

# LES PRINCIPES FONDAMENTAUX DE L'ETAT EN AFRIQUE

Par

**Jérôme Francis Wandji K.**

*HDR en Droit Public, Université de Douala*

[wajerfran@hotmail.com](mailto:wajerfran@hotmail.com)

## Résumé\*

L'histoire politique plus ou moins lointaine et récente est une variable déterminante au fondement du choix des principes fondamentaux relatifs à l'ordre structurel et matériel de l'Etat en Afrique. Celui-ci se définit en effet comme une République, une, indivisible, laïque, démocratique et sociale. Du fait de la revendication des valeurs de liberté et d'égalité absentes durant la période coloniale et au fondement de la République, celle-ci a été retenue comme forme politique de l'Etat nouveau en Afrique par suite du mouvement de décolonisation. De son principe directeur, le droit des peuples à l'autodétermination ou disposer d'eux-mêmes, il en est résulté celui de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation qui a donné aux Etats nouveaux une assise socioculturelle hétéroclite. Une telle configuration sociétale a obligé le constituant africain à affecter la République des principes d'unité et d'indivisibilité afin d'assurer sa cohésion sociale et éviter son éclatement. C'est encore cette disparité qui est au fondement du choix de la laïcité comme un des principes fondamentaux de l'Etat nouveau en vue de faire respecter la pluralité des croyances observées et maintenir l'égalité entre elles. Enfin, les présidences à vie et ses conséquences sur l'exercice des libertés et la justice sociale sont à l'origine d'un processus démocratique à partir de 1990 qui a conduit dans une première phase, formelle, à l'élaboration de nouvelles Constitutions dans lesquelles est affirmée comme point d'encrage idéologique la démocratie en tant que moyen en vue de rendre effectif l'orientation sociale constitutionalisée de l'Etat nouveau qui lui assigne un devoir d'intervention pour assurer la justice sociale et la solidarité nationale. Mais force est de constater que le régime démocratique nouvellement institué tarde à se consolider puis s'enraciner socialement du moins dans la grande majorité des Etats en Afrique. En tous les cas, aucun d'entre-eux n'obéit encore aux caractéristiques de l'Etat de droit, soit parce que les élections pluralistes souffrent d'un déficit important de sincérité et de transparence, soit le plus souvent parce que le pouvoir en place tarde à résorber les conséquences de la crise économique et des Programmes d'ajustement structurel, ce qui rend difficile le respect du caractère social de l'Etat ou la mise en œuvre des droits sociaux sans la réalisation desquels on ne peut prétendre au label d'Etat de droit.

---

\* Mode de citation : Jérôme Francis Wandji K.

« Les principes fondamentaux de l'état en Afrique », *Revue CAMES/SJP*, n°002/2015, p. 45-77



## INTRODUCTION

L'Etat moderne tel qu'il « apparaît au XIIIe s. en France et en Angleterre en se différenciant de la société religieuse et de son droit, et de la société féodale et de son droit »<sup>1</sup>, existe en Afrique par suite de la décolonisation<sup>2</sup>. Ce mouvement idéologique au centre duquel se trouve le droit des peuples à disposer à la fois d'eux-mêmes et de leurs ressources naturelles, a commencé dans la seconde moitié du XXe s. peu avant et au début des années 1960<sup>3</sup>, et a conduit à arrimer l'Afrique au constitutionnalisme occidental<sup>4</sup>. Celui-ci est un autre mouvement idéologique développé en Occident à partir du *Siècle*

*des Lumières*<sup>5</sup> « tendant à faire admettre la reconnaissance des Constitutions pour limiter les pouvoirs des gouvernants »<sup>6</sup> et ce, « au moyen de quelques règles d'organisation judicieusement combinées »<sup>7</sup> autour du principe de la séparation des pouvoirs hérité de J. Locke et dont la mise en forme achevée est attribuée à Montesquieu<sup>9</sup>, principe qui, malgré ses interprétations diverses parfois divergentes se présente aujourd'hui avant tout comme une formule d'opposition à tout exercice despotique de l'autorité mais comporte dans sa rigueur deux aspects : la spécialisation des fonctions au sommet de l'Etat et l'autonomie des organes de ces fonctions, chaque organe étant alors en

---

<sup>1</sup> « Cette différenciation est longue et difficile : elle se traduit d'une part par la laïcisation progressive de l'Etat, de l'autre par la construction d'une allégeance de la couronne qui brise les liens traditionnels de la féodalité. A la veille de la révolution française, l'imbrication entre le monde féodal, la société religieuse et l'Etat moderne est encore étroite et si la Révolution marque une rupture nette en faisant émerger l'Etat moderne de l'ancienne société civile et religieuse, il faudra une évolution plus lente dans la plupart des Etats européens. 1789 marque l'ultime étape de cette évolution en transférant l'allégeance du souverain à la nation et en inventant la citoyenneté. » Cf. H. Portelli, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 5<sup>e</sup> éd., 2003, p.7

<sup>2</sup> E. Decaux, O. De Frouville, *Droit international public*, Paris, Dalloz, 8<sup>e</sup> Ed, 2012, p.3.

<sup>3</sup> Cf. Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale des Nations Unies : déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux adoptée le 14 décembre 1960, in P.-M. Dupuy, *Les grands textes de droit international public*, Paris, Dalloz, 3<sup>e</sup> éd., 2002, pp.70-72.

<sup>4</sup> En ce sens lire, J.F. Wandji K., « Les zones d'ombre du constitutionnalisme en Afrique », *Politeia*, Bordeaux, n° 12, 2007, pp.435-474.

---

<sup>5</sup> « La philosophie du XVIIIe introduisit en Occident un courant nouveau d'idées. Dans la mesure où elle s'applique aux spéculations politiques, elle fut un immense effort pour reconstituer les sociétés modernes d'après les règles de la raison et de la justice naturelle. Ce fut un levain puissant pour transformer le monde. Ces principes théoriques, conquérant les esprits, furent mis en pratique par la Révolution d'Amérique et la Révolution française. De là, par une contagion irrésistible et féconde, ils ont gagné la plus grande partie des nations d'Europe et en Amérique, modelant leurs constitutions dans le même sens et d'après des formules semblables. » Cf. Adhémar Esmein, cité par, J.-J. Chevallier, G. Conac, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à nos jours*, Paris, Dalloz, 1991, p.XXI.

<sup>6</sup> M.-A. Cohendet, *Droit constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 2002, p.67.

<sup>7</sup> F. Hamon, M. Troper, G. Burdeau, *Droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2001, 27<sup>e</sup> éd., p.17

<sup>8</sup> *Traité du gouvernement civil (1690)*, Québec, éd. électronique par J.-M. Tremblay, à partir de la traduction française de David Mazel en 1795, réalisé à partir de la 5<sup>e</sup> édition de Londres, 1728.

<sup>9</sup> *De l'esprit des lois (1748)*, Paris, Garnier-Flammarion, 1979.

mesure d'exercer librement les actes de sa fonction sans être placé dans une position de subordination vis-à-vis des autres organes .

Mais d'entrée, pendant les premières décennies d'indépendance, la Constitution en Afrique sera considérée tout au plus comme l'acte fondateur de l'Etat nouveau, c'est-à-dire celui par lequel le souverain en l'occurrence le peuple de la colonie ou des territoires sous tutelle des Nations Unies, directement (par référendum) ou par l'intermédiaire de ses représentants, a constitué la société coloniale libérée en Etat<sup>10</sup>. Cette approche pour le moins réductrice explique que la Constitution y ait été par la suite, soit suspendue ou abrogée par les régimes politiques militaires (au Togo et au Congo Brazzaville en 63, en Centrafrique en 65, au Nigeria et au Ghana en 66, au Mali en 68, au Dahomey et en Somalie en 69, en Ethiopie et au Niger en 74, au Tchad en 75, etc.)<sup>11</sup>, soit réduite longtemps au rôle d'instrument d'une stratégie politique personnelle du chef de l'Etat, souvent « prophète fondateur »<sup>12</sup> autoproclamé, en vue de domestiquer les contre-pouvoirs constitutionnels (législatif et juridictionnel) : certes chaque pouvoir s'était vu attribuer des fonctions spécifiques mais l'autonomie du législatif et du juridictionnel a été longtemps remise

---

<sup>10</sup> Lire en ce sens, G. Vignes, « Les consultations populaires dans les territoires sous-tutelles », *Revue générale de droit international public (RGDIP)*, Paris, Pedone, T.34, 1962, pp. 297-356

<sup>11</sup> Sur le coup d'Etat en Afrique, lire, J.F. Wandji K., *op. cit.*, p. 465 et s.

<sup>12</sup> Cf. B. Asso, *Le chef d'Etat africain. L'expérience des Etats africains de succession française*, Paris, Albatros, 1976, p.81

en cause, chacun de ces organes n'ayant pas été en mesure d'exercer librement la fonction qui est *a priori* la sienne car placé dans une situation de subordination vis-à-vis du détenteur de l'Exécutif par l'affirmation constitutionnelle, légale ou politique du parti unique. Une telle volonté d'encadrement social mono-partisane de l'Etat nouveau entraîna une confusion des pouvoirs malgré l'apparence soigneusement préservée d'une différenciation de ses organes ; et par suite, libre cours sera laissé en Afrique à l'exercice d'un pouvoir politique omnipotent et omniprésent dans tous les secteurs de la société notamment l'économie mais y encourageant en même temps l'initiative privée parfois malgré les références au socialisme<sup>13</sup>, et tolérant une certaine autonomie individuelle ou de la société civile au profit de la famille, des Eglises, des loisirs et du sport, etc.

---

<sup>13</sup> Les Etats africains n'ont pas, à proprement parler, été socialistes avant la transition démocratique des années 1990. La littérature s'accorde sur le fait que c'est un environnement précapitaliste au lendemain des indépendances qui a amené à mettre en avant l'intervention de l'Etat dans le secteur économique (Etat entrepreneur) ; car malgré les références au demeurant très largement artificielles faites à la conception socialiste du pouvoir, il n'y a jamais existé dans les faits une quelconque dictature du prolétariat africain sur sa bourgeoisie ; tout au plus les Etats africains ont-ils été d'orientation socialiste pour les uns (Algérie, Angola, Bénin, Congo Brazzaville, Ethiopie, Mozambique, Tanzanie...) ou subi l'influence du constitutionnalisme socialiste pour la plupart. Concrètement dans les deux cas, il s'est agi d'emprunter la rhétorique socialiste et surtout le parti unique afin de dissimuler une confiscation du pouvoir soit par une oligarchie (Algérie, Angola notamment), soit par un homme.

Une telle approche du régime politique<sup>14</sup> est moins totalitaire<sup>15</sup> qu'autoritaire<sup>16</sup> mais explique tout de même que pendant des décennies en Afrique le respect de la suprématie de la Constitution n'ait pas fait l'objet d'une garantie ou d'un contrôle juridictionnel,

---

<sup>14</sup> Il est « l'ensemble des éléments d'ordre idéologique, institutionnel et sociologique qui concourent à former le gouvernement d'un pays. » Cf. J.-L. Quermonne cité par P. Leroy, *les régimes politiques du monde contemporain. Introduction générale. Les régimes politiques des Etats libéraux*, Grenoble, Pug, 2001, p.42

<sup>15</sup> « Les régimes totalitaires sont l'invention politique du XXe siècle (...) il est au antipode du constitutionnalisme » et repose sur l'édification d'un Etat policier, la mobilisation du corps social par un parti tentaculaire et endoctriné au service d'une idéologie totalisante (raciste en Allemagne, communiste en Union soviétique, religieuse en Iran) qui ne tolère aucune dissidence, la concentration du pouvoir entre les mains d'un parti unique tentaculaire ou d'un leader bénéficiant d'un culte du chef charismatique (Hitler, Mussolini, Staline, Mao, Kim-Il-sung, Khomeiny) par une hypertrophie de la propagande et de la terreur policière. Cf. H. Portelli, *op. cit.*, p.14.

<sup>16</sup> « Les régimes autoritaires sont des régimes où le pouvoir est monopolisé par un homme ou une oligarchie partisane ou non. Le régime simplement autoritaire a infiniment moins d'ambition que le régime totalitaire ; il lui suffit de gérer la société telle qu'elle est et, dès lors, non préoccupé de transformation sociale, il peut se montrer beaucoup plus tolérant. Bien entendu, il n'assure pas le règne de la liberté et se montre prêt à recourir à la force si nécessaire. Mais il tolère l'opposition pourvu qu'elle ne s'exprime pas dangereusement et qu'elle ne s'organise pas collectivement ; il est permis à l'individu de penser ce qu'il veut pourvu qu'aucune contestation du pouvoir ne naisse (...) Dans les dernières décennies, il est le régime de nombreux pays du tiers-monde où il apparait dépourvu de toute idéologie ou n'en possédant qu'une totalement « plaquée » sur la dictature, comme l'évolution de nombreux Etats africains le montre au tout début des années 90 avec l'abandon du marxisme. » Cf. P. Leroy, *op. cit.*, p.49.

ledit contrôle étant susceptible d'être perçu comme une mise en cause des volontés personnelles du chef de l'Etat<sup>17</sup> vanté providentiel et magnanime. Mais la réalité devient toute autre à partir des années 1990 du fait d'une pauvreté grandissante née dans les années 1980 conjuguée aux violations incessantes des droits et libertés en conséquence de la confusion des pouvoirs ou des présidences à vie. Par suite des processus de démocratisation, la Constitution prend enfin place comme instrument de limitation de ces excès, limitation perçue comme un préalable à l'objectif constitutionnel déclaré d'instaurer un Etat de droit<sup>18</sup>, celui qui non seulement a vocation à reconnaître l'ensemble des droits individuels (civils, politiques, économiques, sociaux et culturels) mais surtout à garantir leur respect.

Pour y parvenir, une constitution sociale est alors annexée à la Constitution (politique), dans un préambule ayant force juridique contraignante, et pour protéger la suprématie de cette Constitution

---

<sup>17</sup>Tandis qu'en Europe notamment en France, l'opposition à un contrôle juridictionnel découlait de la souveraineté du peuple et l'institution d'un tel contrôle revenait à admettre que la loi, expression de la volonté générale, n'est pas souveraine. Cf. Fl. Baude, *Droit constitutionnel*, Paris, Foucher, 2011, p.30

<sup>18</sup> Les Constitutions de transition des pays francophones (excepté le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Gabon et le Maroc) dans leur préambule affirment leur volonté de « créer », « construire », « édifier » un Etat de droit. Les Constitution de l'Algérie (28 nov. 96), de Guinée Conakry (7 mai 2010), de Mauritanie (loi constitutionnelle du 12 juillet 2006) et du Burundi (18 mars 2005, art.18) ne disent pas autre chose quand elles affirment leur volonté de réaliser un Etat fondé sur la « primauté du droit. »

d'approche nouvelle<sup>19</sup>, un juge constitutionnel est institué en Afrique. Ce faisant, il est admis le principe du règne du Droit<sup>20</sup> et par voie de cause à effet, il est sonné le glas de l'emprise sur l'Etat et sa société de la volonté d'un homme ou d'une oligarchie qui n'a presque jamais coïncidé avec l'autre volonté, l'intérêt général. La pression de la Communauté internationale et le réveil de la société civile (au début des années 1990) auront donné pour ainsi dire aux nouvelles Constitutions africaines

---

<sup>19</sup> *A contrario*, c'est « au lendemain de la seconde Guerre mondiale que le contrôle juridictionnel de constitutionnalité se développa de manière spectaculaire en Europe occidentale. L'illusion que le pouvoir législatif, incarnant la volonté générale, permettrait mécaniquement et nécessairement le respect des droits de l'homme, s'était effondrée avec l'arrivée au pouvoir, par la force et/ou par la volonté du peuple ou de ses représentants (par exemple en Italie, en Allemagne ou en France), des régimes les plus monstrueux car les plus délibérément dévastateurs que l'on ait jamais connus. La notion même de démocratie était bouleversée. On ne pouvait plus la concevoir seulement comme la toute-puissance de la majorité d'un temps et/ou d'un homme élu censé l'incarner. Pour garantir la paix interne aux Etats et entre les Etats, il était désormais indispensable qu'un juge puisse contraindre chacun, y compris les gouvernants, y compris la majorité, au respect des droits de l'homme. Le contrôle de constitutionnalité était devenu un des aspects majeurs de l'Etat de droit... » Cf. M.-A. Cohendet, *op. cit.*, p.82.

<sup>20</sup> Un droit procédant de la raison et de la justice et non de préjugés. « Est préjugé toute maxime ou toute institution qui ne trouve pas une explication dans la pure raison et qui a besoin, pour être expliquée, qu'on fasse appel soit à des notions surnaturelles, mystiques, soit au moins à la tradition, à la coutume, c'est-à-dire au domaine de l'obscur, de l'instinctif, de l'irrationnel. Si bien que par définition le préjugé est contraire à la raison pure, à la raison spéculative : la raison critique du XVIIIe siècle, très différente de la raison-discipline du XVIIe. » Cf. J.-J. Chevallier, G. Conac, *op. cit.*, p.5

dites de transition démocratique<sup>21</sup> une résonance particulière, plus en phase avec sa conception théorique actuelle de corpus de règles considérées comme les plus importantes dans l'Etat<sup>22</sup> et supérieures à tout autre norme juridique de cet Etat. A titre de compréhension de son contenu, les Constitutions africaines en vigueur renferment deux catégories de règles qui sont la traduction juridique des aspirations profondes des populations qui se sont manifestées pendant les Conférences nationales<sup>23</sup> quant à la structuration et la forme du pouvoir dans l'Etat, quant à son orientation idéologique et son rôle dans la réalisation du bien-être desdites populations. La première catégorie est constituée de principes essentiels de la société de l'Etat qui expriment soit une prérogative individuelle, soit une obligation<sup>24</sup> ou un devoir de l'Etat<sup>25</sup> vis-à-

---

<sup>21</sup> « La transition démocratique comporte deux aspects distincts : une première phase, formelle, conduit à l'élaboration d'un nouvel édifice constitutionnel et à des élections disputées. Une deuxième étape, plus étalée dans le temps, implique que le régime démocratique nouvellement institué se consolide et s'enracine socialement. Au terme de ce double processus, dont le succès est variable selon le cas, le pays ayant procédé à la transition démocratique obéit aux caractéristiques de l'Etat de droit et correspond aux exigences d'une société pluraliste, tant au niveau économique et social, que politique et institutionnel. » Cf. P. Esplugas, C. Euzet, S. Mouton, J. Viguier, *Droit constitutionnel*, Paris, Ellipses, 2004, p.170.

<sup>22</sup> M.-A. Cohendet, *op. cit.*, p.67

<sup>23</sup> Ou toute autre rencontre y tenant lieu comme la tripartite au Cameroun, entendue rencontre Pouvoir-Opposition-Société civile, tenue du 30 octobre au 17 novembre 1991. Cf. N. Mouellé Kombi, *La démocratie dans la réalité camerounaise. Libertés, légitimité et modernité sous Paul Biya*, Paris, Dianoïa, 2013, pp.50-61.

<sup>24</sup> Par exemple l'obligation de respecter et faire respecter les formes politique et juridique de l'Etat,

vis des gouvernés ou du peuple détenteur de la souveraineté. Cette catégorie organise les relations individuelles et leurs rapports au pouvoir. La seconde catégorie contient les principes relatifs à la production des normes, ceux par lesquels le peuple souverain a prévu qui sera habilité à prendre telle ou telle norme juridique ; en d'autres termes qui doit adopter les lois, les conventions internationales, les règlements, selon quelle procédure pour lui donner sa validité, et corrélativement qui est chargé de les faire appliquer (juge ordinaire) ou de contrôler leur compatibilité à la Constitution (juge constitutionnel). Cette seconde catégorie de règles confère des pouvoirs ou des compétences, organise la séparation des pouvoirs.

Mais à l'évidence, tous les Etats *a fortiori* ceux d'Afrique n'ont pas la même histoire et par conséquent ne se sont pas structurés de la même manière, la différence de contenu des préambules des nouvelles Constitutions en est une preuve qui montre la spécificité du parcours des uns et des autres. Il devient alors quasiment impossible de voir le contenu des deux catégories de principes constitutionnels ci-dessus identique d'un Etat à l'autre. Dès lors, dans une perspective transversale, parmi ces principes, quels sont ceux qui sont communs aux Etats du continent africain ou, à tout le moins, à la majorité d'entre

---

la forme du Gouvernement, la pluralité de croyance, les droits de l'homme.

<sup>25</sup> Par exemple le droit au développement, le droit à l'éducation, le droit au travail, le droit à la santé, etc.

eux et qu'est-ce qui pourrait expliquer une telle convergence ?

Sans avoir la même histoire ou le même rapport à l'histoire, les Etats d'Afrique ont toutefois en commun une partie de leur histoire politique (plus ou moins lointaine<sup>26</sup> et récente<sup>27</sup>) qui explique leur convergence sur un certain nombre de points d'ancrage constitutionnel dévoilant l'Etat comme une « République », « une », « indivisible », « démocratique », « sociale »<sup>28</sup> et « laïque »<sup>29</sup>. » Le caractère fondamental de

---

<sup>26</sup> Conférence de Berlin sur le découpage de l'Afrique, colonisation, décolonisation.

<sup>27</sup> Celle des années 1990 avec la conditionnalité démocratique à l'aide internationale au développement.

<sup>28</sup> Cf. art. 1<sup>er</sup>, 2, 8, Constitution du Benin du 11 décembre 1990 ; art. 31, Constitution du Burkina Faso du 11 juin 1991 ; préambule, art. 1 et 2, Constitution du Burundi du 18 mars 2005 ; art. 1<sup>er</sup> Constitution du Cameroun du 2 juin 1972 ; art. 1<sup>er</sup>, 2 et 27 Constitution du Cap-Vert ; art.1<sup>er</sup> Constitution du Congo Brazzaville du 20 janvier 2002 ; préambule, art. 2, et 7, Constitution du Gabon du 26 mars 1991 ; art. 1<sup>er</sup> Constitution de Guinée Conakry du 7 mai 2010 ; art. 1<sup>er</sup> et 3, Constitution de la Guinée-Bissau ; art. 1<sup>er</sup> et 13, Constitution de la Guinée Equatoriale ; art. 29 et 30, Constitution de Côte d'Ivoire du 23 juillet 2000 ; préambule, art.1<sup>er</sup> et 2, Constitution de Madagascar du 11 décembre 2010 ; préambule et art. 25, Constitution du Mali du 25 février 1992 ; préambule, art. 1<sup>er</sup> et 3, Constitution du Niger du 25 novembre 2011 ; préambule et art. 1<sup>er</sup>, Constitution de la République Démocratique du Congo (RDC) du 18 février 2006 ; préambule, art.1<sup>er</sup> Constitution du Rwanda du 4 juin 2003 ; préambule et art.1<sup>er</sup> Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001 ; art. 1<sup>er</sup> Constitution du Tchad du 14 avril 1996 ; art. 1<sup>er</sup> Constitution du Togo du 4 octobre 1992.

<sup>29</sup> Excepté les Etats suivants où « l'islam est la religion de l'Etat » : l'Algérie, Constitution du 28 nov. 1996, art.2 ; le Maroc, Constitution du 29 juillet 2011, art.3 ; la Mauritanie, Constitution du 20 juillet 91 rétablie par la loi constitutionnelle du 12 juillet 2006, art. 1<sup>er</sup> ; Djibouti, Préambule,

ces principes découle d'une part de ce choix partagé qui a une résonance politique, et d'autre part de leur portée juridique. Le choix partagé laisse apparaître en filigrane les principes ci-dessus comme des piliers sans lesquels l'édifice étatique en Afrique s'écroulerait. Pris ensemble, ils expriment l'idée de l'Etat en Afrique aujourd'hui, la représentation politique souhaitable de sa société, les objectifs fixés à cet Etat par le constituant et les moyens d'y parvenir. Quant à leur portée juridique, l'affirmation constitutionnelle desdits principes a le mérite de leur conférer d'une part la stabilité juridique, et d'autre part la primauté sur les autres règles de l'Etat. Leur stabilité juridique vient de ce que le constituant les a frappés d'immutabilité, ce qui a le mérite de les mettre à l'abri du pouvoir législatif et même de l'Exécutif et qui de ce fait, les élève au rang de règles constitutionnelles intangibles. Par cela, elles sont rendues insusceptibles de révision<sup>30</sup>, toute démarche en sens

---

Constitution du 15 septembre 92 ; l'Egypte, Constitution du 18 janvier 2014, art. 2 ; la Tunisie, Constitution du 27 janvier 2014, art.1<sup>er</sup>.

<sup>30</sup> Art. 178, Constitution algérienne : toute révision constitutionnelle ne peut porter atteinte au caractère républicain de l'Etat, à l'ordre démocratique basée sur le multipartisme, à l'unité et à l'intégrité du territoire national ; Art. 156, Constitution du Bénin : immutabilité de la forme républicaine, de la laïcité de l'Etat et de l'intégrité du territoire ; Art. 64, Constitution camerounaise : immutabilité de la forme républicaine, de l'unité et de l'intégrité territoriale de l'Etat, des principes démocratiques ; art 299, Constitution burundaise : unité nationale, cohésion du peuple burundais, laïcité de l'Etat, réconciliation, démocratie, intégrité du territoire de la République ; art. 313, Constitution du Cap-Vert : intégrité territoriale, forme républicaine du gouvernement, le suffrage universel, la séparation des pouvoirs, le pluralisme politique ; art. 185,

---

Constitution du Congo Brazza : intégrité du territoire, forme républicaine, caractère laïc de l'Etat, le nombre de mandat du Président de la République ; art. 92, Constitution de Djibouti : intégrité du territoire, forme républicaine du gouvernement, caractère pluraliste de la démocratie ; art 117, Constitution du Gabon : forme républicaine de l'Etat, caractère pluraliste de la démocratie ; art. 154, Constitution de Guinée Conakry : « la forme républicaine de l'Etat, le principe laïcité, le principe de l'unicité de l'Etat , le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs, le pluralisme politique et syndical, le nombre et la durée des mandats du président de la République ne peuvent faire l'objet de révision. » ; art. 102, Constitution Guinée-Bissau : structure unitaire et forme républicaine de l'Etat, statut laïc de l'Etat, intégrité du territoire nationale ; art. 104, Constitution de Guinée Equatoriale : régime républicain et démocratique, l'unité nationale et l'intégrité territoriale ; art. 127, Constitution ivoirienne : intégrité du territoire, forme républicaine et laïcité de l'Etat ; art.163, Constitution malgache : forme républicaine, intégrité du territoire, séparation des pouvoirs, autonomie des collectivités décentralisées, durée et nombre de mandat présidentiel ; art.121, Constitution malienne : forme républicaine, démocratie ; art.175, Constitution du Niger : intégrité du territoire, forme républicaine de l'Etat, principe de la séparation de l'Etat et de la religion ; principe démocratique, le nombre de mandat présidentiel ; art.175, Constitution du Maroc : religion musulmane, forme monarchique de l'Etat, choix démocratique de la nation ; art.99 nouveau, Constitution de Mauritanie : l'intégrité du territoire, la forme républicaine des institutions, le caractère pluraliste de la démocratie, le principe de l'alternance démocratique au pouvoir, la durée et le nombre de mandat présidentiel ; art 220, Constitution de la RDC : forme républicaine de l'Etat, le principe du suffrage universel, la forme représentative du gouvernement, le nombre et la durée des mandats présidentiels, le pluralisme politique et syndical, l'indépendance du pouvoir judiciaire ; art.103, Constitution du Sénégal : forme républicaine ; art.225, Constitution du Tchad : intégrité du territoire, unité nationale, forme républicaine de l'Etat, principe de la séparation des pouvoirs, laïcité, pluralisme politique ; art.144,

contraire étant même dans certains Etats passibles de sanctions pénales. Ainsi en est-il au Gabon où « tout acte portant atteinte à la forme républicaine, à l'unité, à la laïcité de l'Etat (...) constitue un crime de haute trahison puni par la loi. » (art.7, Constitution) ; il en est de même au Niger pour ce qui est de l'atteinte à la forme républicaine (art.1<sup>er</sup>, Constitution) ; en Guinée Conakry, c'est l'atteinte à l'unité de l'Etat qui est punie (art.4, Constitution). Quant à la primauté des principes fondamentaux sur toute autre règle, elle ressortit à ce qu'une norme juridique ne sera valide que si elle les respecte.

Dès lors pour faire bref, les principes fondamentaux de l'Etat en Afrique sont des impératifs constitutionnels ressortissant à son histoire politique, parfois issus des recommandations internationales, souvent des aspirations populaires et destinés à guider les pouvoirs publics dans la mise en œuvre de la Constitution, dans l'adoption de la législation et dans la formulation des politiques publiques. A partir de là, ces principes seront principalement abordés par leurs pourquoi et traités dans la perspective des objectifs qu'ils doivent remplir, à savoir la justice qu'ils doivent assurer, les réalités sociales qu'ils doivent encadrer, la cohésion sociale qu'ils doivent maintenir et le progrès social qu'ils doivent accomplir. Autrement dit en français facile, pourquoi l'Etat en Afrique est-il une République et pour quelles raisons doit-elle être une et indivisible ; en même temps, pourquoi le constituant a-t-il choisi

---

Constitution du Togo : intégrité du territoire, forme républicaine et laïcité de l'Etat ; art. 1<sup>er</sup> et 75, Constitution de Tunisie : forme républicaine, durée et nombre de mandat présidentiel.

d'en faire un Etat laïc, démocratique et social ? Au regard de cette interrogation, une réponse idoine nécessite que soit faite une distinction entre ces principes suivant deux ordres : structurel et matériel. D'une part, il y a les principes qui sont à considérer comme des prescriptions relatives à la structure de l'Etat en Afrique : ils obligent au respect d'une forme politique pour l'Etat, la « République », et d'un certain nombre de critères, « unité » et « indivisibilité », pour le protéger contre toute velléité d'appropriation privée ou oligarchique, contre tout irrédentisme ou contre toute revendication séparatiste. L'Etat est alors protégé contre l'individu ou contre un autre Etat (I). D'autre part, il y a les principes relatifs à l'ordre matériel qui ressortissent à la volonté du constituant africain d'instaurer un Etat animé d'une idéologie « laïque » et/ou « démocratique » et « sociale » : cette triple dimension vise à protéger l'individu contre l'Etat et contre quiconque en octroyant à chacun des droits opposables aussi bien à cet Etat qu'aux autres membres de la société dudit Etat (II).

## **I. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX RELATIFS A L'ORDRE STRUCTUREL DE L'ETAT EN AFRIQUE : UNE REPUBLIQUE, UNE ET/OU INDIVISIBLE**

Faut-il le rappeler par souci didactique, ces principes visent à protéger l'Etat nouveau contre un membre ou un groupe de membres de sa société voire contre les autres Etats : la forme républicaine a été choisie parce qu'elle est une instance régulatrice susceptible non seulement de

faire émerger l'esprit public mais de faire coexister de manière harmonieuse la sphère privée, le « je » et la sphère publique, le « nous », notamment en protégeant l'intérêt général contre toutes velléités personnelles ou oligarchiques d'exercice du pouvoir (A). Quant aux monèmes « unité » et « indivisibilité », leur choix est dicté par la volonté politique d'assurer la protection de la structure de l'Etat (et corrélativement l'emprise territoriale du pouvoir politique) contre la tentation séparatiste d'un groupe d'individus de sa société et même contre toute visée expansionniste des autres Etats (B).

#### **A. La forme républicaine de l'Etat en Afrique**

Un saut dans l'histoire des institutions nous renseigne que la naissance de la République est une réaction à la souveraineté royale<sup>31</sup>. Elle est conçue au départ comme le contre-pied de la monarchie absolue (non de la monarchie constitutionnelle) dans le but de priver le Roi de la compétence législative et juridictionnelle afin de mettre un frein aux excès de ce régime : inexistence d'un esprit public du fait de la hiérarchie sociale et d'un régime d'inégalité ou de privilèges de classe<sup>32</sup> au profit d'une catégorie de la population (Clergé, Noblesse au détriment du Tiers Etat), pouvoir de droit divin entraînant une confiscation du pouvoir et une appropriation privée du domaine de

---

<sup>31</sup> J. Barni, *Les principes et les mœurs de la République*, Publication de l'union républicaine de la Somme, n°2, 1872, p. 6 et s.

<sup>32</sup> Etymologiquement, une loi particulière à soi correspondant au rang que l'on occupe dans la société hiérarchisée.

l'Etat<sup>33</sup>. La nouvelle forme politique revendiquée par les révolutionnaires (américains puis français) met en avant la souveraineté du peuple ou de la nation en remplacement de la souveraineté royale<sup>34</sup>, le respect de la séparation des pouvoirs<sup>35</sup> (notamment l'idée que les fonctions de l'Etat doivent être isolées), la protection des « droits naturels »<sup>36</sup> des individus, à savoir la liberté et l'égalité en droits<sup>37</sup> auxquelles la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen (art.2) ajoute la sûreté, le droit de propriété et la « résistance à l'oppression »<sup>38</sup> ; en d'autres termes la mise en œuvre d'un droit commun qui soit celui de tous et qui est lié à la seule condition humaine<sup>39</sup>.

---

<sup>33</sup> J.-J. Chevallier, G. Conac, *op cit.*, pp.5-11 et 22-26

<sup>34</sup> Art. 3, Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789.

<sup>35</sup> Art. 5 de la déclaration des droits de l'Etat de Virginie du 12 juin 1776 ; art. 6, déclaration des droits du Maryland du 11 novembre 1776 ; art. 16 de la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen.

<sup>36</sup> Art. 1<sup>er</sup> de la déclaration des droits de l'Etat de Virginie ; préambule de la déclaration des droits de l'Etat du Massachusetts du 2 mars 1780 ; art. 1<sup>er</sup> de la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen.

<sup>37</sup> Art. 1<sup>er</sup> aussi bien de la déclaration des droits de Virginie que du Massachusetts ; art. 2 de la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen.

<sup>38</sup> Le droit de résistance est une référence à Saint Thomas d'Aquin (droit naturel classique). Selon lui, il y a lieu de désobéir aux lois humaines qui contreviennent à la loi naturelle et à la loi divine. Cf. A. Marais, *Introduction au droit*, Paris, Vuibert, 2011, pp.37-41.

<sup>39</sup> Lire en ce sens, J.F. Wandji K., « La Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et l'Etat en Afrique », in *Revue française de droit constitutionnel*, Paris, Puf, 2014/3, n°99, p. e1-e28.

Cette approche respectueuse des droits individuels expliquerait qu'au sortir d'un régime de domination, de privation et de dépossession telle la colonisation, les Etats africains, (qu'ils soient de forme juridique unitaire ou fédéral comme les Comores ou la RDC), aient adopté la forme républicaine (voir *supra* notes 28 et 29). Dans cette démarche d'ensemble, le Maroc apparaît singulier puisqu'il se définit comme une « monarchie constitutionnelle »<sup>40</sup> et même si la lecture des dispositions de sa Constitution et l'observation de la vie politique montrent qu'il a un régime politique assez semblable à celui des Républiques de l'espace africain francophone<sup>41</sup>, une différence se situe au niveau du mode de choix du chef de l'Etat (art.43, Constitution). Par conséquent, la monarchie constitutionnelle marocaine indique en substance deux caractéristiques : le choix de l'hérédité dans la désignation du chef de l'Etat propre à la monarchie d'une part, et d'autre part l'existence d'éléments structurants de la République à savoir une Constitution dont le socle est la séparation des pouvoirs et la

---

<sup>40</sup> Constitution du 29 juillet 2011, art. 1<sup>er</sup>: « le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire et sociale »

<sup>41</sup> A l'exception du régime présidentiel béninois et burundais, le présidentielisme démocratique est la physionomie de droit commun des régimes politiques issus des Constitutions africaines de transition parce qu'ils ont pour principe constitutionnel une hiérarchie des compétences au bénéfice du chef de l'Etat. Cf. J.F. Wandji K., « Processus de démocratisation et évolution du régime politique camerounais d'un présidentielisme autocratique à un présidentielisme démocratique », *Revue belge de droit constitutionnel*, Bruxelles, Bruylant, n°3, 2001, pp.437-469. Lire aussi du même auteur, « Les Zones d'ombre du constitutionnalisme en Afrique », *op. cit.*

reconnaissance au bénéfice des individus de droits civils et civiques.

Mais dès lors que sa Constitution (art. 1<sup>er</sup>) dispose qu'il n'est pas une République mais plutôt une « monarchie constitutionnelle, démocratique... », l'exemple marocain nous amène surtout à comprendre que les concepts de République et de démocratie ne sont pas des synonymes. La République indique alors la forme politique de l'Etat et implique qu'elle est avant tout la chose de tous pendant que la démocratie désigne la forme du gouvernement, (au sens de pouvoir politique et non d'institution de l'Exécutif) et implique aujourd'hui plus exactement le règne de la majorité d'un temps et/ou d'un homme élu censé l'incarner mais dans le respect du droit notamment de la minorité (opposition). Aristote dira d'ailleurs de la République qu'il nomme *Politeia*, qu'elle « n'est, en somme, qu'un mélange d'oligarchie et de démocratie. »<sup>42</sup> Et quoi qu'on en pense, ce point de vue exprime au moins une différenciation des concepts de démocratie et de République.

Cependant bien que distincts, l'éventualité d'une confusion des deux concepts n'est pas à exclure parce que la République et la démocratie s'accordent sur un principe d'organisation et sur une valeur, à savoir la séparation des pouvoirs et la liberté. L'une et l'autre sont au fondement de la République en même temps qu'elles sont les conditions sans lesquelles une démocratie ne peut exister. Ce qui explique que les deux formes

---

<sup>42</sup> Aristote, *La Politique*, Paris, Hermann, 1996, p.126.

puissent coïncider. En effet, la séparation des fonctions de l'Etat vise au départ, en 1789, à affaiblir la monarchie (et non y mettre fin) en privant le monarque de la compétence législative et juridictionnelle<sup>43</sup>. Mais ce n'est qu'avec l'introduction du suffrage universel (égalité de droit politique) plus tard<sup>44</sup> que la séparation des pouvoirs devient une exigence démocratique. Quant à la valeur liberté, elle se doit d'être disséquée pour faire comprendre de quelle manière les monèmes République et démocratie peuvent s'accorder et s'exclure. On sait que la liberté en tant que « pouvoir d'autodétermination »<sup>45</sup> ou d'auto-disposition a deux aspects : la liberté civile et la liberté politique. La liberté civile octroie une autonomie individuelle en exigeant une attitude d'abstention de l'Etat et plus généralement d'autrui ; elle détermine le champ à l'intérieur duquel un sujet (individuel ou collectif) doit ou devrait pouvoir faire ou être ce qu'il est capable de faire ou d'être, sans l'ingérence d'autrui, sans l'ingérence de l'Etat. La liberté civile insiste sur l'autonomie privée de l'individu libre de toute contrainte ; de ce fait, elle débouche sur le libéralisme<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> P. Leroy, *op. cit.* p.41

<sup>44</sup> En Finlande en 1906, aux Etats-Unis en 1920, au Royaume-Uni en 1928, en Espagne en 1931, en France en 1944. Cf. H. Portelli, *op. cit.*, p.95.

<sup>45</sup> G. Lebreton, *Libertés publiques et droits de l'Homme*, Paris, Armand Colin, 6 éd., 2003, p.15

<sup>46</sup> Il se traduit par l'institution d'un ordre libéral, en d'autres termes la reconnaissance de la liberté et de l'égalité individuelles (libéralisme politique) et la liberté de l'économie (libéralisme économique) que l'Etat doit respecter et qu'il a même mission de garantir. Il doit donc y intervenir le moins possible ; de ce fait, « les moyens de production sont entre les mains des particuliers, l'entreprise privée est considérée comme incomparable, le libre jeu du

Mais le respect de la liberté civile peut s'accommoder d'institutions non démocratiques si en même temps sont ignorés les mécanismes populaires de dévolution du pouvoir qui mettent en œuvre la liberté politique. Ainsi la République est libérale (reconnait la liberté et l'égalité civiles et la liberté de l'économie) mais pas démocratique. Des exemples tirés de l'histoire européenne et africaine notamment dans la période d'avant les transitions démocratiques montrent que la République a été certainement la chose de tous, où la recherche de la satisfaction de l'intérêt général coexistait avec le respect d'une sphère privée individuelle mais n'a pas toujours connu le règne du peuple ou tout au moins le gouvernement du plus grand nombre ; car elle a bien pu s'accommoder d'un suffrage censitaire (en France jusqu'en 1848, au Danemark jusqu'en 1849, en Espagne jusqu'en 1869, en Allemagne jusqu'en 1871, en Grèce jusqu'en 1877, etc.) ou de l'institution du parti unique (en Afrique où il a exigé un engagement passif de l'individu dans la sphère politique) et se présenter alors comme une oligarchie ou un régime autoritaire qui n'est pas synonyme de totalitarisme, celui-ci ne respectant même pas les libertés civiles. Alors que le second aspect de la liberté, la liberté politique (ou liberté-participation) exige du citoyen un engagement public actif et suggère que le pouvoir politique est fondé sur le suffrage universel<sup>47</sup> et le pluralisme politique (en ce

---

marché assure le développement de l'économie, bref le capitalisme est facteur de prospérité et d'épanouissement individuel. » Ph. Ardent, *op. cit.*, p.161.

<sup>47</sup> M. Sadoun, « République et démocratie », *Pouvoirs*, Paris, Le seuil, n°94, 2000, p.7

qu'il suppose un choix d'où le multipartisme). La liberté politique octroie ainsi à tous les citoyens le droit de participer à la vie politique de la cité, à la mise en œuvre de la souveraineté, c'est-à-dire le droit d'être éligible et de choisir librement ses gouvernants entre plusieurs dans l'égalité, en l'occurrence l'égalité de suffrage (un individu, une voix). Sous ce rapport, la République est démocratique. Pour bien marquer la distinction entre les deux concepts, les Pr Louis Trotabas et Paul Isoart diront ainsi de la France qu'elle est « une république démocratique, restée fidèle à l'individualisme libéral de 1789. »<sup>48</sup> Et pour revenir à l'exemple marocain, le monème « constitutionnelle » dans l'expression « monarchie constitutionnelle, démocratique » laisse entendre l'existence d'une Constitution en tant qu'instrument de limitation du pouvoir royal pendant que la présence du terme « démocratique » indique le respect du principe de la séparation des pouvoirs autant que le choix du suffrage universel tout au moins dans la désignation d'une partie importante de la classe dirigeante. Aussi une « république démocratique » et une « monarchie constitutionnelle, démocratique » peuvent-ils avoir des régimes politiques assez proches car même si le Roi du Maroc est héréditaire (art. 43, Constitution), il partage le pouvoir politique avec un Premier ministre, « chef du gouvernement » et un organe législatif (Chambre des Représentants) issu du suffrage universel (art. 47, Constitution)<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> L. Trotabas, P. Isoart, *Droit public*, Paris, LGDJ, 24ed, 1998, p.9

<sup>49</sup> « Le Roi nomme le Chef du Gouvernement au sein du parti politique arrivé en tête des élections des membres de la Chambre des Représentants, et au vu de leurs résultats. Sur proposition du Chef du

Cette capacité de la République à revêtir des formes de gouvernement divers invite à la recherche de son critère de différenciation que l'on peut tirer des propos de M. Sadoun selon lesquels « l'affirmation d'une république tient moins à la nature des institutions qu'au développement de l'esprit public »<sup>50</sup> chez les gouvernants et chez les gouvernés. Il ajoute au soutien de sa réflexion qu'il en était ainsi de « la Rome républicaine dont la grandeur et la stabilité tenaient au sentiment d'esprit civique et de patriotisme, à la manière dont les princes soumettaient leurs intérêts privés au service de la cité et dont le peuple servait la communauté. »<sup>51</sup>.

En Afrique postcoloniale, l'affirmation constitutionnelle de la République a le mérite d'emporter deux conséquences : d'une part, elle implique la volonté de développer et maintenir l'esprit public en mettant en avant la qualité d'organe de l'Etat en vue de la sauvegarde de l'intérêt général que ledit Etat engendre. D'autre part, elle apporte les valeurs de liberté et d'égalité individuelles et suggère qu'elles doivent être protégées ; c'est d'ailleurs l'exigence de respect de ces valeurs qui est au fondement des revendications populaires au début des années 1990. D'une part la qualité d'organe de l'Etat que la République introduit, a ceci de particulier qu'elle rappelle aux uns et aux autres qu'on a dépassé la conception patrimoniale du pouvoir propre aux sociétés féodales (aristocratiques ou

Gouvernement, il nomme les membres du gouvernement. (...) »

<sup>50</sup>M. Sadoun, *op. cit.*, p.8

<sup>51</sup> *Ibid.*, p.6

traditionnelles) qui composent encore par endroit l'espace national ou étatique. La qualité d'organe rappelle aussi à ceux en charge de diriger l'Etat qu'ils remplissent une fonction d'intérêt général, qu'ils n'exercent pas un pouvoir propre mais une compétence pour le bien commun. Alors même qu'à l'indépendance, la proclamation de la République était venue mettre fin à l'appropriation privée d'un territoire par un Etat ou même un individu<sup>52</sup>, l'affirmation républicaine contenue dans les Constitutions de transition a aussi visé à donner un coup d'arrêt à la dérive patrimoniale de l'Etat en Afrique. En effet, pendant plusieurs décennies alors même qu'il avait accédé à la souveraineté, le pouvoir politique et le patrimoine de l'Etat en Afrique ont été de fait l'objet d'une appropriation privée par le détenteur de l'Exécutif de telle sorte que la fonction s'est effacée derrière l'homme qui l'exerçait. Ce qui explique qu'il soit rappelé avec insistance dans les nouvelles Constitutions africaines que « la propriété publique est un bien de la collectivité nationale » (art.17, Constitution algérienne), le « patrimoine commun à tout le peuple » (art. 12, Constitution de Guinée-Bissau) et que de ce fait il est sacré et inviolable<sup>53</sup>, tout usage à des fins

<sup>52</sup> L'actuel RDC par exemple fut à partir de 1908 propriété personnelle de Léopold II, Roi des belges. Cf. A. Zwart, K Braun, *Histoire universelle*, Editions Christophe Colomb, Glarus (Belgique), 1984, p.240.

<sup>53</sup> Art. 17, Constitution algérienne ; art.37, Constitution du Bénin ; art.69, Constitution burundaise ; art.47, Constitution du Congo Brazzaville ; art.25, Constitution de Côte d'Ivoire ; art. 32, Constitution égyptienne ; art.21, Constitution de Guinée Conakry ; art. 29, Constitution de la Guinée Equatoriale ; art.41, Constitution du Niger ; art. 9, Constitution de la

personnelles en tant que source d'enrichissement constituant un acte de détournement puni par la loi, la seule utilisation possible ne devant se faire que pour l'amélioration des conditions de vie du peuple (art.14, Constitution du Burkina Faso). D'autre part, l'institution de la République a permis de fédérer la population composite de l'espace national (plus particulièrement en Afrique subsaharienne) en faisant émerger une identité juridique commune : la citoyenneté. C'est celle-ci qui oblige au respect de la liberté et de l'égalité entre membres de la société de l'Etat sans distinction d'origine, de race, d'ethnie, de sexe, de religion, d'opinion, de fortune ou de degré d'instruction. L'Etat étant devenu à l'indépendance la propriété de tous, il lui a été assigné le devoir impérieux de respecter et faire respecter une égalité dans le traitement des individus de la société. C'est pourquoi, à la lecture des Constitutions africaines, il est reconnu à chacun l'égal accès aux emplois et charges publiques<sup>54</sup>, le droit de propriété ou d'acquisition d'une portion du territoire pour un usage privé, d'en jouir ou d'en disposer<sup>55</sup>, la liberté d'aller et de venir ou

RDC ; art. 31, Constitution du Rwanda ; art.50, Constitution du Tchad ; art.46, Constitution Togolaise.

<sup>54</sup> Algérie (art.51); Benin (art.33); Burkina Faso (art.12 et 17); Burundi (art.51 et 70); Cameroun (préambule).

<sup>55</sup> Art. 52, Constitution algérienne ; art. 22, Constitution béninoise ; art.15, Constitution burkinabé ; Préambule, Constitution camerounaise ; art.66, Constitution du Cap-Vert ; préambule, Constitution des Comores ; préambule et art.17, Constitution du Congo Brazza ; art.15, Constitution de la Côte d'Ivoire ; art. 12, Constitution de Djibouti ; art.35, Constitution égyptienne ; art.13, Constitution de Guinée Conakry ; art. 1<sup>er</sup> all10,

le droit de s'établir en tout point de son choix sur toute l'étendue du territoire national (droit du sol ou communauté du sol)<sup>56</sup> parce qu'il est un et que le constituant le veut toujours indivisible.

## **B. L'affirmation constitutionnelle de l'unité et/ou de l'indivisibilité de l'Etat en Afrique**

Les Etats d'Afrique, notamment francophones et lusophones, ont inscrit dans leurs Constitutions respectives les principes d'unité<sup>57</sup> et d'indivisibilité de l'Etat<sup>58</sup> en guise de réponse aux

---

Constitution gabonaise ; art.29, Constitution de la Guinée Equatoriale ; art.34, Constitution malgache ; art.13, Constitution du Mali ; art.35, Constitution marocaine ; art.15, Constitution mauritanienne ; art. 28, Constitution du Niger ; art.34, Constitution de la RDC ; art. 29, Constitution du Rwanda ; art.8, Constitution du Sénégal ; art.41, Constitution du Tchad ; art.27, Constitution du Togo ; art. 41, Constitution tunisienne.

<sup>56</sup> Art. 44, Constitution algérienne ; art.25, Constitution béninoise ; art. 9, Constitution burkinabé ; art. 33, Constitution du Burundi ; préambule, Constitution camerounaise ; art.50, Constitution du Cap-Vert ; préambule, Constitution des Comores ; art.16, Constitution du Congo Brazza ; art.1<sup>er</sup> al.3 et 11, Constitution gabonaise ; art. 10, Constitution de Guinée Conakry ; art. 13, Constitution de la Guinée Equatoriale ; art.12, Constitution malgache ; art.24, Constitution marocaine ; art.10, Constitution mauritanienne ; art.32, Constitution du Niger ; art.23, Constitution rwandaise ; art.14, Constitution du Sénégal ; art.43 et 44, Constitution du Tchad ; art.22, Constitution togolaise ; art.24, Constitution tunisienne.

<sup>57</sup> Art. 31, Constitution du Burkina Faso ; art. 1<sup>er</sup>, Constitution du Cap-Vert ; art. 1<sup>er</sup>, Constitution de la République fédérale des Comores ; art. 1<sup>er</sup>, Constitution de la Guinée-Bissau ; art. 1<sup>er</sup>, Constitution de la Guinée Equatoriale ; art.5 et 9, Constitution tunisienne.

<sup>58</sup> Cf. l'Algérie, Constitution, art. 1<sup>er</sup> : « l'Algérie est une République Démocratique et Populaire. Elle

contraintes socioculturelles héritées de son histoire coloniale. Dès lors, celle-ci serait une variable déterminante de l'ordre politique, institutionnel et juridique en Afrique ainsi que du choix des symboles ou des représentations sociales souhaitables. En règle générale, l'unité et l'indivisibilité de l'Etat sont traditionnellement protégées par des dispositions constitutionnelles relatives à la préservation de l'intégrité du territoire national : aucune de ses parties ne peut être cédée (art.1<sup>er</sup>, Constitution égyptienne), abandonnée ou aliénée (art.13, Constitution algérienne) et des mesures exceptionnelles exigées par les circonstances sont susceptibles d'être prises par l'Exécutif (le plus souvent après consultation des autres organes constitutionnels) en cas de péril grave et immédiat menaçant tout ou partie du territoire<sup>59</sup>. Unité, indivisibilité et intégrité

---

est une et indivisible » ; art. 2 Constitution du Benin ; art. 1 et 2 Constitution du Burundi ; art. 1<sup>er</sup> Constitution du Cameroun ; art.1<sup>er</sup> Constitution du Congo Brazza ; art. 1<sup>er</sup> Constitution de Djibouti ; art.1<sup>er</sup> Constitution égyptienne ; art. 2 et 7 Constitution du Gabon ; art. 1<sup>er</sup> Constitution de Guinée Conakry ; art. 30 Constitution de Côte d'Ivoire ; art.1<sup>er</sup> et 2 Constitution de Madagascar ; préambule et art. 25 Constitution du Mali ; art. 1<sup>er</sup> Constitution mauritanienne ; préambule Constitution marocaine ; art. 3 Constitution du Niger ; préambule et art. 1<sup>er</sup>, Constitution de la RDC ; préambule art.1<sup>er</sup> Constitution du Rwanda ; préambule et art.1<sup>er</sup> Constitution du Sénégal ; art. 1<sup>er</sup> Constitution du Tchad ; art. 1<sup>er</sup> Constitution du Togo.

<sup>59</sup> Art.93, Constitution algérienne ; art.68 et 101, Constitution béninoise ; art.59, Constitution burkinabé ; art.115, Constitution burundaise ; art.9, Constitution camerounaise ; art. 84, Constitution du Congo Brazzaville ; art.48, Constitution de Côte d'Ivoire ; art.40, Constitution de Djibouti ; art.25, Constitution gabonaise ; art.42, Constitution de Guinée Equatoriale ; art.90, Constitution de Guinée

du territoire ont donc ceci en commun qu'elles sont incompatibles avec l'idée d'occupation, de sécession ou d'annexion et peuvent de ce fait être considérées comme des notions voisines. Cependant contrairement aux notions d'indivisibilité et d'intégrité du territoire qui sont avant tout des notions matérielles ou juridiques, celle d'unité est affectée d'un fort coefficient historique, politique et philosophique : d'abord, elle pose le problème du rapport de l'Etat africain à l'histoire, à son histoire précoloniale et coloniale ; ensuite elle peut faire l'objet de slogan politique ; enfin elle ne peut être maintenue durablement sans une « âme, un principe spirituel », c'est-à-dire sans « le désir de vivre ensemble et la volonté de continuer à faire valoir l'héritage qu'on a reçu indivis. »<sup>60</sup>

Mais les principes d'unité et d'indivisibilité sont difficiles à séparer en Afrique ; en témoigne le fait qu'ils soient inscrits côte à côte dans la grande majorité de ses Constitutions (voir *supra* note 58) d'abord parce que l'unité tend à préserver l'indivisibilité et celle-ci tend à garantir l'unité ; ensuite parce que pris ensemble, ces principes visent à convaincre la population de l'Etat de la nécessité d'une solidarité présente entre ses membres fondée sur une communauté du sol et de

---

Conakry ; art.61, Constitution malgache ; art.5, Constitution malienne ; art.59, Constitution marocaine ; art.39, Constitution mauritanienne ; art.67, Constitution nigérienne ; art.85, Constitution de la RDC ; art.137, Constitution rwandaise ; art.52, Constitution sénégalaise ; art.87, Constitution tchadienne ; art.94, Constitution togolaise ; art.80, Constitution tunisienne.

<sup>60</sup> E. Renan, *Qu'est-ce qu'une nation ? Conférence faite en Sorbonne*, le 1<sup>er</sup> mars 1882, p.6

destin ; en même temps, ils expriment la volonté de l'Etat de garantir sa cohésion sociale et sa perpétuation dans l'avenir. Ensemble, unité et indivisibilité expriment donc la manière d'être et de se projeter l'Etat en Afrique et se présentent alors comme des principes visant à structurer son identité : l'affirmation constitutionnelle de l'unité tend à exorciser une crainte liée à un vide et l'affirmation de l'indivisibilité fonde un objectif de l'Etat. Ce vide, c'est le défaut de nation (notion politique) au sens matérielle (d'un socle humain homogène) au sein de la majorité des Etats en Afrique, défaut susceptible de les fragiliser ; et l'objectif, c'est la volonté de surmonter cet obstacle, c'est-à-dire construire un socle à l'unité, construire dans la conscience collective un sentiment d'attachement à l'Etat pour peu que l'on veuille préserver son indivisibilité.

En effet, dans le registre de la cause du défaut d'un socle humain homogène qui aurait garanti à l'Etat en Afrique un avenir paisible, il y a sa géographie politique qui porte incontestablement les traces des rivalités entre puissances coloniales et des guerres de l'époque contemporaine qui les ont opposées. Le partage de vastes territoires prétendus « sans maître » entre ces puissances à la recherche de matières premières et de nouveaux débouchés pour leurs produits finis, a dessiné les frontières actuelles des Etats d'Afrique<sup>61</sup>. Tracées à même la carte lors de la Conférence coloniale de Berlin (1895, Acte de Berlin)<sup>62</sup> ou sur résolution des Nations

---

<sup>61</sup> A. Zwart, K. Braun, *op. cit.*, p.240

<sup>62</sup> V. Saint-Jammes, *Droit constitutionnel*, Rosny-sous-Bois, Bréal, 2001, p.11 ; A. Hugon,

unies en ce qui concerne les ex-colonies allemandes (Togo, Cameroun), elles ont ignoré les liens ethniques et nationaux. Des peuples ont ainsi été écartelés entre plusieurs colonies ou territoires sous tutelle. Cette difficulté aurait été surmontée si pour la décolonisation de l'Afrique dans la seconde moitié du XXe s, le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes n'avait pas été préféré au principe des nationalités en cours au 19<sup>e</sup> s. et selon lequel à toute nation doit correspondre un Etat<sup>63</sup>. Un tel choix de principe fondateur a conduit à l'indépendance d'Etats en Afrique ne s'appuyant pas sur une communauté nationale sociologiquement uniforme mais groupant des populations d'une grande hétérogénéité par la race, la langue, les traditions ou la culture, c'est-à-dire des groupes d'individus finalement juxtaposés dans un espace unique parce que n'ayant pas un passé commun précolonial en vertu duquel ils se reconnaîtraient naturellement au présent et se projetaient dans le même avenir. A tel point que la coexistence pacifique d'une population aussi hétéroclite constitue encore une interrogation majeure de l'Etat en Afrique. C'est pourquoi, pour maintenir la cohésion sociale dans ces Etats aux frontières sociologiquement artificielles, il est donc apparu nécessaire de mettre un accent particulier sur les principes d'unité et d'indivisibilité. L'affirmation constitutionnelle de l'unité de l'Etat en

---

*Introduction à l'histoire de l'Afrique contemporaine*, Paris, Armand Colin, 1998, pp.14-17.

<sup>63</sup> « Ce principe servira à l'apparition de nombreux Etats en Europe, durant le XIXe Siècle et à l'issue de la Première Guerre mondiale », Cf. E. Simonian-G., *Le droit constitutionnel en schémas*, Paris, Ellipses, 2012, p.12.

Afrique donne à voir le défaut d'une nation construite sur des critères objectifs ou matériels (langue, culture et race communes, etc., conception de Johann Gottlieb Fichte) et rappelle la nécessité ou l'impératif pour ledit Etat de forger une identité nationale nouvelle sur d'autres critères, ceux susceptibles de mettre d'accord la multitude de groupes ethniques constituant sa société et par cela, décourager toute tentative de revendication d'un droit à se constituer en Etat pour chacune de ses composantes sociologiques. Une approche sur un critère subjectif (inspirée de la conception de la nation d'Ernest Renan) comme le souvenir des luttes pour l'indépendance a constitué un temps et animé la volonté de vivre ensemble. D'entrée, pendant les premières années d'indépendance, l'Etat s'est vu investir du rôle de faire naître le sentiment d'attachement national à partir de l'histoire partagée de la colonisation en insistant sur les résistances héroïques à l'occupation qui ont le mérite d'avoir contribué à accélérer ou précipiter la décolonisation. Mais ce seul critère subjectif a rendu cette construction lente, fragile et inachevée si l'on garde à l'esprit de nombreux conflits ethniques à l'origine de guerres civiles passées ou actuelles qui menacent l'unité et par suite l'indivisibilité de l'Etat en Afrique.

Fort heureusement, il n'y a pas que la construction du postulat politique de la nation en tant que pilier de l'unité pour préserver l'indivisibilité de l'Etat et lui donner sa cohésion. Il y a aussi la force de la construction de l'ordre institutionnel et juridique pour la sauvegarder et qui trouve

à s'appréhender sur deux plans : international et national.

Sur le plan international, l'Union africaine (UA) en tant qu'organisation pour la paix, la sécurité et la coopération sur le continent (54 Etats membres excepté le Maroc) apporte une protection supplémentaire au principe d'indivisibilité de l'Etat africain afin de renforcer son unité. En effet, son Acte constitutif (11 juillet 2000) prescrit le respect du principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation (art.4,b). Dès lors toute velléité expansionniste, toute revendication d'une portion du territoire d'un Etat par un autre sur la base de l'histoire de peuplement précolonial se trouve être frappée d'illégalité, plutôt perçue comme une ingérence constituant une menace contre la paix et la sécurité sur le continent. Le principe d'intangibilité des frontières actuelles protège donc l'indivisibilité ou l'intégrité territoriale, laquelle garantit son unité contre les autres Etats en s'opposant notamment au principe des nationalités.

Sur le plan interne, deux domaines sont à retenir qui montrent l'interdépendance des principes d'unité et d'indivisibilité dans la sauvegarde de l'Etat en Afrique : celui de la protection de la structure territoriale dudit Etat et celui de l'exercice de son pouvoir normatif. S'agissant du premier, l'indivisibilité est une garantie juridique à la configuration territoriale de l'Etat africain laquelle préserve son unité, c'est-à-dire le maintien de toutes ses parties en un tout. En effet, le principe d'indivisibilité de l'Etat exclut et s'oppose à un droit de sécession en ce que aucune partie du territoire n'a la faculté de quitter

la République même si cette partie abrite une communauté sociologiquement homogène (exemple de la tentative avortée de création d'un Etat du Biafra par sécession du Nigéria ayant entraîné une guerre civile de 1967 à 1970), sauf si bien entendu, son existence est en péril et que sa coexistence avec les autres est rendue impossible par de traitements inhumains à l'échelle collective de la part de l'Etat pour des considérations ethniques ou religieuses, d'où l'indépendance du Soudan du Sud le 9 juillet 2009. Dans le cas contraire, les divisions internes de l'Etat ne peuvent évoluer qu'en son sein et dans les conditions posées par la Constitution (décentralisation ou fédération). Par voie de conséquence, dans le respect de la hiérarchie des normes et pour rester conforme à la Loi fondamentale, le législateur ne peut conférer ce qui a été refusé clairement par le constituant, en l'occurrence le droit de sécession à une partie du territoire. Quant à l'autre domaine d'expression de l'interdépendance des principes d'unité et d'indivisibilité, celui de l'exercice du pouvoir normatif de l'Etat, si l'unité a contraint à l'existence d'un centre unique de pouvoir politique traduite par la détermination d'une capitale politique, l'indivisibilité quant à elle, est rappelée par deux éléments complémentaires : le choix abstrait du détenteur de la souveraineté d'une part, la primauté des institutions nationales et de l'ordre juridique national d'autre part. S'agissant du premier, la protection ou la sauvegarde des principes d'unité et d'indivisibilité se traduit par le fait que les Etats africains ont tous marqué leur préférence non pour la « souveraineté populaire » mais pour la « souveraineté

nationale », souvent rappelée *expressis verbis*<sup>64</sup>, parfois posée de manière implicite dans le choix de la formulation selon laquelle « la souveraineté appartient au peuple... »<sup>65</sup>. Dans les deux cas, à lire les Constitutions africaines, elle n'appartient pas individuellement à chaque membre de la société de l'Etat, ni à une fraction (politique ou sociologique) de ses membres mais est « une et indivisible ». Ainsi, au Maroc, « la souveraineté appartient à la nation... » (art.2, Constitution) et dans le reste de l'Afrique (voir *supra* notes 64 et 65), elle est confiée au peuple ; et bien que la nation soit un concept politique et le peuple un « concept sociologique »<sup>66</sup>, ils ont en commun d'être un tout indivisible. Un tel choix de souveraineté par le constituant africain exclut de la représentation le mandat impératif<sup>67</sup> susceptible d'être interprété à tort (notamment pour les élections

parlementaires qui nécessitent un découpage territorial) comme l'expression d'un particularisme sociologique à même d'engendrer un exclusivisme et par cela, présider à l'éclatement de l'Etat. La Constitution du Cap-Vert rappelle bien à propos que « les députés sont les représentants de tout le peuple et non pas seulement des circonscriptions électorales qui les ont élus. » (art.174). Il en est de même au Rwanda (art.64). Quant à la primauté des institutions nationales et de l'ordre juridique national, elle vient de ce que la réalité de l'Etat en Afrique montre (et cela n'a rien d'original) qu'un centre unique de pouvoir peut aussi bien s'accommoder de l'existence d'institutions locales<sup>68</sup> (mais sans un droit de sécession) que de l'existence de plusieurs ordres juridiques à la condition toutefois que lesdits ordres soient hiérarchisés avec au-dessus un ordre juridique global prédominant qui est national et en-dessous un ou une pluralité d'ordres juridiques subordonnés (entités fédérées aux Comores, provinces politiques en RDC (art.195-206)). L'unité de l'Etat est maintenue à ce prix et se manifeste sur le plan international par la seule reconnaissance de l'ordre institutionnel et juridique global prédominant. L'existence d'institutions locales et d'ordres juridiques subordonnés n'expriment que la diversité

<sup>64</sup> Algérie, art.6 ; Bénin, art.3 ; Burundi, art.7 ; Cameroun, art.2 ; Centrafrique, art.9 ; Congo Brazzaville, art.3 ; Djibouti, art.3 ; Gabon, art.3 ; Guinée-Bissau, art.2 ; Guinée Conakry, art.2 ; Mali, art.26 ; Mauritanie, art.2, Niger, art.4 ; RDC, art.5 ; Rwanda, art.2 ; Sénégal, art.3.

<sup>65</sup> Cap-Vert, art.3al1 ; Comores, art.3 ; Côte d'Ivoire, art.31 ; Egypte, art.4 ; Guinée Equatoriale, art.2 ; Madagascar, art.5 ; Tchad, art.3 ; Togo, art.4 ; Tunisie, art.3.

<sup>66</sup> « Le peuple est un concept sociologique, la nation un concept politique, l'Etat un concept juridique » Ph. Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 13<sup>e</sup> d, 2001, p.21

<sup>67</sup> Et le rappeler comme le fait les Constitutions du Bénin (art.80), du Burundi (art.149), du Cameroun (art.15) ; du Cap-Vert (art.174), du Congo Brazza (art.90), Côte d'Ivoire (art.66), Djibouti, (art.49), Guinée Conakry (art.70), Mauritanie (art.51), Niger (art.87), RDC (101), Rwanda (art.64), Tchad (art.116), Togo (art.52) peut ne pas paraître redondant, compte tenu de la culture démocratique balbutiante de la population africaine.

<sup>68</sup> Algérie (art. 15-16) ; Cameroun (art.1<sup>er</sup>) ; Cap-Vert (art.252-261) ; Congo Brazza (art.174-177) ; Côte d'Ivoire (art.119-121) ; Djibouti (art.85-88) ; Gabon (art.35) ; Guinée Conakry (art.134) ; Guinée Equatoriale (101-102) ; Guinée-Bissau (77-90) ; Madagascar (139-160) ; Mali (art.97-98) ; Maroc (135-146) ; Mauritanie (art.98) ; Niger (164-166) ; RDC (art.3-4) ; Rwanda (art.64) ; Sénégal (art.60.1) ; Tchad (art.110) ; Togo (art.152). Tunisie (chapitre 7).

dans l'unité, c'est-à-dire la pluralité sociologique de l'Etat africain héritée de l'indépendance. Cette subordination souligne donc la nature et les limites du pouvoir normatif (réglementaire ou législatif) reconnu aux institutions infra-étatiques quelles soient décentralisées ou fédérales. Autrement dit, l'indivisibilité affirmée régit et protège l'exercice du pouvoir normatif de l'Etat en Afrique ; de ce fait, le pouvoir normatif initial appartient exclusivement aux autorités centrales, l'autorité de l'Etat est exercée par l'Exécutif (notamment le chef de l'Etat) et le parlement qui par ailleurs représentent l'Etat quel que soit le niveau d'autonomie accordée aux autorités périphériques qui ne sont que des autorités subordonnées. Celles-ci ne peuvent modifier, abroger ou retirer une norme émise par les autorités centrales ; elles ne peuvent émettre des normes juridiques qu'en vertu d'une habilitation du parlement ou d'une délégation de pouvoir prévue par la Constitution. Cette autorisation ne peut être ni générale ni absolue et ne peut porter sur une compétence réservée exclusivement à une autorité de l'Etat telle par exemple les relations internationales de l'Etat. Elle est cependant plus ou moins étendue selon les catégories des collectivités infra-étatiques, avec un maximum pour les entités fédérées (Comores, RDC). Mais dans tous les cas de figure d'aménagement territorial interne à un Etat africain, cette autorisation d'émettre des normes n'est jamais incontrôlée du fait de l'indivisibilité de l'Etat, l'autorité étatique ayant toujours la faculté d'anéantir par la voie juridictionnelle notamment (avec la création et la généralisation récente des

cours constitutionnelle)<sup>69</sup> une norme juridique édictée par une autorité infra-étatique qui ne respecte pas la répartition des compétences déterminée par la Constitution, une Constitution dans laquelle se trouvent aussi les principaux point d'encrage idéologique de l'Etat en Afrique.

## **II. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX RELATIFS A L'ORDRE MATERIEL DE L'ETAT EN AFRIQUE : ETAT LAÏC, DEMOCRATIQUE ET SOCIAL**

Considérés de manière globale, les principes de laïcité et de social-démocratie sont le rempart de l'individu contre toute action déviante de l'Etat en Afrique ; ils ont été choisis pour présider à la création, à la protection et à la mise en œuvre des droits individuels : civils et politiques voire économiques et sociaux. En même temps qu'ils assignent à l'Etat un devoir d'action, ils posent une limite à l'action dudit Etat : ils obligent l'Etat à protéger l'individu, aussi bien ses droits civils que politiques et lui assignent le devoir d'agir pour contribuer à la réalisation de son bien-être, notamment à la mise en œuvre de ses droits sociaux. Dans le détail, la laïcité de l'Etat en Afrique est une réponse à sa pluralité socioculturelle et par suite aux différentes croyances qu'elle engendre. L'observation montre que c'est un choix de principe de nature à assurer une coexistence spirituelle pacifique au sein de l'Etat en Afrique en ce qu'il vise à le

---

<sup>69</sup> Lire en ce sens, J.F. Wandji K., « Le contrôle de constitutionnalité au Cameroun et le modèle africain francophone de justice constitutionnelle », *Politeia*, Bordeaux, n°11, 2007, pp.303-331.

contraindre à protéger l'ensemble des croyances par la garantie des droits individuels qu'il engendre (liberté de religion, droit de croire ou de ne pas croire) (A). Quant à la démocratie, elle oblige l'Etat au choix d'une forme de gouvernement conforme à l'expression libre des libertés politiques. La Constitution assigne de ce fait à l'Etat l'obligation de protéger la sphère publique de l'individu ou sa liberté-participation à la vie politique. Enfin le caractère social affirmé de l'Etat en Afrique donne à l'intérêt général un aspect particulier en ce qu'il met à la charge dudit Etat un devoir de justice sociale. Par cela, la Constitution entend amener l'Etat africain à protéger les droits sociaux de l'individu (B).

#### **A. L'affirmation constitutionnelle de la laïcité de l'Etat africain**

Une règle générale se dégage de la lecture des Constitutions africaines non seulement francophones mais lusophones : c'est l'affirmation du caractère laïc de l'Etat<sup>70</sup> en tant que principe primordial de son organisation et de son fonctionnement aussi bien dans l'ordre politique que juridique. Il faut toutefois relever à titre d'exception pour nuancer l'affirmation qu'un nombre réduit d'Etats notamment du Maghreb<sup>71</sup> ont érigé l'islam en religion de

<sup>70</sup> Benin (art.2) ; Burundi (art.1), Burkina Faso (art.31), Cameroun (préambule et art.1a1), Cap-Vert (art.2a1.2), Congo Brazzaville (art. 1<sup>e</sup>), Gabon (art.2), Guinée-Bissau (art.1<sup>er</sup>), Guinée Conakry (art. 1<sup>e</sup>) ; Madagascar (art.1<sup>e</sup>) , Mali (préambule et art. 1<sup>er</sup> et 4) ; Niger (art.3) ; RDC (art.1<sup>e</sup>) ; Rwanda (art. 1<sup>er</sup>) ; Sénégal (art.1<sup>er</sup>) ; Tchad (Préambule et art.1<sup>er</sup>) ; Togo (art.1<sup>er</sup>).

<sup>71</sup> Espace dans lequel nous avons inclus la corne de l'Afrique notamment Djibouti et les Etats faisant

l'Etat<sup>72</sup>, celle de la majorité de la population mais tout en garantissant le libre exercice des cultes ou la liberté de croyance<sup>73</sup> afin de laisser s'exprimer les minorités religieuses. Ce qui est en réalité de la tolérance<sup>74</sup>, un principe (ou un état d'esprit) qui ne se trouve pas être synonyme de laïcité mais une ouverture partielle, « un régime inégalitaire » selon les propos de Jacques Zylberberg<sup>75</sup>. En ce sens, l'Algérie par exemple se définit comme « terre d'islam » (préambule, Constitution), le Maroc comme « Etat musulman » (préambule, Constitution), la Mauritanie comme « république islamique » (art. 1<sup>er</sup> Constitution) et au préambule (§3) de la nouvelle Constitution tunisienne il est affirmé que l'identité nationale est « arabe et musulmane ».

A l'inverse, le constituant africain subsaharien a préféré constitutionnaliser le principe de laïcité afin de ne pas susciter des conflits confessionnels dans ces espaces territoriaux multiethniques et

---

partie de la Ligue Arabe tels l'Egypte et l'Union des Comores.

<sup>72</sup> Algérie (préambule, art.2) ; Djibouti (art.1<sup>e</sup>) ; Maroc (le préambule, al.3, art.1<sup>er</sup> et 3) ; Comores (Préambule), Egypte (art.2) ; Mauritanie (art. 1<sup>er</sup> et 5) ; Tunisie, (art. 1<sup>er</sup>).

<sup>73</sup> Algérie (art.36), Djibouti (art.11) Egypte (art.43), Maroc (art.3), Tunisie (art.6), Comores (Préambule).

<sup>74</sup> Au Royaume-Uni, les libertés de croyance ne sont pas protégées explicitement par les textes constitutionnels. « Elles découlent légalement et pratiquement de la notion de tolérance. (...) un régime inégalitaire sans coloration laïque qui sanctionne légalement deux Eglises d'Etat, l'anglicanisme et la presbytérienne.» Cf. J. Zylberberg, « la laïcité, connais pas : Allemagne, Canada, Etats-Unis, Royaume-Uni », *Pouvoirs*, Paris, Le seuil, 1995, n°75, p.42.

<sup>75</sup> *Ibid.*, p.42.

multiculturels où les adeptes des différentes religions se répartissent sinon en nombre relativement égal du moins dans des proportions telles qu'une seule religion ne puisse être extirpée de l'ensemble pour être érigée en religion de l'Etat sans mécontenter dans le même temps une partie importante de la population jusqu'à susciter chez elle un désir de sécession. Un exemple de la difficulté à faire coexister musulmans et disciples des autres religions (animiste et chrétien) nous vient du Soudan. En effet le choix d'imposer les conséquences des préceptes islamiques (la charia) à ses citoyens appartenant à d'autres confessions se trouve au fondement de la partition récente du pays en deux par la création de la République du Soudan du Sud le 9 juillet 2011 en majorité animiste et chrétien.

Au-delà de cette illustration, si on lit les dispositions des Constitutions africaines, on en vient à comprendre que la laïcité est par définition un principe de relation objective entre le spirituel et le temporel qui signifie « séparation » de l'Etat et de l'Eglise<sup>76</sup>, « indépendance » du politique vis-à-vis du religieux mais aussi « neutralité » de l'Etat vis-à-vis de l'ensemble des croyances<sup>77</sup>.

Sur le plan politique, le principe de laïcité se traduit par l'interdiction faite à toutes les religions ou croyances de ne point « s'arroger le pouvoir politique ni s'immiscer dans les affaires de l'Etat »<sup>78</sup> au

risque de subordonner ou instrumentaliser le politique. La laïcité se traduit également par l'obligation faite aux partis politiques dont c'est la vocation de conquérir le pouvoir, de ne pas s'identifier ni dans la forme, ni dans l'action ou d'une autre manière quelconque à une religion<sup>79</sup>, une telle identification étant considérée comme un élément pouvant servir de base à la discrimination<sup>80</sup>. La constitutionnalisation du principe de laïcité se traduit enfin par l'interdiction de créer un parti politique « dans le but de promouvoir une religion »<sup>81</sup> au risque de rompre, en cas d'accession au pouvoir, l'égalité entre les différentes croyances ; ce qui pourrait être la porte ouverte aux privilèges pour les adeptes de la confession au pouvoir et qui induirait une inégalité de droits entre citoyens. En d'autres termes, il est posé de manière péremptoire l'interdiction de partis politiques religieux qui pourrait aboutir à la tutelle de l'Eglise sur les institutions ou les organes supérieurs de l'Etat.

Dans l'ordre juridique, sur un plan général la laïcité débouche sur cette règle fondamentale que la loi qui est aujourd'hui l'expression juridique de la volonté générale mais dans le respect du Droit, ne saurait être la traduction juridique des préceptes d'une religion. Autrement dit, l'interdiction est faite de la tutelle d'une Eglise sur le corpus juridique positif qui fonde l'égalité entre toutes les croyances. Sur un plan individuel, l'affirmation constitutionnelle de la laïcité met à la

---

<sup>76</sup> Art.3 Constitution de Madagascar ; art.2 Constitution du Gabon.

<sup>77</sup> Préambule de la Constitution du Cameroun.

<sup>78</sup> Art.8 de la Constitution du Niger.

---

<sup>79</sup> Art.78, Constitution du Burundi, art. 3, Constitution du Mali.

<sup>80</sup> Art.54, Constitution du Rwanda.

<sup>81</sup> Art.9, Constitution du Niger.

charge de l'Etat l'obligation d'assurer aussi bien le respect de la liberté de croyance que l'égalité entre les adeptes de toutes les croyances. D'une part, elle oblige l'Etat à garantir le respect de la liberté de conscience, de religion ou plus largement de croyance en ce sens qu'il doit garantir à chacun le droit d'embrasser la religion de son choix ; mais cela signifie aussi que l'Etat doit garantir à chacun le droit de croire ou de ne pas croire, l'athéisme étant une forme de croyance. Croyant et athée se retrouvent situés sur le même plan. D'autre part, quant à l'égalité entre toutes les croyances, la laïcité oblige l'Etat à garantir l'égalité de traitement entre disciples des différentes confessions qui composent l'espace national. Les Constitutions africaines prescrivent dans ce sens l'égalité de tous devant la loi, dans l'accès aux emplois et charges publics quel que soit la religion ou la croyance des uns et des autres, montrant en cela que les convictions religieuses des individus ne doivent pas être prises en compte pour déterminer la mesure de leurs droits, de leurs libertés et de leurs contributions à l'intérêt général. Faire autrement serait de la discrimination, une attitude susceptible de porter un coup non seulement à la démocratie mais à la cohésion sociale.

## **B. L'idéologie démocratique et sociale de l'Etat en Afrique**

Les Constitutions de transition conçoivent l'Etat en Afrique comme une entité « démocratique et sociale »<sup>82</sup>. Cette

<sup>82</sup> Cf. Algérie (art.14); Benin (art.1<sup>er</sup>, 2, 8); Burkina Faso (art. 14, 18-31); Burundi (préambule, art.1<sup>er</sup>); Cameroun (art.1<sup>er</sup>); Cap-Vert (art. 1<sup>er</sup>, al.3); Congo Brazzaville (art.1<sup>er</sup>); Egypte (art. 1er et 8) Gabon (art. 2); Guinée Conakry

affirmation constitutionnelle règle, d'une part le problème de son rapport à une forme de pouvoir politique et d'autre part, le problème de sa place et de son rôle dans l'économie ainsi que de son degré d'intervention dans la sphère sociale, dans le fonctionnement de sa société pour apporter du bien-être à ses membres ou à tous le moins réduire les tensions sociales. En somme, la Constitution traduit ce que la population est aujourd'hui en droit d'attendre de l'Etat nouveau issu des transitions démocratiques en indiquant le but ou l'objectif primordial dudit Etat et le moyen politique pour le réaliser. S'agissant de l'objectif, quand la Constitution assigne à l'Etat des responsabilités dans l'ordre social, il s'agit pour lui de prendre en compte l'aspiration ouvertement exprimée de ses habitants à la dignité et à la justice sociale. Concrètement sur le plan politique, le caractère social de l'Etat implique que ces objectifs sociaux soient à l'origine ou occupe une place importante dans la détermination de toute orientation politique (partisane, gouvernementale) ou de toute politique publique. Sur le plan normatif, le caractère social affirmé de l'Etat implique de sa part la détermination des droits sociaux à accorder aux citoyens. Enfin sur le plan pratique, il exige un Etat capable d'agir pour l'effectivité de ces droits sociaux. Quant au moyen politique pour y arriver, c'est la démocratie qui y répondrait le mieux dans la phase actuelle de l'histoire de l'Afrique. L'orientation démocratique de l'Etat en Afrique

(art.1<sup>er</sup>); Guinée Equatoriale (art. 1<sup>er</sup>); Côte d'Ivoire (art.30); Madagascar (préambule, art.1<sup>er</sup>, 19, 20, 23, 24, 30); Mali (art.25); Maroc (art. 1<sup>er</sup>); Mauritanie (art. 1<sup>er</sup>); Niger (art.3); RDC (art.1<sup>er</sup>); Rwanda (art.1<sup>er</sup>); Sénégal (art.1<sup>er</sup>); Tchad (art.1<sup>er</sup>); Togo (art.1er); Tunisie (§4 du préambule et art.12).

n'autorise en effet à sa tête qu'un pouvoir issu d'élections pluralistes au risque de ne pas s'y trouver les personnes capables de faire respecter le caractère social de l'Etat.

### **1/ Le choix constitutionnel d'instaurer un pouvoir politique issu d'élections pluralistes pour diriger l'Etat en Afrique**

L'affirmation constitutionnelle du principe démocratique indique l'obligation faite à l'Etat en Afrique de revêtir une forme de pouvoir dans lequel le citoyen est au centre, parce qu'il y est appelé à jouer un rôle actif en concourant par son suffrage à sa dévolution mais aussi à son terme. On comprend alors pourquoi la démocratie était tant exigée par la rue africaine et rejetée par un pouvoir politique marqué du sceau de la présidence à vie. La consécration constitutionnelle de la démocratie vise ainsi à rappeler aux détenteurs dudit pouvoir leurs qualités de locataires au service exclusif de l'intérêt général mais aussi la qualité de citoyen ou de sujet politique de la population et par suite à obliger lesdits locataires au respect des libertés politiques (droit d'élire et d'éligibilité) et du multipartisme (liberté de créer un parti politique) ignorés ou dévoyés avant 1990.

Toutefois la démocratie dont il est question ici, doit être le règne de la majorité d'un temps mais dans le respect du Droit notamment de la minorité ou de l'opposition, celle-ci désignant tous les groupes politiques qui ont la possibilité de manifester des idées et des propositions différentes de celles du Gouvernement dans un cadre légal, à l'intérieur du

parlement (opposition parlementaire) et en dehors (opposition extraparlamentaire), dans l'intention de conquérir le pouvoir. Ainsi au Sénégal (art.58, Constitution), en Guinée Conakry (art.3), à Madagascar (art.14), en RDC (art.8), en Tunisie (art.60), « le droit de s'opposer » à la politique du Gouvernement par les voies légales et de proposer des solutions alternatives a été reconnu à l'opposition et constitutionnalisés. Au Burundi, le préambule de sa Constitution prône « l'inclusion des partis politiques minoritaires dans le système général de bonne gouvernance. » Et en Tunisie, aux termes de sa Constitution du 27 janvier 2014, l'opposition est une composante essentielle de l'Assemblée des Représentants du Peuple. (...) La présidence de la commission chargée des finances et la fonction de rapporteur de la commission chargée des relations extérieures lui sont impérativement attribuées. Elle a le droit, une fois par an, de former une commission d'enquête et de la présider. Il est de son devoir de participer au travail parlementaire de façon active et constructive. (art.60)

Certains Etats sont même allés plus loin en adoptant un statut de l'opposition qui a l'avantage de baliser un cadre légal au débat politique, au Mali<sup>83</sup>, en RDC<sup>84</sup>, au Niger<sup>85</sup>, au Burkina Faso<sup>86</sup>, au Tchad<sup>87</sup>

<sup>83</sup> Loi n°956073 du 15 décembre 1995 portant statut des partis de l'opposition en République du Mali.

<sup>84</sup> Loi n°07/008 du 4 décembre 2007 portant statut de l'opposition.

<sup>85</sup> Ordonnance 2010-85 du 16 décembre 2010 portant statut de l'opposition modifiée par la loi n°2011-05 du 26 mai 2011.

<sup>86</sup> Loi n°009-2009/AN du 14 avril 2009 portant statut de l'opposition politique au Burkina,

et au Togo<sup>88</sup>. L'opposition prend une telle importance parce que, d'une part elle offre une possibilité d'alternance pacifique au pouvoir et d'autre part, elle « assure une information contradictoire à la fois sur les décisions et les intentions des gouvernants du pays, et sur les sentiments de ce dernier à l'égard des gouvernants. »<sup>89</sup> Raison pour laquelle il est reconnu à l'opposition un droit d'accès et un traitement équitable de la part des médias publics et privés (art.8, Togo) ; dans le même sens en RDC, il est reconnu mais exclusivement à l'opposition parlementaire le droit d'être informé de l'action de l'Exécutif et de la critiquer, le droit également d'être rapporteur et de présider, à tour de rôle avec la majorité parlementaire, les travaux des Commissions d'enquête et de contrôle sur l'action de l'Exécutif, le droit de faire inscrire des points à l'ordre du jour du parlement<sup>90</sup>.

Toutefois pour situer cette démocratie au-delà du stade d'une simple affirmation, les Constitutions africaines ont entendu protéger les deux principes essentiels sur lesquels elle repose, à savoir la séparation des pouvoirs et l'exercice des libertés politiques. Pour ce faire, un juge constitutionnel et électoral a été institué en tant que garantie juridictionnelle de la démocratie<sup>91</sup> ; en même temps, le parti

---

modifiée par la loi n°046-2013/AN du 17 décembre 2013.

<sup>87</sup> Loi n°02/PR/2009 portant statut de l'opposition.

<sup>88</sup> Loi du 12 juin 2013 portant statut de l'opposition.

<sup>89</sup> C. Debbasch, J.-M. Pontier, J. Bourdon, J.-Cl., *op. cit.*, p. 251.

<sup>90</sup> Cf. art. 8 et 9, loi n°07/008 du 4 décembre portant statut de l'opposition en RDC.

<sup>91</sup> Algérie (art.163-169) ; Benin (Titre V) ; Burundi (art. 225-232) ; Cameroun (Titre VII) ; Côte d'Ivoire

unique qui annihilait l'opérationnalisation du principe de la séparation des pouvoirs a été frappé d'illégalité (art.7 Constitution marocaine) comme contraire à la liberté de choisir. Et pour aller plus loin encore, toute tentative de l'instituer aujourd'hui en RDC est aujourd'hui constitutive d'une « infraction imprescriptible de haute trahison punie par la loi » (art.7, Constitution). Le multipartisme intégral a certes été instauré parfois élevé au rang de principe intangible et donc insusceptible de révision (au Burkina Faso) mais mieux, le droit de créer les partis politiques a été garanti<sup>92</sup> pour permettre la libre expression de différentes idées politiques et aux citoyens de choisir au cours d'élections concurrentielles, les plus aptes à présider aux destinées de l'Etat.

Mais force est de constater que l'instauration du pluralisme politique ne suffit pas encore à faire considérer les Etats en Afrique comme des démocraties. En effet, si l'Etat y présente aujourd'hui le visage d'un régime dans lequel le pouvoir politique est issu du peuple, ou du moins est exercé par le ou les partis politiques

---

(Titre VII) ; Congo Brazzaville (Titre IX) ; Djibouti (Titre VIII) ; Gabon (Titre VI) ; Guinée Conakry (Titre VI) ; Guinée Equatoriale (art.94-97) ; Mali (Titre IX) ; Maroc (Titre VIII) ; Madagascar (114-120) ; Mauritanie (Titre VI) ; Niger (120-135) ; Tchad (Titre VII) ; Togo (Titre V) ; Tunisie (chap. V, titre II).

<sup>92</sup> Algérie (art.42) ; Benin (art.5) ; Burundi (préambule) ; Cameroun (art.3) ; Cap-Vert (art.2) ; Comores (art.5) ; Congo Brazzaville (Titre IV) ; Côte d'Ivoire (art.13-14) ; Gabon (art. 3 et 6) ; Guinée Conakry, (art.3) ; Guinée Equatoriale (art.1<sup>er</sup>) ; Mali (art.28) ; Madagascar (art.14) ; Maroc (art.7) ; Mauritanie (art.11) ; Niger (art.9) ; RDC (art.6) ; Rwanda (Titre III) ; Tchad (art.4) ; Togo (art.5-9), Tunisie (art.35).

ayant obtenu la majorité des suffrages électoraux, il faut bien reconnaître que ce régime là tarde à se consolider en ce qu'on note, ici ou là, qu'il ne respecte pas toujours le droit de vote que l'Etat a pourtant pour mission de garantir depuis la théorie du droit naturel notamment la conception de Locke<sup>93</sup>. On constate en effet que le déroulement plus ou moins acceptable de la démocratie en Afrique dépend des raisons qui ont guidé son déclenchement. Là où elle a trouvé son origine à la fois dans la pression internationale, de la société civile ou de la rue et la prise de conscience des dirigeants de la nécessité du changement, les mutations constitutionnelles, les nouvelles règles du jeu politique ont été le plus souvent négociées de manière concertée entre le pouvoir politique, l'opposition et la société civile (Conférence nationale souveraine), ponctuées d'élections disputées aux termes desquelles le chef de l'Etat sortant n'a pas hésité à céder le pouvoir le cas échéant. Ainsi au Bénin, Mathieu Kérékou n'a pas hésité à quitter le pouvoir après sa défaite en mars 1991, au Congo Brazzaville Pascal Lissouba a remplacé Denis Sassou Nguesso en août 1992 et au Niger en avril 1993, Ali Saïbou a cédé le pouvoir à Mahamane Ousmane. Par contre, là où la démocratie a résulté d'un processus maîtrisé par le pouvoir sortant parce que opposé à un tel avènement qui aurait certainement entraîné le départ de son détenteur (au Burkina Faso, Cameroun, Gabon, Tchad, Togo, etc.), les dirigeants ont mis en œuvre des changements constitutionnels, institutionnels et politiques en prenant soin de ne pas perdre le pouvoir, le plus souvent

---

<sup>93</sup> J. Locke, *op. cit.*, p.59

par l'élaboration non-consensuelle du code électoral et le refus de dépolitiser le processus électoral (organisation, gestion et supervision des opérations électorales), préférant le confier à l'administration d'Etat plutôt qu'à un organisme indépendant, affranchie de toute tutelle administrative ou politique gage d'élection transparentes et sincères. En effet le risque à confier les élections à l'Administration vient de ce qu'elle est très politisée en Afrique. Sa bureaucratie n'a pas encore intégré le principe qui caractérise toute administration publique, celui de la neutralité ou de l'impartialité, ce qui l'amène quand il lui est confié le processus électoral en tout ou en partie, à faire preuve d'un parti-pris manifeste à l'égard du pouvoir sortant. Même s'il faut reconnaître que la tradition républicaine fait relever l'élection de la souveraineté de l'Etat, rien n'oblige en droit de la confier en partie ou dans son entièreté au ministère de l'administration territoriale qui est une structure rattachée au Gouvernement et par conséquent dépendant de l'Exécutif. Quand on sait que, malgré les diverses réformes constitutionnelles et institutionnelles, le chef de l'Etat continue de détenir la réalité du pouvoir<sup>94</sup> dans

---

<sup>94</sup> Exprimée dans les formules suivantes : en Côte d'Ivoire, le Président de la République est le « détenteur exclusif du pouvoir exécutif » (art.41, Constitution). Il « détermine » la politique de la nation au Gabon (art.8), à Madagascar (art.55), au Sénégal (art.42) ; le chef de l'Etat la détermine et contrôle sa conduite en Guinée Conakry (art.45) ; il la définit au Cameroun (art.11) ; il fixe ses grandes orientations au Burkina Faso (art.36) et en Mauritanie (art.43). Alors même que le Premier ministre se limite à la diriger, conduire ou coordonner (art. 63, Burkina ; 12, Cameroun ; 63, Madagascar ; 53, Sénégal ; 28, Gabon). En Algérie, le Premier ministre met en œuvre le programme du

l'Etat en Afrique même avec l'institution du bicéphalisme de l'Exécutif<sup>95</sup>, que le plus souvent il nomme les ministres de son choix et met fin à leur fonction sans nécessairement l'avis du Premier ministre ou, à tout le moins, détient-il le pouvoir réglementaire général ou individuel souvent à titre principal notamment celui d'organiser les services publics et de nommer aux emplois civils et militaires, ce qui en fait incontestablement le chef hiérarchique de l'administration dans son ensemble<sup>96</sup>, les suspicions de partialité qui pèsent sur celle-ci ne sont pas dénuées de fondement, l'omniscience du chef de l'Etat d'avant les transitions démocratiques ayant fait ancrer durablement la patrimonialisation de l'Etat africain. Celle-ci n'est autre chose que l'effet conjugué de la personnalisation du pouvoir et de la confusion de l'espace public et privé au profit du chef de l'Etat<sup>97</sup> débouchant sur

---

Président de la République (art.79) ; il « l'exécute » au Rwanda (art.117) ; à Djibouti, il « assiste » le Président (art.41). Même au Mali (art.53) et au Togo (art.77) où « le gouvernement détermine et conduit la politique de la nation », il le fait sous l'autorité du Président de la République.

<sup>95</sup> Bicéphalisme administratif au Benin, à Djibouti, en Côte d'Ivoire, en Guinée Conakry où le chef de l'Etat est détenteur exclusif de l'Exécutif ; bicéphalisme inégalitaire en faveur du chef de l'Etat en Algérie, au Burkina, au Cameroun, en Centrafrique, au Congo, au Gabon, au Mali, en Mauritanie, au Togo, au Sénégal ; bicéphalisme plus ou moins équilibré au Niger, au Maroc, en RDC où non seulement le chef de l'Etat est contraint institutionnellement de choisir le Premier ministre dans la majorité parlementaire mais celui-ci détermine la politique de la nation.

<sup>96</sup> Art. 8 et 12, Constitution du Cameroun ; Art. 44 et 45, Constitution du Sénégal.

<sup>97</sup> Lire en ce sens, Médard J.-M., « L'Etat néopatrimonial en Afrique noire », *Etats d'Afrique noire. Formation, mécanismes et crises*, Paris, Karthala, 1991, pp.323-353.

cette considération qu'il est le détenteur ou du moins le distributeur des ressources de l'Etat par l'acte de nomination devenu par la force du décret voie d'enrichissement ou d'accession au bien-être. On a donc pu observer dans un pays comme le Benin où le processus électoral a été confié à un organisme indépendant<sup>98</sup> que les résultats des élections présentaient des écarts plus resserrés et la tenue même du scrutin moins sujette à des appréhensions ou à des contestations de la part de la population et de la classe politique. Et quand bien même il y a eu contestations postélectorales, elles ont surtout été liées aux difficultés matérielles d'organisation qu'aux accusations de fraudes délibérées. A *contrario*, la plupart des élections organisées par l'administration d'Etat avec ou sans le concours d'un organisme électoral non-indépendant<sup>99</sup> se sont traduites par des résultats aux pourcentages extraordinairement élevés en faveur du pouvoir sortant<sup>100</sup> alors même qu'il avait

---

<sup>98</sup> La CENA, Commission électorale nationale autonome, est chargée de la préparation, de l'organisation, du déroulement et de la supervision du processus électoral. Cf. art.15, loi n°2013-16 du 8 avril 2013 portant code électoral en République du Benin.

<sup>99</sup> Tel l'ONEL (Observatoire national des élections) au Cameroun (loi n°2000/16 du 19 décembre 2000) ou la CNE (Commission nationale des élections) en Algérie (art. 168, loi n°12-01 du 12 janvier 2012 relative au code électoral), chargés de contrôler et superviser l'application des dispositions de la loi électorale pour s'assurer que tous les acteurs du jeu politique les respectent du dépôt des candidatures jusqu'à la fin de l'opération électorale.

<sup>100</sup> Election en Algérie de Abdelaziz Bouteflika à la présidence avec 73,8% de voix en avril 1999 et en 2004 avec 85% ; au Burkina Faso de B. Compaoré le 15 nov. 1998 avec 87,52% au premier tour ; élection de Sassou Nguesso au Congo Brazzaville le 12 juillet 2009 avec 78% au premier tour ; au

été auparavant véhément critiqué par la population et tenu pour responsable de la faillite de l'Etat, de l'accroissement de la pauvreté individuelle et du sous-développement. Concrètement il est arrivé à l'administration publique pour faire échec à la démocratie de bloquer la proclamation des résultats défavorables au parti politique au pouvoir (élection présidentielle en Centrafrique en Août 1993), d'annuler purement et simplement des élections remportées par l'opposition (élection présidentielle de 1993 en Guinée Conakry, élections locales nigériennes de février 1999) ou de proclamer de manière anticipée les résultats avant d'entrer en possession de tous les procès verbaux, ce qui aurait défavorisé le pouvoir sortant (élection présidentielle gabonaise d'octobre 1993 et togolaise de juin 1998). Dans ces conditions, les présidents sortants se sont vus réélire par suite d'élections à la sincérité douteuse, souvent décriées par la Communauté internationale. On a ainsi assisté à des transitions sans alternance démocratique en Algérie, au Burkina Faso (jusqu'au mouvement insurrectionnel qui a mis fin au régime de Blaise Compaoré le 31 octobre 2014<sup>101</sup>), au Cameroun, au Gabon, en Guinée (jusqu'à la mort de L.

---

Gabon, élection de Omar Bongo en 1998 avec 66% et le 27 novembre 2005 avec 79,18% ; au Cameroun, élection de Paul Biya en octobre 1997 avec 92,54% de voix et en octobre 2004 avec 70,92% de voix ; au Tchad, élection de Idriss Deby en 2001 avec 67,35% au premier tour et en 2005 (élection anticipée) avec 77% des voix au premier tour ; élection de Ben Ali en Tunisie le 24 octobre 1999 avec 99,45%, le 24 octobre 2004 avec 94,49%, et le 24 octobre 2009 avec 89,62%.

<sup>101</sup> Lire en ce sens, A. Soma, « Réflexion sur le changement insurrectionnel au Burkina Faso », *Revue C.A.M.E.S./S.J.P.*, Ouagadougou, n°001, 2015, pp.1-14.

Conté), en Mauritanie (jusqu'au coup d'Etat du 3 août 2005), en Tunisie (jusqu'à la « révolution du jasmin » en février 2011), au Tchad et au Togo.

La conséquence la plus visible, c'est que le scepticisme a gagné bien les esprits en Afrique sur les vertus de la démocratie et même s'il est donné de constater une alternance démocratique régulière et constante au Benin, au Sénégal et au Ghana, ce sont des exceptions qui cachent mal le fait qu'ailleurs, la démocratie a plutôt généré désillusions et frustrations. Elle est même par endroit à l'origine de la guerre civile, en Côte d'Ivoire, au Congo Brazzaville, dans l'ex-Zaïre, aujourd'hui RDC. « Les conflits de Sierra Leone, du Libéria et de la Guinée-Bissau ont également éclaté pendant le processus de démocratisation de ces pays (...) Les hostilités ont au demeurant repris avec une violence inouïe en RDC en 2007, alors que Joseph Kabila venait juste d'être élu au terme d'un scrutin jugé libre et sincère par tous les observateurs. »<sup>102</sup>. Et le moins que l'on puisse constater, c'est aujourd'hui un désintérêt grandissant de la population africaine pour la politique, ou du moins une démobilisation électorale qui se manifeste par une abstention galopante en guise de protestation faisant dire en définitive que malgré la démocratie affirmée, à l'observation de la réalité au sein des Etats en Afrique, elle n'est encore qu'une volonté d'aboutir qui donne à voir que le continent se situerait dans une position intermédiaire entre démocratie et dictature. On pourrait volontiers la nommer démocratisation ou autrement, il

---

<sup>102</sup> B. Guèye, « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs*, Paris, Le seuil, 2009, n°129, p.21.

n'empêche qu'elle ne constitue qu'une étape dans la construction de la démocratie africaine plutôt que la démocratie elle-même. Au point où l'on peut se poser la question de savoir si les balbutiements observés à ce stade ne sont pas un obstacle et non des moindres à l'opérationnalisation de l'affirmation constitutionnelle du caractère social de l'Etat en Afrique.

## **2/ L'affirmation constitutionnelle de l'orientation sociale de la politique publique de l'Etat en Afrique.**

Au cours des années 1980, les conditionnalités des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) ont été à l'origine d'une nouvelle politique économique imposée par les institutions de Bretton Woods aux Etats africains<sup>103</sup> en échange d'une aide financière qui leur aurait permis de sortir de la crise économique dans laquelle ils étaient empêtrés<sup>104</sup>. Dans ce cadre, l'approche du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale (BM) a consisté à conditionner son aide à la modification des structures de l'Etat qui encadrent l'environnement économique pour les rapprocher du modèle du libre marché. Sous ce rapport, le PAS procure aux bailleurs de fonds des pouvoirs<sup>105</sup> qui les

---

<sup>103</sup> En 1993, 41 pays d'Afrique avaient conclu des accords d'ajustement structurel. Cf. « Effets des programmes d'ajustement structurel sur l'éducation et la formation », *Rapport 28<sup>e</sup> Conférence générale, Unesco, 28C/14*, Paris, 25 août 1995, p.2

<sup>104</sup> M.F. L'heritau, C. Chavagneux, *Le FMI et les pays du Tiers Monde*, Paris, Puf, 1990.

<sup>105</sup> « Entre les deux organisations internationales (FMI et BM), il s'est opéré une répartition des tâches en ce qui concerne la conception et le pilotage des programmes d'ajustement structurel : au FMI les programmes de stabilisation à court

érigent en juge de l'opportunité des mesures (législation économique) à prendre ou des réformes à engager par l'Etat pour s'attaquer aux causes fondamentales de la crise économique (important déficit budgétaire, déficit intenable de la balance de paiement)<sup>106</sup> et pour créer ou renforcer la croissance de façon à permettre audit Etat de mieux assurer le service de sa dette, et plus généralement garantir la viabilité de sa situation économique.

C'est tout le sens de l'ajustement structurel : c'est une opération qui, par définition, doit permettre d'arriver à un équilibre budgétaire sinon à moins de déséquilibre avec la même croissance sinon plus de croissance économique. M. Guitian constate que ces objectifs sont interdépendants car sans croissance, il est difficile de maintenir l'équilibre sur une base durable et sans équilibre, il est difficile de soutenir la croissance<sup>107</sup>. Il s'est agi alors pour l'Etat en Afrique de s'attaquer aux multiples entraves à son équilibre budgétaire et sa croissance

---

terme visant à aider les pays en crise à rétablir les grands équilibres financiers, à la BM les programmes à moyen ou long terme cherchant à les assister à refondre les grandes orientations de leurs économies. » Cf. *Rapport 28<sup>e</sup> Conférence générale, Unesco, op. cit.*, p.1. Selon M. Guitian, cette approche conjointe s'est révélée préférable du point de vue des pays donateurs en ce qui concerne les Etats membres les plus pauvres de ces institutions. Cf. M. Guitian, « Ajustement structurel et conditionnalité », in *Revue d'économie financière*, Hors série, 1994, Bretton Woods, pp.352-353.

<sup>106</sup> Cf. « Effets des programmes d'ajustement structurel sur l'éducation et la formation », *op. cit.*, p.1

<sup>107</sup> Cf. M. Guitian, *op. cit.*, p.353.

économique par les réformes suivantes : d'une part la restructuration de l'administration d'Etat par la pratique d'une politique d'austérité ou de rigueur (en vue de faire face aux déficits budgétaires par la réduction et la rationalisation des dépenses publiques) ; et d'autre part, la restructuration de l'économie par la déréglementation (pour favoriser l'initiative privée) et le désengagement de l'Etat en tant qu'opérateur économique direct afin d'assainir les finances publiques d'une part, et d'autre part « améliorer le fonctionnement des marchés- des biens, du travail et des capitaux- au sein de l'économie, le plus souvent, en éliminant les pratiques restrictives et les distorsions qui faussent ces marchés»<sup>108</sup>.

La politique d'austérité ou de rationalisation de l'administration publique participe des mesures de rétablissement de l'équilibre budgétaire sans lequel les mesures de restructuration économique ne sauraient être efficaces. Il s'agit de réduire le train de vie de l'Etat pour réduire les dépenses publiques. Concrètement elle s'est traduite pour l'Etat en Afrique, et suivant les contextes nationaux, par la réforme du droit de la fonction publique, le gel des recrutements et des effets financiers des avancements des agents de l'Etat, par l'utilisation de la technique du départ volontaire ou de la retraite anticipée à l'initiative de l'agent et/ou par une baisse parfois drastique des salaires, etc.

Quant à la déréglementation, elle relève (au même titre que le désengagement de l'Etat) des mesures visant à créer les bases

---

<sup>108</sup> *Ibid.*, p.345.

d'un retour à une croissance économique durable. A cet effet, elle invite l'Etat à revoir la législation sur les activités économiques (le droit commercial ou des affaires, de la propriété, le droit fiscal) et celle sur les relations de travail (droit ou code du travail). De manière générale, la déréglementation présente deux axes : le premier consiste en l'abrogation des textes allant à l'encontre d'une pratique concurrentielle dans l'économie<sup>109</sup> peu favorables au fonctionnement libre des lois du marché; l'abandon du dispositif juridique limitant la flexibilité du marché du travail (libéralisation du code du travail), par exemple la suppression de l'autorisation préalable de licenciement de l'inspection du travail afin de faciliter la capacité de réaction et d'adaptation des entreprises aux lois du marché. Le second axe de la déréglementation consiste à réglementer à nouveau pour favoriser un environnement concurrentiel en mettant en place une nouvelle législation destinée à encourager l'initiative privée et les investissements étrangers propices au développement et à la croissance économique<sup>110</sup>, en l'occurrence par la libéralisation du commerce, la simplification ou l'allègement des procédures administratives de création d'entreprise, la mise en place d'un système fiscal plus incitatif à cette création, l'encouragement des exportations au moyen de réformes tarifaires et douanières, etc..

---

<sup>109</sup> Notamment dans le commerce et l'industrie tels les monopoles, la protection de la production interne contre les importations.

<sup>110</sup> Par exemple au Cameroun, loi n°98/093 du 17 juillet 1998 fixant le régime de la concurrence.

Enfin, le dernier aspect de la conditionnalité concerne le désengagement de l'Etat en tant qu'opérateur économique direct. Il faut entendre par cette expression, une opération de changement institutionnel du secteur productif public qui s'est traduite parfois par la liquidation ou la dissolution des sociétés d'Etat et des établissements publics<sup>111</sup>, le plus souvent par la privatisation<sup>112</sup>, soit de leur capital en totalité ou partiellement<sup>113</sup>, soit de leur gestion provisoire par contrat de concession entre l'Etat et un investisseur privé<sup>114</sup>; le but dans cette démarche

---

<sup>111</sup> Par exemple en Côte d'Ivoire, entre 1980 et 1984, on a dénombré la dissolution de 18 sociétés d'Etat et de 6 établissements publics. Cf. Ph. Hugon, N. Pagès, « Adjustement structurel, emploi et rôle des partenaires sociaux en Afrique francophone », *Cahier de l'emploi et de la formation*, Employment and Training Department International Labour Office, Geneva, 1998, p.25.

<sup>112</sup> Voir par exemple l'ordonnance n° 90/004 du 22 juin 1990 relative à la privatisation des entreprises publiques et parapubliques au Cameroun ; le décret n°90/1423 du 03 octobre 1990 portant sur la privatisation de certaines entreprises du secteur public et parapublic ; le décret n°99/210 du 22 septembre 1999 portant admission de certaines entreprises du secteur publics et parapublics à la procédure de privatisation.

<sup>113</sup> Dans ce cas, il y a transformation en société d'économie mixte. Selon l'article 2 (al.3) de l'ordonnance n° 95/003 du 17 août 1995 portant statut général des entreprises publiques et parapubliques au Cameroun, ce sont des « personnes morale de droit public, dotées de l'autonomie financière et d'un capital-actions détenues partiellement par l'Etat, les collectivités publiques décentralisées ou des sociétés à capital public d'une part, et par des personnes morale ou physique de droit privé, d'autre part. »

<sup>114</sup> A titre d'illustration, au Cameroun, la privation des secteurs de l'électricité, de l'eau, des télécommunications et des chemins de fer. Cf. Loi n°98/014 du 17 juillet 1998 portant réglementation des télécommunications ; loi n°98/022 du 24

alternative étant soit d'élaguer les entreprises au déficit chronique qui n'ont tenu que grâce aux subventions publiques toujours croissantes pesant fortement sur le budget de l'Etat, soit d'accroître les recettes de l'Etat au moyen de cession d'action ou d'actifs des entreprises jugés rentables ou de leur mise en concession. Mais si le désengagement de l'Etat vise à assainir les finances publiques à travers une économie de moyens financiers déployés dans les subventions aux entreprises considérées, ce retrait économique de l'Etat vise aussi à faire jouer la libre concurrence dans des secteurs qui étaient traditionnellement objet de monopole de sa part.

On le voit, les objectifs d'équilibre budgétaire et de croissance économique des PAS postulent moins d'Etat dans la sphère économique. Mais, à regarder ses résultats, on constate qu'ils ont généré des effets sociaux douloureux. La réduction des subventions a dégradé les services publics de la santé, de l'éducation et de la formation professionnelle. La réforme du droit de la fonction publique notamment par le gel des recrutements et la baisse des salaires, les licenciements dus à la réforme du code du travail (dans le sens d'une plus grande flexibilité par souci de rentabilité et de compétitivité) et aux changements institutionnels du secteur public productif

---

décembre 1998 régissant le secteur de l'électricité ; décret n°99/058 du 19 mars 1999 portant approbation de la convention de concession de l'activité ferroviaire au Cameroun au profit de Camrail ; décret n°2000/007 du 07 janvier 2000 portant approbation de la convention de concession de téléphonie cellulaire au profit de la Société camerounaise des mobiles.

(liquidation, privatisation) ont généré un chômage de masse et par suite une élévation du seuil de pauvreté susceptible de porter préjudice à la stabilité des Etats africains. Et c'est ce risque réel qui a requis une présence forte et active de l'Etat sur le plan social. Aussi, quand le constituant des années 1990 affirme le caractère social de l'Etat, il indique par cela que la déréglementation et le désengagement de l'Etat doivent s'accompagner de modes d'encadrement social de l'économie nouvelle afin de pallier aux excès de la liberté du marché susceptibles d'être nuisibles à la cohésion sociale.

Les manifestations populaires, la mobilisation de la société civile africaine au début des années 90 se sont certes faites contre les présidences à vie mais elles ont avant tout été motivées par la paupérisation de la société. Elles ont donc montré l'aspiration des africains à la liberté de choisir ses gouvernants mais aussi à la dignité et à la justice sociale en laissant entendre que l'Etat ne peut abandonner les secteurs sociaux sensibles aux lois du marché. Cette poussée populaire rappelle encore aujourd'hui qu'un gouvernement ne peut se maintenir durablement que s'il situait ces objectifs au cœur de sa politique publique. Par l'affirmation du caractère social de l'Etat, les Constitutions de transition lui assignent donc un devoir de justice sociale et de solidarité nationale. En ce sens, il a vocation à rester actif socialement. Même s'il a cessé d'être un opérateur économique direct, il a conservé une fonction d'organisation des marchés, de préservation des grands équilibres économiques, et ce rôle n'exclut pas pour

autant la préservation de la cohésion sociale. Toutefois pour être efficace, cette préservation doit s'affirmer dans deux directions : il s'agit non seulement d'humaniser les relations économiques en accordant une protection au citoyen dans sa condition de travailleur (sécurité sociale...) mais aussi dans sa vie d'homme de tous les jours, en lui permettant d'avoir un niveau de vie suffisant, d'acquérir un niveau d'éducation suffisant et de se soigner en cas de maladie. Il s'agit alors pour l'Etat de saisir par le droit cette catégorie sociale que la croissance démographique, le développement urbain, l'émergence d'une économie de marché et les PAS a fait naître et dont le sort ne peut être laissé entre les seules mains des entrepreneurs économiques.

C'est en ce sens que le caractère social de l'Etat ou son devoir de justice sociale et de solidarité nationale a été intégré dans l'appareil juridique par la reconnaissance au bénéfice des individus de droits économiques et sociaux. Par cela, les Constitutions africaines en font un principe juridique incontestable. En effet, en même temps qu'il est proclamé dans ses différents préambules l'attachement des Etats du continent à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) du 10 décembre 1948<sup>115</sup> ainsi qu'aux conventions internationales y relatives, notamment le Pacte qui lui est additionnel relatif aux droits économiques,

---

<sup>115</sup> L'Algérie, le Cap-Vert et la Tunisie ne font pas expressément référence dans leur Constitution respective à la DUDH mais le premier y consacre un chapitre (IV), le deuxième cite une partie (partie II, art.14-79) et le troisième un chapitre (II) aux droits et libertés qui sont toutefois inspirés du texte de 1948.

sociaux et culturels du 16 décembre 1966<sup>116</sup>, on y trouve aussi énuméré les droits sociaux dont peuvent bénéficier les individus : il s'agit du droit au travail et du droit à des conditions de travail justes et favorables (art.23, DUDH), du droit à la sécurité sociale (art.22, DUDH), du droit à un niveau de vie suffisant (nourriture, vêtement, logement suffisant) (art. 25, DUDH), du droit à la santé (art.25, DUDH) et du droit à l'éducation (art. 26, DUDH)<sup>117</sup>.

Suivant la littérature juridique, ces droits sont des « droits à quelque chose », c'est-à-dire des « droits-créances sur la société »<sup>118</sup> en ce sens que les individus ne peuvent en jouir sans une action positive, sans un comportement offensif de l'Etat. Ils n'existent donc pas naturellement et c'est l'intervention de l'Etat qui leur permet d'exister. Une abstention de celui-ci telle que cela est exigé dans la sphère des libertés (la liberté-autonomie individuelle et la liberté-participation à la vie politique qu'on qualifie de « droits de faire ou de ne pas faire ») serait préjudiciable aux citoyens. L'Etat joue en effet un rôle accessoire à l'égard de ces derniers seulement pour discipliner ou faciliter leur exercice et essentiels vis-à-vis des « droits à quelque chose » sinon, ils resteraient de vains mots. Concrètement, il s'agit pour l'Etat de lutter contre les inégalités en protégeant les plus faibles, la jeunesse et les sans-emplois par la mise en

place des services sociaux, la mise en place des conditions d'un retour au plein emploi, des conditions propices à la création et à la protection des emplois, au respect du droit au travail, du droit à la santé ou à la sécurité sociale, du droit à l'éducation et à la formation professionnelle.

Mais ce caractère social de l'Etat en Afrique doit être relativisé car les droits sociaux bien que proclamés n'y sont pas toujours respectés. Ce respect est avant tout une question de capacité de gestion des problèmes sociaux qui est en effet tributaire des moyens de l'Etat, moyens eux aussi liés à la vitalité de son économie. Or son devoir d'action dans le sens de la justice sociale, de la solidarité nationale ou du bien-être des populations rencontre un obstacle majeur : son niveau de développement économique actuel relativement bas réduit le rendement fiscal qui est renforcé par un incivisme fiscal et le développement d'activités se déroulant hors du contrôle de l'Etat. En même temps, ce sous-développement rend difficile voire facultatif le respect de certains droits sociaux tel par exemple le droit au travail. L'Etat en Afrique a-t-il suffisamment œuvré pour créer les conditions qui rendent effective la jouissance de ce droit ? A-t-il seulement aujourd'hui la capacité d'offrir des moyens financiers ou des subventions suffisantes au développement des hôpitaux, de l'agriculture, du service public de l'éducation ou de la formation professionnelle, des établissements privés d'enseignements, etc. ?

Les moyens de recherche de l'équilibre ou de moins de déséquilibre budgétaire ont généré ou accru le chômage. Mais dans le

---

<sup>116</sup> En outre certains Etats font une référence directe aux pactes du 16 décembre 1966 tels le Burundi, le Niger, le Rwanda et le Togo.

<sup>117</sup> Cf. art.6, 7, 9, 11, 12 et 13, Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966.

<sup>118</sup> G. Lebreton, *op. cit.*, p.16

même temps, des changements profonds n'ont pas été apportés à la structure économique notamment à la production (industrielle et agricole) pour permettre de produire plus de biens exportables ou mieux encadrer l'importation des biens et ainsi d'avoir moins de déficit avec plus de croissance économique de nature à créer de la richesse nationale et des emplois nouveaux en nombre suffisant pour résorber le chômage de masse consécutif à l'ajustement structurel. Ainsi, la restructuration administrative au sein de l'Etat en Afrique, les licenciements économiques n'ont pas vu leurs effets contrebalancés par la restructuration économique à un point tel qu'aujourd'hui, les difficultés récurrentes d'accès à l'eau potable, à l'électricité, au transport, à manger à sa fin, à se soigner, le niveau élevé d'illettrisme ou d'analphabétisme bien qu'à proportion variable d'un Etat africain à l'autre, n'ont même pas à être démontré. Mais cette évidente réalité donne surtout à voir que les droits sociaux contenus dans le texte des Constitutions en Afrique sont pour la plupart aujourd'hui moins des droits que des objectifs à atteindre.

## **CONCLUSION**

Il résulte de l'observation de la réalité que les principes fondamentaux de l'Etat en Afrique se heurtent à un certain nombre d'obstacles : la démocratie formelle a encore du mal à se consolider plus de deux décennies après le début de la transition démocratique ; les dirigeants s'accommodent mal des mécanismes de l'Etat de droit, en l'occurrence la tendance est au refus de l'indépendance effective du

pouvoir judiciaire et de la justice constitutionnelle, mais plus encore, la transition peine à résoudre les conséquences de la crise économique pourtant à l'origine de son déclenchement au point où les espoirs de la population à un bien-être ou tout au moins à la justice sociale semblent s'être évanouis par endroit. L'absence de résultats économiques probants doublée du défaut de transparence et de sincérité électorales ont fini par discréditer la démocratie aux yeux des populations africaines perçue parfois comme une version imposée, souvent comme du verbiage ou un moyen beaucoup moins au service du peuple que de la classe politique.