



Institut Panafricain d'Action et de Prospective

Association Loi 1901, France.
Immatriculation association : n° W751227278
Identifiant SIRET : 808 558 605 00016

Mail : ipap@ipaporg.net / Site internet : <http://ipaporg.net>

CONTRIBUTIONS AU FORUM DE BANGUI

TITRE : Prendre la révision de la Constitution au sérieux : leçon de choses constitutionnelles à partir d'une procédure constitutionnelle marginale

AUTEUR.E : Jean-François Akandji-Kombé, Professeur à l'Ecole de Droit de la Sorbonne, Président de l'IpaP

DATE : 27 janvier 2015

Article à citer comme suit : *Jean-François Akandji-Kombé : « Prendre la révision de la Constitution au sérieux : leçon de choses constitutionnelles à partir d'une procédure constitutionnelle marginale », Contribution au Forum de Bangui, source : ipaporg.net, janv. 2014.*

Les juristes savent que l'œuvre constituante, en ce compris sa dimension consistant en la révision de la Constitution, est affaire d'une gravité exceptionnelle, qui doit être exercée avec responsabilité, en ayant par ailleurs une conscience aiguë de ce que les enjeux sont de la plus haute importance.

Mais les juristes ne sont pas seuls à pouvoir nourrir une telle conscience. Le citoyen peut aussi en avoir une préscience, c'est-à-dire une forme de conscience, mais voilée.

Il faut lever ce voile. Et quelle meilleure manière de le faire que d'éveiller ladite conscience par l'exemple ? C'est ce qu'il a été choisi de faire ici, en partant d'un projet inspiré de certaines idées qui circulent mais qui reste fictif. Il a par ailleurs été décidé de braquer le projecteur sur un point qu'on peut, *a priori*, considérer comme marginal. Ce choix est délibéré. Il vise à montrer que même des questions parmi les plus anodines peuvent engager la cohérence du dispositif constitutionnel dans son

ensemble, et au final la cohérence, l'autorité et, dans le cas qui nous intéresse, la pérennité de l'Etat.

I- L'INITIATIVE LÉGISLATIVE COMME EXEMPLE

L'exemple choisi est celui de l'initiative législative. Il est à peu près certain que si l'on demandait à des citoyens éclairés de dresser une liste des questions constitutionnelles qu'ils jugent majeures, celle de l'initiative en matière de lois n'y figurerait pas.

Elle n'a pas moins son importance.

Il n'est pas besoin d'insister sur la fonction ou, tout simplement, l'utilité de la loi dans un Etat moderne. C'est à travers elle que se manifeste la volonté des gouvernants et, partant, celle de la collectivité politique que l'on appelle « peuple » ou « nation ». C'est elle aussi qui transporte les commandements qui règlent les comportements et régissent les activités de tous ceux qui sont soumis à l'autorité de l'Etat. Dans les Etats démocratiques, cet acte est adopté par le Parlement. Cette compétence là d'adoption de la loi n'est pas en cause ici. Reste que, pour que la loi soit votée par cet organe, elle doit avoir été préalablement proposée. Et on peut imaginer que le débat constitutionnel en Centrafrique porte notamment et précisément sur le point de savoir à qui doit être dévolu ce rôle d'agent de proposition et, en définitive, le pouvoir d'initiative dont il est la manifestation.

Que prévoit à cet égard la Constitution à réviser ?

- 1- Que « Le président de la République a l'initiative des lois » (article 27, paragraphe 1, 1ère phrase).
- 2- Que « L'Assemblée nationale se prononce sur les projets de lois déposés sur son bureau par le président de la République et le Gouvernement ou sur les propositions de lois déposées par les membres de l'Assemblée nationale » (article 60).
- 3- Que « L'initiative des lois appartient concurremment au président de la République, au Gouvernement et aux députés » (article 65, paragraphe 1).

Et que prévoirait notre projet de Loi de révision fictive ?

Que « l'initiative des lois appartient au gouvernement et à tous les élus de la nation: Députés, Ministres et Président de la République ».

Que faudrait-il comprendre de pareille disposition ? Rien de très clair. Au moins deux interprétations sont possibles.

Interprétation n° 1 : le projet est de confier le pouvoir d'initiative des lois au Président, aux ministres collectivement et aux députés. On se demanderait alors où est la différence par rapport au dispositif constitutionnel existant, puisque c'est une manière de dire que cette initiative appartient concurremment aux trois instances citées, ce que prévoit précisément l'article 65 de l'actuelle Constitution. Répétition de l'existant donc. Mais si tel est cas, il ne s'agit alors pas de « révision », mais plutôt de confirmation.

Interprétation n° 2 : Le projet est de confier le pouvoir d'initiative des lois au Président, à chaque ministre et à chaque député. Cette interprétation paraît plus vraisemblable que la première, plus en adéquation avec une idée générale qui sous-tendrait l'ensemble du processus constituant, et qui serait de minorer le pouvoir présidentiel en dressant devant lui une forêt de contrepoids. Reste maintenant à savoir ce qu'une telle réforme pourrait impliquer quant au fonctionnement des institutions et de l'Etat.

Un exemple, évidemment fictif lui aussi, le donnera à voir mieux que des abstractions.

Le Président en exercice souhaite voir adopter une loi établissant un nouveau régime d'acquisition des terres. Il fait rédiger un projet de loi. Le premier ministre n'est pas d'accord avec le Président, il estime que dans un pays comme la République centrafricaine, la liberté d'établissement sur toute terre vacante est une liberté fondamentale de chaque citoyen. Cette liberté n'étant pour l'heure pas garantie, le chef du Gouvernement estime devoir rédiger à son tour un projet de loi, mais tendant à l'affirmation juridique de cette liberté. Le ministre des mines est d'accord avec le Président, mais il estime qu'il conviendrait d'adopter plusieurs lois spéciales, traitant respectivement des terres agricoles, des zones minières, des réserves de chasse, etc. ; et compte tenu de son domaine de compétence ministériel il rédige pour sa part un projet de loi relatif aux zones minières. Le ministre de l'agriculture, celui du tourisme, mais aussi celui des affaires étrangères (parce que la question engage la relation avec les pays étrangers à travers leurs entreprises n'est-ce pas ...) s'en mêlent eux aussi. Et que dire du joyeux tohu-bohu au Parlement où les députés rivalisent d'inventivité afin de s'attirer le bénéfice politique d'une législation qui touchera une très grande majorité de la population...

L'image qui s'impose au vu de tout cela ? Celui d'un Etat à la dérive faute de pouvoirs structurés et ordonnés.

II- LEÇONS DE CHOSES CONSTITUTIONNELLES...

De ce qui précède il peut être tiré les leçons suivantes :

La première est que l'entreprise constituante n'est pas une affaire pour amateurs ; qu'elle suppose une hauteur de vue permettant de porter l'intérêt supérieur de l'Etat et de la nation ; mais aussi qu'elle suppose une maîtrise technique minimale pour concevoir les agencements, notamment institutionnels, qui sont les plus à même de servir cet intérêt supérieur.

La deuxième leçon est que les moindres mécanismes constitutionnels engagent une certaine idée de l'Etat et du régime politique. La distribution du pouvoir d'initiative des lois, par exemple, ne serait assurément pas la même suivant que l'on opte pour un régime présidentiel, un régime parlementaire ou un régime mixte.

Troisième leçon enfin : pour traduire dans la procédure législative la réalité du régime politique choisi, il faut savoir user des différentes techniques qui ont trait à la législation, et savoir les doser ; bref savoir articuler droit d'initiative et droit d'amendement ; pouvoir de définition de l'ordre du jour du Parlement, et pouvoir d'opposition aux initiatives intempestives et nuisibles qui ne manqueront jamais ;

pouvoir de vote de la loi et compétence de promulgation, etc. Tous ces éléments se tiennent, forment un tout, qui doit être pensé comme ensemble, et en étant guidé par un impératif : celui de la cohérence.

Travail exigeant donc que celui de rédiger une Loi fondamentale ! Travail lourd de responsabilité aussi, ainsi que de longue haleine.

Jean-François Akandji-Kombé