Constitutionnalisme et démocratie en Afrique centrale et dans les pays des Grands Lacs Problèmes et perspectives

MWAYILA TSHIYEMBE
Directeur de l'Institut panafricain de Géopolitique (Nancy)

Il n'est point besoin, dans le cadre limité de cette communication, d'aborder l'ensemble des questionnements suscités par l'analyse du constitutionnalisme et des régimes politiques dans les pays des Grands Lacs et de l'Afrique centrale. Mon propos se limitera à en explorer les tendances lourdes, de discuter leurs acquis et vulnérabilités, de suggérer les mesures concrètes permettant de faire progresser le processus démocratique et d'examiner les actions d'accompagnement de la coopération multilatérale francophone.

I.– LES ACQUIS DU CONSTITUTIONNALISME ET DU SYSTÈME POLITIQUE EN VIGUEUR

A.– Les acquis du constitutionnalisme des années 90

Dès 1990, une forte demande des libertés fondamentales, des droits de l'Homme et du citoyen, de légitimation du pouvoir par le libre consentement des citoyens, d'efficacité de l'action politique, etc., a vigoureusement secoué l'ensemble des pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs. Partout une offre démocratique qualitative et quantitative a été proposée en fonction du contexte politique et social, des circonstances, de rapport des forces sociales et politiques en présence dans chaque pays.

L'institutionnalisation de l'offre et de la demande démocratique s'est matérialisée par l'élaboration des nouvelles constitutions, soit par la technique révolutionnaire (conférence nationale au Zaïre, Congo-Brazzaville), soit par la technique traditionnelle de révision (Burundi, Gabon, Cameroun, Tchad, République centrafricaine, Rwanda). Dans tous ces pays, l'articulation s'est réalisée autour d'une identité des principes politiques et philosophiques de l'État de droit, même si en termes de régimes constitutionnels, c'est-à-dire de l'organisation institutionnelle, quelques particularités peuvent être signalées ça et là. Il en découle trois acquis incontestables : la maîtrise de l'ingénierie constitutionnelle, le contrôle de la constitutionnalité des lois, la proclamation des droits de l'Homme et du citoyen.

Primo, la maîtrise de l'ingénierie constitutionnelle. Par ingénierie, il faut entendre les mécanismes et les procédures destinés à l'optimisation des règles d'organisation du pouvoir dans l'État (relatives à la dévolution et à l'exercice du pouvoir, à la légitimité et à la légalité) et des déclarations des droits de l'Homme et du citoyen. Ces mécanismes sont liés soit à l'établissement des constitutions (pouvoir constituant originaire, assemblée constituante, référendum) ; soit à leur révision (par une simple loi ou par un organe spécialisé, initiative et adoption soumises aux conditions particulières) – soit à leur typologie (constitution écrite, souple ou rigide.) ; soit à leur contenu limitant le pouvoir au sein de l'État (séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire) et le pouvoir de l'État au sein de la société (promotion des droits de l'Homme et du citoyen). Écrites, les nouvelles constitutions sont rigides car elles ne peuvent être révisées que par un organe distinct (le Parlement) et selon une procédure différente des lois ordinaires (majorité qualifiée de 2/3, voire par un référendum.).

Secundo, la proclamation des droits de l'Homme et du citoyen a été une exigence démocratique primordiale dans tous les pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs. Se référant aux instruments internationaux (notamment la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948) et régionaux (notamment la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples de 1981), ces constitutions garantissent les droits de l'Homme de la première génération (droits civils et politiques), de la seconde génération (droits économiques, sociaux et culturels) et de la troisième génération (droits de la femme, droits de l'enfant et droits des peuples).

Tertio, le contrôle de la constitutionnalité des lois. À ce jour, le principe de la hiérarchie des normes au-dessus de laquelle trône la constitution, est formellement posé dans toutes les constitutions et une juridiction constitu-

tionnelle dispose des prérogatives pour exercer le contrôle de la constitutionnalité des lois. Selon les États, il est ouvert aux citoyens par voie d'action ou par voie d'exception d'inconstitutionnalité. C'est le cas du Burundi (article 153 constitution du 13 mars 1992), du Congo-Brazzaville (art. 148 de la constitution du 15/3/1992), du Gabon (voie d'exception d'inconstitutionnalité), du Zaïre (projet constitutionnel de la CNS de novembre 1992, art. 136). Il s'agit d'un outil de protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales indispensable pour lutter contre les abus de pouvoir de l'État. C'est une première dans les annales politiques africaines.

B.– Les acquis du régime politique en vigueur

À travers les constitutions susmentionnées, les pays de l'Afrique centrale et des Grands lacs ont institutionnalisé la démocratie comme pouvoir constitué, c'est-à-dire pouvoir librement consenti et légitimé par le peuple – pouvoir gouvernant majoritaire, c'est-à-dire gouvernement de la majorité choisie par des électeurs – pouvoir délibérant ou contre-pouvoirs, c'est-à-dire pouvoir partagé (séparation des pouvoirs), contrôlé (juridiction constitutionnelle), contesté (opposition), limité (par le droit).

Cette institutionnalisation a débouché sur un régime politique mixte sinon semi-présidentiel. En effet, construit autour du chef de l'État élu au suffrage universel et au profit duquel est ordonnancé l'architecture gouvernementale, le régime mixte organise paradoxalement la révocabilité des pouvoirs exécutif et législatif caractéristique du parlementarisme, car le gouvernement peut être renversé par la motion de censure de l'Assemblée alors que l'Assemblée nationale peut être victime du droit de dissolution exercé par le chef de l'État. Ici comme ailleurs, le paysage politique s'est modifié dès 1993 comparativement aux trois décennies précédentes. L'indépendance de la justice est affirmée, les Parlements et les gouvernements élus sont au pouvoir au Gabon, au Cameroun, au Tchad, en République centrafricaine, au Burundi, au Congo-Brazzaville, excepté le Zaïre et le Rwanda (sous le gouvernement de transitions).

II.– Les vulnérabilités

En dépit des avancées réalisées par le travail de production constitutionnelle et institutionnelle, l'ensemble des pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs souffre tantôt de vulnérabilité absolue tantôt de vulnérabilité relative. La vulnérabilité absolue frappe les quatre pays du champ qui ont sombré corps et biens dans la barbarie, à cause de la violence politique de haute intensité. C'est le cas du Burundi (avec l'assassinat en 1993 du président élu, Melchior Ndadaye et la rébellion subséquente) ; du Rwanda (génocide de 1994, rébellion et guerre en RDC), de l'ex-Zaire (rébellions de 1996 et de 1998), du Congo-Brazzaville (guerre civile en 1997 et 1999).

Dirigés par des régimes d'exception, fondés sur la force des armes et non sur le libre consentement des citoyens, ces pays n'ont plus ni constitution, ni gouvernement et Parlement élus, ni contre-pouvoirs chargés de la protection des droits de l'Homme et du citoyen. Désormais soumis au règne de l'arbitraire à cause de l'inexistence de la sécurité judiciaire qui exige la remise au juge de l'intégralité de la fonction répressive, l'indépendance du juge face au pouvoir (par son statut), la garantie de la règle applicable (légalité des règles et des peines, non-rétroactivité de la loi), de la procédure (présomption d'innocence, droit de la défense, stricte réglementation de la détention préventive, etc.). Si on y ajoute la primauté des tribunaux militaires sur les juridictions civiles, on comprend pourquoi ils sont tombés dans « l'état de nature » où « l'homme est un loup pour l'homme », selon l'expression de Hobbes.

Quant à la vulnérabilité relative correspondant à la violence politique de basse intensité, elle caractérise la République centrafricaine (mutinerie qui a entraîné une intervention internationale) ; le Tchad (une rébellion larvée dans le Nord) ; le Cameroun et le Gabon (antagonisme entre le pouvoir et l'opposition avec la contestation des élections et les opérations villes mortes). Dans la pratique, le régime semi-présidentiel est devenu un présidentialisme dont « l'absolutisme inefficace[1] » écrase le gouvernement, le Parlement, la justice, les médias, les partis, l'opposition, etc.

III.– Perspectives d'avenir

La lutte pour le pouvoir est le régulateur patenté de la paix civile et de la guerre civile dans toutes les sociétés organisées. Phénomène social, elle n'est ni une exception africaine ni une malédiction céleste. Si elle n'est pas

1. Jean-François Revel, *L'absolutisme inefficace ou le présidentialisme à la française*, Paris, Plon, 1992.

démocratisée, elle génère une violence politique récurrente, antinomique à l'existence d'une société de liberté et de progrès. Faute de l'avoir réalisée, la démocratie formelle n'a pas joué son rôle régulateur dans les États de l'Afrique centrale et des Grands Lacs. Une double cause peut expliquer cet effondrement :

– le décalage entre la règle constitutionnelle et la pratique constitutionnelle ;

– le produit démocratique offert aux sociétés plurinationales n'est pas authentique.

A.– Décalage entre les règles constitutionnelles et la pratique constitutionnelle

Les démocraties occidentales ont été les premières à constater les limites et les insuffisances du constitutionnalisme comme barrière contre l'arbitraire du pouvoir, au fil des expériences politiques. En effet, la constitution ne tranche véritablement que des principes et du problème de la source du pouvoir. Mais elle se borne, en ce qui concerne son exercice, à tracer des perspectives d'avenir et à indiquer ce qui doit être. C'est à la pratique politique des acteurs en charge de la constitution et des institutions, à leur culture démocratique, à leur projet de société et au temps qu'incombe la tâche de recherche d'adéquation. Chemin faisant, ni l'optimisme infondé des années 90, ni le pessimisme indiscriminé du début des années 2000 ne peuvent se justifier dans l'absolu.

B.– Le produit démocratique offert n'est pas authentique

Si la crise démocratique des pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs ne se limitait qu'à l'antagonisme des règles constitutionnelles et de la pratique constitutionnelle, rien ne pousserait à l'affolement. S'il en est ainsi, c'est que l'enjeu démocratique touche la substance (le projet) et non le prédicat, le contenu et non la forme. Certes, les mises en garde répétées contre les critères d'évaluation des systèmes politiques et constitutionnels dont la gestation se déroule sur des terrains sans rapport avec ceux de la construction des vieilles démocraties occidentales n'ont pas manqué depuis le début des années « 90 ».

Mais une fois n'est pas coutume, c'est à l'Organisation Internationale de la Francophonie et à son Secrétaire général que revient l'honneur de mettre le doigt dans la plaie, en posant la problématique de la « démocratie dans les sociétés plurielles » et en soulignant que « Le modèle démocratique ne s'impose pas clés en main. Il revient à chaque État d'aménager ce cadre en fonction de ses spécificités ».

Or, cette problématique nouvelle [(2)] n'a de sens que si elle présuppose la possibilité de construction d'un autre modèle de l'État et de démocratie adapté à l'histoire, à la culture et aux logiques sociales des sociétés plurielles, par opposition à la démocratie des sociétés homogénéisées et unifiées incarnée par l'État-nation. Si bien qu'il n'est point besoin d'être un savant, pour constater que le pluralisme national et culturel est la spécificité des sociétés africaines en cause. Chemin faisant, force est de créer un authentique modèle de l'État de droit démocratique dont l'hétérogénéité des peuples et des cultures est le facteur structurant le champ politique et constitutionnel.

Poser le problème de la sorte, c'est mettre en exergue deux idées-forces. D'une part, l'enjeu démocratique ne réside pas dans la recherche illusoire de l'État-nation. Bien au contraire, c'est à l'aune de la capacité d'invention politique d'une tension équilibrée entre la reconnaissance du pluralisme ethnique et culturel, et la construction d'une société politique fondée sur un nouveau pacte républicain que se mesure le défi africain. D'autant que catalyseur de l'accord des peuples et des citoyens sur les valeurs fondamentales à l'existence d'une société de liberté, sur un pouvoir librement consenti et collectivement partagé, sur un droit senti comme naturel, le nouveau pacte républicain scelle leur « volonté de vivre ensemble » et les unit dans le même destin.

D'autre part, l'État multinational ou postnational et le néoconstitutionnalisme démotique constituent le modèle idéal-typique de la mutation étatique et constitutionnelle qui se profile à l'horizon du XXIe siècle. L'esquisse de quelques clés permet d'en saisir la substantifique moelle.

1. Le néoconstitutionnalisme démotique ou pluraliste

Bien qu'elle constitue un énorme progrès par rapport à la période d'avant 90, il n'en demeure pas moins que l'expérience constitutionnelle africaine relève d'une vieille conception du constitutionnalisme comme théorie pres-

---

2. Mwayilla Tshiyembe, « La science politique africaniste et le statut théorique de l'État africain : un bilan négatif », *Politique africaine,* n° 71, octobre 1998 ; « L'État en Afrique : crise du modèle importé et retour aux réalités. Essai sur la théorie de l'État multinational », *Mélanges François Borella.* État, société et pouvoir à l'aube du XXIe siècle, Nancy, PUN, 1999. « Néoconstitutionnalisme et nouvelle théorie juridique de l'État. Essai sur l'État multinational comme modèle politique et constitutionnel des sociétés plurinationales », *Civitas Europa,* n° 3, septembre 1999.

criptive, axée sur l'interprétation et la systématisation (la dogmatique), dans laquelle la constitution est un mécanisme dont les pièces sont agencées de telle manière qu'il en résulte nécessairement certains effets, indépendants de la volonté des acteurs.

Pour changer la donne, le néoconstitutionnalisme démotique[3] ou pluraliste s'impose. Le qualificatif démotique (du *demos* : peuple) prolonge et dépasse l'idée de Marcel Prélot d'après laquelle, le « droit constitutionnel démotiques s'attache « à la détermination de la collectivité nationale ou à la «composition humaine de la collectivité étatique ». D'autant que dans les pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs, les faits et les crises nés de l'hétérogénéité des peuples revendiquant une existence politique au sein de l'État auxquels se heurte l'homogénéisation du peuple souverain de la théorie de citoyenneté abstraite en sont la preuve. Si bien que la question constitutionnelle de ce début du XXIe siècle est la suivante : quel est le statut juridique et politique de ces peuples composant la substance humaine de l'État africain, à ce jour exclus du champ politique et constitutionnel ?

Pour y répondre, le constitutionnalisme démotique restitue aux différentes composantes du substrat humain des États postcoloniaux, leur statut de peuples, nations, nationalités, communautés historiques, comme réalité juridique et politique distincte de l'État multinational. Ainsi, renouvelle-t-il, de fond en comble, l'infrastructure juridique et politique en vue de réaliser un pluralisme sociétal dépassant le multipartisme. En effet, bien que corsetées dans les entités politiques taillées sur mesure par la seule volonté coloniale, les populations des sociétés plurielles continuent inlassablement de témoigner d'elles-mêmes, non point comme un corps unifié et homogénéisée dans la nation juridique ou étatique,– mais plutôt comme une diversité de peuples, nations, nationalités, communautés historiques appelée Bamileké, Banda, Fang, Douala, Hutu, Kongo, Luba, Lunda, Mboshi, Teke, Tutsi, Vili, etc., à la recherche de l'État de tous les peuples et de tous les citoyens.

En d'autres termes, constituer l'État multinational ce n'est pas seulement donner un statut au pouvoir et aux citoyens. C'est surtout donner un statut, juridique et politique, aux nations sociologiques dites ethnies, afin de fonder leur droit inaliénable à la légitimation de l'État et à l'exercice du pouvoir au même titre que les citoyens. Dans cette optique, la constitution sera pour la première fois en Afrique noire postcoloniale, le statut juridique d'un État compatible par sa nature démocratique, son droit, son histoire, sa culture, avec les logiques sociales des sociétés plurinationales qui lui donnent corps et signification.

2. L'institutionnalisation de l'État multinational

• L'unité de l'État

Postnational, l'État multinational est une patrie de plusieurs peuples, fondée sur le principe de l'unité dans la diversité. Dans cette acception, l'État se définit comme l'organisation du politique à l'échelle de la société plurinationale et la capacité d'agir ensemble mobilisée par les citoyens et les nations, en vue de faire face aux défis qui pèsent sur leur destin commun.

3. La réhabilitation des nations précoloniales dites ethnies

Les Bamileke, les Douala, les Fang, les Kongo, les Amoshi, les Teke, les Vili, les Peuls, les Luba, les Lunda, les Hutu, les Tutsi et bien d'autres ethnies, sont des nations sociologiques par opposition aux nations juridiques dites États-nations. Elles correspondent bien à la définition objective et subjective de la nation, à la fois communauté de caractères (lien de sang, de langue, de religion, de culture et des souvenirs partagés, etc.) et volonté de vivre ensemble historiquement attestée. Bien qu'elles n'aient pas toutes atteint le stade de formation de l'État, toutes ont le mérite d'avoir vécu une expérience historique d'autonomie de gestion de la chose publique, de responsabilité partagée et de culture de moins d'État revalorisée par le néolibéralisme, la nature acéphale les ayant poussées à créer le politique et le droit avant l'État, comme l'atteste la théorie anthropologique du politique. Le statut politique et juridique leur est restitué aujourd'hui pour attester l'acte de refondation d'un authentique État de droit démocratique et d'une société civile multiculturelle dont elles sont co-fondatrices avec les citoyens.

4. Séparation de la nationalité et de la citoyenneté

Contrairement à la mystique révolutionnaire, la nationalité est dans l'État multinational, le lien et le statut d'appartenance à une communauté de caractères (Douala, Lunda, etc.), tandis que la citoyenneté est le lien et le statut d'appartenance à un seul État ou à une seule patrie (le Congo, le Cameroun, l'ex-Zaire).

---

3. Stéphane Pierré-Caps, « La constitution démotique ou les mutations de la constitution au seuil du XXIe siècle », « État, société et pouvoir à l'aube du XXIe siècle », *Mélanges François Borella*, PUN, Nancy, 1999, pp. 403-422.

5. Création de nouvelles citoyennetés

L'enjeu démocratique ne se limite pas à la citoyenneté politique, même si la protection des droits civils et politiques est importante. Pour aller plus loin, la création de nouvelles citoyennetés économique, sociale et citoyenneté culturelle conditionne l'avènement de la démocratie économique, sociale et culturelle.

En effet, sans la démocratie économique, sociale et culturelle, il est impossible de faire face aux dégâts causés par la guerre, le chômage, la perte du lien sociétal et les difficultés d'accès aux droits économiques, sociaux et culturels. À cette fin, la stratégie classique doit être changée :

– rompre avec la stratégie de créance exclusive des droits économiques, sociaux et culturels sur l'État,
– faire des droits économiques, sociaux et culturels les droits de l'Homme, les droits des peuples et les droits de l'État,
– créer un partenariat tripartite entre État-nations-citoyens en vue d'une nouvelle politique de redistribution des richesses (biens matériels et symboliques, y compris les services).

À condition, bien entendu, de promouvoir concomitamment la renaissance du capitalisme africain, axé sur la liberté d'entreprendre, la responsabilité, la créativité et la solidarité. D'autant que fondées, voici des siècles, sur la culture économique de la libre entreprise et du non-salariat, fut-elle au service de l'autosuffisance, les sociétés plurinationales ont une mémoire capitaliste qui ne demande que l'intelligence au pouvoir pour être réveillée. Dans ce sens, la mutation de l'économie de subsistance à l'économie d'accumulation doit concilier l'efficacité économique et la cohésion sociale, la mobilité du capital et la mobilité du travail, la vertu de la régulation et la vertu de liberté d'initiative, afin que les nations, l'État et les citoyens redeviennent les acteurs de leur propre histoire. Le socle de ce renouveau est l'économie populaire dite économie informelle, qu'il faille doter des outils innovateurs (accès au crédit, aux nouvelles technologies, aux outils de management moderne, à la fiscalité compétitive, à la législation du travail adaptée, etc.). C'est ici que se forge l'esprit du capitalisme à l'état sauvage (risque, efficacité, innovation, profit).

6. L'humanisme patriotique comme l'idéologie de l'État et non le nationalisme

À la différence du modèle occidental de l'État-nation qui prône le nationalisme, l'idéologie de l'État multinational est l'humanisme patriotique alors que le nationalisme est l'idéologie des Tutsi, des Luba, des Fangs, des Peuls. En tant qu'humanisme, l'État multinational est le berceau des droits de l'Homme et des peuples par-delà leur nationalité, langue, religion, culture, terroirs, normes, etc. En tant que patrie, ils est l'union sacrée des nations et des citoyens, ancrée dans les terroirs, lieux de mémoires et d'activités rassemblant dans le même destin les morts et les vivants.

7. Refondation du pacte républicain

Le « vouloir-vivre ensemble » ne peut être le socle du nouveau pacte républicain que si le double consentement des nations et des citoyens constitue le mode de légitimation de l'État postnational, correspondant à la multinationalité et à la citoyenneté. Il en découle que la réconciliation de la tradition avec la modernité d'une part, de la démocratie directe avec la démocratie représentative d'autre part, qui est l'enjeu primordial de la recomposition du paysage politique africain, se matérialise par la républicanisation du pouvoir traditionnel. Et ce, à travers quatre innovations :

• réhabiliter la chefferie traditionnelle, c'est-à-dire son gouvernement et son assemblée,
• faire de la chefferie la première collectivité locale, au-dessus de laquelle se trouvent les communes et les régions autonomes,
• doter la chefferie des compétences spécifiques en matière d'état civil, de santé primaire, d'éducation de base, de développement rural, etc.,
• consacrer le droit de vote des nations, afin qu'elles désignent leurs propres représentants élus dans les assemblées bicamérales (la chambre des nations face à la chambre des citoyens) au niveau de la commune, de la région et de l'État.

Ce droit de vote est exercé par des mandataires librement désignés par chaque communauté villageoise parmi les socioprofessionnels appelés Grands électeurs, à travers un collège spécifique. Peut être candidate, toute personne justifiant de son appartenance à la nation en cause, exception faite des chefs coutumiers, des membres de l'assemblée et du gouvernement de la chefferie, l'interdiction du cumul des mandats oblige.

La réinvention de la démocratie de proximité ne remet en cause ni les frontières internes (la région ou province demeurant le lieu de brassage des nations), ni les frontières externes de l'État (il est exclu tout rattachement des morceaux des nations à cheval sur d'autres États africains, le respect du principe de l'intangibilité des frontières oblige).

8. Le néofédéralisme comme mode de distribution de pouvoir

Par-delà l'affirmation des principes de séparation, d'autonomie et de participation, le fédéralisme intégral postule que l'État multinational est l'appareil de la communauté des citoyens et des nations, disséminées sur plusieurs terroirs. Dans cette optique, la rationalité de l'autorité et de l'action politique ne peut être effective, que si le partage de pouvoir est affecté d'abord en fonction des nations et des citoyens, ensuite des terroirs. Si bien que les chefferies, les communes, les régions autonomes n'ont de signification politique que pour autant qu'elles constituent le berceau des nations et des citoyens en cause.

9. Nouvelle gouvernance : régime présidentiel tricéphale

Le régime présidentiel est le mode de gouvernement le plus proche de la mentalité africaine. Par-delà l'identification directe du gouvernant (roi) avec les gouvernés (nations, citoyens), le Président de la République est le seul responsable des affaires de l'État devant le pays, qu'il gouverne seul ou avec l'aide du Premier ministre.

En cas de crime ou délit, il doit être jugé par les tribunaux ordinaires notamment la Cour de Cassation. En cas de violation de la constitution, par la Cour constitutionnelle, l'accusation relève de la responsabilité des chambres des nations, des citoyens, des assemblées des provinces et des chefferies, décidant chacune à la majorité qualifiée. En outre, le chef de l'État doit être le premier serviteur du pays.

Toutefois, pour en épouser la quintessence, ce mode de gouvernement doit être transformé en régime présidentiel tricéphale, c'est-à-dire irrigué par la fonction de coordination stratégique de trois gouvernements autonomes situés aux niveaux local, régional et fédéral. Il s'agit de mettre en communication la démocratie de la base avec la démocratie du sommet, en vue « d'optimiser » la transparence des demandes et l'efficacité des décisions.

10. Rénovation des pouvoirs législatif et judiciaire

Cette modernisation passe par la réhabilitation de la culture politique de l'Arbre-à-palabre et de la culture juridique du Conseil des sages.

11. La culture politique de l'arbre-à-palabre

Si l'on souhaite voir les Parlements africains récupérer leur statut de contre-pouvoir, il faut introduire dans les lois et dans les mœurs politiques les vertus traditionnelles de tolérance de l'opinion contraire, du respect de l'adversaire, du parler vrai pour agir ensemble.

Parallèlement, il faut valoriser la fonction de débattre sur toutes les questions d'intérêt vital pour le pays, comme préalable à la fonction de légiférer, car les ancêtres savaient que du choc des idées jaillit la lumière. Par pétition, un référendum d'initiative populaire doit permettre aux nations et aux citoyens de faire inscrire à l'ordre du jour du débat parlementaire des questions vitales à l'avenir du pays. À cette fin, la concurrence déloyale entre les projets des lois et les propositions des lois doit être abolie afin que les Parlements cessent d'être uniquement les chambres d'enregistrement des volontés gouvernementales comme en Occident. Le bicaméralisme couplé aux assemblées de la chefferie, de la commune, de la région et de l'État doit y contribuer.

En outre, compte tenu du principe traditionnel de la faillibilité des majorités, l'autre innovation du pouvoir législatif consiste à confier l'exclusivité du droit de contrôle de la gestion du gouvernement de la majorité à l'opposition parlementaire afin que la majorité ne soit pas juge et partie comme c'est le cas en Occident. Pareille réforme implique la proclamation dans la constitution d'une charte des droits et devoirs de l'opposition.

12. La culture juridique du Conseil des Sages

Cette culture a permis à la justice traditionnelle d'être un pouvoir indépendant et impartial. Il s'entend que réhabiliter cette haute juridiction, c'est jeter les bases d'une démocratie constitutionnelle en Afrique. À condition, bien entendu, de remplacer la légitimité des Anciens (désignation des juges dans les lignages régnants pour les mettre à l'abri des pressions des gouvernants, le roi ou l'empereur étant le *primus inter pares*) ; par celle des

Modernes, c'est-à-dire l'élection des juges constitutionnels au suffrage universel, afin qu'ils aient la même légitimité démocratique que les parlementaires et le chef de l'État. Par ailleurs, le Conseil des Sages doit avoir les compétences d'une Haute autorité de la justice chargée de garantir l'indépendance et l'impartialité de la justice. Dans cet esprit, il est un organe de surveillance et décide de la nomination, de l'affectation et de la promotion des magistrats du siège des juridictions civiles et militaires Par contre, l'administration de la justice doit rester la prérogative du gouvernement.

13. Armée républicaine

Dans l'État multinational, les soldats sont des citoyens, autorisés à porter les armes pour défendre la patrie des droits de l'homme, des droits du citoyen et des droits des peuples, face à une menace extérieure. À ce titre, l'armée est au cœur de la défense de la démocratie et de ses institutions dont elle tire statut et légitimité. Par conséquent, la démocratisation de l'armée découle du même processus de démocratisation de l'État et de la société.

Pour l'avoir ignoré, le Rwanda, le Burundi, l'ex-Zaïre, le Congo-Brazzaville se sont réveillés dans le gouffre, les conférences nationales et autres forums démocratiques s'étant dérobés de leurs responsabilités. Aujourd'hui, les milices victorieuses au service d'un homme ou d'un clan, tiennent lieu de l'armée nationale et paradent partout semant la mort et la désolation. La République Centrafricaine a été sauvée de la tragédie par l'intervention étrangère.

L'illusion de construire la démocratie sans démocratisation de l'armée s'étant dissipée, il est temps de réfléchir sur le profil du soldat, du policier, du gendarme du XXIe siècle ; sur les missions de défense, maintien de l'ordre et de la paix eu égard à la menace polymorphe ; sur le gabarit de la force républicaine à créer de toutes pièces dans ces pays de l'Afrique centrale et des Grands Lacs meurtris. Ce qui exige de :

- définir le statut, la composition, le commandement, la localisation de la force publique ;
- d'élaborer une stratégie de défense, de maintien de l'ordre et de maintien de la paix ;
- rehausser le niveau de recrutement (bac pour la force publique) ;
- à compétence égale, respecter l'équilibre national et régional ;
- déterminer le contenu de la formation (notamment l'enseignement de droit constitutionnel et de droit humanitaire), de l'équipement en fonction des missions à accomplir ;
- régler les problèmes d'intendance (logement, transport, pouvoir d'achat des soldes, de gestion des carrières) de santé, de retraite ;
- évaluer les coûts, dire qui paie et combien paie-t-il, car la défense de la liberté a un coût généralement ignoré par les champions de la démocratie.

14. Démocratie et sociétés paradoxales (Rwanda, Burundi)

Par société paradoxale, il faut entendre la société où la dualité sociologique est irréductible d'une part; et où la minorité sociologique est la majorité politico-militaire tandis que la majorité sociologique est la minorité politique d'autre part. C'est le cas de la majorité hutu et de la minorité tutsi au Rwanda et au Burundi.

Dès lors, les conflits de lutte pour le pouvoir paraissent insolubles, d'autant plus que les acteurs de la violence politique sont habités par des logiques paradoxales au sujet du *leadership* politique. Pour les acteurs hutu de la violence la démocratie comme pouvoir de la majorité est la seule issue pour mettre fin à la domination tutsi. Quant aux acteurs tutsi de la violence, la démocratie majoritaire est une menace mortelle et donc inacceptable (le génocide des Tutsi au Rwanda et l'assassinat du président élu du Burundi, Mélchior Ndadaye, faisant foi).

Si bien qu'étant donné la peur d'extermination qui taraudent les deux camps, la sortie de la logique du jeu à somme nulle et l'engagement dans un processus de rétablissement de la paix civile par la démocratie et l'État de droit implique quelques innovations :

– Le sang ayant cristallisé distinctement l'identité huti et tutsi, il faut restituer le statut de peuple, nation, nationalité, communauté historique aux Hutu, Tutsi et Twa (pygmées).

– Élaborer un nouveau pacte républicain débouchant sur un système politique de partage proportionnel de tous les pouvoirs d'État entre les trois peuples (gouvernement, force publique, diplomatie, fonction publique, etc.) afin que la victoire électorale des partis politiques ne remette en cause le droit à l'existence de chaque nation.

– Républicaniser le pouvoir traditionnel.

– Garantir le droit inaliénable des Tutsi, Hutu et Twa de vivre en paix dans un État multinational du Rwanda et du Burundi, et ce, dans leurs frontières internationalement reconnues.
– Rappeler que dans l'État multinational, il n'existe pas des droits des minorités opposables aux droits de la majorité car, l'acte de refondation du pacte républicain contient l'obligation faite à l'État et aux nations fondatrices de respecter les principes d'égalité et de droit à la différence, constitutifs du «vouloir vivre ensemble». En contre partie, toutes les nations jouissent automatiquement de mêmes droits et devoirs attachés au bloc constitutionnel des droits de fondations, notamment le droit de parler sa langue, de pratiquer sa religion, sa culture, sa nationalité, etc.

***

Iconoclaste, ce projet de paix civile est une révolution intellectuelle en rupture avec le culte indiscriminé de l'État-nation, dont la crise et les mutations ont révélé l'incompatibilité avec les logiques des sociétés plurinationales. En outre, la formalisation juridique de ce nouvel ordre politique, fera de la constitution démotique, l'œuvre des Africains, mise au service de la liberté et non à celui d'un homme ou d'un groupe, comme moyen de domination politique.

De même que devenue pour la première fois, le statut juridique d'un authentique État de droit démocratique et d'une société civile de liberté, la norme constitutionnelle puisera l'efficacité et l'effectivité dans l'adhésion réfléchie des citoyens et des peuples, dressés pour la défendre, même au prix de leur vie.

La coopération francophone a tout intérêt à soutenir ce projet de paix civile, qui fait du relativisme historique une contribution à la civilisation de l'universel.