsch ». On pourrait alors s'interroger sur le point de savoir si les conditions du renversement du régime par le mécanisme de la désobéissance civile étaient remplies²³. La réponse affirmative pourrait être fondée sur l'interprétation et l'opinion qui qualifiaient le projet de modification de l'article 37 en vue du maintien au pouvoir du Président Compaoré à l'échéance de son dernier mandat de « coup d'Etat constitutionnel », ou de « fraude à la Constitution »²⁴.

Le renversement du régime Compaoré critiqué notamment dans son projet de révision constitutionnelle par une partie de la société politique, de la société civile et des sociétés savantes trouve sa constitutionnalité donc dans la mise en mouvement de l'article 167 de la Constitution du 2 juin 1991²⁵, qui investit le peuple souverain d'une telle prérogative politique.

Le *jus ad insurrectio* doit être accompagné du *jus in insurrectio* qu'il convient d'examiner.

²³ La complexité de la question avait conduit certains constitutionnalistes burkinabé à envisager de rechercher la constitutionnalité du renversement du régime dans l'article 168 de la Constitution, qui « proscrit toute idée de pouvoir personnel. Il proscrit également toute oppression d'une fraction du peuple par une autre ». Si pareille interprétation téléologique n'est pas à proscrire, il faut noter que l'article 168 de la Constitution n'énonce aucune sanction juridique de la personnalisation du pouvoir et de l'oppression par le pouvoir. La démonstration et la preuve de celles-ci sont d'ailleurs complexes.

²⁴ Sur le concept, v° Georges Liet-Veaux, « La fraude à la Constitution : essai d'une analyse juridique des révolutions communautaires récentes », *RDP*, 1943, pp. 116-150 ; Sèni M.Ouédraogo, *La lutte contre la fraude à la constitution dans les Etats d'Afrique noire francophone*, Thèse, Bordeaux, www.youscribe.com, 2011, pp.38 et s.

²⁵ Abdoulaye Soma, *La Constitution du Burkina Faso. L'espérance d'une démocratie intégrale*, Ouagadougou, Temple du savoir, 2^e éd. 2013, pp.80 et s.

B- LE *JUS IN INSURRECTIO*

Réfléchir sur le *jus in insurrectio* c'est apprécier la légalité des transformations insurrectionnelles. C'est s'interroger sur la légalité des changements ouverts par l'insurrection et de ceux opérés dans la conduite de la transition insurrectionnelle. L'appréciation du *jus in insurrectio* exige donc de s'interroger aussi bien sur la légalité pré-transitionnelle (1), que sur la légalité transitionnelle (2).

1- LA LEGALITE PRE-TRANSITIONNELLE

Par légalité pré-transitionnelle il faut entendre le respect du droit dans la phase pré-transitionnelle, la phase avant le début officielle de la transition. Cette phase est celle qui va de la démission du Président Blaise Compaoré le 31 octobre jusqu'à l'ouverture officielle de la transition avec l'adoption de la Charte de la transition le 13 novembre²⁶. Pendant cette phase, des dirigeants ont été désignés et des instruments adoptés.

S'agissant des dirigeants, la phase pré-transitionnelle est marquée par la gouvernance des représentants de l'armée, avec co-action de ceux de la société civile et de l'opposition politique. En effet, dès la démission du Président Blaise Compaoré²⁷, le Chef d'Etat-major de l'armée, le Général Honoré Traoré s'autoproclame Chef de

²⁶ Officiellement, on considère que la transition à démarré le 18 novembre 2014, avec la prestation de serment du Président de la Transition Michel Kafando. Pour notre part, le début de la transition doit être fixé au 13 novembre 2014, date de signature de la Charte de la transition. Celle-ci, qui est entrée en vigueur dès sa signature aux termes de son article 24, a commencé à régir la vie constitutionnelle et politique au Burkina Faso dès le 13 novembre 2014.

²⁷ Le 31 octobre avant midi.

l'Etat²⁸. Sa déclaration sera un plus tard suivie de celle du Lieutenant-colonel Yacouba Isaac Zida qui s'autoinvesti des fonctions de Chef de l'Etat²⁹. On n'occultera d'autres acteurs s'autoinvestissant à cette fonction, sans faire long feu. Finalement, après des tractations entre autorités militaires, une déclaration décisive informera la Nation que les fonctions de Chef de l'Etat sont assurées par le Lieutenant-colonel Yacouba Isaac Zida, qui constituera autour de lui une équipe militaire et technique pour stabiliser la situation politique et les relations internationales de l'Etat. Cette validation militaire de l'auto-proclamation du Lieutenant-colonel Yacouba Isaac Zida comme Chef de l'Etat est manifestement contraire aux règles constitutionnelles de désignation du Président de la République, Chef de l'Etat, au Burkina Faso³⁰. Les autorités militaires ont été encouragées par des organisations de la société civile à assumer ces hautes responsabilités politiques. Apparaissent dès lors des personnalités qui s'auto-investissent représentantes de la société civile ; une sorte de chef de file de la société civile, un statut qui n'est pas prévu par le droit burkinabé, au contraire du Chef de file de l'opposition. Le Chef de file de l'opposition lui-même en agissant ès qualité était hors du champ de la légalité. Ce statut est accordé au dirigeant du parti politique de l'opposition qui dispose du plus grand nombre de députés au parlement³¹. Dès la dissolution du parlement le 30 octobre, il n'y a plus ni majorité, ni opposition parlementaires, et il

²⁸ Le 31 octobre dans l'après midi.

²⁹ Le 31 octobre dans la nuit.

³⁰ Règles posées au titre III de la Constitution du 2 juin 1991.

³¹ Article 15 de la loi sur le statut du Chef de file de l'opposition au Burkina Faso.

ne peut y avoir de Chef de file de l'opposition qui se définit suivant son poids politique au parlement. Cette vérité juridique est d'ailleurs un des éléments qui conduira le Chef de file de l'opposition, Zéphirin Diabré, à mettre fin à ses propres fonctions le 16 novembre 2014.

S'agissant des instruments, on se limitera aux déclarations d'auto-proclamation et à la suspension de la Constitution³². Les déclarations par lesquelles des personnalités s'auto-investissent des fonctions de Chef de l'Etat sont manifestement inconstitutionnelles, en tant qu'elles violent les dispositions constitutionnelles de dévolution du pouvoir. On n'y insistera pas. La suspension de la Constitution du 2 juin 1991 par le Lieutenant-colonel Yacouba Isaac Zida lors de sa prise de pouvoir est manifestement contraire à la Constitution. La Constitution envisage l'insurrection par le droit constitutionnel du peuple à la manifestation et à la désobéissance civile. Elle n'envisagea toutefois pas sa propre suspension en cas d'insurrection. On sait que la suspension de la Constitution est *de facto* courante en cas de coup d'Etat ou de *putsch*. L'insurrection ou la désobéissance civile est un mécanisme constitutionnel qui peut aboutir au renversement d'autorités élues, mais en ce cas la transmission du pouvoir et la transition politique sont constitutionnellement organisées. La situation au Burkina Faso est donc juridiquement ambiguë. Elle est originale, se situant à la lisière de l'insurrection civile

³² D'autres types d'actes, notamment celui par lequel le Chef de l'Etat Yacouba Isaac Zida gèle les avoirs des dignitaires du régime Compaoré ont été juridiquement critiqués. V° Ordonnance de référé du 8 décembre 2014 du Tribunal de Grande Instance de Ouagadougou invalidant le gèle des comptes du député ADF/RDA Bouba Yaguibou.

et du coup d'Etat militaire, aux confins du règne du droit constitutionnel et de celui de la puissance militaire.

Notons qu'ici n'est pas discutée la question de la légitimité des acteurs et vecteurs de la pré-transition, qui procède d'une autre logique. Sur le plan juridique, la phase pré-transitionnelle est clairement caractérisée par une inconstitutionnalité et une illégalité généralisées. Le fait a pris le pas sur le droit. C'est pratiquement ordinaire dans pareille situation de crise³³, les constitutions n'encadrant pas leur respect dans les diverses situations de crises qui peuvent advenir dans la vie de l'Etat³⁴. Peut-être faut-il envisager de telles dispositions en Afrique. En attendant, peut-être a-t-il fallu faire ainsi pour envisager la légalité transitionnelle.

2- LA LEGALITE TRANSITIONNELLE

Par légalité transitionnelle il faut entendre le respect du droit pendant la phase qui va de l'ouverture de la transition par l'adoption de la Charte de la transition le 13 novembre 2014 et qui est supposée se clôturer le 17 novembre 2015³⁵. Elle est marquée par la désignation des dirigeants et l'adoption d'instruments, aussi bien au commencement de la transition que dans le fonctionnement de la transition.

³³ Pierre Pactet et Ferdinand Mélin-soucramanien, *Droit constitutionnel, op.cit.*, pp.64 et s.

³⁴ Benoît Jeanneau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Dalloz, 1991, p.288.

³⁵ V° l'article 20 de la Charte de la transition suivant lequel « la durée de la transition ne peut excéder douze (12) mois à dater de l'investiture du Président de la transition ». L'investiture du Président de la transition a eu lieu le 18 novembre 2014. La légalité de la dissolution des Conseils municipaux est également critiquée.

Au commencement de la phase transitionnelle, il y a la question de la représentation dans la rédaction de la Charte et celle de la levée de la suspension de la Constitution. En effet, la Charte de la transition a été discutée, rédigée et signée par un représentant de chacune des « composantes des forces vives de la Nation » que sont les partis politiques, la société civile, les forces de défense et de sécurité, les autorités religieuses et coutumières. La Charte n'a pas encadré le mode de désignation et de légitimation de ces représentants. Leur désignation, notamment pour les représentants de la société civile et des partis politiques, s'inscrit difficilement dans le champ du droit burkinabé. La même analyse peut être faite s'agissant de la désignation des différents représentants aux organes d'élection des membres du Conseil national de la transition et du Président de la transition. Par ailleurs, pour permettre l'amorce de la transition, la suspension de la Constitution a dû être levée par le Lieutenant-colonel Yacouba Isaac Zida, suivant le parallélisme des formes. C'est cette levée qui a permis une sorte de retour à l'ordre constitutionnel et qui a autorisé l'auto-saisine du Conseil constitutionnel, mécanisme normalement encore inactif en droit constitutionnel burkinabé, en vue de déclarer la vacance de la présidence de la République et de pourvoir à l'intérim présidentiel.

Dans le fonctionnement de la transition, il y a la question de la valeur de la Charte de la transition et du respect du droit dans la gouvernance de l'Etat. La Charte de la transition est réputée compléter la Constitution pendant la durée de la transition. Elle est supposée supprimer les dispositions constitutionnelles non pertinentes et les suppléer par ses propres

dispositions, notamment concernent le gouvernement, le parlement, la désignation du Chef de l'Etat intérimaire. Pour être constitutionnelle la production de la Charte n'a pas respecté la procédure d'élaboration et d'adoption des règles formellement constitutionnelles au Burkina Faso³⁶. La Charte est donc un instrument à valeur matériellement constitutionnelle à portée juridique transitoire. Elle intègre ce qu'on appelle techniquement les « petites constitutions »³⁷, ou le « droit constitutionnel de crise »³⁸. En cas de conflit entre une disposition de la Charte et une disposition constitutionnelle en vigueur, cette dernière devrait prévaloir. Par ailleurs, le règne du droit dans la gouvernance de l'Etat est le propre de l'Etat de droit. Dès le rétablissement de la légalité constitutionnelle, les autorités doivent rigoureusement se soumettre aux règles de droit. De ce point de vue on peut se satisfaire du fonctionnement général des organes. Toutefois, certaines règles constitutionnelles sont méconnues. Au titre des obligations constitutionnelles, le gouvernement a manqué de se faire investir à l'issue d'une déclaration de politique générale, comme le prescrit l'article 63 de la Constitution. Les hautes autorités ont également manqué à leur obligation de soumettre au Conseil constitutionnel une déclaration écrite de leur patrimoine, conformément à l'article 10 de la Charte de la transition.

Comme on le voit, la transition a été engagée dans une légalité constitutionnelle approximative. Elle fonctionne globalement dans le respect du droit, non

sans être marquée par de graves violations de certaines règles fondamentales. Cette instabilité juridique ne manque pas de susciter une réflexion sur la dimension politique du changement insurrectionnel au Burkina Faso.

II-LA DIMENSION POLITIQUE

L'insurrection est un phénomène politique, dans la mesure où ontologiquement elle aboutit à un changement de l'ordre établi. Elle appelle une réflexion sur ses linéaments et ses incidences dans la gouvernance politique de l'Etat. Au Burkina Faso, la transition politique engagée à la suite de l'insurrection trouve des difficultés (A) et ouvre des opportunités (B) qu'il convient d'examiner.

A-LES DIFFICULTES DE LA TRANSITION

Tout changement d'ordre emporte des difficultés. Les difficultés de la transition au Burkina Faso nous semblent tenir non seulement à la disparité des acteurs (1), mais aussi à la diversité de ses chantiers (2).

1- LA DISPARITE DES ACTEURS

Le soulèvement populaire des 30 et 31 octobre 2014 au Burkina Faso a été le fait d'une conjonction d'acteurs de diverse nature : les partis politiques, les organisations de la société civile, les autorités religieuses et coutumières, les forces de défense et de sécurité. Chacun de ces acteurs a dû jouer sa partition pour faire obstacle à la révision de l'article 37 de la Constitution qui était envisagée par le régime du Président Blaise Compaoré. La

³⁶ V° titre XV de la Constitution du 2 juin 1991.

³⁷ Moussa Zaki, « Les petites constitutions et le droit transitoire en Afrique », *RDP*, N° 6, 2012, pp. 1667-1697.

³⁸ Djedjro Meledge, *Droit constitutionnel*, Abidjan, éd. ABC, 2014, pp.396 et s.

lutte ayant abouti à la chute de ce dernier, chaque acteur a dû être intégré dans le schéma politique, institutionnel et constitutionnel d'organisation et de gouvernance de la transition. Cette hétérogénéité crée des disparités qui sont sources de difficultés dans la désignation des dirigeants et dans la coordination de l'action gouvernementale.

Il y a d'abord les difficultés de désignation des dirigeants liées à cette disparité. Comme indiqué ci-dessus, chaque catégorie d'acteurs est légitime à réclamer sa participation aux organes de la transition. En dehors de l'Eglise catholique qui, suivant le droit canonique, s'interdit une prise dans les organes politiques délibérants, les autres composantes ont eu des prétentions à cet égard, que la charte de la transition entérine. Ainsi, la désignation des dirigeants de la transition est faite sur propositions de personnalités émanant des partis politiques, des organisations de la société civile et des forces de défense et de sécurité³⁹. Pour les forces de défense et de sécurité l'organisation et la hiérarchie internes ont permis d'amoindrir les difficultés dans l'énoncé des propositions. Pour les deux autres catégories acteurs, la disparité et le manque d'organisation internes ont créé des tensions. Certains d'entre ces acteurs se sentant plus légitimes que d'autres ont manifesté des prétentions conséquentes. Encore fallait-il savoir où placer le curseur de la légitimité dans l'insurrection. La pression des délais internationaux et le dialogue national ont réussi à faire aboutir le processus de désignation des dirigeants, non sans laisser quelques séquelles dans la collaboration des membres de chaque catégorie

³⁹ V° à titre illustratif les articles 5 et 8 de la Charte de la transition, pour la désignation du Président de transition.

d'acteurs. Peut-être aurait-il fallu laisser les personnalités présenter individuellement leur candidature aux différentes fonctions.

Il y a ensuite les difficultés de coordination de l'action gouvernementale. J'entends ici les difficultés de fixation de l'agenda de la transition. Le principe d'inclusion posé à l'article 1 de la Charte de la transition a entraîné la formation du gouvernement et d'un parlement hétéroclites⁴⁰. Ainsi, on trouve dans ces organes politiques un *melting pot* d'acteurs qui ont des conceptions différentes des motivations et implications de l'insurrection, des référentiels différents, voire antagoniques, sur le plan politique, idéologique et juridique. C'est ce qui entraîne un certain tâtonnement dans la gouvernance de l'Etat, le Chef de l'Etat et le Chef du gouvernement étant tirillés dans des dynamiques et des directions diverses. Cela n'a pas permis de dégager immédiatement les priorités de la transition et de calibrer corrélativement les cahiers de charges. Encore que les chantiers sont véritablement divers.

2- LA DIVERSITE DES CHANTIERS

Pour un pays comme le Burkina Faso, dont les indicateurs ne sont pas des plus performants, les chantiers d'un changement insurrectionnel sont pour le moins nombreux. Ce foisonnement des tâches qu'un gouvernement de transition pourrait accomplir pose des difficultés non seulement dans la définition des missions

⁴⁰ V° les articles 12 et 14 de la Charte de la transition, respectivement pour la composition du Conseil national de la transition et du gouvernement de la transition.

de la transition, mais aussi dans les délais de la transition.

D'une part, la diversité des chantiers pose des difficultés dans la définition des missions de la transition. Les problèmes du Burkina Faso sont nombreux. Le long règne de 27 ans du régime du Président Blaise Compaoré n'a pas rendu possibles le renouvellement d'élites et l'alternance de visions souhaitables dans la conduite des affaires publiques d'un Etat moderne. Le changement des équipes dirigeantes dans un Etat lui permet de prendre périodiquement le souffle politique nécessaire pour d'éventuelles ajustements ou réorientations de l'action publique. Son manque enlève et cristallise les problèmes, comme au Burkina Faso. C'est pourquoi à l'issue de l'insurrection les missions à exécuter pour donner effet aux aspirations et revendications du peuple sont multiples et multiformes. Il faut assainir la gouvernance économique, notamment en matière de corruption, de déprédation des biens publics, de marchés publics, de gestion foncière, de distribution des richesses nationales, etc. Il faut assainir la gouvernance institutionnelle, notamment en matière de dépolitisation et de performance de l'administration, de réformes des institutions publiques, etc. Il faut assainir la gouvernance politique, notamment en matière de nomination aux différentes fonctions, de clientélisme, d'encadrement du phénomène partisan, etc. On s'interroge sur le point de savoir s'il faut s'occuper de la sanction du régime Compaoré par des poursuites, ou s'il faut s'occuper du déracinement du régime Compaoré par le changement d'équipes, ou encore s'il faut s'occuper de l'effacement du régime Compaoré par la réfondation de l'Etat. Il est évident que ces objectifs ne peuvent pas être atteints en même temps et

qu'il faut choisir. Comment choisir devant des acteurs en éveil permanent avec des objectifs différents ? Le dialogue, la raison et les contraintes tendent à cantonner la transition à l'organisation d'élections présidentielles et législatives et à quelques réformes, ainsi que la gestion des questions urgentes.

D'autre part, la diversité des chantiers pose des difficultés dans les délais de la transition. En effet, dès le début de la transition et sous des pressions nationales et internationales, les acteurs ont cristallisé dans la Charte de la transition que sa durée maximale est de 12 mois⁴¹. L'un des objectifs de la transition est de poser les fondements d'un Etat véritablement démocratique. Si l'on rapproche cet objectif du délai, on s'aperçoit des difficultés manifestes de la transition en une année⁴². On explique la crainte d'une transition plus longue par le risque d'un nouvel ancrage durable de l'armée dans la gestion des affaires d'Etat, l'urgence d'un retour à un ordre constitutionnel normal et à une vie politique purement civile. Dès lors, il est utile de délimiter corrélativement les missions de la transition. En donnant aux autorités de la transition des missions de longue haleine dans un temps limité, le cadrage de la transition a créé un difficile hiatus. Les choses se jugeant concrètement, le réalisme devrait amener les acteurs de la transition à profiter des opportunités de l'insurrection pendant cette transition.

⁴¹ Article 20 de la Charte de la transition.

⁴² Le fait qu'on soit contraint d'organiser les élections municipales en janvier 2016, c'est à dire après la fin de la transition, alors qu'elles étaient supposées être organisées pendant la transition renforce cette idée.

B- LES OPPORTUNITES DE LA TRANSITION

Quoique devant faire face à plusieurs difficultés, la transition au Burkina Faso est pleine d'opportunités. Elle peut organiser des élections ouvertes (1). Elle peut opérer des réformes profondes (2).

1- LES ELECTIONS OUVERTES

Avec l'insurrection, le Burkina Faso a l'opportunité d'organiser les élections les plus ouvertes de son histoire politique. Dans l'évolution constitutionnelle du pays des hommes intègres, les échéances électorales ont été fréquentes, mais rarement déterminantes. En dehors des élections de 1978 sous la 3^e République, où le Président Sangoulé Lamizana a été mis en ballottage par Macaire Ouédraogo⁴³, et où les législatives ont été âprement disputées⁴⁴, toutes les élections présidentielles et législatives ont été empreintes d'un certain déterminisme quant au vainqueur. En l'occurrence, sous la quatrième République avec Blaise Compaoré, les résultats étaient moins attendus que le taux de victoire de son parti, le Congrès pour la démocratie et le progrès (CDP). Le changement insurrectionnel change cette donne pour les élections à organiser sous la transition pour lesquelles l'ouverture se joue dans la crédibilité des élections et dans la légitimité des institutions.

⁴³ Augustin Loada et Luc M. Ibriga, *Droit constitutionnel et institutions politiques, op.cit.*, pp.333 et s.

⁴⁴ Ces élections ont été tellement disputées que la majorité se jouait à 1 député près. Cela a amené la juridiction à définir la notion de majorité. Cf. Augustin Loada, Abdoulaye Soma et autres, *Avis et décisions commentés de la justice constitutionnelle burkinabé de 1960 à 2007*, Ouagadougou, CGD, 2009, p.18.

La transition ouvre des opportunités dans la crédibilité des élections notamment présidentielles et législatives qu'elle organise à son terme. Cette crédibilité tient au fait que la Charte de la transition exclut la candidature des dirigeants de la transition aux élections présidentielles et législatives à organiser à l'issue de la transition⁴⁵. Cela implique un certain recul et une certaine neutralité partisane des autorités de la transition dans la conduite des processus électoraux, ne serait-ce que formellement. Le caractère ouvert de ces élections tient à ce qu'en ce moment aucune force politique ne dégage une nette supériorité sur les autres dans la perspective des élections. Il semble y avoir un certain équilibre des forces politiques dans la période transitionnelle, en sorte qu'il y a indéterminisme sur le résultat des élections à organiser. Si les processus sont correctement conduits, le jeu électoral se présente fort intéressant. La configuration politique qui en résulterait sera éventuellement rationnelle. Evidemment qu'un tel contexte comporte des risques et défis. Chacune des forces politiques sentant la possibilité pour elle de monter aux affaires, la férocité politique peut conduire à la violence électorale. Les autorités de la transition ont le devoir de juguler les propensions à l'absolutisme électoral. C'est pourquoi, ces élections se présentent à la fois comme les plus ouvertes, mais aussi comme les plus conflictogènes de l'histoire du Burkina Faso.

La transition ouvre des opportunités dans la légitimité des institutions post-transitionnelles. Il faut signaler que lors

⁴⁵ V° les articles 4 et 16 de la Charte de la transition, respectivement pour le Président de la transition et pour les membres du gouvernement de la transition.

des deux dernières élections présidentielles de 2005 et 2010, le Président Blaise Compaoré a été à chaque fois élu avec plus de 80% des suffrages, équivalent à environ 1 million d'électeurs. Il est évident pour les autorités qu'être élu par un million de citoyens sur un corps électoral de plus de huit millions de personnes et une population de dix sept millions d'individus, la teneur de la légitimité démocratique est discutable, car l'ampleur de l'onction populaire est faible. Avec l'ouverture et l'indéterminisme qui marque les élections à l'issue de la transition, la participation électorale devrait être en hausse. Par conséquent, les autorités post-transitionnelles devraient être désignées par un corps électoral représentatif. En tout état de cause cela devrait être un objectif des autorités de la transition, qui doivent saisir les opportunités de réformes profondes.

2- DES REFORMES PROFONDES

L'insurrection des 30 et 31 octobre au Burkina Faso a ouvert des sérieuses opportunités pour opérer plusieurs bonnes réformes. Pour illustrer cette théorie de la bonne réforme de l'Etat, nous mettrons l'accent sur les réformes constitutionnelles.

Nous pensons qu'une constitution rédigée dans un contexte de *déterminisme institutionnel et personnel*, c'est-à-dire dans une situation où l'on sait par quelles personnes les institutions fondamentales de l'Etat sont vouées à être occupées, peut difficilement être bonne. C'est le cas notamment de la Constitution ivoirienne de 1960 et de la Constitution Burkinabé de 1991, lors de l'élaboration desquelles aucune indétermination n'existait sur le point que c'est respectivement Félix Houphouët Boigny et Blaise Compaoré qui

sera président de la République. C'est le cas également de la Constitution française de la 5^e République, quasiment taillée à la mesure du Général De Gaulle en 1958. Quand il en est ainsi, le processus constituant, en termes d'acteurs et de procédures, est tel qu'il est impossible d'encadrer et de limiter juridiquement les pouvoirs du président⁴⁶. Le déséquilibre institutionnel et la dictature politique deviennent comme ontologiquement et originellement immanents à la Constitution. Une telle Constitution ne peut pourvoir l'Etat d'une véritable démocratie que par la vertu des gouvernants, alors qu'on sait que « la vertu elle-même a des limites »⁴⁷. C'est pourquoi nous pensons qu'une constitution doit être rédigée dans un contexte d'*indéterminisme institutionnel et personnel*, c'est-à-dire dans une situation où l'on ne peut savoir par quelles personnalités les institutions fondamentales de l'Etat sont vouées à être occupées. C'est le cas dans un Etat lorsque les forces politiques en présence sont en équilibre. C'est le cas du Burkina Faso pendant la transition où la configuration des forces politiques est telle que nul ne peut prédéterminer les responsabilités politiques, personnelles et institutionnelles post-transitionnelles. Cette situation se produit rarement dans un Etat, surtout dans les Etats Africains, souvent marqués par la domination durable d'une famille politique sur les autres et qui a tendance à envisager les réformes suivant son inclinaison partisane. C'est pourquoi nous pensons que le Burkina Faso se trouve dans une rare situation historique où il lui est loisible de

⁴⁶ Abdoulaye Soma, *La Constitution du Burkina Faso. L'espérance d'une démocratie intègre*, *op.cit.*, pp.25 et s.

⁴⁷ Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, Paris, éd. Gallimard, 1995, pp.72 et s.

produire une bonne constitution pour fonder un Etat véritablement démocratique et politiquement équilibré. Toute constitution élaborée dans un tel contexte a de grandes chances d'être bonne, car aucun acteur politique ne sachant sa place institutionnelle future, tous ont intérêt à faire en sorte que les pouvoirs des différentes institutions fondamentales de l'Etat soient modérés et équilibrés, en sorte que « le pouvoir arrête le pouvoir », comme le professait Montesquieu⁴⁸. Dès lors, la transition a cette opportunité de réformer en profondeur la Constitution, voire d'élaborer une nouvelle Constitution et instituer une 5^e République⁴⁹. Ce renouveau correspond à la dynamique du changement insurrectionnel, de l'équilibre institutionnel et de la stabilité structurelle des institutions républicaines post-transitionnelles, qui semblent recherchés.

La réforme constitutionnelle peut dans ce cas instaurer une régulation rationnelle de la séparation des pouvoirs, de l'équilibre des pouvoirs, de la protection des droits fondamentaux, de l'armée républicaine, de la chefferie traditionnelle, de l'équilibre religieux, du mandat présidentiel, du changement institutionnel hors échéance électorale, du phénomène partisan et des lois de moralisation de la vie politique entre autres, autant de questions qui grippent la vie politique et constitutionnelle au Burkina Faso.

⁴⁸ *Ibidem*. Charles Eisenmann, « L'esprit des lois » et la séparation des pouvoirs », in *Mélanges Carré de Malberg*, Paris, Sirey, 1933, pp. 163-192.

⁴⁹ C'est d'ailleurs la mission assignée à la sous-commission des réformes constitutionnelles, politiques et institutionnelles de la Commission de la réconciliation nationale et des réformes instituée par les articles 17 et 18 de la Charte de la transition et régie par la loi organique 003-2015/CNT du 23 janvier 2015.