

*Les systèmes politico-constitutionnels  
des États africains de langue portugaise*

---

JORGE BACELAR GOUVEIA

Il s'agit d'offrir une vue d'ensemble, aussi précise et synthétique que possible, du parcours politico-constitutionnel des États africains de langue portugaise. C'est ainsi que seront étudiés successivement six thèmes fondamentaux, afin d'approfondir l'étude de ces systèmes politico-constitutionnels : l'évolution coloniale jusqu'à la proclamation de l'indépendance ; la première phase de l'évolution constitutionnelle, inspirée du modèle soviétique ; la seconde phase de l'évolution constitutionnelle, phase actuelle, inspirée des démocraties occidentales ; la caractérisation générale des divers systèmes politico-constitutionnels, afin de tenter de dégager une matrice commune ; l'individualisation de chacun des États concernés, dans leur parcours et leurs traits spécifiques ; la discussion de certains des problèmes qui se posent quant à l'évolution juridico-constitutionnelle future de ces États.

N'étant ni sociologue, ni anthropologue, ni même historien, ma contribution ne peut que se situer dans une perspective juridico-constitutionnelle et politologique, tant il est vrai que les nouveaux États africains de langue portugaise, qui ont subi l'influence du Portugal, s'expriment aussi dans cette dimension politico-institutionnelle.

I – LES DÉCOUVERTES PORTUGAISES  
ET LA DÉCOLONISATION AFRICAINE

Dans l'histoire européenne et universelle, le Portugal a eu le privilège d'être à l'origine d'un des plus grands mouvements de mondialisation qui soient : les découvertes maritimes en direction de l'Afrique, de l'Asie et de l'Amérique.

Jorge Bacelar Gouveia, professeur à la Faculté de droit de l'Universidade Nova de Lisbonne.

\* Rapport au colloque du Centre culturel de la Fondation Calouste Gulbenkian à Paris, 20 novembre 2003. L'auteur remercie les promoteurs pour la réalisation du colloque et, en particulier, son collègue Francisco Bethencourt, qui a tant œuvré pour sa réussite.

En effet, non seulement les premières explorations en territoire africain, américain et asiatique, reviennent au Portugal, mais deux dates à valeur symbolique, et que l'on ne peut oublier, lui sont attribuables : la découverte de la route maritime des Indes, par Vasco de Gama, en 1498 ; la découverte du Brésil, par Pedro Álvares Cabral, en 1500.

Ceci fut vraiment l'une des grandes aventures de la mondialisation à l'échelle planétaire, en raison de l'intercommunication des cultures, religions et savoirs qu'elle permit, anticipant ainsi beaucoup de ce qui aujourd'hui nous paraît évident, c'est-à-dire la mondialisation moderne de la société de l'information.

Mais la présence portugaise en de nouveaux territoires, et parmi de nouveaux peuples, fut rapidement accompagnée par celle d'autres puissances européennes. Tout d'abord, à la même époque, l'Espagne et, plus tard, l'Angleterre, la France et les Pays-Bas.

Il devint alors possible que l'expansion à partir de l'Europe se répande plus rapidement et atteigne aussi, progressivement, les lieux les plus reculés du monde.

Il est certain que cette coexistence, outre-mer, suscita des conflits et des guerres, mais elle permit aussi des collaborations pacifiques et, surtout, l'implantation des États en de nouveaux territoires et au sein de peuples nouveaux, ce qui les contraignit à adapter leurs structures politiques à cette réalité nouvelle.

C'est ainsi que naquirent les colonies d'outre-mer, maintenues par certains des principaux États européens – dont le Portugal – pendant des siècles, et bien que de manière limitée à quelques possessions en territoire africain au XX<sup>e</sup> siècle.

Le maintien de ces colonies ne pouvait perdurer – ainsi que l'on finit par le comprendre – car il reposait sur une présupposition erronée selon laquelle il serait légitime pour les États métropolitains de gouverner le destin de communautés et d'espaces culturellement distincts, en menant, dans la plupart des cas, des politiques de subordination des habitants et de leurs ressources.

Ainsi, on ne peut donc pas s'étonner de ce que la présence des États européens dans les territoires coloniaux ait presque toujours été vécue comme une relation ambivalente : bonne, en un sens, parce que porteuse de modernisation et de civilisation ; mauvaise, inversement, parce qu'oppressive et exploitante, tant économiquement que personnellement, des gens – l'esclavage – et des ressources.

En un mot, la question de la décolonisation – le retrait des puissances européennes des territoires conquis – fut toujours à l'ordre du jour, bien que de manière plus ou moins appuyée. Une politique décolonisatrice ferme ne sera ainsi menée qu'avec la fin de la Deuxième Guerre mondiale, parmi les missions des Nations unies.

Ce fut à partir de ce moment-là que le Royaume-Uni et la France menèrent à bien un processus de décolonisation de leurs territoires conquis un peu partout dans le monde, acceptant en quelque sorte l'inévitabilité et la justice de l'Histoire. Dans le cas de l'Espagne, cette décolonisation, en raison d'une présence marquée en Amérique latine, avait déjà eu lieu au XIX<sup>e</sup> siècle, lorsque les États américains atteignirent leur indépendance, ce qui fut également le cas du Brésil, qui avait jusqu'alors appartenu au Portugal.

Le Portugal, en grande partie à cause d'un régime autoritaire nationaliste et impérialiste, ne s'est simplement pas aligné dans cette voie décolonisatrice et a toujours refusé de reconnaître l'auto-détermination des territoires et des peuples qu'il possédait encore en territoire africain : l'Angola, le Cap-Vert, la Guinée-Bissau, le Mozambique et São Tomé et Príncipe.

Les temps vécus jusqu'aux années soixante-dix ne furent pas faciles, le régime d'alors – celui d'António de Oliveira Salazar, d'abord, puis, ensuite, celui de Marcello Caetano – ayant senti la nécessité d'affronter l'opposition et l'agressivité croissantes, tant internationales qu'internes : l'opposition internationale, au travers des condamnations successives approuvées par les Nations Unies, ou bien, orchestrée par d'autres États, qui voyaient dans cette condamnation le moyen de critiquer un régime autoritaire non atteint par le souffle démocratique circulant en Europe occidentale ; l'opposition interne, de nature aussi bien politique, quoiqu'affaiblie par le régime répressif de la police politique d'alors, que militaire, puisque dans trois des colonies de l'époque – l'Angola, le Mozambique et la Guinée-Bissau – une guerre civile de libération nationale avait éclaté au début des années soixante.

La décolonisation portugaise, malgré bien des promesses faites, n'a, à proprement parler, pu se concrétiser qu'après la chute du régime autoritaire de l'*Estado Novo* et la naissance, en lieu et place, d'une nouvelle république – la III<sup>e</sup> République Démocratique – dont la marche commencerait par la Révolution des Œillets, déclenchée le 25 avril 1974.

Nombreuses étaient les priorités du nouveau pouvoir politique dans ce contexte révolutionnaire naissant. Mais, ce qui ne cesse d'impressionner, est la soudaineté avec laquelle la question de la décolonisation se posa, au sein de la fameuse trilogie de priorités du pouvoir révolutionnaire naissant, toutes représentées par des mots commençant par « d » : décoloniser, démocratiser, et développer.

Si l'intention d'octroyer l'indépendance aux différentes colonies ne soulevait pas de polémique, il n'en allait pas de même en ce qui concerne le processus à suivre pour la transition du pouvoir encore exercé par le Portugal ; tant en ce qui concernait l'utilisation du referendum que pour la tenue d'élections libres visant à choisir de nouveaux titulaires du pouvoir dans les États.

D'un autre côté, on ne pouvait ignorer qu'en matière d'auto-détermination des peuples, le droit international était fourni, qui renfermait expressément la nécessaire convocation de *referenda* internationaux, en consultant les habitants des territoires quant à leurs souhaits pour l'avenir ; un avenir qui pouvait d'ailleurs admettre le maintien au sein de l'État métropolitain.

Bien que l'on soit parvenu à mettre cela en place, comme ce fut le cas pour l'Angola, la vérité est que la transition du pouvoir du Portugal vers les nouveaux États s'est faite sans *referenda* et sans élection des nouveaux titulaires du pouvoir : on a procédé à un choix direct, justifié par la dévastation que les diverses guerres de libération nationale avaient provoquée au sein des mouvements de libération nationale qui représenteraient plus tard la majorité des populations concernées.

Quelques années plus tard, beaucoup s'interrogent sur le chemin suivi au cours du processus de décolonisation, et les interprétations données sont multiples au sujet d'une histoire qui, dans une perspective strictement scientifique, est encore à raconter.

Par-delà les divergences doctrinales, deux choses semblent exactes et communément admises : la décolonisation portugaise en Afrique a été menée trop rapidement, sans choisir les interlocuteurs des nouveaux pouvoirs de manière démocratique, par le biais d'élections, et sans même préparer les structures des nouveaux États à une transition stable ; la décolonisation portugaise en Afrique n'a pas dûment protégé les intérêts des portugais qui y vivaient et n'y avaient plus leur place, générant ainsi un mouvement de retour (*movimento de retornados*) – plus de 10 % de la population portugaise – qui a profondément traumatisé les portugais et s'est révélé injuste à l'égard de beaucoup de leurs intérêts.

## II – LA PREMIÈRE PHASE : LA 1<sup>re</sup> RÉPUBLIQUE SOCIALISTE (1975-1990)

Le contexte de la décolonisation portugaise, tant sur le terrain de la lutte de libération nationale que pendant les années qui suivirent la Révolution du 25 avril 1974, fut dominé du point de vue politique par l'émergence de formations partisans et d'idéologies marxistes d'inspiration soviétique.

L'immense majorité des mouvements de libération nationale qui, dans les colonies, combattaient les Forces Armées Portugaises maintenant coûteusement la domination portugaise sous l'empire de la dictature de l'*Estado Novo*, fut influencée, d'un point de vue doctrinal, par les idéaux communistes tels qu'ils furent développés en Union soviétique. Au-delà de tout ce que cette motivation représentait, en termes de foi, dans une nouvelle organisation politique et sociale, il est vrai que, derrière cet appui, pointait le désir caché de l'Union soviétique de s'étendre en des territoires qui, à brève échéance, cesseraient d'appartenir au Portugal.

Dans la ferveur des événements révolutionnaires, où le Mouvement des Forces Armées dominait – la Révolution des Œillets fut un coup d'État avec une participation décisive des militaires –, et jusqu'à la légitimation des nouveaux organes de pouvoir politique par des élections démocratiques, les idéaux communistes dominaient également, ce qui révéla une connexion interne dans la concession du pouvoir, dans les nouveaux États indépendants, aux groupes de libération qui étaient au diapason du socialisme scientifique marxiste.

L'analyse comparative des divers systèmes constitutionnels des nouveaux États africains de langue portugaise fait apparaître des traits communs au sein de cette source d'inspiration commune, aussi bien politico-idéologique que juridico-constitutionnelle :

- système social : primauté des droits économiques et sociaux comme instruments de désaliénation humaine, au détriment des droits et libertés politiques et civiles, dans un monisme idéologique et partisan ;
- système économique : appropriation des moyens de production, avec collectivisation de la terre, qui devient propriété de l'État, et planification impérative de l'économie ;

– système politique : concentration des pouvoirs dans l'organe parlementaire au sommet, avec l'omniprésence du parti unique et son implantation parallèle dans toutes les structures de l'État.

Cette première phase de l'évolution politico-constitutionnelle des États africains de langue portugaise dura environ une quinzaine d'années, encore qu'il soit possible de la scinder en plusieurs périodes :

– première sous-phase : la période initiale de mise en place des structures des États nouvellement indépendants, avec le départ d'un grand nombre de Portugais et une réorganisation interne ;

– deuxième sous-phase : la période intermédiaire d'organisation politique et sociale selon le modèle d'inspiration soviétique, avec une intensification de la coopération avec les pays du bloc communiste, et en particulier l'Union soviétique, Cuba et la République démocratique d'Allemagne ; et

– troisième sous-phase : la période finale, de crise économique progressive, avec une intensification des conflits politiques internes qui, dans le cas de l'Angola et du Mozambique, dégénérent pour finir en guerres civiles.

### III – LA SECONDE PHASE :

#### LA II<sup>e</sup> RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE (1990-...)

Cette première vague de textes constitutionnels, d'inspiration soviétique et fondés sur la doctrine du socialisme scientifique, n'allait pas résister à la chute des régimes communistes un peu partout dans le monde, et symbolisée par la chute du mur de Berlin en décembre 1989.

Il est certain que ce phénomène, qui était en quelque sorte à l'état larvaire depuis longtemps, et n'attendait qu'une explosion politique et sociale pour détoner, allait, presque immédiatement, être projeté dans ces États africains. La facilité avec laquelle leurs systèmes politiques s'organisèrent afin de surmonter le paradigme soviétique est tout à fait impressionnante.

Mais il est également possible d'affirmer que l'analyse des économies et des sociétés de ces États africains de langue portugaise révélait un degré de mal être avec l'application du modèle soviétique, qui finirait par échouer pour deux raisons fondamentales :

– le caractère informel des sociétés africaines, incompatible et hostile, d'une certaine manière, à la rigidité et la discipline intrinsèques aux structures bureaucratiques soviétiques ;

– le centralisme politico-idéologique découlant des doctrines administratives soviétiques, étouffant les communautés locales et, au sommet, combattant leurs plus diverses expressions, telles que les Droits coutumiers locaux.

Du point de vue constitutionnel, le changement des anciens textes constitutionnels fut réalisé grâce à des transitions constitutionnelles, qui consistèrent en l'élaboration de nouveaux textes constitutionnels, tout en utilisant les procédures de révision constitutionnelle antérieurement établies. Le passage aux nouveaux ordres constitutionnels, dans tous ces États, s'opéra de manière pacifique, sans révolutions ni ruptures formelles.

D'autre part, il s'avéra que, dans la plupart des États, l'adoption de nouveaux textes constitutionnels fut le fait de Parlements monopartistes désignés au temps de la I<sup>e</sup> République autoritaire. Il n'y eut donc pas de textes constitutionnels issus d'une discussion pluripartiste au sein des nouveaux parlements élus.

La principale exception qu'il nous faut souligner est celle du Cap-Vert, qui adopta une nouvelle Constitution en 1992, dans le cadre d'un système pluripartiste. Dans d'autres cas, et de manière moins ambitieuse, les textes constitutionnels firent l'objet de révisions ponctuelles afin de s'adapter à des processus de pacification interne, et ce dans un contexte pluripartiste.

Dans certains des États africains de langue portugaise, des conflits armés internes et des guerres civiles eurent même lieu après l'indépendance, opposant les gouvernements en place (ainsi que les partis uniques) aux oppositions armées, dans un conflit flagrant au point de vue politico-idéologique, quant aux choix constitutionnels opérés.

La situation de l'Angola fut celle qui perdura le plus longtemps, se poursuivant même après l'implantation d'un nouvel ordre constitutionnel démocratique, pour ne finalement se normaliser que l'année dernière.

Au Mozambique, la situation de guerre civile dura moins longtemps et s'acheva le 4 octobre 1992, date de la signature, à Rome, de l'Accord général de paix entre le Gouvernement/FRELIMO et la RENAMO.

#### IV – LA CARACTÉRISATION POLITICO-CONSTITUTIONNELLE GÉNÉRALE DES ÉTATS AFRICAINS DE LANGUE PORTUGAISE

Après ce bref survol de l'évolution juridico-constitutionnelle des États africains de langue portugaise, il nous faut maintenant dégager un ensemble de traits distinctifs communs qui, selon certains, pourraient contribuer à former un système constitutionnel de matrice portugaise : les sources constitutionnelles ; les principes fondamentaux ; les droits fondamentaux ; l'organisation économique ; l'organisation politique ; et la garantie de la Constitution.

Il est possible d'affirmer, sans la moindre hésitation, que les textes constitutionnels actuels des États africains de langue portugaise reflètent, d'une manière générale, l'influence de la Constitution portugaise de 1976, tant en ce qui concerne le style adopté que sa systématisation.

Cette influence s'étend aussi à certaines des institutions juridico-constitutionnelles adoptées, ce qui s'explique compte tenu de la présence de juristes portugais lors de leur élaboration, mais aussi par la proximité culturelle de bien des juristes de ces nouveaux États, qui étudièrent dans les facultés de droit du Portugal.

Ceci, pourtant, cache un élément bien plus impressionnant. C'est en effet avec la II<sup>e</sup> République que se renouèrent des liens brisés lors des indépendances, en raison de l'éloignement des institutions, par rapport au droit portugais, à cause de l'adhésion à un autre système de droit, celui-là d'inspiration soviétique.

Au niveau des grands principes de droit constitutionnel, l'on s'aperçoit qu'il existe une grande communion autour de grands principes tels que :

- le principe républicain, la république étant la forme institutionnelle de gouvernement privilégiée, avec l'élection directe du chef de l'État ;
- le principe de l'État de droit, dans toutes ses exigences quant à la sûreté et à la sécurité, à l'égalité et à la séparation des pouvoirs ;
- le principe démocratique, avec l'existence d'élections périodiques, et auxquelles les citoyens prennent part, au suffrage universel et secret ;
- le principe de l'État unitaire, puisque les États, ayant rejeté les schémas fédéralistes qui leur avaient été proposés, sont unitaires quoiqu'acceptant des solutions alternatives de régionalisme politico-législatif à caractère limité ;
- le principe social, reconnaissant un rôle d'intervention dans la prestation de droits économiques et sociaux ;
- le principe international, qui veut que la souveraineté de l'État n'empêche pas que les États s'engagent à l'extérieur, au sein de diverses organisations internationales.

En ce qui concerne les droits fondamentaux, il faut préciser que tous les textes constitutionnels contiennent de longues énumérations de droits fondamentaux qui trouvent alors à s'intégrer dans les premières parties de ces textes.

Mais cette conception des droits fondamentaux est hétérogène, car elle ne s'abreuve pas seulement de théorie libérale, elle reflète surtout la présence d'autres conceptions des droits fondamentaux, telles que les théories sociale et démocratique.

La gamme des droits fondamentaux consacrés dans les constitutions se voit encore renforcée par la présence d'importantes règles qui orientent les termes dans lesquels se fait l'intervention du législateur ordinaire, subordonnant effectivement les autres pouvoirs publics – législatif, exécutif et judiciaire – à leurs préceptes.

Le système constitutionnel des droits fondamentaux ne peut même pas être perçu comme un système fermé ; c'est plutôt un système ouvert : qu'il s'agisse de l'invocation d'autres droits fondamentaux atypiques ou bien de la référence à la Déclaration universelle des droits de l'homme, il est admis que la typologie est uniquement indicative et non pas exhaustive.

En ce qui concerne l'organisation économique, à laquelle d'importantes normes constitutionnelles sont également consacrées, un système capitaliste de marché y a été conçu en lieu et place de l'antérieure planification impérative de l'économie.

Le passage à la II<sup>e</sup> République des États africains de langue portugaise ne pouvait simplement pas se faire sans que quelques-unes des institutions de la I<sup>re</sup> République ne soient conservées, dans un débat qui est loin d'être clos :

- la propriété publique de la terre a été maintenue, car globalement nationalisée lors de l'indépendance, bien que l'État puisse concéder le droit d'user de la terre ;
- l'investissement étranger a été limité selon une tendance qui, peu à peu, s'adoucit à mesure que la capacité d'intervention et les intérêts des groupes économiques étrangers augmentent.

Dans une lecture formelle, tous les systèmes constitutionnels africains de langue portugaise partent d'une vision dynamique des organes de pouvoir

public, avec l'intervention effective du chef de l'État, du Parlement et de l'Exécutif.

Cependant, au-delà de légères différences dans les textes, et surtout à cause de divergences d'interprétation, l'évolution de ces systèmes constitutionnels a suivi des orientations distinctes :

- une direction parlementarisante, aujourd'hui devenue celle du parlementarisme rationalisé, au Cap-Vert ;
- une direction présidentialisante, en Angola, en Guinée-Bissau et au Mozambique, le Président de la République étant le chef effectif du Gouvernement, encore que la figure du Premier ministre existe, avec une autonomie politique fort limitée ;
- une direction semi-présidentielle, à São Tomé et Príncipe, bien qu'ironiquement le chef de l'État y détienne des compétences exécutives en matière de défense et de relations extérieures.

La révision des textes constitutionnels répond à une caractéristique commune, qui est le caractère rigide des constitutions des États africains de langue portugaise.

Les textes constitutionnels sont soumis à des règles dérogatoires lors de leur révision, éloignant ainsi cette procédure de celle prévue pour l'adoption de la législation ordinaire :

- limites organiques : l'adoption est exclusivement dévolue aux organes parlementaires ; il s'agit d'un pouvoir législatif qui n'est pas partagé avec d'autres organes législatifs ;
- limites procédurales : l'adoption des révisions constitutionnelles requiert une majorité des deux-tiers des députés, créant ainsi une plus forte détermination démocratique ;
- limites temporelles : les procédures de révision constitutionnelle ne peuvent avoir lieu que tous les cinq ans ;
- limites matérielles : la révision constitutionnelle ne peut porter sur un ensemble de matières, valeurs ou principes, considérés comme la « carte d'identité » du texte constitutionnel ;
- limites circonstanciées : la révision constitutionnelle est interdite lorsque l'état d'exception a été déclaré.

#### V – COURTE DESCRIPTION INDIVIDUELLE DES SYSTÈMES POLITICO-CONSTITUTIONNELS DES ÉTATS AFRICAINS DE LANGUE PORTUGAISE

Derrière ces diverses caractéristiques décelées dans chacun des systèmes politico-constitutionnels des États africains de langue portugaise, il nous faut également étudier chacun d'eux afin de souligner ses particularités. Il s'agit de : l'Angola ; le Cap-Vert ; la Guinée-Bissau ; le Mozambique ; São Tomé et Príncipe.

De tous ces États, l'Angola a été le dernier à parvenir à une situation de paix, devenue réelle l'année dernière, lors de la cessation des hostilités de la part des rebelles de l'UNITA, après la mort de leur chef.

Toutefois, la vérité est que le système constitutionnel angolais actuel a été bâti il y a plus d'une décennie, lorsque l'on parvint à un cessez-le-feu, après les Accords de Bicesse, et qu'il fut possible de réaliser des élections générales – présidentielles et législatives – dans l'ensemble du pays, après un régime d'inspiration soviétique en place depuis l'indépendance politique du 11 novembre 1975.

Le début de cette période fut marqué, en 1992, par l'adoption d'une nouvelle loi constitutionnelle spécialement destinée à structurer le nouveau régime démocratique naissant et, plus généralement, par de nombreuses lois ordinaires visant à garantir un climat pluripartiste.

Ce climat, toutefois, ne durerait guère plus de quelques semaines après les élections de septembre 1992, quand la guerre civile reprit, l'UNITA n'ayant jamais accepté les résultats électoraux.

Voilà qui explique que la procédure de révision constitutionnelle soit encore en cours, avec pour objectif l'adoption d'une constitution définitive, qui pourrait avoir lieu dans le courant de l'année prochaine, tout pendant que l'on prépare les secondes élections générales – cette fois en temps de paix établie – destinées à conférer une nouvelle légitimité à des postes politiques dont les titulaires ont été élus il y a plus de dix ans.

Le Cap-Vert présente la particularité d'avoir été l'État dont la transition vers la démocratie a été la plus rapide, et où, dans la pratique, l'alternance démocratique a été la plus nourrie, puisque les deux grands partis ont déjà tous deux constitué des majorités parlementaires et gouvernementales.

Sa première constitution, à caractère provisoire, fut approuvée en 1975 puis, en 1980, un texte constitutionnel définitif fut adopté dans un contexte d'inspiration du modèle soviétique.

La Constitution actuelle ne fut adoptée qu'en 1992, après une période d'ouverture politique, et durant laquelle la rédaction du texte constitutionnel se déroula dans un climat pluripartiste effectif.

Ce n'est toutefois plus le texte originel, puisque ce dernier a fait l'objet de profonds changements destinés à perfectionner le parlementarisme et l'intervention populaire dans les *referenda* et les initiatives législatives populaires.

La Guinée-Bissau a vécu, ces dernières années, sous le coup de turbulences successives liées à un certain nombre de coups d'État, et dont le dernier a eu lieu il y a quelques mois avec pour conséquence directe le renversement du Président de la République.

Son évolution politico-institutionnelle présente la particularité d'avoir devancé le résultat de la Révolution portugaise du 25 avril 1974, compte tenu de ce que l'indépendance y a été proclamée en 1973, dans un texte constitutionnel repris par la suite, lorsque l'indépendance serait formellement octroyée.

Mais le texte constitutionnel actuel, fruit d'une profonde révision opérée en 1993, est le troisième dans l'histoire du pays car, en 1984, il y eut un coup d'État entraînant l'élaboration d'une nouvelle Constitution.

La Constitution de 1993, qui a simplement fait l'objet de révisions ponctuelles portant sur des aspects secondaires, a déjà été la cible de nombreuses tentatives de révision générale qui, toutes, ont échoué, faute d'accord parlementaire ou de volonté du Président de la République quant à la promulgation.

Le Mozambique, l'un des deux grands États africains de langue portugaise, a été présenté comme un exemple de succès de mise en œuvre d'une négociation internationale de paix.

Son indépendance a été obtenue le 25 juin 1975, et l'entrée en vigueur de sa première Constitution – qui demeurerait en vigueur jusqu'en 1990 – date d'alors.

La Constitution actuelle, la seconde, a fait l'objet de quelques révisions limitées, alors que l'on discute, depuis plus de cinq ans, d'une révision profonde de ses principes :

- en 1993, à raison de l'Accord général de paix signé l'année antérieure, les articles relatifs aux partis politiques et à la candidature à la présidence de la République furent modifiés ;

- en 1996, le chapitre concernant le pouvoir local fut reformulé afin d'éviter que ne surgissent des doutes au sujet de la constitutionnalité de la nouvelle législation sur les collectivités locales adoptée entre temps ;

- en 1998, on modifia l'une des compétences du Conseil constitutionnel, organe judiciaire doté de fonctions constitutionnelles et qui se prépare finalement à commencer son activité.

São Tomé et Príncipe, le plus petit des États africains de langue portugaise, a traversé des périodes successives de crise économique et sociale, en raison de sa pauvreté, ces périodes ayant provoqué des situations de turbulence politique.

L'indépendance fut atteinte le 12 juillet 1975, mais le texte constitutionnel n'entra en vigueur qu'un peu plus tard, après avoir été adopté par l'assemblée constituante le 5 novembre de la même année, et il ne fit depuis l'objet que de quelques révisions de faible importance.

La Constitution actuelle fut adoptée en 1990 et, de tous les États africains de langue portugaise, c'est la seule à avoir été soumise à une procédure de référendum populaire.

Après bien des propositions et autant de disputes, ce texte constitutionnel a finalement fait l'objet d'une révision considérable – jusqu'à aujourd'hui la seule en l'espace de 13 ans – qui a eu le mérite de corriger bien des solutions initialement contenues dans le texte constitutionnel, l'améliorant considérablement du même coup, comme en matière de contrôle de constitutionnalité ou de révision constitutionnelle.

## VI – L'AVENIR JURIDICO-CONSTITUTIONNEL DES ÉTATS AFRICAINS DE LANGUE PORTUGAISE

Il ne peut guère y avoir de doutes quant à l'amélioration des conditions à laquelle entretemps, mais de façon très progressive, les États africains de langue portugaise sont parvenus.

A ceci près que cela ne peut cacher le fait que la maturation démocratique de ces pays n'ait pas encore résolu certaines des questions institutionnelles qui se posent à eux, pour ne pas parler d'autres problèmes, qu'il ne nous appartient pas de traiter ici, et directement liés au développement économique et social de ces pays.

C'est la raison pour laquelle il est urgent d'affronter ces problèmes, une fois pour toutes, avec la conviction qu'un espace propice à la discussion est en voie de création, dans une histoire en train de se faire après presque trente ans d'indépendance.

Les questions qu'il nous faut aborder sont, essentiellement, au nombre de quatre :

- la relation entre le droit légal et le droit coutumier ;
- le fonctionnement du système de gouvernement et le rôle du chef de l'État ;
- la démocratisation des structures locales de l'administration ;
- le contrôle judiciaire du pouvoir législatif et du pouvoir administratif.

La relation entre le droit volontairement produit par l'État – le droit légal ou formel – et le droit généré de manière spontanée par la vie des communautés locales et tribales – le droit coutumier ou informel – est un problème juridico-constitutionnel qui reste encore à résoudre.

Avec la modernisation des sociétés africaines, une plus grande interpénétration des droits traditionnels par les droits étatiques a, dans une certaine mesure, été possible, et a correspondu au nécessaire besoin d'intervenir, de manière plus précise et plus forte, de la part du pouvoir politique, formel et démocratique.

Il est d'ailleurs possible d'affirmer que, dans quelques cas, on a pu constater un recul salubre des solutions informelles, dans la mesure où, souvent, elles provoquaient des résultats très contestables du point de vue de la défense des droits de l'homme, ou quant au statut de la femme africaine.

Il subsiste encore, néanmoins, un certain nombre de choix difficiles à accepter par le droit formel, bien que les États y aient répondu par le rapprochement des deux positions, comme en matière de droit de la famille, pour lequel l'alignement de l'union de fait sur le mariage, ainsi que la validité des mariages traditionnels, ont été acceptés.

Les diverses expériences vécues dans le cadre du système de gouvernement semi-présidentiel – en grande partie influencées par les solutions portugaises, elles-mêmes sous l'influence de la Constitution française de 1958 – ont régulièrement montré un important décalage entre les dispositions constitutionnelles et la pratique de la réalité constitutionnelle.

Le cœur du problème réside dans le fait que le chef de l'État, bien qu'élu directement par les citoyens, ne dispose pas de l'ensemble de pouvoirs correspondant à sa forte légitimité démocratique et à la tradition africaine de représentation unitaire en la personne du chef.

Une telle situation provoque donc fréquemment un choc entre la représentation exercée et les attentes des citoyens, avec le danger que les chefs d'État, consciemment ou inconsciemment, soient amenés à corriger le texte constitutionnel en dehors de toute procédure de révision.

Il faut donc affronter ce problème et mieux adapter la distribution du pouvoir politique entre les organes de souveraineté, tout en prenant en compte la nécessité pour le chef de l'État de disposer de plus de pouvoirs d'intervention effectifs, de nature exécutive ou non, et sans oublier de clarifier les champs d'action respectifs du Président de la République et du Gouvernement.

Les expériences vécues en Angola et au Mozambique sont, à cet égard, par-

ticulièrement éloquentes, et génèrent des tensions qui pourraient facilement être évitées si les textes constitutionnels étaient révisés.

Les démocraties contemporaines ne se limitent pas au pouvoir public exercé à l'échelle nationale, leur action devant également s'exercer au niveau des structures du pouvoir local, à un échelon infra-étatique, régional ou local.

Si cela s'avère aisément vérifiable dans les États européens, ce devrait l'être encore plus dans des États qui s'étendent sur un très vaste territoire, ce qui est le cas de l'immense majorité des États africains.

Ce qui est certain, néanmoins, c'est que l'implantation de la démocratie à l'échelle locale, dans les États africains de langue portugaise, a pris du retard et s'est vue confrontée à de très nombreux obstacles qui constituent autant de barrières à leur développement économique et social.

Parmi les cinq États concernés, seul le Cap-Vert connaît un système de pouvoir local fonctionnant réellement, la situation dans les autres États étant, pour des motifs différents, l'inefficacité ou la grande faiblesse de ce pouvoir :

– en Guinée-Bissau et en Angola, il n'a jamais été vraiment créé de structure de collectivités locales ;

– à São Tomé et Príncipe, en raison d'erreurs de conception, et bien que des élections aient été organisées, la structure des collectivités locales n'est pas opérationnelle ;

– au Mozambique, qui se prépare à vivre, ce mois-ci, ses deuxièmes élections locales à caractère effectif, le législateur a été excessivement prudent, en ne créant des collectivités locales que dans trente-trois localités sur les plus de cent cinquante existantes.

La démocratie locale est, à une époque où la politique n'est plus idéologique sinon pragmatique, un instrument essentiel pour la réalisation démocratique des citoyens. C'est pourquoi le fait de négliger sa mise en œuvre porte en fait atteinte à l'essence de la démocratie, qui ne saurait se limiter à la démocratie nationale.

L'intervention du pouvoir judiciaire, dans le contrôle du pouvoir législatif et du pouvoir administratif, est encore un autre aspect fondamental de la construction d'un réel État de droit. Cependant, il existe encore de nombreuses insuffisances en ce domaine.

En ce qui concerne le contrôle du pouvoir législatif, il semble essentiel de mettre en place un contrôle de la constitutionnalité des lois, fort et indépendant, par lequel serait conféré au pouvoir judiciaire – que ce soit aux tribunaux ordinaires, ou bien à des tribunaux spéciaux – la possibilité d'intervenir, afin d'écarter de l'ordre juridique les normes qu'il considère inconstitutionnelles ou illégales.

Pour ce qui est du contrôle du pouvoir administratif, l'on perçoit également la pertinence de la faculté conférée aux tribunaux de contrôler la légalité de l'activité de l'administration publique, que ce soit quant aux actes administratifs produits, ou aux contrats administratifs conclus avec des particuliers.

Le plus grand problème est encore un problème de mentalité et de culture, la difficulté rencontrée étant de savoir distinguer entre le contrôle de la juridicité des actes – qui est un contrôle à caractère institutionnel – et le contrôle des choix effectués, à tout instant, par les titulaires du pouvoir public. Il n'a pas été aisé de faire comprendre que le combat contre les agissements illégaux du pou-

voir n'impliquait pas forcément un conflit avec les personnes à l'origine des décisions déclarées illégales par la suite.

Néanmoins, le problème ne consiste pas uniquement en un manque d'institutionnalisation des mécanismes de contrôle – il est aussi lié à l'absence de législation rendant ces mécanismes de contrôle opérationnels.

Tant en Angola qu'au Mozambique, pour ne mentionner que les principaux États analysés, et bien que les textes constitutionnels prévoient son existence, cette compétence juridictionnelle est encore confiée aux cours suprêmes qui, ne disposant déjà pas de beaucoup de temps et de qualifications pour les matières soumises à leur compétence ordinaire, ne peuvent se consacrer aux procédures spécifiques de contrôle de constitutionnalité.

