



Thinking Africa

NOTE D'ANALYSE POLITIQUE

Les ambivalences de l'avant-projet de loi constitutionnelle guinéenne du 19 décembre 2019

Par Kalil Aissata KEITA

Kalil Aissata KEITA est titulaire d'un master 2 Droit public, spécialité Services et politiques publics. Il poursuit des études doctorales en Droit public comparé à l'Université de Rouen Normandie sur le sujet : L'influence du droit administratif français sur le droit administratif guinéen. Sur le plan professionnel, il est actuellement enseignant contractuel en Droit public à l'Université Rouen Normandie.

Expertise : Enjeux juridiques de la gestion du secteur public ou para public et des marchés publics. Enjeux juridiques de la responsabilité administrative, du contentieux administratif. Enjeux politiques et constitutionnels de la République de Guinée.



RÉSUMÉ

Cette note d'opinion tente de décrypter les principales dispositions du projet de nouvelle Constitution guinéenne présenté par le président de la République Alpha Condé lors de son message adressé à la nation le 19 décembre 2019. Elle vise ici à mettre en exergue les points de démarcation de cette mouture constitutionnelle avec la Constitution de 2010 qui est en vigueur.

Elle relève les avancées en matière des droits et libertés surtout pour les femmes contenues dans ce projet de nouvelle Constitution. C'est le cas entre autres de l'abolition de la peine de mort, de la parité homme/femme, de l'interdiction des mutilations génitales féminines (MGF), de l'interdiction du mariage forcé, ainsi que de l'obligation et de la gratuité de l'école.

Elle se penche également sur le mode de désignation du président de la République, du Premier ministre du président de la Cour constitutionnelle ainsi que sur les rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, ce qui détermine la nature du régime politique.

Elle s'intéresse enfin sur la nécessité et l'opportunité de changement constitutionnel en Guinée.

CONTEXTE

Depuis le second mandat du président Alpha Condé en 2015, le débat constitutionnel guinéen vacille entre révision et changement constitutionnel. Malgré la cristallisation des tensions politiques et la naissance en date du 14 octobre 2019 d'un Front national de défense de la Constitution (FNDC) qui vient grossir les rangs de la coalition des partis politiques et d'organisation de la société civile, le président de la République a fait élaborer par son ministre de la Justice, Garde des Sceaux, un avant-projet de Constitution. Avant de le soumettre à l'approbation du peuple par voie référendaire, il dit avoir obtenu l'avis favorable du président de l'Assemblée nationale et de la Cour constitutionnelle sur son projet de nouvelle Constitution qui, dit-il, fera l'objet d'une large vulgarisation.

IDÉES MAJEURES

Le nouveau projet constitutionnel consacre des avancées en matière des droits et libertés surtout pour les femmes. C'est le cas entre autres de l'abolition de la peine de mort, de la parité homme/femme, de l'interdiction des mutilations génitales féminines (MGF), de l'interdiction du mariage forcé, ainsi que de l'obligation et de la gratuité de l'école.

En application de l'article 40 du nouveau projet constitutionnel, la durée et le nombre du mandat présidentiel changent ainsi que l'âge d'éligibilité du président de la République.

En vertu de l'article 59 du projet de nouvelle Constitution, le Premier ministre est nommé par le président de la République. Il n'est pas précisé que ce dernier peut le révoquer. Ce qui est différent de la solution retenue par la Constitution de 2010.

Responsabilité politique du Premier ministre le président de la République.

La nouvelle mouture prévoit que le président de la Cour constitutionnelle ne serait plus élu, mais directement nommé par le président de la République (article 111).

PROBLÉMATIQUE

Si le président Alpha Condé dans son allocution n'a pas abordé la question de son éventuelle candidature à un troisième mandat lors de la prochaine élection présidentielle, alors que c'est la pierre d'achoppement de tout ce débat constitutionnel, quelles sont alors ses réelles motivations pour un changement constitutionnel ? Que reproche-t-on concrètement à la Constitution du 7 mai 2010 ?

MOTS CLÉS

Guinée, projet de nouvelle Constitution, président de la République, Premier ministre, Cour constitutionnelle, Alpha Condé, Front national de défense de la Constitution (FNDC), Assemblée nationale, régime politique.

I – La reconnaissance de la valeur constitutionnelle du préambule

1. Depuis le second mandat du président Alpha Condé en 2015, le débat constitutionnel guinéen vacille entre révision et changement constitutionnel. Malgré la cristallisation des tensions politiques et la naissance en date du 14 octobre 2019 d'un Front national de défense de la Constitution (FNDC) qui vient grossir les rangs de la coalition des partis politiques et d'organisation de la société civile, le président de la République a fait élaborer par son ministre de la Justice, Garde des Sceaux, un avant-projet de Constitution. Avant de le soumettre à l'approbation du peuple par voie référendaire, il dit avoir obtenu l'avis favorable du président de l'Assemblée nationale et de la Cour constitutionnelle sur son projet de nouvelle Constitution qui, dit-il, fera l'objet d'une large vulgarisation. Si le président Alpha Condé dans son allocution n'a pas abordé la question de son éventuelle candidature à un troisième mandat lors de la prochaine élection présidentielle, alors que c'est la pierre d'achoppement de tout ce débat constitutionnel, quelles sont alors ses réelles motivations pour un changement constitutionnel ?

Que reproche-t-on concrètement à la Constitution du 7 mai 2010 ? Dans les lignes qui suivent, nous proposons de décrypter les principales dispositions de ce projet de nouvelle Constitution, afin de mettre en exergue les points de démarcation de cette mouture constitutionnelle avec la Constitution de 2010 qui est en vigueur.

2. Si aucune Constitution guinéenne, y compris celle de 2010, ne prenait en compte le préambule de la Constitution comme partie intégrante de celle-ci, ce projet de nouvelle Constitution adopte la solution contraire. Il ressort du dernier paragraphe de son préambule que celui-ci constitue une norme fondamentale. Certes, par un raisonnement jurisprudentiel, la plus haute juridiction du pays statuant en matière administrative avait admis que le préambule de la Loi Fondamentale du 23 décembre 1990 faisait partie intégrante de celle-ci. Il précise dans un de ses considérants « qu'il résulte de la Loi Fondamentale dans son préambule que tous les citoyens guinéens naissent libres et égaux en droit ». Il ressort de ce considérant que la Cour crée ainsi un bloc de constitutionnalité, en donnant implicitement au préambule la même valeur normative que celle des dispositions de la Loi Fondamentale. La nouveauté de ce projet de nouvelle Constitution réside dans le fait que cet aspect est mentionné de manière explicite.

1 CCG, avis n° 002/2019/CC du 19 décembre 2019, Avis consultatif.

2 RTG: <https://alternativeguinee.com/2019/12/19/nouvelle-constitution-en-guinee-voici-le-discours-televisé-du-president-alpha-conde/>

3 Arrêt n°01/CCACS, du 24 juillet 1996, Ministère de l'Aménagement du Territoire c/ Société SODITHRANS, Bull. Trim. Cour suprême n°2002/1. p.

II – La constitutionnalisation de la notion d’institutions républicaines

3. Si la notion d’institutions républicaines est courante dans le langage juridique guinéen, elle n’avait fait encore l’objet d’aucune mention explicite dans la Constitution. Dans la pratique guinéenne, plusieurs organes pouvaient se labéliser « institutions républicaines ». Ce qui pourrait générer des conflits de compétences. Afin de lever toute équivoque, la nouvelle mouture cite de manière exhaustive dans son article 4 que les Institutions de la République sont : le Président de la République, le Premier ministre, le Gouvernement, l’Assemblée Nationale, la Cour Constitutionnelle, la Cour Suprême, la Haute Cour de Justice, la Cour des Comptes, le Conseil Économique, Social, Environnemental et Culturel, la Haute autorité de la Communication, la Commission Electorale Nationale Indépendante, l’Institution Nationale des Droits Humains, le Médiateur de la République et le Haut Conseil des collectivités locales.

III – Des avancées en matière des droits et libertés

4. Le nouveau projet constitutionnel qui sera soumis au référendum consacre des avancées en matière des droits et libertés surtout pour les femmes. C’est le cas entre autres de l’abolition de la peine de mort, de la parité homme/femme, de l’interdiction des mutilations génitales féminines (MGF), de l’interdiction du mariage forcé, ainsi que de l’obligation et de la gratuité de l’école.

5. L’article 6 de la mouture constitutionnalise l’abolition de la peine de mort, déjà consacrée dans le nouveau Code pénal guinéen de 2016. Cette démarche paraît motivée par des enjeux relatifs aux relations internationales. En effet, si le projet de nouvelle Constitution se caractérise par son ouverture sur la scène internationale, il est cohérent qu’il soit en adéquation avec les principes fondamentaux de celle-ci. Tous les instruments de protection des droits de l’Homme aussi bien au niveau international, continental que régional se prononcent en faveur de l’abolition ou du moratoire de la peine de mort. Donc pour lever haut la tête et échapper aux invectives de ces instances, la consécration législative de l’abolition de la peine de mort semblait insuffisante. Pour montrer une réelle volonté, cette abolition devrait être consacrée dans la norme la plus élevée de l’ordre interne.

6. Quant au principe de parité homme/femme, il convient de rappeler qu’il a toujours été prôné depuis la première Constitution guinéenne de 1958 comme un objectif politique et social. Ce projet de nouvelle Constitution veut en faire une réalité en application de l’alinéa 3 de son article 9. Le président Alpha Condé a régulièrement souligné que son mandat présidentiel était dédié aux femmes et aux jeunes. Pour lier l’acte à la parole, son projet de nouvelle Constitution se prononce en faveur de plus de représentativité des femmes dans les instances de décision comme le Gouvernement et les assemblées des organes délibérants. Soulignons, à ce propos, que dans certaines sociétés l’égalité entre les femmes et les hommes fait encore débat. Pour certains, c’est qu’une question d’équité et de respect des droits de l’Homme, voire l’expression même de la démocratie. Pour d’autres, l’efficacité des représentants doit primer indépendamment du genre. La démarche nous paraît salutaire dans un pays où les femmes sont les plus confrontées à la précarité et aux difficultés quotidiennes. Il nous semble que ce n’est que justice de leur consacrer une attention particulière en leur donnant la possibilité de peser désormais dans l’adoption des textes portant notamment sur des questions sociales fondamentales comme l’éducation, la santé et l’emploi.

7. S'agissant des MGF, il faut avouer que ce sujet fait couler beaucoup d'encre et de salive dans les sociétés africaines en général. Selon les estimations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), la Guinée fait partie des pays qui pratiquent le plus les MGF alors même qu'elles sont interdites et punies par la loi. Au niveau interne, c'est d'abord la Constitution de 2010 qui rappelle implicitement dans son article 6 l'interdiction des MGF. C'est ensuite la loi L/2000/010/AN du 10 juillet 2000 sur la Santé de la Reproduction en application de son article 13 qui pose la même interdiction implicite. C'est enfin le Code pénal qui prévoit explicitement les peines contre les auteurs des MGF. Au niveau international, il convient de rappeler que la Guinée a ratifié des conventions et traités internationaux relatifs à la lutte contre les MGF. C'est le cas entre autres de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, le protocole relatif aux Droits des Femmes en Afrique dit Protocole de Maputo.

8. Nonobstant cette armada de protection juridique, cette pratique choque moins la conscience collective guinéenne. Elle est justifiée par des références aux pratiques traditionnelles et coutumières et les dangers sanitaires associés apparaissent ce faisant, occultés. Conscient que la lutte contre ce phénomène nécessite une réelle volonté politique, le projet de nouvelle Constitution décide d'élever au rang constitutionnel dans son article 8, l'interdiction des MGF et la punition des auteurs.

9. S'agissant du mariage forcé, il faut rappeler qu'en Guinée, il a toujours été théoriquement interdit et puni par la loi. Pour le législateur le mariage ne peut être conclu qu'avec le libre et plein consentement des époux. Cette volonté théorique ne trouve pas de terrain fertile d'application et la pratique des mariages forcés persiste. Comme les mutilations génitales féminines, la pratique du mariage forcé choque moins la conscience collective guinéenne. Elle trouve également ses justifications dans les pratiques traditionnelles et coutumières peu importe les divers dangers qu'elle cause. Là encore, la lutte contre le mariage forcé nécessite une réelle volonté politique. Le projet de nouvelle Constitution se démarque de la Constitution de 2010, en constitutionalisant dans son article 23 l'interdiction du mariage forcé.

10. S'agissant de l'école obligatoire et gratuite, le projet de nouvelle Constitution se distingue de la Constitution de 2010 en prévoyant dans son article 24 que l'école est obligatoire et gratuite pour les enfants des deux sexes jusqu'à l'âge de 16 ans. Il s'agit là pour nous, d'une avancée majeure qui devra se traduire de manière effective par des investissements. L'éducation scolaire des enfants en Guinée a, jusqu'ici, figuré au bas des échelles des priorités dans les politiques publiques. Pourtant un pays qui investit qualitativement et quantitativement dans l'éducation de ses enfants, rompt les inégalités sociales, améliore la croissance économique à long terme, la santé et la qualité de vie et de travail. Il contribue ainsi à la stabilité sociale, à la réduction de la pauvreté et à la promotion de la paix. L'accès obligatoire et gratuit à une éducation de qualité est la garantie d'un avenir meilleur.

IV – Mode de désignation du président de la République

11. Le président de la République, en application de l'article 40 du nouveau projet constitutionnel, est élu au suffrage universel direct pour un mandat de six ans, renouvelable une seule fois. Cet article implique deux différences majeure avec l'article 27 de la Constitution de 2010 actuellement en vigueur.

12. En premier lieu, le mandat présidentiel passerait de cinq à six ans. Est-ce nécessaire ? Le quinquennat est aujourd'hui critiqué du fait de sa brièveté même dans les démocraties avancées. Cependant, un mandat de six ans renouvelable peut aussi être considéré comme trop long. Nous pensons qu'une solution alternative pourrait être un mandat unique de 8 ans non renouvelable. En second lieu, la Constitution de 2010, pose de manière péremptoire qu'« en aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels, consécutifs ou non ». Dans la mouture, une telle exigence ne s'observe pas. Plus concrètement, un ancien président de la République est en droit de se représenter après avoir exercé légalement ses deux mandats de six ans. Si la Constitution de 2010 s'inscrit dans la tradition américaine, celle en cours d'approbation adopte la solution juridique française.

13. Le nouveau projet constitutionnel se démarque également sur l'âge d'éligibilité du président de la République. Alors que l'article 29 de la Constitution de 2010 pose comme condition à tout candidat d'être âgé de trente-cinq ans au moins, la nouvelle mouture ne fait allusion à aucune condition d'âge. Donc, toute personne majeure (18 ans) de nationalité guinéenne, jouissant de ses droits civils et politiques peut présenter sa candidature aux élections présidentielles. Ce projet de nouvelle Constitution nous paraît critiquable car nous pensions qu'une certaine maturité est nécessaire pour prétendre à la haute fonction du pays.

V – Mode de désignation du Premier ministre

14. Alors qu'au terme de l'article 52 de la Constitution de 2010, le Premier ministre est nommé par le président de la République qui peut le révoquer, en vertu de l'article 59 du projet de nouvelle Constitution, le Premier ministre est nommé par le président de la République. Il n'est pas précisé que ce dernier peut le révoquer. Nous pensons que la solution retenue dans la Constitution de 2010 se caractérise par sa cohérence, sa clarté et sa simplicité. Le nouveau projet constitutionnel s'inscrit, lui, dans la logique française. Or ce mimétisme ne peut convenir au contexte politique guinéen. En France la chose est si bien ancrée qu'elle s'impose comme une coutume constitutionnelle. D'interprétation stricte de cet article 59, le président de la République ne peut révoquer le Premier ministre. En dehors du cas d'empêchement, un seul cas de figure est envisagé : la démission. Ainsi, le président de la République, autorité de nomination, n'a pas la possibilité de révoquer son Premier ministre, mais seulement accepter sa démission. C'est une première en Guinée.

VI – Des rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif

15. L'article 62 du nouveau projet constitutionnel rappelle que le Premier ministre est responsable devant le président de la République. C'est la responsabilité politique qui est sous-entendue ici. Ce qui signifie que la plénitude du pouvoir exécutif appartient toujours

à une seule personne, à savoir, le président de la République. Il assure la continuité de l'État, et à ce titre, il est exclu qu'il soit contraint de démissionner. Le gouvernement, dirigé par un Premier ministre, sera donc son « fusible ». D'ailleurs, jusqu'à l'adoption de la Constitution de 2010 (qui évoque désormais dans son sous-titre 2 du Premier ministre), tous les régimes antérieurs plaçaient le président de la République à la tête du gouvernement. Si la Constitution de 2010 prévoit un exécutif bicéphale, il n'en demeure pas moins que ce bicéphalisme reste totalement inégalitaire au bénéfice du président de la République. Le nouveau projet constitutionnel n'a pas marqué une révolution juridique en la matière. Il maintient les mêmes avantages au président de la République. Certes, il confie toujours au Premier ministre, outre le pouvoir traditionnel de prendre des règlements d'application des lois, soit un pouvoir réglementaire autonome (article 61).

16. En outre, si l'article 53 de la Constitution de 2010 dispose que le Premier ministre est responsable devant le président de la République, sa responsabilité devant l'Assemblée nationale n'est pas explicitement précisée. Sous la Constitution de 2010 la nature du régime est à la croisée d'un régime parlementaire moniste et d'un régime présidentiel. Le nouveau projet constitutionnel adopte la solution contraire. En effet, il rappelle les moyens de révocabilité mutuelle entre Gouvernement et Assemblée nationale à travers les techniques de question de confiance (article 98), de motion de censure (article 98 et suivants) ainsi que d'engagement de la responsabilité (article 98). Si l'Assemblée nationale peut renverser le Gouvernement par le vote d'une motion de censure, le président de la République, qui est politiquement irresponsable, peut dissoudre l'Assemblée nationale (article 102). Sur les conséquences de la dissolution, la solution juridique de la Constitution de 2010 (article 92) ne souffre d'aucune ambiguïté contrairement à celle du projet constitutionnel.

17. Alors que la mouture constitutionnelle se démarque sur ces aspects de la Constitution de 2010, la nature du régime n'y apparaît pas pour autant clarifiée. Aux régimes fondés sur la séparation des pouvoirs c'est-à-dire sur l'équilibre entre l'exécutif et le législatif, on oppose les régimes fondés sur la confusion des pouvoirs qui traduisent au contraire un déséquilibre, une hégémonie d'un pouvoir sur l'autre. On parle de régime présidentiel lorsque le pouvoir dominant est le pouvoir exécutif et on parle de régime d'assemblée lorsque le pouvoir dominant est la chambre élue par le peuple. Le régime politique guinéen combinant les avantages d'un président de la République politiquement irresponsable avec ceux du parlementarisme rationalisé évolue vers un régime présidentiel caractérisé par la déformation du système présidentiel au bénéfice du seul exécutif. En droit constitutionnel guinéen, le président de la République dispose d'une irresponsabilité absolue qui le soustrait au contrôle judiciaire et parlementaire durant l'exercice de sa fonction sauf en cas de haute trahison. Nous pensons que l'article 98 du nouveau projet constitutionnel cherche à atténuer l'irresponsabilité présidentielle. La responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée nationale (article 98 et suivants) semble être la contrepartie de l'irresponsabilité politique du président de la République. A ce titre, le régime peut être qualifié de présidentiel.

VII – L'initiative des lois

18. Le nouveau projet constitutionnel apporte une nouveauté dans le cadre de l'initiative des lois. Alors qu'en application de l'article 84 de la Constitution de 2010, l'initiative des lois appar-

tionale, (proposition de loi) dans le nouveau projet cette initiative appartient concurremment au Gouvernement (projet de loi) et aux députés (proposition de loi). Le président de la République n'en fait plus partie. Plus encore, dans la mouture constitutionnelle l'initiative de faire des lois peut aussi appartenir au peuple (article 92). C'est le droit de pétition. Si le mécanisme est conditionné, il faut reconnaître son caractère innovant.

VIII – La désignation du président de la Cour constitutionnelle

19. Le nouveau projet constitutionnel semble tirer les leçons des crises qui ont traversé la Cour constitutionnelle concernant la nomination de ses membres notamment de son président. Si le président de la Cour constitutionnelle est élu par les membres de cette dernière, la nouvelle mouture prévoit une modification inspirée de la solution juridique française, le président de la Cour constitutionnelle ne serait plus élu, mais directement nommé par le président de la République (article 111). Cette option nous paraît pernicieuse, car la Guinée est une démocratie naissante dans laquelle la Cour constitutionnelle devrait être insoupçonnée de toute inféodation. Or la nomination du président de la Cour par le président de la République n'est pas de nature à assurer l'indépendance de l'institution.

IX – Un avant-projet mal rédigé

20. A la lecture de ce projet de nouvelle Constitution, nous relevons quelques coquilles et scorries dont nous espérons leurs corrections avant la version définitive. Il faut rappeler que la clarté de l'écriture en droit implique l'usage de termes utiles, propres et correctement écrits. Au regard de tout ce qui a été dit, est-t-il vraiment nécessaire de changer de Constitution ? La réponse à cette question est variable. Nous avons souligné dans cette note, plusieurs aspects qui peuvent être considérés comme des avancées dans la mouture constitutionnelle et mis en avant plusieurs limites. Cependant, si tout cela dissimule des agendas personnels, il n'y a aucune nécessité de procéder au changement constitutionnel.

A titre d'exemples, le quatrième paragraphe du préambule : « (...), le Traités révisé (...) », il y a un « S » de trop à « Traité ». La formulation du premier paragraphe de l'article 6 est incorrecte. Le premier paragraphe de l'article 16 « Toute citoyen personne a droit (...) » est à revoir. Le paragraphe 3 de l'article 24 est également à revoir : « Le travail des enfants est interdit. en dehors (...) ». Une phrase commence par une lettre majuscule. Tantôt « ordre public » est écrit avec « o » majuscule, tantôt avec minuscule, c'est le cas aussi de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (cf. préambule et art. 32 du projet de nouvelle Constitution). Il faut opter pour la cohérence. De même, l'avant dernier paragraphe de l'article 102 comporte une coquille : « En cas de désaccord (...) la Cour constitutionnelle peut être saisie par la Président de la République (...) ». La formulation de l'article 114 est aussi à revoir « Les fonctions de membres (...), ainsi que de toute de représentation nationale ». C'est le cas aussi de l'article 120 : « Le statut, la carrière, les garanties d'indépendances des magistrats sont fixées par une loi organique ». Dans les avant derniers paragraphes des articles 119 et 121, le « p » minuscule est utilisé pour le président de la République, pourtant jusque-là c'était le « P » majuscule. Là encore, il faut opter pour la cohérence. Par ailleurs, le contrôle « a posteriori » est écrit tantôt avec « a, verbe avoir », tantôt avec « à, préposition », alors que « a et à » sont des homophones grammaticaux. Ils ne peuvent avoir la même fonction grammaticale dans la phrase. (Cf. articles 85 et 126). La formulation du premier paragraphe de l'article 126 est peu claire. C'est le cas également de l'article 140 « La Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) est (...) et de la mise en à jour (...) ».

7 Michèle LENOBLE-PINSON, Dire et écrire le droit en français correct, Bruylant, 2014, p. 810.