

Processus de réforme constitutionnelle et partis politiques

Principes pour la pratique



Institut néerlandais pour la démocratie multipartite

—
L'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite (NIMD) est une organisation de soutien à la démocratie mise en place par les partis politiques aux Pays-Bas pour soutenir les partis politiques dans les jeunes démocraties. Le NIMD apporte plus spécifiquement un appui aux processus de dialogue entre les partis politiques dans les pays de son programme, au développement institutionnel des partis parlementaires et aux réseaux de coopération entre la société civile et politique. Le NIMD adhère aux principes stricts de l'appropriation, de la neutralité et de la transparence et reconnaît que les démocraties doivent naître au niveau local.

Le NIMD a apporté son soutien de manière contextuelle et sur demande de ses partenaires dans les processus de réforme constitutionnelle de pays comme la Bolivie, l'Équateur, le Ghana, le Kenya, le Malawi, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe.

Le NIMD dispose d'un petit centre de savoir et de communication qui ne facilite pas seulement les échanges sud-sud sur des sujets spécifiques, mais développe aussi régulièrement des publications, des vidéos et d'autres supports. Pour plus d'informations: www.nimd.org

Le Centre d'Études Africaines

—
Le Centre d'Études Africaines (CEA) est le seul institut de recherche académique aux Pays-Bas entièrement dévoué à l'étude de l'Afrique. Il mène des recherches scientifiques sur l'Afrique sub-saharienne dans les domaines des sciences sociales et humaines.

Le CEA entretient des liens étroits avec les Universités néerlandaises et les centres d'étude et est lié au Ministère des affaires étrangères et à des organisations non gouvernementales. Sur le plan international, le CEA a des contacts solides avec les réseaux académiques en Afrique, dans la mesure où la plupart de ses recherches sont menées en coopération avec des collègues africains ou des institutions africaines.

Le CEA héberge le site internet Connecting-Africa, un portail vers les ressources et les outils de travail relatifs à l'Afrique en provenance du monde entier. Il fournit un accès à plus de 30.000 publications, des informations sur plus de 1.300 experts sur l'Afrique et plus de 800 organisations spécialistes de l'Afrique. Pour accéder à Connecting-Africa et obtenir plus d'informations sur le Centre d'Études Africaines: www.ascleiden.nl



International IDEA

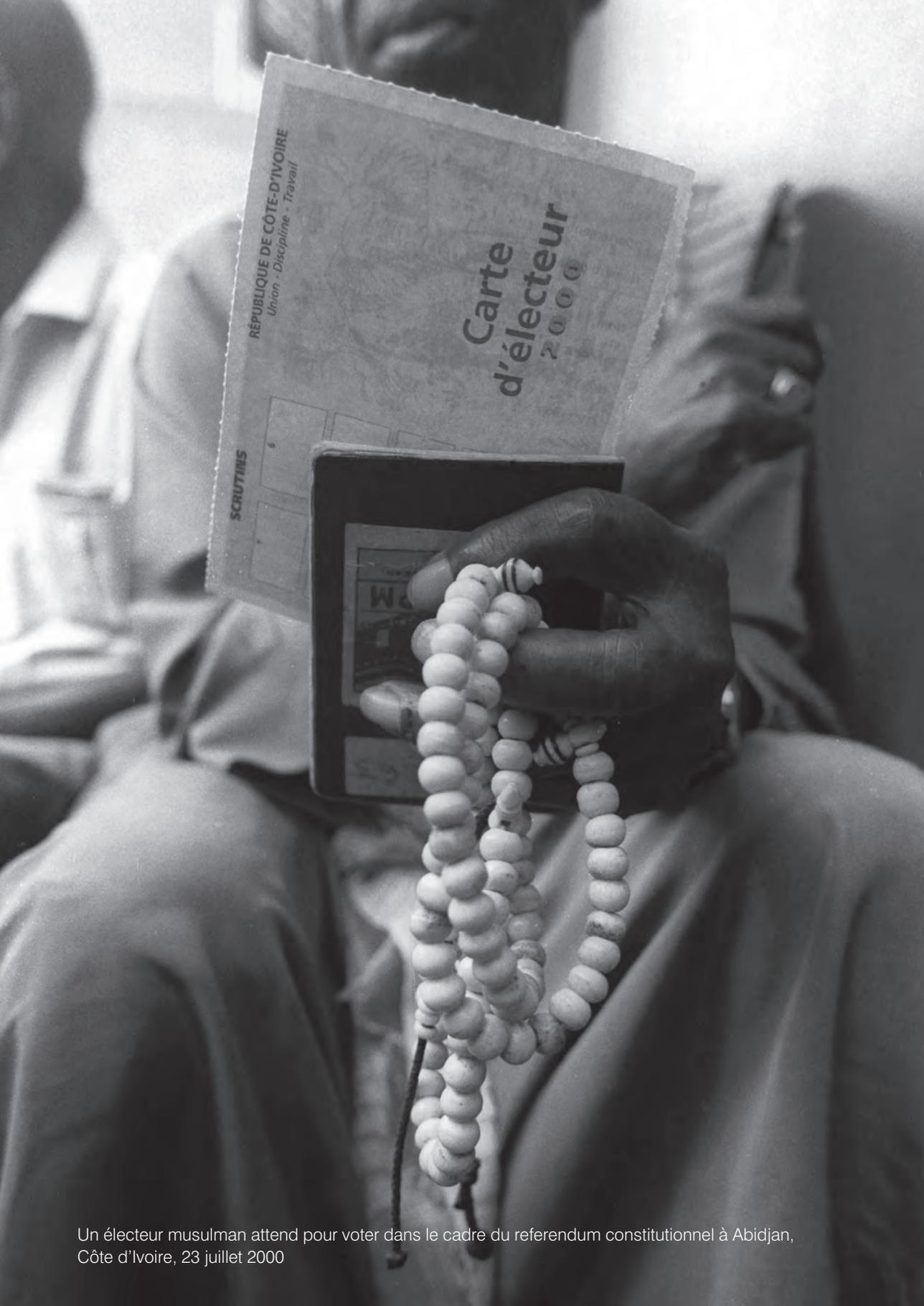
—
L'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA) est une organisation intergouvernementale qui soutient la démocratie durable dans le monde entier. Sa première mission est de soutenir le changement démocratique durable en apportant des connaissances comparatives, aider à la réforme démocratique et influencer les politiques.

L'International IDEA dispose d'un programme spécifique d'élaboration constitutionnelle qui sensibilise sur le rôle que les processus d'élaboration constitutionnelle jouent dans la gestion des conflits et le renforcement de la démocratie. Ce travail implique d'apporter une assistance technique, le savoir et l'accès aux leçons tirées de l'expérience aux acteurs nationaux et internationaux engagés dans les processus d'élaboration constitutionnelle. L'organisation apporte également une aide utile à une communauté globale de praticiens de l'élaboration constitutionnelle par des espaces de dialogues, physique et virtuel. Pour plus d'informations: www.idea.int

Processus de réforme constitutionnelle et partis politiques

Principes pour la pratique

Martin van Vliet, Winluck Wahiu, Augustine Magolowondo



RÉPUBLIQUE DE CÔTE-D'IVOIRE
Union - Discipline - Travail

Carte
d'électeur
2000

SCRUTINS

6

Un électeur musulman attend pour voter dans le cadre du referendum constitutionnel à Abidjan, Côte d'Ivoire, 23 juillet 2000

Table des matières

Avant-propos	
Son Excellence Joaquim Chissano	4
Préface	
Hans Bruning, Vidar Helgesen, Ton Dietz	7
Remerciements	8
1 Réformes constitutionnelles et principes directeurs	9
2 Réformes constitutionnelles et démocratisation	14
3 Réforme constitutionnelle et partis politiques	16
4 La réforme constitutionnelle en pratique: études de cas	27
Ghana	28
Kenya	30
Malawi	33
Zimbabwe	35
Bolivie	37
Indonésie	40
Irak	42
Afrique du sud	44
Conclusion	46
5 Phases de la réforme constitutionnelle	47
Constitutions disponibles sur internet	55
Références	56
Ouvrages complémentaires	57
Colophon	60

Avant-propos

4



C'est avec un immense plaisir que je rédige la préface à cette publication, dont le sujet est aussi historique que contemporain. C'est un sujet qui mérite notre attention. A un niveau plus personnel, le sujet de la réforme constitutionnelle me tient vraiment à cœur. D'une part, il me replonge dans les précieux souvenirs de l'époque où j'ai été amené à participer au processus d'élaboration de la constitution de mon propre pays, le Mozambique, alors que nous étions partis de zéro, il y a des dizaines d'années, au tout début des années 1970. Cela me rappelle aussi les défis auxquels j'ai été confronté lorsque que j'ai eu à mener la profonde révision de cette même constitution à la fin des années 1990 afin de l'adapter au développement de notre pays et aux grands changements dans les relations internationales. D'autre part, l'expérience nous montre désormais que l'élaboration d'une constitution et la réforme constitutionnelle sont au cœur même de la création de l'État et de la consolidation démocratique. Pour cette raison, l'élaboration ou la modification de constitutions ne devraient pas être envisagées comme un projet juridique qui doit être laissé aux mains des juristes. Cet agenda ne devrait pas non plus être la chasse gardée des seuls politiciens.

La constitution est l'élément le plus important de la législation qu'un pays puisse avoir. Idéalement, la constitution ne doit pas seulement refléter l'histoire de la nation mais elle doit aussi, ce qui est selon moi le plus important, incarner les intérêts et les aspirations de son peuple par rapport à la manière dont il souhaite être gouverné. La constitution doit définir le type de gouvernement que les gens veulent avoir, les pouvoirs que le gouvernement devrait avoir et les limites de ces pouvoirs. Une constitution est, dans sa forme la plus simple, le contrat social entre les gouvernants et les gouvernés. En tant que tel, le processus d'élaboration et de modification d'une constitution est un projet national et sociétal auquel tous les secteurs de la société doivent participer. En d'autres termes, le processus qui conduit à une nouvelle constitution ou à la révision d'une constitution est aussi important que le contenu pour que ces deux éléments (le processus et le contenu) soient considérés comme étant non seulement démocratiques et légitimes, mais communément acceptés et tenant compte de l'ensemble des citoyens. Voilà pourquoi je suis particulièrement ravi que cette publication tienne compte non seulement de la théorie de l'élaboration constitutionnelle mais aussi, ce qui est pour moi encore plus important, de ce qui fonctionne ou ne fonctionne pas dans la pratique. Bien entendu, il n'y aura jamais une solution universelle mais il est extrêmement utile d'apprendre de la pratique. Après tout, l'expérience est le meilleur maître.

En tant qu'ancien président et politicien, je dois également souligner l'importance du dialogue dans le processus de la réforme constitutionnelle, particulièrement entre les acteurs politiques. Souvent, en raison de leurs intérêts partisans, les acteurs politiques peuvent être les plus grands obstacles à cette entreprise démocratique très importante, particulièrement lorsque certains sentent que le résultat sera

pour eux un jeu à somme nulle. Le dialogue permet aux parties prenantes de bien mieux comprendre leurs craintes et aspirations respectives. Le consensus, tout en confirmant les valeurs élémentaires d'un processus de réforme constitutionnelle démocratique, peut être obtenu de la meilleure manière dans une configuration qui donne à chacune des parties concernées l'occasion d'être entendue et d'être identifiée au processus. Je félicite donc tous ceux qui ont contribué à cette publication d'avoir partagé avec le public le rôle du dialogue entre les partis politiques et en leur sein dans le processus de réforme constitutionnelle. Mon espoir est que cette publication reçoive un bon accueil et soit bien exploitée dans la poursuite de la consolidation démocratique.

Son Excellence Joaquim Chissano

Ancien Président du Mozambique et Président du Forum des anciens Chefs d'État et des Gouvernements africaines

Préface

Les processus de réforme constitutionnelle au sein d'un pays particulier portent souvent sur les réponses aux grands défis de la consolidation de la paix, la réconciliation, l'intégration et le développement socio-économique d'une manière qui est considérée comme légitime et largement acceptée. Alors que les exigences augmentent par rapport aux constitutions, ces dernières sont devenues complexes et longues, et donc plus difficiles à élaborer et à mettre en œuvre. Les enjeux sont souvent élevés dans les processus de réforme constitutionnelle eux-mêmes, avec des intérêts particuliers et des divisions nationales en jeu.

Un des défis majeurs est le besoin d'acteurs ayant des intérêts à court terme, capables de mettre en œuvre les projets de réformes, pour assurer la pérennité d'une constitution pour les générations futures. Les partis politiques, souvent des acteurs clés dans les processus d'élaboration constitutionnelle, sont essentiels pour aborder ce défi. Ils peuvent apporter une contribution unique aux processus d'élaboration constitutionnelle en assurant leur pérennité et leur légitimité à long terme. Le dialogue entre les partis politiques peut en particulier aider à surmonter la tentation politique de se concentrer sur des gains à court terme afin de permettre une réforme constitutionnelle durable qui traverse les générations.

Cette publication apporte une série de *principes directeurs* pour la réforme constitutionnelle. Ils ont été récoltés à partir d'expériences pratiques de réformes constitutionnelles dans un certain nombre de pays. Comme le montre l'étude de cas, bien que les processus de réforme portant sur des pays en particulier puissent être uniques en termes d'objectifs (prioritaires), de contexte, d'engagement et de réalisations populaires, ces processus de réformes traversent les mêmes étapes. Par exemple, avant

les délibérations portant sur le contenu effectif, il est nécessaire de décider de la manière dont la réforme va être institutionnalisée et d'informer, d'éduquer et de consulter les citoyens ordinaires et les groupes d'intérêts spécifiques. Une fois qu'un accord a été atteint quant à une nouvelle constitution (ou une constitution révisée), chaque pays passe par une phase d'adoption et de mise en œuvre. Au vu de ces points communs, nous avons pu identifier certaines meilleures pratiques communes à ces différentes étapes. Étayées par les preuves empiriques des réflexions académiques, ces meilleures pratiques sont présentées dans cette publication comme principes directeurs.

Cette publication n'a cependant pas l'intention de fournir un modèle pour les processus complexes, uniques et variables de la réforme constitutionnelle. Elle entend plutôt apporter aux partis politiques et aux autres institutions impliquées dans des processus similaires un aperçu accessible des étapes, caractéristiques, défis et principes directeurs communs pour lesquels des solutions adaptées à chaque pays doivent être trouvées.

Hans Bruning

Directeur exécutif NIMD

Vidar Helgesen

Secrétaire Général International IDEA

Ton Dietz

Directeur CEA

Remerciements

Cette publication a été élaborée par l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite (NIMD) et a été conjointement développée par le NIMD, l'institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA) et le Centre d'études africaines (African Studies Centre, CEA). Elle entend servir de tremplin à d'autres publications abordant plus en détail les aspects spécifiques des rôles et responsabilités des partis politiques lors d'un processus de réforme constitutionnelle.

Nous sommes très reconnaissants à ces trois organisations qui ont non seulement accepté de coopérer mais également mis leurs experts à notre disposition pour participer à ce projet. À cet égard, nous tenons à remercier tout particulièrement les trois principaux auteurs: Martin van Vliet (CEA), Winluck Wahiu (International IDEA) et Augustine Magolowondo (NIMD). Anne-Mieke van Breukelen, Pepijn Gerrits et Marieke Hoornweg du NIMD ont également apporté un appui conceptuel, technique et administratif.

Nous remercions aussi tout spécialement les participants ayant assisté à la Conférence régionale africaine du NIMD sur les réformes constitutionnelles qui a eu lieu à Maputo en 2011. Leur précieuse contribution à l'élaboration de principes directeurs est présentée ici.

Son excellence Joaquim Chissano, ancien Président du Mozambique a donné le ton lors de cette conférence dans son discours d'ouverture stimulant qui a également présenté le cadre général du débat sur de nombreux aspects abordés dans cette publication. En outre, les pays ayant préparé des études de cas lors de la conférence ont réalisé un travail remarquable en relatant leurs expériences relativement à ces principes, mettant ainsi en évidence à la fois la pertinence des principes directeurs et leur applicabilité.

1 Réformes constitutionnelles et principes directeurs

La pratique de la réforme constitutionnelle étudiée sous l'angle de cette publication montre une large acceptation de l'importance des principes constitutionnels pour atténuer les intérêts politiques qui façonneront inévitablement ces réformes dans différents contextes. C'est écarter la pratique au profit des principes. Dans de nombreux cas, les partis politiques ont directement adopté ces principes puis rencontré des difficultés à les respecter, alors que dans d'autres cas, les partis politiques ont réalisé l'importance d'une adoption préalable de ces principes par leurs propres épreuves du feu.

Ces principes directeurs, destinés à servir de référence utile pour les partis politiques qui mènent les réformes dans leurs pays, sont formulés par rapport aux différentes étapes du processus de réforme constitutionnelle.

1.1 Phase préparatoire

Les processus de réforme constitutionnelle ont tendance à être caractérisés par des tensions et une grande diversité de vues et d'intérêts. La mise en place de bases solides à un stade préliminaire aide à éviter l'effondrement des délibérations du fait de ces tensions inhérentes.

Les principes directeurs pour la phase préparatoire sont surtout destinés à atteindre:

- Un accord préliminaire énonçant explicitement *pourquoi* un pays veut s'engager dans une réforme constitutionnelle, *quels sont les principaux objectifs et qui seront les principaux acteurs* ;
- Une déclaration publique par laquelle les partis politiques s'engagent explicitement à protéger *l'intérêt général* tout au long du futur processus de réforme et expriment leur volonté de s'engager de manière proactive dans une *recherche du consensus* ;
- Un accord préliminaire entre les principaux acteurs politiques et entre les acteurs politiques et ceux de la société civile sur les *principes démocratiques directeurs* comme points de repère pour le futur processus de réforme constitutionnelle ;
- Un accord largement accepté, à la fois par les partis politiques et la société civile, sur les *mécanismes institutionnels* réglementés par la loi, et leur mandat pour le futur processus de réforme constitutionnelle (y compris un accord sur la manière de passer de l'ancienne à la nouvelle constitution) ;

- Un accord politique informel ou obligatoire par lequel l'ensemble des principaux partis politiques s'engagent à *adopter le résultat* des futures délibérations constitutionnelles sans procéder à des changements fondamentaux ;
- Un accord largement accepté par les politiciens et la société civile sur le *processus décisionnel* à utiliser lors du futur processus de réforme constitutionnelle ;
- Un accord largement accepté par les politiciens et la société civile sur *la feuille de route, le calendrier* et le *budget* du futur processus de réforme constitutionnelle ;
- Un *environnement favorable*, garantissant notamment la liberté d'expression et la liberté de la presse ainsi qu'une société civile indépendante dynamique, pour stimuler la participation d'un public informé au cours du processus de réforme constitutionnelle ;
- Un accord sur les *principales questions constitutionnelles* à présenter au grand public dans le cadre de la sensibilisation et de la consultation ; et
- Un accord sur la manière dont les contributions populaires *seront analysées* (c'est-à-dire, de manière quantitative et/ou qualitative) et évaluées.

1.2 Sensibilisation et phase consultative

Le fait d'impliquer activement des citoyens informés tout au long du processus de réforme contribue à la légitimité populaire de la constitution révisée ou renouvelée, en particulier d'un point de vue normatif.

Les principes directeurs de cette étape visent à stimuler le développement :

- D'instruments et de moyens permettant de fournir des *informations* d'une manière équilibrée et accessible aux citoyens ordinaires sur les principales questions de la réforme en jeu ainsi que sur le futur processus de réforme ;
 - D'un cadre au sein duquel les *gens se sentent libres et en sécurité* pour exprimer leurs opinions lors de cette étape du processus de réforme ;
 - De programmes d'*éducation civique* sur les principales questions constitutionnelles qui permettront aux gens de participer de façon éclairée ;
 - De possibilités pour les citoyens ordinaires, y compris les groupes minoritaires et marginalisés, de *participer* au processus de réforme ;
 - D'un rôle proactif pour les *partis politiques* en leur qualité de principal intermédiaire établissant le lien entre les citoyens et le contenu constitutionnel ; et
 - D'opportunités pour les institutions spécifiques de *contrôler* la neutralité des efforts de sensibilisation et des efforts consultatifs.
-

1.3 Délibération sur le fond et phase de rédaction

Les délibérations sur le contenu constitutionnel et la phase de rédaction effective sont au cœur de l'ensemble du processus de réforme. Le processus décisionnel, qui nécessitera souvent un mécanisme de déblocage des impasses pour permettre la recherche du consensus entre les diverses opinions contradictoires, est particulièrement crucial à ce stade.

Les principes directeurs de la phase délibératoire s'emploient à encourager les accords sur:

- Un *mécanisme* spécifique de *déblocage des impasses* si le processus décisionnel ordinaire ne résout pas les différents intérêts et points de vue ;
- Le niveau d'*intégration* permettant aux groupes majoritaires et minoritaires (ou aux groupes ayant une voix traditionnellement plus faible dans la société) de participer et d'exprimer leurs opinions, d'égal à égal, dans le cadre du processus de réforme constitutionnel ;
- Une déclaration formelle de tous les participants soulignant que les délibérations de nature constitutionnelle doivent *servir le bien public* ainsi que des intérêts plus partisans ;
- Un *mécanisme décisionnel et de recherche du consensus* performant qui permet de rapprocher les opinions divergentes ;
- Des *mécanismes d'évaluation transparents* entre les participants, leurs groupes d'intérêts et la population au cours des délibérations ;
- Des méthodes pour établir et conserver un cadre propice aux délibérations où tous les participants sont à l'aise et peuvent exprimer leurs opinions librement ;
- Un *mécanisme de contrôle* externe pour les délibérations concrètes ;
- Des garanties institutionnelles apportant un certain degré d'*autonomie et d'intégrité* aux délibérations et limitant l'interférence externe directe dans le processus ; et
- Le besoin d'une participation d'experts juridiques pour assurer la *cohérence* entre les divers articles constitutionnels ayant fait l'objet d'un accord.

1.4 Phase d'adoption et de mise en œuvre

La réforme constitutionnelle ne s'arrête à l'adoption d'une nouvelle constitution ou d'une constitution révisée. La traduction des changements adoptés en lois subsidiaires est une étape longue, sensible et indispensable du processus de réforme.

Les principes directeurs de cette phase finale sont destinés à promouvoir:

- Un accord politique stipulant que les accords obtenus au cours de la phase délibérative seront présentés au Parlement (ou soumis à un référendum) par la branche exécutive du gouvernement et adoptés par le Parlement *sans changements fondamentaux* ;

- Un *contrôle illimité* du processus d'adoption et de mise en œuvre par des organisations non-gouvernementales, politiques ou des médias ;
- Un accord politique garantissant que les articles adoptés seront traduits en *droit subsidiaire* dans un délai déterminé ;
- Des *mécanismes de responsabilisation* permettant aux citoyens ordinaires de tenir leurs représentants responsables des accords conclus ;
- Des stratégies pour *éduquer et informer les citoyens ordinaires*, d'une manière accessible, sur les résultats définitifs de la phase délibérative (par exemple, en préparation d'un éventuel référendum) ; et
- Un mécanisme visant à garantir que les résultats de la phase délibérative obtiennent *une importante légitimité populaire*.

2 Réformes constitutionnelles et démocratisation

L'âme nationale

Souvent qualifiée de loi suprême d'un pays, la constitution apporte bien plus qu'un cadre juridique général à la société. Elle régule le pouvoir politique et affecte fortement les relations entre la société et l'État. Une constitution peut jouer un rôle important dans la mise en place d'une identité commune et la création d'espaces institutionnels où les citoyens interagissent sur un pied d'égalité avec leurs dirigeants. De ce point de vue, ainsi que l'a reconnu le Juge Ismail Mahomed, ancien Juge-en-chef sud-africain et membre de la Cour suprême de Namibie, une constitution n'est pas moins qu'un *'miroir réfléchissant l'âme nationale'*.

Pour qu'une constitution soit ainsi intégrée politiquement, socialement et culturellement, le processus au moyen duquel elle est rédigée (ou re-rédigée) est souvent d'une grande importance. De plus en plus d'éléments permettent de dire que les constitutions bénéficient d'une plus grande légitimité si elles émanent de processus inclusifs, représentatifs et participatifs qui permettent à tous les acteurs politiques de mettre en place des institutions communes. Les partis politiques, en tant qu'organisations regroupant des intérêts et opinions politiques, ont un rôle essentiel à jouer à cet égard. Cependant, les partis politiques doivent aussi être mieux préparés lorsqu'ils sont confrontés à la responsabilité de la participation active à de tels processus de réforme importants et politiquement sensibles. C'est ce qui fait que les principes adoptés dans ce document, ainsi que les efforts visant à adopter de tels principes à l'avance sont très utiles.

.....

La réforme constitutionnelle est un outil important sur la voie de la consolidation démocratique. Et en tant qu'institutions intermédiaires entre l'État et les citoyens ordinaires, les partis politiques devraient être aux commandes.

.....

Vagues de réforme

La première vague de constitutions africaines élaborées suite à l'indépendance a surtout servi à transférer le pouvoir aux élites nationales, qui ont alors consolidé et centralisé ce pouvoir au moyen d'amendements constitutionnels. Les élites nationales ont parfois utilisé les constitutions pour dominer le système politique, justifiant cela comme une étape essentielle pour renforcer le modèle économique d'État développementiste. Cependant, divers indicateurs économiques montrent que ce modèle constitutionnel n'a pas abouti aux résultats économiques escomptés et, au lieu d'encourager le progrès social, a souvent généré des résultats qualifiés de paradoxe de 'constitutions sans constitutionalisme'. Il n'est donc pas surprenant que la nouvelle vague de réformes constitution-

nelles entreprises depuis la fin de la guerre froide et la fin du communisme a fait appel à des modèles constitutionnels différents. A un niveau institutionnel, ces modèles sont différenciés par leur accentuation formelle des procédures électorales, des parlements multipartites, des tribunaux indépendants, des structures décentralisées de pouvoir et des institutions politiques plus inclusives tenant compte de la diversité et des critères de sexe.

Au cours des dernières années, un certain nombre de pays africains ont remanié leurs constitutions. Au Kenya et au Zimbabwe, par exemple, les processus de réforme ont eu lieu dans le cadre d'un accord négocié suite à une grave crise politique. D'un autre côté, les réformes dans des pays comme le Ghana, le Malawi, le Mali et la Tanzanie ont surtout visé l'amélioration et la consolidation de la démocratie. Dans ces pays ou dans d'autres pays, les divisions sociétales persistent au sein des institutions formelles et informelles, y compris celles de la société civile et des secteurs religieux. Les partisans de la réforme constitutionnelle – certains d'entre eux étant issus de partis politiques organisés – observent de plus en plus que le changement sociétal fondamental viendra seulement des réformes constitutionnelles qui catalyseront avec succès les changements de culture politique au profit des valeurs partagées, du constitutionalisme, du respect des droits des citoyens et de l'État de droit. Ces processus de réforme constitutionnelle ont donc visé bien plus que l'élaboration de nouvelles lois et institutions, dans la mesure où ce sont des processus concernant des questions relatives à la nature de l'État et sa culture politique.

Dans le cadre de la réforme des systèmes politiques, l'équilibre des pouvoirs entre les différentes branches du gouvernement et la manière dont les politiciens et les citoyens s'entendent est visiblement un sujet délicat. Les intérêts des élites politiques actuelles affectent fortement le potentiel de réforme et son orientation. Équilibrer leurs intérêts spécifiques à court terme d'une part et les intérêts nationaux à long terme d'autre part est un défi majeur auxquels les processus de réforme constitutionnelle doivent faire face.

.....

Pour être durable, le changement fondamental doit reposer sur des réformes constitutionnelles parvenant à catalyser l'émergence de nations stables et démocratiques. De telles réformes constitutionnelles doivent faire face à bien plus que la simple conception formelle des institutions ; elles doivent aussi équilibrer les intérêts à court terme des principaux acteurs politiques concurrents et le bien public à long terme.

.....

3 Réforme constitutionnelle et partis politiques

Tout au long de ces différentes phases de réforme, les partis politiques jouent un rôle clef dans la rédaction et le remaniement d'une constitution. Le succès des processus de réforme à élaborer des constitutions reflétant les idéaux des gens et considérées comme légitimes par les citoyens ordinaires dépend dans une large mesure du fonctionnement des partis politiques.

Cette section n'a pas l'intention d'apporter un modèle rigide des rôles et responsabilités des partis politiques dans un processus aussi varié, complexe et difficile que la réforme constitutionnelle. Elle offre plutôt un aperçu des contributions potentiellement constructives basées sur les expériences pratiques récoltées, et apporte plusieurs exemples empiriques enrichissants.

Les partis politiques jouent un rôle fondamental tout au long du processus de réforme constitutionnel, de la phase préparatoire à la phase de mise en œuvre. Il est important de reconnaître que les partis politiques peuvent potentiellement participer en trois qualités différentes, à savoir:

- En tant que partis politiques ;
- En tant que membres des plateformes de dialogues entre partis ; et
- En tant que partis politiques par rapport aux autres parties prenantes.

Partis politiques

Comme il a été souligné dans la section 1, il est de plus en plus souvent exigé des constitutions récemment remodelées ou révisées qu'elles prévoient des procédures de contrôle démocratique fiables, qui puissent être considérés comme légitimes par la population générale.

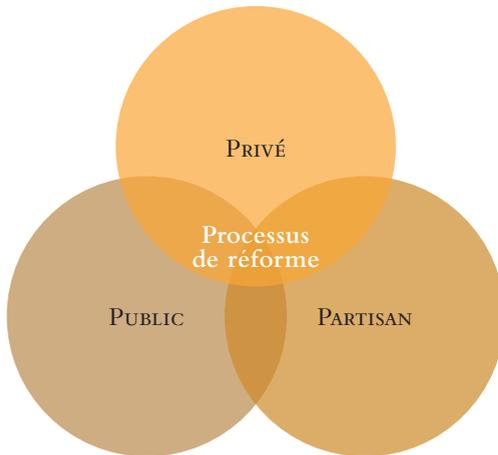
Cette section fournit un aperçu des contributions que les partis politiques peuvent potentiellement apporter, conformément à leurs fonctions essentielles dans la société. Cependant, une attention spéciale sera portée au fait que les partis, contrairement aux autres institutions, sont motivés par une quête de pouvoir politique, dans la mesure où cela influence considérablement leur rôle dans le processus de réforme constitutionnelle.

Les constitutions prévoient un cadre politique particulier, qui affecte les opportunités des différents partis d'obtenir le pouvoir et détermine formellement la manière dont le pouvoir est distribué. Les enjeux sont donc élevés pour les partis politiques qui participent à une réforme constitutionnelle. Le rôle qu'ils jouent au

sein d'un processus de réforme constitutionnelle est influencé par une combinaison d'intérêts *privés*, *partisans* et *publics*.

FIGURE 3.1

Réforme constitutionnelle et intérêts des partis politiques



Intérêts privés

L'agenda d'un parti politique dans un processus de réforme constitutionnelle est en partie déterminé par les ambitions personnelles de ses principaux représentants. Cela a été illustré par les tentatives des présidents en exercice d'étendre les limites de leurs mandats constitutionnels. Alors que de telles tentatives ont été empêchées avec succès au Malawi, au Nigeria et en Zambie, les présidents du Burkina Faso, d'Uganda, du Togo, de Namibie et du Tchad déjà au pouvoir depuis longtemps, ont réussi à rester en poste au-delà de la durée prévue.

Les controverses relatives à la limite d'âge, aux certificats d'indigénité et aux critères d'éducation exigés des candidats à la présidence ont également été inspirées par des intérêts personnels. Au Malawi, la proposition de l'introduction d'une limite d'âge pour les candidats à la présidence dans le cadre d'amendements à la constitution avait été refusée, étant donné que tous les candidats des principaux partis auraient été affectés de manière négative. En Zambie, les critères d'autochtonie ont réussi à empêcher un chef d'opposition de participer aux élections. Cependant, prendre en compte les intérêts privés des dirigeants actuels s'est aussi révélé constructif dans le cadre de la transition démocratique dans plusieurs pays. Au Ghana, par exemple, le Président Jerry Rawlings s'était librement engagé à réformer la constitution et à permettre un régime civil en 1992, partiellement en raison d'une clause dans le nouveau projet de constitution prévoyant l'immunité pour tous les anciens responsables de coups d'état au Ghana, un groupe dont il faisait partie.

Les intérêts personnels des acteurs politiques en dehors de l'exécutif sont aussi en jeu dans les processus de réforme constitutionnelle. Le type de système électoral choisi, par exemple, a un impact sur les futures opportunités de carrière des députés en exercice. De la même manière, le fait de renforcer la séparation des pouvoirs entre les différentes branches gouvernementales en évitant la nomination de ministres issus du Parlement va directement à l'encontre des ambitions personnelles des parlementaires.

Ces intérêts privés peuvent avoir une forte incidence sur les processus de réforme constitutionnelle. La manière dont le processus de réforme constitutionnelle est institutionnalisé affecte l'étendue potentielle de ces ambitions privées à court terme. Néanmoins, les études de cas présentées sous la section 4 montrent clairement qu'une telle institutionnalisation ne protège pas nécessairement le processus de réforme des intérêts personnels ou partisans. Le succès des processus de réforme constitutionnelle dépend tout d'abord de négociations politiques continues, de négociations entre partis et de la recherche d'un consensus.

Alors que les principes directeurs proposés dans cette publication offrent un point de référence pour ces procédures délicates entre les partis, les partis politiques ont aussi la responsabilité de garantir que la réforme constitutionnelle ne perde pas de vue l'intérêt public. Cela nécessite, entre autres choses, un ancrage plus approfondi des valeurs démocratiques de base au sein des partis politiques, comme il sera brièvement exposé dans la prochaine section.

Intérêts publics

La participation des partis politiques à l'élaboration d'une constitution dépasse largement les intérêts privés de ses représentants. Les partis politiques peuvent aussi contribuer de manière significative à préserver les intérêts publics dans les processus de réforme constitutionnelle. La méthode adoptée dépend fortement du contexte mais l'adoption d'un ensemble de valeurs démocratiques de base au sein des partis politiques est fondamentale. Les valeurs encourageant la participation des partis politiques aux processus de réforme constitutionnelle afin de préserver l'intérêt public comprennent:

- **La prise en compte** des principales opinions politiques et sociales, y compris celles des minorités ;
- **La tolérance** envers les opinions et intérêts divergents ;
- **La transparence** du processus de réforme ;
- **La participation** des citoyens (information, consultation et représentation) ;
et
- **La recherche du consensus** avec les autres parties prenantes impliquées.

Intérêts partisans

Les intérêts partisans sont les moteurs des processus de réforme constitutionnelle comme le montrent les études de cas présentées dans la section suivante. Les partis politiques ont des intérêts divergents par rapport au type de système électoral choisi, que ce soit le système du scrutin majoritaire uninominal, la représentation proportionnelle, les circonscriptions plurinominales ou le scrutin uninominal.

Cela s'applique également au système politique choisi – par exemple, un système présidentiel, semi-présidentiel ou parlementaire – ainsi qu'au niveau de déconcentration qu'ils privilégient (centralisation, décentralisation, ou fédéralisme) ou le rôle des questions religieuses (état laïc, religion d'état). Comme les vues divergentes sur ces questions et bien d'autres peuvent être trouvées dans les intérêts partisans spécifiques, trouver un accord sur une nouvelle constitution requiert un processus délicat de négociations entre partis.

Comme le montrent clairement les études de cas de la section 4 et les comparaisons entre pays faites dans la section 5, les processus de réforme constitutionnelle ont plutôt tendance à aboutir à des compromis politiques sur un nombre limité de difficultés constitutionnelles qu'à des constitutions idéales.

19

Les principes directeurs proposés poussent les partis politiques à élaborer les processus de réforme constitutionnelle en consultation avec les autres parties prenantes, selon des modalités qui génèrent un résultat généralement perçu comme légitime. Mais les partis ont également la possibilité de renforcer leur rôle dans le processus de réforme constitutionnelle en tant que principales institutions intermédiaires établissant le lien entre les citoyens et les politiciens.

Conformément aux conclusions académiques, les représentants de partis des pays étudiés dans cette publication observent que les partis politiques ne sont pas très efficaces à cet égard. Ils indiquent que leurs partis échouent souvent à intégrer le processus de réforme au sein de la société ou à fournir des voies efficaces à la consultation et à la participation. Au lieu de cela, un groupe restreint de représentants de partis nationaux, en consultation avec un nombre limité d'experts, définit généralement les positions du parti sur les questions de nature constitutionnelle et les questions liées au processus de réforme.

Partant des principales fonctions d'un parti politique dans la société, le schéma 3.2 fournit un aperçu de leur contribution potentielle à l'élaboration d'une constitution populairement acceptée. La promotion du rôle des partis politiques dans la mise en place de liens entre les gens et les processus de réforme est essentielle pour le renforcement et la vulgarisation de la démocratie dans la société.

FIGURE 3.2

Aperçu des rôles potentiels des différents partis

Fonctions des partis politiques	Éducation	Agrégation	Articulation	Recrutement	Surveillance
Processus de réforme constitutionnelle	Sensibiliser et éduquer les citoyens, et les membres du parti (supporters) en particulier	Rassembler et équilibrer les opinions de la société en général et des membres du parti (supporters) en particulier, avant de déterminer la position du parti	Faire connaître la position du parti sur les réformes clefs, au niveau interne et externe	Élire au sein du parti les représentants qui participeront au processus de réforme	Contrôler les progrès de la réforme et informer les membres du parti (supporters) et les citoyens

Dialogue entre les partis

Même si les questions liées à la réforme constitutionnelle n'ont pas figuré de manière préminente dans les activités internes des partis, les partis politiques ont collectivement joué un rôle très influent et constructif. En effet, les études de cas présentées dans la section 4 montrent clairement l'impact déterminant de la recherche d'un consensus entre les partis sur un processus de réforme réussi. Ces processus de dialogue entre les partis, hautement volatiles, souvent détournés et désespérément lents à produire des résultats à différents niveaux du parti qui peuvent être très variables, souvent interrompus et désespérément lents à fournir des résultats n'en sont pas moins indispensables à la mise en place progressive des règles du jeu démocratique et à leur renforcement.

Dans un nombre croissant de pays africains, les partis politiques ont conjointement mis en place et institutionnalisé des plateformes de dialogue entre partis. Les conseils de ces Centres pour la démocratie multipartite (CDM) sont souvent formés des secrétaires généraux des partis parlementaires et de membres d'autres partis non représentés au Parlement. Des membres indépendants aident à l'élaboration et à la mise en œuvre de l'agenda formulé par les partis politiques eux-mêmes.

Le rôle et les possibilités du dialogue entre partis dépendent fortement du contexte dans lequel le dialogue a lieu. Les sections suivantes apportent un aperçu d'une large variété d'expériences de négociations entre partis lors de réformes constitutionnelles et établissent des comparaisons entre elles. Cette section souligne trois avantages spécifiques des plateformes de dialogue entre partis sur le continent africain qui sont plus institutionnalisées. Les trois principales contributions positives de ces plateformes de dialogue entre partis aux processus délicats de la réforme constitutionnelle:

- Le renforcement des liens et l'instauration de la confiance entre les acteurs politiques ;
- Le renforcement du consensus politique en vue des processus de réforme ; et
- Le renforcement de la recherche du consensus sur les questions de fond litigieuses.

Renforcement des liens et instauration de la confiance entre les acteurs politiques

L'élaboration d'une nouvelle constitution ou la révision d'une constitution existante sont des processus délicats et sensibles. La manière dont le pouvoir est formellement distribué dans une société fait souvent l'objet de changements. Même si cela est rarement souligné, les relations constructives entre les représentants de partis politiques sont essentielles pour permettre les négociations entre partis et la conduite de réformes.

Cependant, en réalité, les niveaux de méfiance entre adversaires politiques sont généralement élevés, en particulier dans des situations de conflit ou d'après-conflit. Avant que les multiples aspects techniques d'un processus de réforme constitutionnelle puissent être présentés et examinés, un certain niveau de confiance entre les acteurs (politiques) participants doit être instauré. Les méthodes d'instauration de la confiance, compliquées et souvent entravées, requièrent une attention continue tout au long du processus de réforme. L'exemple suivant, celui du Zimbabwe, en est une illustration.

Instauration de la confiance dans un contexte polarisé – Zimbabwe

Alors que le processus de réforme constitutionnelle du Zimbabwe vise à fournir une porte de sortie à la profonde crise politique que traverse le pays, il a visiblement été très affecté par les niveaux considérables de polarisation entre les trois principaux partis politiques du Zimbabwe.

Lors de sa mise en place, la Commission parlementaire sur la Constitution (COPAC), majoritairement composé de représentants du ZANU-PF, du MDC-M et du MDC-T, a immédiatement été confrontée à de nombreuses difficultés pratiques. Il a été demandé au Zimbabwe Institute (ZI) d'aider à lever des fonds, à renforcer les capacités, à élaborer un plan de travail et à créer un secrétariat permanent.

Cependant, pour lancer cette vague de réformes, il était bien plus important d'aborder la question de l'importante méfiance personnelle entre les partis. Une des interventions clés à ce stade précoce a été la facilitation, par le Zimbabwe Institute, de divers échanges avec des hommes politiques sud-africains ayant personnellement initié le processus de dialogue qui avait abouti à mettre fin à l'Apartheid. Ces échanges régionaux ont été suivis de fréquentes rencontres informelles entre les membres de la COPAC, au Zimbabwe ou ailleurs.

Les membres de la COPAC travaillent ensemble depuis plus de deux ans. Même si les allégeances et intérêts partisans différents ainsi que les formes extrêmes de compétition politique en dehors du comité affectent souvent leur capacité à coopérer, le renforcement des liens au sein du comité a contribué, au-delà des divisions politiques, à surmonter certaines des difficultés rencontrées.

Le résultat du processus de réforme constitutionnelle reste incertain mais, en l'absence de solutions alternatives, les relations personnelles sur lesquelles se basent les plateformes de dialogue restent un ingrédient clef pour une solution pacifique aux difficultés politiques incessantes auxquelles le Zimbabwe est confronté.

Renforcer la recherche d'un consensus politique préalable aux processus de réforme

Afin de garantir la légitimité des processus constitutionnels ainsi que leur durabilité, il est indispensable de faciliter un accord entre les principaux acteurs politiques (c'est-à-dire les partis) sur la nécessité de tout processus de réforme à venir ainsi que sur ses modalités précises.

Les plateformes de dialogue entre partis permettent aux partis politiques de rechercher progressivement un consensus sur la manière dont le processus de réforme constitutionnelle doit être façonné. Par exemple, dans plusieurs pays ayant initié un processus de réforme, les partis politiques s'étaient entendus, avant le début du processus, sur une série de 'principes démocratiques de base', qui devaient être reflétés au sein de la nouvelle constitution (ou de la constitution révisée).

L'élaboration d'un agenda interne au-delà de tout clivage politique renforce l'engagement de tous les partis politiques participant au processus de réforme et à l'adoption de son résultat final. Elle génère également une base légitime au soutien éventuel de la communauté internationale. Le consensus politique mis en place au Ghana en apporte un exemple inspirant.

Dialogue entre les partis comme élément indispensable à la réforme – Ghana

La Plateforme des partis politiques du Ghana (GPPP) rassemble les Secrétaires généraux des huit principaux partis politiques et est facilitée par l'Institut des affaires économiques (IAE). Suite à un débat public approfondi sur les questions constitutionnelles, cette plateforme a décidé de commander une étude des principaux défauts démocratiques de la constitution du Ghana datant de 1992. Les résultats ont été traduits en un 'Document stratégique de renforcement démocratique' qui a souligné les 30 questions clefs nécessitant une modification afin de faire progresser la démocratie ghanéenne.

En 2008, lors de la course aux élections, tous les partis politiques avaient inséré une promesse de réforme constitutionnelle dans leurs manifestes. Suite à son élection au poste de président de la République, le Prof. John Atta Mills avait mis en place une Commission de révision de la constitution en janvier 2010. Le principal parti d'opposition n'était initialement pas d'accord avec la désignation de la commission par l'exécutif (préférant une loi parlementaire). Cependant, la confiance s'est installée dans les mois suivants, les Commissaires nommés par le Président ayant été largement considérés comme capables, indépendants et légitimes.

Les partis politiques du Ghana ont figuré au premier plan dans le processus de réforme constitutionnelle de leur pays. Ils sont parvenus à un consensus dans l'intérêt de la réforme et se sont entendus sur les principales questions nécessitant un changement. La plateforme de dialogue entre les partis, regroupant tous les Secrétaires généraux, a permis aux partis politiques de tenir les rênes sur le chemin de la réforme démocratique progressive.

Renforcer la recherche du consensus sur les questions de fond litigieuses

La troisième contribution spécifique que les plateformes de dialogue entre partis peuvent potentiellement apporter aux processus de réforme constitutionnelle concerne la capacité à parvenir à un consensus sur les questions de fond litigieuses.

Comme il a été souligné plus haut, les intérêts partisans influencent fortement les réformes constitutionnelles en cours. Les partis peuvent, en fonction de leurs intérêts, favoriser certains systèmes électoraux ou politiques, et s'opposer à une décentralisation substantielle ou bien la favoriser. Malgré la grande importance de la transparence, le fait de faciliter des négociations informelles régulières derrière des portes closes à différentes étapes du processus peut être une stratégie efficace lors de la conduite de négociations sur les principales questions de fond. Le cas du Kenya en est un bon exemple.

Négociations entre les partis sur les questions de fond – Kenya

L'incapacité à s'entendre sur le type de système politique et le degré de décentralisation a entravé le processus de réforme constitutionnelle kenyan des vingt dernières années, et le seul accord politique jamais atteint n'a pas été respecté. Dans la tourmente d'alliances toujours changeantes, l'incapacité de la classe politique à atteindre et à mettre en œuvre un consensus par rapport au système politique désiré est clairement apparue. Les deux positions opposées – à savoir, un président exécutif fort dans un système électoral majoritaire contre un exécutif bicéphale avec un premier ministre fort – étaient liées de près aux intérêts électoralistes perçus des principales coalitions politiques et de leurs sympathisants motivés par des critères ethniques. Les représentants du principal groupe ethnique défendaient le premier schéma afin d'optimiser leur influence alors que les groupes minoritaires étaient favorables à un exécutif bicéphale. Conformément à ces intérêts, un groupe avait soutenu une structure gouvernementale très centralisée alors que d'autres visaient une configuration décentralisée.

Après les violentes élections présidentielles de 2007, les représentants des partis politiques avaient subi des pressions, internes et externes, pour trouver un compromis sur ces deux questions et parachever le long processus de la réforme constitutionnelle. En outre, la répartition des pouvoirs entre les principaux acteurs politiques avait été modifiée. Les élections de 2007 avaient clairement montré que ceux qui préféraient un système exécutif bicéphale avaient une chance de gagner les élections, même dans un système majoritaire avec un exécutif unique. Cela avait radicalement réduit leur pression exercée pour aboutir à un exécutif bicéphale. Lorsque les négociations entre partis avaient repris au plus haut niveau au début de l'année 2010, les coalitions concurrentes n'avaient pas semblé aussi unies sur le plan interne par rapport aux deux principales

questions litigieuses. Associés au fait qu'aucun dirigeant politique ne pouvait se permettre d'apparaître comme celui qui empêcherait la finalisation des réformes, tous ces facteurs avaient eu un impact positif sur les négociations entre partis.

Pendant de nombreuses années, le Centre pour la démocratie multipartite du Kenya (CDM-K) a facilité les sessions de dialogue informel entre partis sur les questions constitutionnelles et les questions liées au processus. Parallèlement au processus de négociation politique mené par Kofi Annan après les élections mouvementées, le CDM-K avait mis en place une large plateforme de représentants issus de la sphère politique et de la société civile. Ils avaient réussi à influencer l'agenda de l'accord final, au sein duquel la réforme constitutionnelle tenait une place prédominante. Les efforts continus de dialogue entre les partis et de lobbying proactif pour l'initiative menée par Annan avaient contribué à l'adoption d'une nouvelle constitution au Kenya.

Les processus de réforme constitutionnelle sont des procédés très controversés pour lesquels les partis politiques jouent un rôle clef. Un mélange d'intérêts personnels, partisans et publics façonne les contributions des partis à ces processus. Cette section a exposé un certain nombre d'outils permettant aux partis de renforcer leur rôle de médiateur entre les citoyens et la réforme constitutionnelle. Elle a également indiqué trois rôles particulièrement constructifs assurés par les plateformes de dialogue entre partis. Comme le montre l'étude de cas présentée à la section 4, les relations entre partis et les efforts de recherche d'un consensus sont un facteur clef dans le succès des processus de réforme constitutionnelle. La section suivante souligne brièvement l'importance de relations constructives entre la sphère politique et la société civile pour la réforme constitutionnelle.

Initiatives multi-acteurs

Le comportement des partis politiques et les relations à l'intérieur des partis affectent les processus de réforme constitutionnelle. Toutefois, les relations constructives entre les partis politiques et les autres parties prenantes sont tout aussi indispensables. En résumé, pour qu'un processus de réforme constitutionnelle soit ancré dans la société et que son résultat soit considéré comme légitime, les partis politiques ne peuvent pas se permettre d'opérer de manière isolée.

Cette dernière section suggère un certain nombre d'acteurs qui pourraient être impliqués dans les différentes phases de la réforme constitutionnelle en coopération avec les partis politiques.

FIGURE 3.3

Partis politiques et partenaires potentiels pour la réforme

Phase	Acteurs potentiels	But de la coopération
Préparatoire	<ul style="list-style-type: none"> • ONG et des intérêts partisans • Institutions religieuses • Groupes d'intérêts • Chefs traditionnels • Groupes minoritaires • Branches gouvernementales 	Créer une coalition maximale sur le besoin de réformes et leurs modalités
Sensibilisation et consultation	<ul style="list-style-type: none"> • Média, en particulier radio • Organisations des TIC • ONG et antennes locales • Politiciens à tous les niveaux • Chefs traditionnels • Commissions électorales 	Permettre à des citoyens informés d'exprimer leurs opinions
Délibérative	<ul style="list-style-type: none"> • Ensemble des principaux groupements représentés • Accent spécifique sur les minorités 	Garantir une intégration et une légitimité maximales de la nouvelle constitution ou de la constitution révisée
Mise en œuvre et adoption	<ul style="list-style-type: none"> • ONG et antennes locales • Institutions publiques de surveillance • Médias 	Renforcer l'examen public de la mise en œuvre de la nouvelle constitution ou de la constitution révisée

Les réseaux de coopération entre institutions étatiques, acteurs politiques et organisations de la société civile sont mis en place dans divers contextes. Néanmoins, deux observations générales peuvent être faites quant à leur efficacité.

Tout d'abord, dans de nombreuses jeunes démocraties d'Afrique, les relations entre les organisations politiques et celles de la société civile sont très tendues. Les discussions sur les limites des mandats de chacun, les réglementations étatiques encadrant rigoureusement les organisations de la société civile, les ambitions politiques des dirigeants de la société civile ('sous-marins politiques') et de nombreux autres facteurs continuent à alimenter ces tensions. Cependant, des preuves empiriques suggèrent qu'une coopération constructive et un examen critique des divisions politiques et sociales est d'une grande importance pour la légitimité du processus de réforme.

Deuxièmement, les réseaux de coopération entre les acteurs politiques, les institutions d'État et la société civile devraient clairement dépasser l'engagement d'un nombre limité d'organisations non gouvernementales formelles (ONG). La participation de 'suspects' moins habituels – par exemple, les chefs traditionnels, les représentants de partis locaux, les acteurs religieux et le secteur privé – est essentielle pour l'ancrage social du processus de réforme.

Les partis politiques, les plateformes de dialogue entre partis et les initiatives multi-acteurs peuvent donc potentiellement contribuer aux processus de réforme constitutionnelle. Le schéma 3.4 fournit un aperçu des rôles potentiels des partis politiques dans leurs différentes capacités tout au long des diverses phases de la réforme constitutionnelle.

FIGURE 3.4

Résumé du rôle des partis politiques dans la réforme constitutionnelle



4 La réforme constitutionnelle en pratique: études de cas

Ce chapitre présente et étudie huit expériences spécifiques de réforme constitutionnelle. Les pays étudiés ici sont la Bolivie, le Ghana, l'Indonésie, l'Irak, le Kenya, le Malawi, le Zimbabwe et l'Afrique du Sud. Comme le montrent les études de cas, tout processus de réforme semble unique et très dépendant du contexte. Même lorsque les instruments juridiques sur lesquels reposent ces processus sont similaires, les résultats varient considérablement, en partie à cause du contexte politique. En dépit de ces particularités, il est toujours possible d'identifier un certain nombre de pratiques communes qui ont soit facilité, soit contrecarré le succès du processus de réforme. Plus important encore, les meilleures pratiques communément identifiables renforcent les principes directeurs présentés dans la section 1.

ÉTUDE DE CAS

Ghana



Leçons clés

- Rôle constructif du dialogue entre partis à la fois avant et pendant le processus de réforme ;
 - Principes démocratiques clairement définis qui guident les réformes à l'avance ;
 - Cadre juridique du processus qui permet une manipulation (de l'exécutif) ;
 - Education civique et consultations populaires systématiques par rapport aux réformes ; et
 - Contexte politique et engagement populaire risquant d'être manipulés (par l'exécutif).
-

Le processus constitutionnel actuellement en cours au Ghana est basé sur de solides fondations politiques. Avec le soutien du NIMD et par l'intermédiaire de l'IEA, les principaux partis se sont tous entendus pour commander un audit démocratique complet qui a résulté en un 'document stratégique de renforcement démocratique', un document public identifiant les 30 principales faiblesses législatives. Dans la course aux élections de 2008, les principaux partis avaient inséré leur promesse d'une réforme constitutionnelle dans leurs manifestes.

Peu après avoir pris ses fonctions, le président John Atta Mills a mis en place une commission de révision de la constitution en vertu du *Inquiries Act*. Cela veut donc dire que l'exécutif a un important pouvoir sur le processus et dispose de la capacité juridique de l'influencer ou même d'y mettre un terme. Cependant, la manière dont le Président a choisi les commissaires chargés de la révision souligne le rôle central du leadership dans un processus si délicat. En consultation avec le Conseil d'État, il a stratégiquement nommé des personnes de toutes les orientations régionales, politiques et civiles, renforçant ainsi de manière significative la confiance de la classe politique et du public dans la Commission.

La Commission a reçu le mandat de consulter les citoyens ghanéens quant à leurs préférences constitutionnelles et d'élaborer de nouvelles propositions législatives. Cependant, avant de commencer, les commissaires ont conjointement défini un certain nombre de principes démocratiques de base pour guider leur travail, qu'ils ont également présentés publiquement. Quel que soit le résultat de leur travail, celui-ci devait unir les Ghanéens et être totalement indépendant. En outre, les citoyens ordinaires devaient pouvoir s'approprier le texte autant que possible. La principale faiblesse de cette phase préparatoire initiale portait sur le manque d'itinéraire et de calendrier clairement définis pour le processus de réforme à venir.

Grâce à une coopération efficace avec la Commission nationale d'éducation civique (CNEC), la Commission de révision constitutionnelle avait entrepris des consultations publiques au moyen de campagnes d'information, de rencontres consultatives organisées au niveau local et de visites de terrain dans les 170 districts du pays. Elle avait pour objectif d'augmenter la participation populaire au moyen des médias, en accédant aux autorités traditionnelles, aux langues locales et autres groupes d'intérêts, en utilisant les technologies de communication modernes, y compris les débats télévisés en direct.

La commission a reçu plus de 80 000 observations au total. Après avoir réparti les observations en une douzaine de catégories thématiques, une conférence nationale a réuni 2300 parties prenantes pour rechercher un consensus sur les principales questions de fond en jeu. Alors que la Commission a la permission de voter pour adopter des propositions finales d'amendements constitutionnels, elle a indiqué sa préférence pour l'unanimité, après avoir accepté un ensemble de critères quantitatifs et qualitatifs pour filtrer le consensus sur les questions. Les experts juridiques ont également été consultés à de nombreuses reprises pour donner leur avis sur la légalité et la consistance des dispositions constitutionnelles proposées.

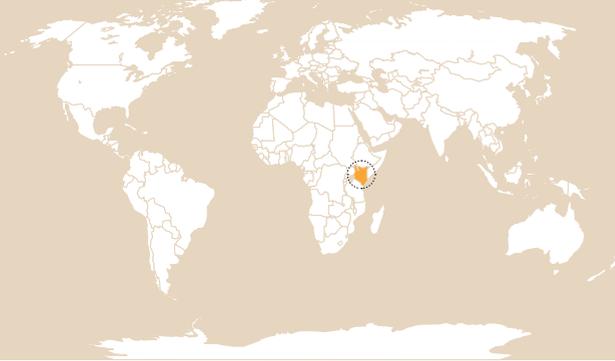
Le processus continue. Une fois que la commission aura finalisé son rapport et préparé une proposition de loi amendant la constitution, ce projet de loi sera présenté au président. Une des options sera alors que le cabinet publie un livre blanc qui sera discuté au parlement. En vertu de la Constitution actuelle, tout amendement de clauses qui ne sont pas ancrées dans la Constitution peut être adopté à la majorité des deux tiers, alors que les clauses immuables nécessitent une majorité de 75% par référendum populaire avec une participation minimum de 40%.

Une deuxième option, qui est peu probable dans la situation existante, est que le président accepte les conclusions de la Commission et ne modifie pas la Constitution. D'après les observateurs, cette option serait trop risquée en termes de conséquences électorales, en particulier compte tenu du fort consensus existant entre les partis quant à la nécessité d'amender la constitution.

Le succès de la réforme constitutionnelle en cours au Ghana continuera à dépendre du consensus et du dialogue entre les partis. Une étape critique peut être atteinte une fois que le processus passe aux procédures parlementaires d'amendement constitutionnel. Espérons que les principes démocratiques adoptés dans les fondements politiques du Ghana et dans le travail actuel de la Commission encourageront les législateurs à minimiser leurs intérêts partisans ou de court terme au profit du bien public à long terme.

ÉTUDE DE CAS

Kenya



Leçons clefs

- Négociations entre partis et recherche d'un consensus sur les questions litigieuses ;
 - Mécanismes décisionnels intelligents permettant l'adoption de réformes progressives ;
 - Maîtrise de l'impact des intérêts partisans tout au long du processus ;
 - Lobbying et contrôle constructifs des organisations non gouvernementales ; et
 - Un organe indépendant pour contrôler la mise en œuvre de la nouvelle constitution.
-

L'actuelle constitution du Kenya (de 2010) est le produit d'un long processus de réforme. Les amendements apportés à la Constitution en 1990 ont retiré les dispositions imposant une règle de parti unique qui remontaient à l'indépendance en 1963. Les organisations de la société civile ont alors commencé à exiger des réformes démocratiques en formant une alliance pour réclamer une nouvelle constitution. En 1992, elles ont publié *Kenya We Want Constitution* et, en 1993, les bailleurs de fond du pays avaient déjà commencé à resserrer les rangs avec la société civile pour exiger d'importantes réformes.

Cependant, ce n'est pas avant l'année 1997 que le parti au pouvoir, après avoir gagné les deuxièmes élections multipartites face à une opposition divisée, avait accepté de mettre en œuvre une réforme constitutionnelle. Cela avait été fait en partie pour reprendre l'initiative après que les partis d'opposition aient rejoint la société civile en reconnaissant que le terrain de jeu constitutionnel leur était défavorable. A l'époque, les partis d'opposition et la société civile avaient lancé une nouvelle initiative appelant à une assemblée populaire pour encadrer une nouvelle constitution, soutenant que le Parlement manquait de légitimité pour le faire. Augmentant les enjeux, ces organes avaient publiquement désigné une 'Commission constitutionnelle populaire' pour commencer l'exercice.

Dans ce contexte, le parti au pouvoir avait adopté une loi permettant de 'réviser' la constitution existante par un contrôle parlementaire. La nouvelle loi établissait les organes pour la révision constitutionnelle, y compris une commission désignée par le Président, des plateformes de dialogue politique au niveau local et une conférence de dialogue national, dont tous les députés en exercice seraient membres. Cela devait résulter en la promulgation d'une nouvelle constitution par un vote parlementaire et un décret présidentiel.

Une fois élu, le président de cette commission avait commencé à négocier avec la commission populaire de la société civile, entraînant la fusion des processus soutenus par la société civile et les législateurs. Par la suite, une nouvelle commission de révision constitutionnelle conjointe avait présenté son mandat comme 'une révision détaillée', dont le résultat serait une nouvelle charte constitutionnelle plutôt qu'une version révisée du texte de 1963.

La commission de révision de la constitution a publié un nouveau projet de constitution (appelé par la suite le Projet Bomas), en même temps que son rapport, en 2002. Ce projet est devenu l'élément central d'un dialogue national entre de nombreuses parties prenantes réunies au centre Bomas à Nairobi, suite aux élections historiques de 2002 remportées par l'opposition qui avaient mis fin aux 40 années de règne de la Kanu.

Les principaux partis politiques présents à Bomas s'étaient ensuite répartis en deux camps après la rupture de l'unité préélectorale entre les partis d'opposition. Un des deux camps (celui du président) avait quitté Bomas en 2004 et refusé de continuer à participer. Plus tard dans l'année, les pourparlers de Bomas s'étaient achevés par l'adoption du projet Bomas, présenté ensuite au Procureur général pour publication et dépôt devant le Parlement.

Ce projet proposait un système exécutif bicéphale avec gouvernement dirigé par le premier ministre. Il proposait aussi une importante délégation de pouvoirs à trois niveaux. Bien que la législation sur la révision l'ait obligé à publier le projet de Constitution tel que formulé à Bomas, le Procureur général avait procédé à des changements ayant eu pour effet de réintroduire un système de gouvernement présidentiel et minimisé la décentralisation. Ce projet – connu sous le nom de Projet Wako, le nom du Procureur général – avait été soumis à un référendum national en novembre 2005 et rejeté par 58% de l'électorat, interrompant ainsi le processus.

La violence post-électorale de 2007 et 2008 avait montré très clairement le besoin urgent de réformes dans l'architecture politique du Kenya. Cela avait été reconnu au sein de l'Accord national que Kofi Annan avait aidé à faciliter entre les partis adverses. Cependant plusieurs expériences préalables de réforme avaient montré clairement que toute nouvelle tentative nécessiterait des garanties plus strictes contre la manipulation partisane du processus de réforme.

La *Loi sur la révision de la Constitution du Kenya de 2008* identifiait quatre institutions principales devant être impliquées dans le processus de réforme ainsi que leurs relations mutuelles, à savoir: un Comité d'experts (CoE), le Comité parlementaire restreint, l'Assemblée nationale et un référendum populaire.

Pendant plus d'un an, le CoE, composé de cinq experts kenyans et assistés de trois ressortissants étrangers nommés par Kofi Annan, avait travaillé dur dans le but de modérer les sentiments nationaux dans la période post-conflictuelle. Bien entendu, il ne s'agissait pas simplement d'un 'autre processus' mais d'une continuation du référendum de 2005. Le mandat du CoE était uniquement de résoudre les questions litigieuses des deux projets constitutionnels préalables. La consultation publique avait reçu la mission d'obtenir plus d'informations sur la manière de parvenir à la réconciliation. La présence d'un grand nombre d'experts

étrangers avait aidé à augmenter le profil du CoE et renforcer sa crédibilité en tant que comité technique et non politique.

Une majorité de deux tiers était requise au Parlement pour adopter les amendements à la nouvelle constitution proposés par le CoE. La marge d'influence des hommes politiques et des partis sur le contenu de la nouvelle constitution par rapport à leurs propres intérêts était donc limitée.

Néanmoins, les négociations entre partis et la recherche du consensus sur deux points litigieux – à savoir le type de système politique et le degré de décentralisation – étaient essentielles afin de générer une base de soutien politique assez large pour garantir l'adoption par le Parlement de la nouvelle constitution. Bien que seule une simple majorité soit requise, il était clair que cela ne pourrait être réalisé en l'absence d'un accord sur ces deux questions.

Le jour de la présentation du nouveau projet de constitution au Parlement, 150 amendements avaient été proposés mais aucun n'avait réussi à obtenir le seuil requis d'une majorité aux deux tiers. Le référendum avait fini par adopter le document avec le soutien de plus de deux tiers des électeurs, et une participation de plus de 70%.

Suite à vingt années d'élaboration constitutionnelle perturbée, les citoyens du Kenya avaient finalement adopté une nouvelle constitution, le 4 août 2010. En dépit du succès de son adoption, d'autres difficultés s'annoncent en termes de mise en œuvre. Étant donné que les constitutions ne sont pas des documents opérationnels en soi, ils ont besoin d'être traduits en droit subsidiaire, sous forme de mécanismes institutionnels, par l'élaboration d'un budget et de politiques. Cela nécessite une élaboration minutieuse. Au vu de l'importance de cette phase, le Kenya a mis en place une nouvelle institution pour superviser la mise en œuvre de la constitution, un processus qui pourrait prendre des années.

ÉTUDE DE CAS

Malawi



Leçons clefs

- Ancrage législatif insuffisant du processus de réforme lorsque la volonté politique était disponible ;
- Efforts substantiels pour permettre aux institutions publiques et civiles de contribuer aux réformes ;
- Conférences constitutionnelles nationales utilisées pour initier un processus de recherche du consensus ;
- Retards dans la réforme en raison des intérêts politiques limités de l'exécutif ; et
- Climat politique difficile pour l'examen public du processus politique.

Le processus de réforme constitutionnelle actuellement en cours au Malawi a débuté en 2005. La constitution existante (adoptée en 1994) présente un certain nombre d'incohérences internes, en partie dues aux nombreux amendements reflétant les intérêts personnels d'acteurs politiques spécifiques. De fréquents litiges dans l'arène politique ont renforcé l'impression que ce cadre juridique ne peut pas correctement aborder les questions de gouvernance.

Les débuts du processus de réforme actuel ont été lents à la fois en termes juridiques et politiques. Alors que la Commission du droit du Malawi (CDM) avait été mandatée par l'exécutif pour initier le processus en tenant des consultations publiques et en élaborant un projet de révision, aucun mécanisme juridique n'avait été mis en place, ce qui signifie qu'il n'y avait aucune garantie de suivi de leur travail.

D'un point de vue politique, la décision de s'engager dans un processus de réforme dépendait en grande partie de l'exécutif. Après s'être éloigné du Front démocratique uni (FDU) au pouvoir au début de l'année 2005, le Président Mutharika s'était retiré du parti et avait continué à exercer ses fonctions en tant que président indépendant. Étant donné qu'il disposait seulement du soutien d'une poignée de députés, il était dans son propre intérêt qu'un certain nombre de clauses constitutionnelles soient levées, telles que l'interdiction du changement d'allégeance.

La décision d'initier des réformes n'était clairement pas basée sur un accord ferme entre partis, annoncé publiquement, dans la recherche d'un renforcement de la démocratie. Cela voulait dire qu'il n'y avait pas d'accord global sur les objectifs, le calendrier ou l'itinéraire exacts du processus, sans parler d'un accord sur les principes démocratiques pour guider les réformes.

Néanmoins, la CDM s'était engagée dans un important processus de sensibilisation et de consultation. Elle avait pris l'initiative d'inviter le public à faire des observations et organisé des réunions consultatives avec de nombreux groupes d'intérêts. Elle avait ensuite rassemblé les contributions dans des 'documents de travail' spécifiques présentés à 300 participants lors de la première Conférence constitutionnelle nationale.

A partir de ce travail préparatoire, une Commission spéciale des lois (CSL) avait alors reçu la mission de réviser la constitution de 1994, d'aborder les diverses incohérences internes et de faire des propositions d'améliorations. Son rapport final avait été discuté lors d'une deuxième conférence constitutionnelle plus importante qui avait abordé la Constitution article par article. La SLC avait finalement présenté son rapport au Cabinet en août 2007.

C'est à ce moment-là que les conséquences de la mauvaise assise politique et juridique du processus sont clairement apparues. Au vu du solide travail préparatoire de la CSL, le ministre de la justice devait présenter des propositions de réforme au Parlement ; mais rien de tel n'a eu lieu depuis août 2007.

Il est clair qu'un certain nombre de recommandations constitutionnelles clés formulées lors de la phase consultative ont été considérées par l'exécutif comme étant en conflit avec ses intérêts. Le rapport de la CSL, par exemple, proposait un seuil de vote de 50% + 1 pour les élections présidentielles, alors que le Président Mutharika avait été élu avec seulement 36% des voix. La Commission avait également proposé de limiter le mandat de l'exécutif en nommant des membres de la Commission électorale, et cela n'avait pas été facilement accepté. Pour finir, le président avait fait pression pour l'organisation d'une réforme qui lui permettrait de nommer et/ou de renvoyer le Vice Président, une mesure qui n'avait pas été adoptée par la CSL. Le président s'était alors abstenu de demander au Cabinet de présenter un projet de loi de réforme constitutionnelle au Parlement.

Le processus de réforme constitutionnelle et les questions spécifiques n'ont pas été popularisés à un niveau tel qu'une contestation immédiate puisse se former facilement. En outre, les gens semblent maintenant payer un prix très élevé pour avoir fait entendre leurs voix dans le climat politique actuel au Malawi.

Même si le cadre juridique du processus de réforme constitutionnelle du Malawi est assez semblable à celui du Ghana, le contexte politique et populaire dans lequel il a été façonné est radicalement différent. A cet égard, le processus de réforme au Malawi aurait pu profiter, au début du processus, d'un ancrage législatif bien plus fort, comme au Kenya, et d'un accord global entre les partis comme au Ghana.

ÉTUDE DE CAS

Zimbabwe



35

Leçons clefs

- Un comité entre partis collabore dans un contexte de polarisation politique extrême ;
- Processus de réforme constitutionnelle très dépendant de la recherche d'un consensus politique ;
- Une pression politique régionale continue et croissante d'une grande importance ;
- Mécanismes stratégiques de déblocage des impasses ayant sauvé le processus à diverses occasions ;
- Sensibilisation et consultation populaire fortement politisées ; et
- Implication de la société civile sur les consignes des partis, avec un espace restreint pour la surveillance publique.

Suites aux violentes élections très contestées de 2008, qui avaient été boycottées, et sous une forte pression internationale, les trois principaux partis politiques du Zimbabwe avaient négocié un Accord politique global (APG) et formé un gouvernement 'd'unité'. La réforme constitutionnelle était devenue un élément important de cet accord, dans le but de préparer le terrain pour de nouvelles élections à organiser dans de meilleures circonstances.

Alors que l'actuel processus de réforme constitutionnelle au Zimbabwe fournit aux trois principaux partis politiques une porte de sortie de l'impasse politique dans laquelle se trouve le pays, des niveaux extrêmes de polarisation politique semblent affecter le processus même.

En février 2009, une Commission parlementaire sur la Constitution (COPAC) de 25 membres avait été mise en place, comprenant des députés des trois principaux partis politiques et plusieurs autorités traditionnelles influentes. Malgré des niveaux d'animosité très élevés, les membres du parlement du Zimbabwe ont commencé à se rencontrer au-delà de tout clivage politique, mis en place un secrétariat conjoint et continué à collaborer par rapport au processus de réforme. Des efforts ont été faits pour mettre en place des liens personnels améliorés entre les principaux acteurs impliqués et pour instaurer la confiance mutuelle – ou au moins réduire la méfiance.

La première tâche de la COPAC était de consulter les citoyens ordinaires et de les sensibiliser aux principaux points de la réforme constitutionnelle. Même les plus petits aspects techniques se sont vite avérés sensibles d'un point de vue politique et il a fallu des semaines de négociations tripartites pour se mettre d'accord sur

des questions a priori sans importance telles que la sélection des rapporteurs. Alors que le ZANU-PF préconisait que les fonctionnaires rédigent les rapports, les deux MDC voulaient que les représentants de la société civile s'en chargent. Pour finir, les parties étaient tombées d'accord pour qu'une équipe conjointe de représentants du ZANU-PF, du MDC-T et du MDC-M rédige les rapports. Dans ce contexte de polarisation extrême et de méfiance, chaque étape du processus de réforme du Zimbabwe a donc nécessité d'intenses négociations.

Les progrès ont cependant été lents et l'agenda de sensibilisation a été adopté lors d'une réunion à laquelle toutes les parties prenantes avaient participé en juillet 2009. Plus de 1400 personnes avaient alors été formées et réparties en différentes équipes pour faciliter les sessions participatives au niveau local. Les partis représentaient 30% des membres de l'équipe, alors que les 70% restant étaient originaires d'organisations de la société civile (choisis cependant par les trois partis). Après plus de 12 mois de consultation, 30% des citoyens avaient déclaré à une équipe de chercheurs d'Afrobarometer qu'ils avaient directement participé aux consultations, bien que seule une minorité ait été satisfaite de la qualité générale de ces consultations.

Les trois partis avaient alors été confrontés à un autre grand défi dans l'impasse, à savoir la question de savoir comment analyser et regrouper les nombreuses contributions (contradictoires) reçues. Après d'intenses négociations ils avaient une nouvelle fois réussi à convenir d'un mécanisme combinant des stratégies d'analyse à la fois quantitatives et qualitatives.

Les relations extrêmement polarisées entre les partis ont eu un impact constant sur le processus de réforme constitutionnelle. Lorsque les températures montent entre les partis, les débats sur la réforme sont immédiatement affectés. Cela a été clair, par exemple, lorsque le MDC-T s'est désengagé du gouvernement au cours du dernier trimestre de l'année 2009 en résultat de la mauvaise mise en œuvre générale de l'APG. Il avait été presque impossible pour la COPAC de réaliser le moindre progrès à l'époque.

Néanmoins, le processus de réforme constitutionnelle du Zimbabwe est institutionnalisé de telle manière qu'il a surmonté les obstacles politiques. Les trois partis co-président la COPAC de 25 membres et, en cas d'impasse à ce niveau, un comité de gestion supérieur intervient. Cette équipe se compose des trois principaux négociateurs de l'APG, les co-présidents du comité restreint et le Ministre des affaires constitutionnelles et parlementaires.

Les délais pour la finalisation du processus sont difficiles à déterminer, étant donné que les réformes ont lieu dans un environnement qui reste instable. Même si la COPAC réussit à proposer un projet de constitution adopté par les trois partis et accepté par la majorité des citoyens lors d'un référendum, les articles relatifs aux élections doivent encore être mis en œuvre.

Il reste un long chemin à parcourir. Les dynamiques politiques et les incidents soudains au sein du ZANU-PF et du MDC-T, ainsi que la pression internationale (surtout au niveau du continent africain), continuera à avoir une incidence sur le processus de réforme constitutionnelle du Zimbabwe.

ÉTUDE DE CAS

Bolivie



37

Leçons clefs

- Dialogue entre partis pour surmonter toutes les impasses et processus de réforme constitutionnelle remporté non pas par l'Assemblée constituante (AC) mais en favorisant le compromis et l'acceptation mutuelle entre les partis, et entre le président et le Congrès ;
- La réforme constitutionnelle émerge comme un processus très politique malgré un manque de confiance dans la société et est considérée comme une source de problèmes de gouvernance, les partis politiques jouant encore un rôle dominant ; et
- Le processus de réforme constitutionnelle a indirectement contribué à accentuer les orientations idéologiques des partis en raison de la structure des négociations et de la tenue de deux processus électoraux en deux ans.

La Bolivie a été décrite comme l'un des pays les plus inégalitaires du monde, la Banque mondiale l'ayant classée deuxième derrière le Brésil en 2003. La Bolivie a également la plus grande proportion (environ 60%) de population indigène en Amérique latine, par rapport à des critères de langue indigène.

Les mouvements indigènes rassemblant 36 communautés ont réussi à mettre en avant un agenda multiethnique reconnaissant toutes ces communautés, ayant finalement abouti à la 18^{ème} constitution de la Bolivie, en 2009. Beaucoup ont vu dans la réforme constitutionnelle une chance de refonder l'État et un point central du mouvement de 'refondation' historique, avec son interprétation alternative de la conquête espagnole de la région.

Le Congrès avait formellement convoqué une assemblée constituante en 2005, suite à des demandes croissantes de la part de mouvements sociaux et de nombreuses manifestations dans les rues. En décembre de cette même année, le candidat du *Movimiento al Socialismo* (MAS), Evo Morales, un chef indigène, avait remporté les élections présidentielles avec 56% des voix sur la base de promesses comprenant la convocation d'une Assemblée constituante (AC). L'élection des 255-membres de l'Assemblée avait été organisée en 2006, en même temps qu'un référendum sur l'unité de l'État.

Le MAS avait obtenu 137 sièges, il lui manquait donc seulement 3 sièges pour atteindre la majorité des deux tiers requise par la loi pour l'adoption d'une nouvelle constitution. En outre, la composition de l'Assemblée constituante reflétait la domination du MAS dans les régions de l'ouest du pays, alors que les 60 sièges de son principal rival, le parti Podemos, venaient surtout des régions de l'est.

L'Assemblée constituante avait consacré les quatre premiers mois de son fonctionnement, de novembre 2006 à février 2007, à débattre de la procédure technique de la rédaction, chaque groupe considérant les discussions comme un outil de défense de ses propres intérêts. Le MAS souhaitait approuver chaque article à la majorité simple, alors que Podemos et ses supporters au sein de l'AC réclamaient une majorité des deux tiers. A vrai dire, un accord sur ce seuil avait érigé en condition préalable à la poursuite d'une participation à l'AC, les divisions au sein de l'AC entraînant des violences dans les rues et à l'intérieur des régions.

L'AC avait finalement adopté ses règles de procédure le 14 février 2007, 81% des membres ayant accepté le texte général et deux tiers voté pour l'étude d'articles précis. Une proposition pouvait alors seulement être réenvisagée si plus d'un tiers de l'Assemblée proposait un texte alternatif. Le fait de ne pas réussir à atteindre une majorité de deux tiers résulterait en un mécanisme de dialogue entre partis pour rechercher un nouveau texte ; toute différence insurmontable devant alors être réglée par référendum populaire.

Avec l'intention déclarée du MAS de 're-fonder' la Bolivie, l'AC était devenue un champ de bataille pour les membres très ambitieux luttant pour obtenir des positions exclusives pour leur parti. Cela avait eu pour effet d'enflammer le conflit, étant donné que les véritables intérêts derrière les positions du MAS comprenaient la nationalisation de l'économie (basée sur les hydrocarbures), la redistribution des terres et la renaissance – si ce n'est la domination politique directe – des populations indigènes.

L'AC avait conduit un certain nombre de consultations publiques et de visites de terrain au moyen de ses comités thématiques, bien que l'influence réelle des opinions exprimées sur la constitution finale ne puisse être clairement établie. En même temps, la mobilisation des citoyens au sein de groupes d'intérêt et de mouvements sociaux, en particulier dans un contexte de faible confiance dans les relations entre partis politiques et la société civile, a permis de réaliser certaines des avancées considérables pour les citoyens indigènes et les pauvres dans les dispositions de la nouvelle constitution.

Les tensions entre les deux principaux partis (MAS et Podemos) s'étaient intensifiées et avaient rendu le dialogue constructif presque impossible. La *Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria* (fBDM) avait permis de sortir de l'impasse en trouvant deux représentants influents bien que modérés au sein de chaque parti, déterminés à rouvrir les discussions. Cela avait donné un nouvel élan. Le processus avait été sauvé et le texte soumis à l'AC. Une nouvelle commission multipartite avait été formée, dirigée par le Vice-président Álvaro García Linera. Cependant, tous les accords atteints (y compris celui sur l'autonomie régionale) n'étaient pas reflétés dans la constitution.

Le 24 novembre 2007, l'AC avait approuvé un projet préliminaire de constitution dans son intégralité. Le MAS et ses alliés soutenaient que l'opposition avait boycotté les étapes finales du vote de l'Assemblée et incité les violentes protestations contre l'AC, la forçant à trouver refuge dans une école militaire proche. Le 8 décembre 2007 l'Assemblée constituante avait déplacé sa session à Oruro, invoquant des questions de sécurité.

La plupart des membres des partis d'opposition avaient en fait refusé de participer au vote, bien que 165 des 255 délégués se soient présentés. Le projet final de constitution avait été approuvé article par article lors d'une session de vote marathon ayant duré toute une nuit, et l'approbation du projet avait été annoncée le 9 décembre 2007. Il avait été synthétisé et modifié par une commission de rédaction à La Paz. Les dirigeants de plusieurs partis d'opposition et des comités civiques conservateurs des cinq provinces avaient déclaré qu'ils ne reconnaîtraient pas le nouveau texte, soutenant qu'il avait été adopté illégalement.

Le 14 décembre 2007, le président de l'AC avait présenté le texte complet au Congrès national bolivien pour qu'il légifère sur la tenue d'un référendum. Le jour suivant, des marches et des rassemblements avaient été organisés en faveur de la nouvelle constitution à La Paz, la capitale, alors que des rassemblements avaient eu lieu à Santa Cruz, la capitale départementale, en faveur d'un 'statut d'autonomie' extraconstitutionnel.

Le texte constitutionnel avait encore été modifié après un dialogue entre le président et les partis d'opposition en septembre 2008 et au Congrès lors des négociations pour un référendum en octobre 2008.

Le 23 octobre 2008, le Congrès bolivien avait approuvé la tenue d'un référendum sur la nouvelle constitution, ayant eu lieu le 25 janvier 2009. La nouvelle constitution était entrée en vigueur le 7 février 2009, approuvée par une majorité de 61.7% des Boliviens.

ÉTUDE DE CAS

Indonésie



40

Leçons clefs

- Le soutien des détenteurs du pouvoir en place était nécessaire à l'adoption de certaines réformes, d'une envergure cependant limitée ;
- Les négociations entre les dirigeants nationaux en exercice et les dirigeants émergents concurrents ont permis le transfert pacifique du pouvoir et l'émergence d'un cadre démocratique réalisable ;
- Les négociations entre partis ont souvent déterminé les réformes et abouti à une constitution représentant le compromis le plus réalisable ;
- Il est utile d'étudier à l'avance la question de l'étendue de la réforme (les amendements dans le cas présent) à un niveau 'acceptable' ; et
- Un processus participatif a des avantages mais il doit être accompagné d'efforts délibérés visant à garantir que les participants soient bien informés.

Les manifestations publiques de 1998 réclamant l'instauration de la démocratie en Indonésie avaient conduit à un renversement par l'armée du président Suharto, au pouvoir depuis de nombreuses années, et à la mise en place de réformes. Celles-ci étaient destinées à modifier le cadre institutionnel démocratique pour faciliter la tenue d'élections libres en 1999, mais n'avaient pas manifesté de grandes disparités idéologiques à ce stade. La pression exercée pour l'organisation d'élections avait rapidement éclipsé les appels à la mise en place de réformes constitutionnelles, les principaux partis politiques prenant part aux élections ayant appelé à un changement constitutionnel substantiel seulement après la tenue des élections. Le Parlement nouvellement élu (MPR) était devenu le gardien du processus de réforme constitutionnelle.

En 1999, une session générale du MPR avait accepté de mettre en place des réformes constitutionnelles basées sur un consensus et des négociations entre les partis parlementaires. Il avait été décidé que la réforme porterait sur des amendements à la constitution de 1945, célébrée comme un document historique, plutôt que sur une toute nouvelle constitution.

Un comité parlementaire (Panitia Ad Hoc 1 ou PAH1) reflétant la composition et l'équilibre politique au sein du MPR avait reçu le mandat de s'occuper de la réforme constitutionnelle. Ce comité avait immédiatement réaffirmé les principes constitutionnels de la constitution de 1945, parmi eux les principes intégrationnistes de pancasila et le maintien du système présidentiel, bien qu'ils n'aient pas été développés à l'époque.

En outre, il avait été décidé que si aucun consensus n'était atteint quant à une proposition d'amendement, le texte original continuerait à s'appliquer. Par exemple, le débat controversé sur le rôle constitutionnel de la religion islamique avait été résolu de cette manière lorsque les partis incapables d'obtenir l'appui nécessaire à une législation basée sur la charia avaient admis la conservation du texte original (qui, en tous les cas, était plus flexible, et pouvait être présenté comme une solution équitable pour tous).

Le comité parlementaire avait tenu ses sessions publiques à un rythme quasi hebdomadaire et également consulté l'opinion publique au moyen d'audiences à Jakarta et dans les provinces. Cependant, son travail avait été éclipsé par l'euphorie de l'époque et le début de la campagne des élections présidentielles.

En juillet 2000, le comité parlementaire avait présenté ses réformes détaillées soulignant les propositions adoptées pour amender la constitution de 1945 et, dans certains cas, proposer des alternatives si aucun consensus n'avait été atteint. Le MPR avait ouvert de nouvelles négociations sur le rapport. Parmi ses membres, des supporters de l'ancien régime (y compris des militaires conservateurs) avaient affirmé que les propositions allaient trop loin.

A mesure que l'esprit du compromis commençait à s'effriter au sein du comité parlementaire, le MPR ne disposait pas des procédures nécessaires pour permettre une discussion plus approfondie et une recherche de compromis, certains membres n'ayant pas suffisamment d'ancienneté et étant mal informés pour discuter du rapport complexe. En réalité, seul environ un tiers des propositions formulées dans le rapport du comité avaient été discutées. D'autres groupes d'intérêt préoccupés par les réformes constitutionnelles, y compris les élites non représentées au MPR, avaient commencé à attaquer sa crédibilité comme seule organe de révision, compliquant ainsi les désaccords internes au sein du MPR.

Au début de l'année 2002, le MPR avait réussi à résoudre un certain nombre de questions, bien que non sans controverses. Les questions résolues comprenaient la question de la décentralisation ; l'insertion des droits de l'Homme ; le statut du DPR comme organe élu ; la fin de la représentation législative de la police et de l'armée ; et la réduction d'une partie des pouvoirs de l'exécutif.

Ces résolutions étaient seulement possibles en raison du fait qu'un accord tactique entre le comité parlementaire et les deux principaux partis du MPR avait facilité l'émergence du leadership dans l'exécutif qui allait approuver un ensemble final d'amendements face à l'absence de consensus général sur les amendements. L'accord en lui-même était seulement possible en raison du fait qu'il était passé assez inaperçu dans le contexte des bouleversements ayant eu lieu au sein de l'exécutif pour une majeure partie de l'année 2001.

ÉTUDE DE CAS

Irak



42

Leçons clefs

- Le Consensus politique est fondamental et nécessaire pour l'élaboration d'une constitution légitime, en particulier dans les sociétés divisées ;
- Dans des situations où les acteurs nationaux manquent inévitablement et là juste titre de contrôle suffisant sur leur propre processus de réforme, un rôle plus important (ou même une prédétermination) des acteurs externes peut être inévitable ;
- Le principe de la participation des minorités doit prendre en compte le besoin d'articulation de leurs rôles (de groupes minoritaires) en plus d'une simple adhésion aux organes pertinents impliqués dans le processus de réforme constitutionnelle ; et
- La législation pertinente qui fournit le cadre pour le processus de réforme devrait s'efforcer d'être complète en couvrant tous les aspects et les phases nécessaires de la réforme constitutionnelle.

Le processus de réforme constitutionnelle abordé dans cette étude de cas avait été entrepris entre 2003 et 2005, alors que l'Irak était toujours occupé (en vertu de la Résolution 1483 du Conseil de Sécurité de l'ONU) et administré par l'Autorité provisoire de la Coalition soutenue par les États-Unis. En janvier 2005, une assemblée transitionnelle avait été mise en place pour superviser la rédaction d'une constitution ratifiée par référendum en octobre 2005.

Les arabes Shiites représentaient à l'époque une majorité de 60% et la question des garanties concrètes pour les minorités était donc une question constitutionnelle clef. En 2004, l'APC avait été forcée par les autorités religieuses d'Irak à abandonner son projet de convoquer une conférence nationale chargée de l'élaboration d'une constitution. Au lieu de cela, l'élection de l'Assemblée nationale transitionnelle avait été organisée dans le cadre juridique mis en place par la Loi administrative transitionnelle (LAT), résultant elle-même de négociations entre les États-Unis et le leadership Shiite.

La LAT est importante parce qu'elle fixait non seulement les structures provisoires du gouvernement et le processus d'élaboration constitutionnelle mais orientait aussi la manière de traiter certaines questions dans la constitution finale. Par exemple, elle stipulait que la constitution finale devait être finalisée dans les six mois, le 15 août 2005, et présentée pour approbation par le peuple avant le 15 octobre 2005.

Elle exigeait aussi que le processus reparte de zéro, avec une assemblée nationale nouvellement élue, soit en cas de rejet du référendum ou au cas où l'assemblée nationale aurait été incapable de proposer un projet à la mi-août, faisant ainsi monter la pression pour les membres de l'Assemblée.

Une des dispositions, portant sur le seuil de voix requis pour l'adoption de la Constitution par référendum n'avait pu faire l'objet d'un accord par consensus. Certains partis considéraient que les critères requis pour l'adoption de la constitution – à savoir, une majorité simple de votes en faveur et une approbation par deux tiers des votants dans au moins trois gouvernorats– n'était pas seulement trop stricte mais aussi anti-majoritaire, et donc non démocratique.

43

Lors de l'élection de janvier 2005, boycottée par la majorité des Irakiens sunnites (en effet, la participation Sunnite aurait été d'à peine 2%), une assemblée nationale transitionnelle de 275 membres avait été élue avec le double mandat de légiférer et d'élaborer une nouvelle constitution définitive. L'assemblée transitionnelle avait élaboré ses règles de procédure et mis en place un comité constitutionnel (appelé plus tard commission) pour aborder la question des négociations constitutionnelles et de la rédaction du texte.

Au départ, ce comité était composé de 55 membres reflétant la composition de l'Assemblée, où les Irakiens Shiites contrôlaient en fait 48% des sièges. Après de longues négociations sur les nombres, sans doute pour punir les Irakiens Sunnites après leur boycott de l'élection, le comité constitutionnel avait été étendu pour accroître la participation Sunnite, avec l'intégration de 10 membres sunnites supplémentaires non élus et 15 autres en tant que conseillers *ex officio*. Le comité avait alors été considéré comme plus inclusif et représentatif, du moins dans les étapes finales de son travail.

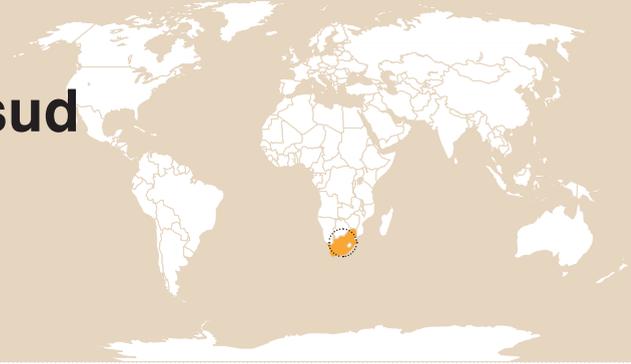
Alors que la LAT reconnaissait le rôle de la consultation publique par rapport à la Constitution, cela avait surtout été fait par l'intermédiaire du Bureau d'aide des Nations Unies ; la participation du public n'ayant été disponible qu'après que la plupart des propositions constitutionnelles aient été réglées au sein du comité. Cependant, le public avait eu un rôle à jouer dans le référendum.

Le projet élaboré par le Comité en août 2005 avait été présenté à un conseil de direction quelques semaines seulement avant son approbation par référendum prévue par la LAT. A ce stade, les règles n'étaient pas claires quant au rôle exact des dirigeants par rapport au projet. Pour certains observateurs, cela constituait une chance pour les Etats-Unis, en particulier, d'influencer les modifications en participant aux négociations du conseil, un organe moins inclusif et représentatif que le comité de rédaction constitutionnelle.

La constitution élaborée, tout en reconnaissant l'existence des communautés irakiennes et des normes et principes coutumiers de droit religieux connus de la majorité des citoyens irakiens ordinaires, les soumettait aux principes internationaux des droits de l'Homme qui mettent l'accent sur la personne.

ÉTUDE DE CAS

Afrique du sud



44

Leçons clés

- Bien que la participation populaire ait été indispensable au processus de réforme, c'est le 'consensus suffisant' entre les partis qui avait assuré le succès du processus ;
- Le processus cherchait à être aussi contemporain que possible sans pour autant méconnaître les facteurs et développements historiques importants l'ayant précédé ;
- Le fait qu'il ait bénéficié d'un temps suffisant a permis aux différentes sections de la société de participer au processus et, pour finir, de s'identifier au résultat ; et
- L'utilisation de 'principes constitutionnels immuables' a fourni un précieux mécanisme d'instauration de la confiance et permis d'assurer l'objectif de la nouvelle constitution en garantissant qu'elle respecte ce qui avait été décidé au début du processus.

Les pourparlers entre les représentants du gouvernement sud-africain et du Congrès national africain (CNA) avaient déjà commencé à la fin des années 1980, et abouti à un accord préliminaire formalisant ces pourparlers dans un contexte de démocratisation de la république et de fin d'apartheid.

En 1990, le Président de Klerk, dont le Parti national (PN) avait mis en place le régime de l'apartheid en 1948, avait levé l'interdiction du CNA et d'autres partis politiques, leur permettant de rentrer d'exil. En 1992, les discussions s'étaient cristallisées dans un forum de dialogue multipartite connu sous le nom de Convention pour une Afrique du Sud démocratique (CODESA), qui avait échoué mais pas avant de convenir d'une série de principes constitutionnels fondamentaux.

L'année suivante, une nouvelle plateforme de pourparlers, le Processus de négociation multipartite (MPNP), avait été mis en place, tirant les leçons des pourparlers précédents et réduisant son objectif à des négociations sur un cadre constitutionnel pour la transition démocratique. Le conseil de négociation du MPNP représentait 26 partis politiques, et supervisait sept comités techniques, dont la Commission technique des questions constitutionnelles, qui avaient préparé la constitution provisoire de 1994.

L'Afrique du Sud avait ensuite élu une Assemblée constituante (AC) pour négocier et rédiger un projet de constitution permanente dans les deux ans. Au cours des mêmes élections, Nelson Mandela avait été élu comme premier

président noir de l'Afrique du Sud, l'ancien président de Klerk ayant obtenu le poste de deuxième Vice-président.

Ce cadre de partage du pouvoir avait ensuite supervisé la phase la plus critique du processus d'élaboration constitutionnelle. Il était inclusif en termes de composition de l'AC, alors que le Secrétariat de l'AC avait réussi à lancer un exercice de consultation qui avait généré au moins deux millions d'observations du public. Cependant, en réalité, les décisions clés sur les controverses constitutionnelles avaient été réglées par des pourparlers bilatéraux en vase clos entre le CNA et le PN, en vertu de qui était alors désigné comme le principe du 'consensus suffisant'.

45

La constitution intérimaire de 1994 stipulait que la nouvelle constitution ne pouvait pas entrer en vigueur avant que trois conditions ne soient remplies. Premièrement, l'Assemblée constitutionnelle devait adopter le nouveau texte constitutionnel par un vote à la majorité des deux tiers ; deuxièmement, le texte devait respecter les principes constitutionnels acceptés dans la phase pré-constitutionnelle ; et troisièmement, la Cour constitutionnelle devait être convaincue que ces principes aient bien été respectés et repris dans le projet final du texte constitutionnel.

En vertu des dispositions conclues par les négociateurs en 1994, la Cour constitutionnelle devait revoir l'intégralité du texte en détail et à la lumière de 34 principes constitutionnels. Le texte devait ensuite passer par une procédure de certification sous forme de décision unanime de l'ensemble des 11 juges ou par une majorité claire. Le texte adopté par l'AC n'aurait pas force de loi tant que la Cour constitutionnelle ne certifierait pas que toutes ses dispositions étaient en accord avec les principes constitutionnels. Cette procédure avait été insérée parce que le processus de rédaction de la constitution était un processus négocié, contrairement à un exercice populiste ou majoritaire.

Les audiences de certification avaient commencé le 1^{er} juillet 1996. Les 29 partis politiques représentés au sein de l'AC, aux côtés des groupes d'intérêt, avaient été autorisés à présenter des conclusions lors de ce qui était devenu la plus importante audience de l'histoire juridique de l'Afrique du Sud.

Le 6 septembre, le Tribunal avait décidé à l'unanimité que le texte adopté en mai 1996 ne pouvait pas être certifié parce qu'il ne respectait pas l'ensemble des principes et conditions déterminés lors des pourparlers multipartites. Le tribunal avait également rejeté huit de ses clauses. Cela avait forcé l'AC à se réunir de nouveau pour aborder les questions soulevées par le jugement. Le 7 octobre, l'AC avait abouti à un compromis et voté un nouveau texte, un parti (l'IFP) ayant voté contre.

Le 11 octobre, le nouveau texte avait été présenté à la Cour constitutionnelle, qui avait donné son accord unanime le 4 décembre. Ce texte était devenu la constitution de l'Afrique du Sud, promulguée par le Président Nelson Mandela le 10 décembre 1996.

Conclusion des études de cas

Une constitution démocratique tire sa légitimité du consensus atteint entre les acteurs politiques mais également en tenant compte de la voix des citoyens et d'autres institutions, au moins sur les principales questions controversées ou sur les questions les plus importantes. Le processus constitutionnel devrait permettre d'arriver non pas à la constitution la plus idéale mais à un consensus politique sur les difficultés constitutionnelles les plus importantes.

Il ne faut pas partir du principe que l'équipe affectée à la rédaction dans un processus constitutionnel est crédible et légitime pour tous, en particulier les parties impliquées. Si le processus repose sur les négociations, la méfiance réciproque sous-tendue tend à se cristalliser au sein de l'équipe de rédaction. Alors que la rédaction peut sembler technique et nécessite (de nombreux participants) une grande maîtrise du sujet, elle reste le point central d'un processus politique.

5 Phases de la réforme constitutionnelle

Les cas des pays présentés dans la section précédente illustrent clairement le caractère unique de chaque processus de réforme constitutionnelle. Les différences de contexte politique, les niveaux d'engagement populaire, la portée des conflits sociopolitiques ainsi que la multiplicité des normes signifient qu'il est difficile de se servir de certains exemples de réformes constitutionnelles comme 'meilleures pratiques' qui pourraient être d'un intérêt immédiat dans une autre configuration.

Cependant, les huit cas étudiés, partagent certaines caractéristiques et difficultés génériques, abordées de manière spécifique par chaque pays. Tous les processus de réforme prévoient des efforts de sensibilisation, de recherche du consensus, d'adoption et de mise en œuvre. Par-dessus tout, les exemples empiriques illustrent la *nature politique* de la réforme constitutionnelle et le rôle central joué par les partis politiques tout au long de ces processus.

Les expériences empiriques de réforme constitutionnelle montrent que les processus contentieux de négociation entre partis et de recherche du consensus ne favorisent pas les 'constitutions idéales' ou les 'révolutions constitutionnelles'. Ils génèrent essentiellement des étapes modestes mais essentielles sur le long chemin de la réforme démocratique progressive.

Cette section vise à fournir un aperçu des principales étapes de la réforme constitutionnelle pour présenter les aspects communs à chacune des phases. Les exemples tirés des études de cas dans la section 4 sont inclus afin de montrer avant tout l'importance de la coopération entre les partis pour maintenir le processus de réforme sur les rails. C'est sur ces bases empiriques que se fondent les principes directeurs de la réforme constitutionnelle énoncés au début de cette publication.

FIGURE 5.1

Principales phases de la réforme constitutionnelle

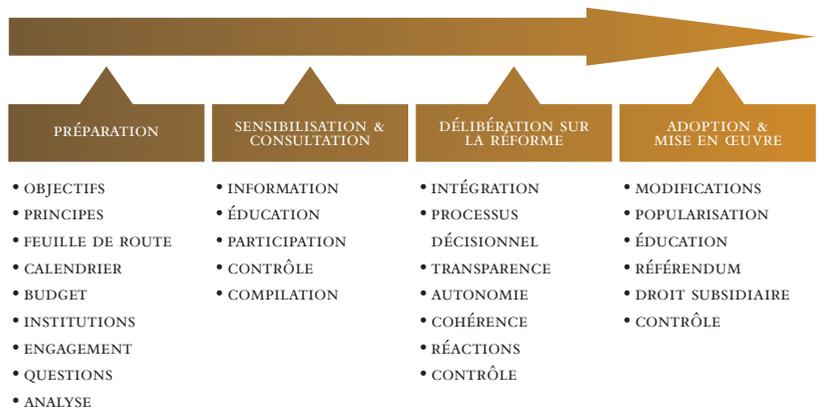


Les processus de réforme constitutionnelle progressent par des phases similaires, chacune ayant un certain nombre de caractéristiques clefs qui ont besoin d'être abordées d'une manière spécifique à chaque pays.

Les acteurs impliqués dans des processus de réforme constitutionnelle sont confrontés à un grand nombre de difficultés similaires au sein de ces étapes particulières. Le schéma 5.2 fournit un aperçu de ces questions récurrentes et offre des conseils utiles dans la recherche de solutions adaptées à chaque pays.

FIGURE 5.2

Caractéristiques des phases de réforme constitutionnelle



Ces caractéristiques sont brièvement expliquées dans les paragraphes ci-dessous et illustrées par des exemples tirés des études de cas. Encore une fois, l'intention n'est pas de présenter un modèle pour les pays qui s'engagent dans une réforme constitutionnelle mais d'apporter un point de référence par rapport aux véritables expériences de réforme et d'apporter une contribution pour les discussions spécifiques à un pays.

5.1 Phase préparatoire

La mise en place d'une base solide à la réforme constitutionnelle avant d'entrer dans le processus délibératif, souvent long et politiquement sensible, est essentielle pour aboutir à un résultat positif. Les questions à aborder lors de cette phase sont :

- **Définition des objectifs et engagements pour le processus de réforme**

Les cas du Ghana, de l'Indonésie et de l'Afrique du Sud contrastent fortement avec l'expérience du Malawi. Alors que dans les premiers cas, un dialogue entre partis sur les objectifs et l'étendue des réformes avait déterminé une base politique pour ces réformes, le dernier cas avait été surtout mené par l'exécutif dès le

départ. Toutes les études de cas montrent que les partis politiques sont les principaux acteurs tout au long du processus de réforme constitutionnelle. Encourager les accords entre partis sur les objectifs des réformes dans cette phase initiale est un point de départ essentiel.

- **Trouver un accord sur les principes démocratiques de base pour guider le processus de réforme**

L'exemple sud-africain est souvent cité dans ce contexte. Pas moins de 34 principes constitutionnels avaient été définis au préalable. En outre, la Cour constitutionnelle avait reçu la mission de vérifier si la nouvelle Constitution était conforme à ces principes démocratiques de base à la fin du processus de réforme. Au Ghana, la Commission de révision constitutionnelle avait publiquement déclaré, à un stade précoce, que le processus de réforme devrait garantir l'unité nationale (le contenu) et être mené d'une manière inclusive et indépendante (processus). Dans ce grand pays qu'est l'Indonésie, les principes de base de l'intégration et de l'unité nationales ont influencé à la fois le processus des réformes ultérieures et les délibérations sur le contenu. La législation qui guidait le processus de réforme en Irak avait souligné (entre autres facteurs) le besoin de garantir les droits des minorités. Ce principe législatif avait été ensuite utilisé dans le processus pour augmenter la représentation de la minorité sunnite lors des délibérations. Ces expériences pratiques illustrent l'avantage d'aboutir, à un stade précoce, à un accord sur un certain nombre de principes démocratiques qui guident (et garantissent) le futur processus instable de réforme et les délibérations sur le contenu.

- **Aboutir à un consensus sur un itinéraire, un calendrier et un budget pour la réforme**

L'expérience montre qu'il est important de définir les différentes étapes du processus de réforme avant de s'engager dans des délibérations sur le fond. Cela permet de réduire l'apparition de controverses par rapport au processus de réforme à une phase ultérieure, quand des points de vue contradictoires peuvent persister et les relations entre les participants être tendues. L'absence d'un calendrier clair est l'une des principales faiblesses du processus de réforme en cours au Ghana. Alors qu'un calendrier permet souvent d'éviter que les délibérations de fond ne durent trop longtemps, l'exemple irakien montre qu'un calendrier trop ambitieux pose aussi des problèmes. Les efforts de réforme les plus récents au Kenya semblent offrir un exemple d'itinéraire et de calendrier ayant contribué avec succès à maintenir la pression sur les acteurs impliqués. Pour finir, un budget réaliste (et connu du public) pour le processus de réforme minimise le risque d'une interruption prématurée du processus de réforme en raison de difficultés financières.

- **Sélectionner les institutions pour guider le processus de réforme**

Les institutions impliquées dans la réforme constitutionnelle dépendent fortement du contexte, comme le montrent les études de cas. Les institutions impliquées comprennent les Assemblées constituantes, les commissions de révision constitutionnelle, les Comités d'experts, Les Comités parlementaires, les organes législatifs et exécutifs. Alors que les choix institutionnels sont liés au contexte, une

leçon juridique et politique plus générale peut aussi être retenue. Les cas de la Bolivie, du Kenya et du Malawi illustrent en particulier l'importance du fait de spécifier les relations formelles entre les institutions impliquées dans les réformes avec les organes législatif et exécutif. Les études de cas montrent aussi que les choix institutionnels opérés devraient d'abord permettre la recherche d'un consensus réaliste entre les principaux acteurs politique par rapport aux principales difficultés constitutionnelles plutôt que de mettre en place un processus trop ambitieux visant une constitution idéale.

- **Identifier les principales questions constitutionnelles pour la consultation et le débat**

Dans certaines des études de cas, les réunions des parties prenantes et les négociations politiques en préparation de la consultation populaire montraient les avantages d'aboutir à un accord politique sur les principales difficultés constitutionnelles à aborder. Au Ghana, les partis politiques avaient conjointement identifié 30 principales questions pour la réforme, à partir de plusieurs années de débat public et de contributions académiques. Au Zimbabwe, les trois partis étaient tombés d'accord sur une liste prioritaire pour la consultation après un processus de négociation long et délicat et au Kenya, les négociations politiques se concentraient sur deux aspects politiques en particulier, à savoir la décentralisation et le mandat exécutif. Les opinions des citoyens ordinaires ne peuvent être prises en compte pour chaque article constitutionnel abordé dans le processus. Un programme consultatif réalisable requiert donc des efforts en temps opportun pour tomber d'accord sur une liste de questions constitutionnelles prioritaires.

- **Accord sur un mécanisme d'analyse et de prise en compte des opinions populaires**

Si des programmes consultatifs populaires sont envisagés, le calendrier de ces initiatives est important, tout comme le fait d'avoir mis en place un mécanisme largement accepté pour traiter des opinions populaires divergentes. Dans le cas irakien par exemple, les résultats des audiences publiques avaient été présentés seulement après que la plupart des questions aient déjà été réglées. Au Zimbabwe, l'absence d'un mécanisme clair pour mesurer et gérer les contributions populaires avait abouti à une impasse politique qui n'avait pu être résolue qu'après des semaines de négociations entre partis. Au Ghana aussi, les membres de la Commission avaient indiqué qu'ils étaient confrontés à des difficultés dans la prise en compte des opinions populaires exprimées.

5.2 Sensibilisation et phase consultative

Le fait de sensibiliser l'opinion publique par rapport au processus et au contenu de la réforme constitutionnelle et de permettre sa participation peut contribuer à la légitimité et à la viabilité du résultat final.

- **Information et éducation civique pour sensibiliser la population**

Si un processus de réforme constitutionnelle permet la participation du public, il est essentiel que le peuple soit bien informé et bien éduqué par rapport aux prin-

principales questions constitutionnelles en jeu, ainsi que les principales caractéristiques du processus de réforme en lui-même. En Bolivie, au Ghana et en Afrique du Sud, les campagnes générales d'information du public et les programmes d'éducation civique avaient été organisés par les institutions de réforme sur des questions de contenu et des questions de procédure. En Irak, cette tâche avait surtout été entreprise, bien qu'à un stade tardif, par les Nations Unies. Au Ghana, l'actuelle commission de réforme avait également grandement bénéficié des efforts d'une institution opérant depuis le début des années 1990 et qui avait reçu le mandat constitutionnel de fournir une éducation civique et politique sur une base structurelle plutôt qu'ad hoc. Dans certains cas, il pourrait être nécessaire de mettre en place un mécanisme de contrôle des programmes d'information et d'éducation pour vérifier leur neutralité. En plus de ces efforts relativement équilibrés, d'importantes campagnes d'information et d'éducation civique sont systématiquement menées par les groupes d'intérêts politiques, civiques et religieux sur base d'intérêts très spécifiques. La Bolivie, le Kenya et le Zimbabwe sont des exemples évidents à cet égard. Cela souligne, une fois de plus, la nature hautement politique de chaque phase du processus de réforme constitutionnelle.

• Assurer une participation populaire au processus de réforme

En Bolivie, au Ghana, au Kenya, en Afrique du Sud et au Zimbabwe, les gens ont intensément participé au processus de réforme constitutionnelle. Plus de deux millions d'observations avaient été enregistrées en Afrique du Sud, alors qu'au Ghana, chaque district avait été visité deux fois et, grâce à l'utilisation d'outils modernes de communication, plus de 80 000 observations populaires avaient été reçues par la Commission de révision constitutionnelle du Ghana. En Bolivie les divers groupes d'intérêt avaient servi de principale voie de participation indirecte alors que les élections des membres de l'organe de révision constitutionnelle avaient permis une représentation démocratique. Ce fut aussi le cas en Irak, bien que dans une moindre mesure, en raison d'un boycott partiel des élections. Au Malawi, des réunions avaient été organisées entre les parties prenantes et la société civile avait activement participé, bien que les liens avec les citoyens ordinaires aient été bien plus faibles. La participation populaire peut contribuer de manière significative à la légitimité du résultat final d'un processus de réforme constitutionnelle et de poser les bases d'un référendum final. D'un autre côté, les exemples de l'Irak et de l'Indonésie montrent qu'une participation populaire directe limitée n'empêche pas nécessairement le processus d'atteindre ses objectifs. Lorsque les opinions populaires sont récoltées, une approche systématique de leur compilation doit être opérée, généralement sous forme de rapports thématiques qui devront être présentés et discutés lors de délibérations de fond ultérieures et au cours de la phase de rédaction.

5.3 Délibérations sur le fond et phase de rédaction

Il n'existe pas de modèle de cadre institutionnel permettant la recherche d'un consensus sur des questions constitutionnelles et la conclusion réussie d'un processus de réforme constitutionnelle. Les négociations entre partis sont le cœur névralgique de cette phase et déterminent le résultat dans une large mesure. Partant des exemples de la section 4, cette section souligne certains des éléments clefs qui affectent un tel processus de négociation politique.

- **Garantir un niveau élevé d'intégration lors des délibérations sur le fond**

Avant que les véritables négociations de fond n'aient lieu, la question de savoir qui est assis à la table des négociations est de la plus grande importance. Le besoin de représentation de toutes les sections 'politiques' de la société, avait motivé la nomination de 25 représentants sunnites à l'Assemblée transitionnelle irakienne. Après qu'un nombre important de délégués aient quitté l'Assemblée constituante de la Bolivie en 2007, cet organe avait perdu trop de légitimité pour proposer une constitution acceptable. En Indonésie, l'implication de certains des actuels détenteurs du pouvoir était essentielle pour aboutir à des réformes menées par les leaders émergents, bien qu'elle ait également limité l'étendue de ces réformes. Compte tenu du fait que les négociations politiques déterminent le succès d'un processus de réforme constitutionnelle, les délibérations sur le fond et la phase rédactionnelle devraient tenir compte de toutes les parties prenantes pertinentes, notamment les minorités.

- **Mise en place d'un mécanisme décisionnel stratégique permettant de résoudre les impasses**

Face aux nombreuses opinions contradictoires et aux intérêts divergents, la nature du mécanisme décisionnel en place est un facteur important pour le succès du processus de réforme constitutionnelle dans son ensemble. En Afrique du Sud, les partis avaient pu avancer après l'adoption du principe du 'consensus suffisant', empêchant que le processus soit pris en otage par des intérêts mineurs. En Indonésie, la décision de conserver le texte de la constitution antérieure pour les questions dont la révision n'avait pu faire l'objet d'un consensus, permettait de garantir le progrès. Au Kenya, l'exigence d'une majorité aux deux tiers du Parlement pour des amendements spécifiques avait réduit l'incidence d'intérêts étroits sur la constitution. En Bolivie, l'échec d'un amendement à obtenir une majorité favorable aux deux tiers de l'assemblée constituante avait activé un mécanisme de résolution des impasses par un dialogue informel entre partis, tandis qu'un référendum était prévu en dernier recours. Tous les exemples étudiés illustrent l'importance de disposer d'un processus décisionnel et d'un mécanisme de résolution des impasses ayant fait l'objet d'un accord afin de stimuler la recherche d'un consensus, bien que cela soit très contextualisé.

- **Trouver un équilibre entre transparence et négociations informelles**

Tous les exemples étudiés contiennent des exemples de moments déterminants du processus de réforme, lorsque les discussions et négociations informelles en vase clos ont permis d'aboutir à un résultat donnant-donnant entre les adversaires politiques. Néanmoins, afin de garantir la légitimité du résultat final, la confiance populaire dans le processus est importante, tout comme le fait de permettre au peuple de tenir ses représentants responsables par rapport au résultat final, ce qui garantit la transparence des délibérations effectives.

- **Conserver des niveaux d'autonomie dans les débats sur la réforme**

Toutes les études de cas montrent de manière convaincante que les délibérations constitutionnelles ne sont pas des discussions technocratiques qui

peuvent être isolées de l'interférence politique ou obtenir un niveau d'autonomie 'dépassant' la politique. Au Kenya, les compromis atteints entre les partis sur des questions délicates telles que la décentralisation et les pouvoirs exécutifs avaient stimulé tout le processus de réforme. Au Zimbabwe, les relations générales entre partis et les négociations constitutionnelles avaient façonné chaque petite étape du long processus de réforme. En Bolivie, ce n'est pas l'Assemblée constituante qui avait réussi à présenter un texte approuvé publiquement. Au lieu de cela, les négociations finales entre le président et le Congrès et entre les partis politiques avaient finalement fait la différence. En Indonésie également, c'est le compromis politique atteint au stade final sur un certain nombre de questions qui avait permis d'avancer. L'autonomie du processus de réforme constitutionnelle est donc très relative. C'est précisément pour cette raison que les principes directeurs de la réforme constitutionnelle présentés dans cette publication sont d'abord destinés à inspirer les partis politiques.

- **Garantir une cohérence juridique entre les articles constitutionnels adoptés**

De nombreuses contradictions juridiques entre les articles constitutionnels étaient apparues dans les constitutions élaborées en Europe de l'est dans les années 1990 et celles-ci avaient donné lieu à de grandes difficultés de gouvernance dans la transition vers la démocratie. La participation d'experts juridiques tout au long de la phase délibérative et particulièrement de la phase de rédaction visait à empêcher que de telles difficultés se présentent une fois la constitution adoptée.

- **Disposer de mécanismes de feedback et de contrôle**

Le fait de garantir que les participants à la phase délibérative consultent régulièrement leurs groupes d'intérêt et fassent part de leurs réactions aide à créer une base de soutien pour les compromis atteints. Le contrôle externe des délibérations et de la rédaction permet de maintenir la confiance du public dans le processus et de garder les gens bien informés.

5.4 Adoption and implementation phase

Même cela n'est pas souvent souligné, la phase de mise en œuvre est une partie intégrante du processus de réforme. Une réforme constitutionnelle est loin d'être efficace si les résultats adoptés ne sont pas adéquatement traduits en droit subsidiaire et des institutions mises en place pour la mise en œuvre pratique.

- **Empêcher les modifications des accords entre partis**

Une fois qu'un accord entre partis a été atteint par rapport à la révision ou la rédaction d'une constitution suite à la consultation du peuple ou des parties prenantes, le processus doit contenir des garanties pour assurer que cet accord ne soit pas modifié dans sa phase finale par des groupes ou individus influents. De tels exemples s'étaient produits dans le cas du Kenya. Alors que les mesures juridiques pourraient rendre plus difficile pour les acteurs politiques la modification d'un accord négocié, un engagement public des partis au respect du résultat pourrait aussi être envisagé.

- **Vulgariser le résultat final et éduquer les gens**

Pour permettre aux gens d'affronter les changements adoptés et une nouvelle constitution ou une constitution révisée, un programme d'éducation politique à ce stade fait partie intégrante du processus de réforme.

- **Traduction des accords constitutionnels en lois subsidiaires**

Une fois qu'un référendum sur un projet de constitution a eu lieu, l'attention publique et internationale se réduit généralement de manière radicale. Cependant, des mesures essentielles au processus de réforme doivent encore être prises. La traduction des accords constitutionnels en droit subsidiaire, la mise en place de nouvelles institutions, et les réaffectations politiques et budgétaires sont essentielles. Au Kenya, un organe spécifique a été mis en place pour contrôler la mise en œuvre de la constitution nouvellement adoptée afin de contrôler si le processus de réforme maintient le cap dans cette phase finale.

Constitutions disponibles sur internet

'African Human Rights Law document database' ; hébergé par l'Université de Pretoria, Afrique du Sud. Cliquer d'abord sur le nom du pays, la Constitution apparaît ensuite sous le titre 'national legislation'.

» <http://www.chr.up.ac.za/index.php/documents-by-country-database.html>

'Constitution Finder': une liste alphabétique de presque toutes les constitutions nationales du monde, mise en place par des volontaires et hébergée par l'Université de Richmond, USA.

» <http://confinder.richmond.edu>

Le site 'National Constitutions' donne accès aux constitutions de 104 pays. Il fait partie d'un projet de la Constitution Society, une organisation privée à but non lucratif dédiée à la promotion des principes de gouvernement constitutionnel républicain, fondée en 1994 et basée aux États-Unis.

» <http://www.constitution.org/cons/natlcons.htm>

Une liste des sites gouvernementaux d'accès aux constitutions de la plupart des pays du monde, un projet du Comparative Constitutions Project (CCP) basé aux États-Unis et hébergé par l'Université de l'Illinois. Le CCP conserve aussi 173 documents constitutionnels (19 provenant d'Afrique).

Le site affirme disposer de 720 constitutions qu'il mettra à la disposition du public une fois que les questions de copyright de chaque texte auront été réglées.

» http://portal.clinecenter.illinois.edu/cgi-bin/rview_search?REPOSID=1&mode=browse

» <http://www.comparativeconstitutionsproject.org/>

» <http://www.constitutionmaking.org/files/GovernmentConstitutionWebsites.pdf>

Natlex, la banque de données de l'Organisation internationale du Travail, fournit des informations sur la sécurité sociale et la législation relative aux droits de l'Homme.

» http://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.byCountry?p_lang=en

Le site 'Africa Law Reporter' offre un accès à la jurisprudence, la littérature secondaire sur les questions juridiques ainsi qu'à des copies locales des versions intégrales de six constitutions africaines (Ethiopie, Rwanda, Sénégal, Afrique

du Sud, Soudan et Ouganda). L'initiateur de ce site, le juge Francis M. Ssekandi, ancien juge à la Cour d'appel en Ouganda, souhaite inclure toutes les constitutions à sa base de données à l'avenir.

» www.jurisafrica.org

Le site du Eastern Africa Centre for constitutional development (Kampala, Ouganda) donne accès à 36 constitutions nationales de pays africains.

» http://www.kituoachakatiba.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=34&Itemid=36

'Researching Constitutional Law on the Internet' qui fournit des liens vers des constitutions du monde y compris les pays francophones (ne fonctionne pas pour le moment) est géré par la Bibliothèque de l'Université de Chicago.

» <http://www2.lib.uchicago.edu/~llou/conlaw.html>

World legal materials from Africa: une liste alphabétique préparée par la Cornell Law Library contenant des liens vers des constitutions dans de nombreuses langues ainsi que vers d'autres sites d'importance nationale comme les ministères, la législation, les ambassades, etc.

» <http://www.law.cornell.edu/world/africa.html#cote>

Guide to Law Online préparé par la Bibliothèque juridique du Congrès (Washington, US), donne accès à un ensemble de sources juridiques de tous les pays du monde.

» <http://www.loc.gov/law/help/guide/nations.php>

Constitutions, traités et déclarations officielles, rassemblés et conservés par Richard Kimber.

» <http://www.politicsresources.net/const.htm>

Le projet 'International Constitutional Law' (ICL) donne une traduction en anglais des documents constitutionnels et autres documents liés à ce sujet. Il fait des renvois croisés vers ces documents en appliquant les clefs ICL permettant une comparaison rapide des dispositions constitutionnelles. Son principal rédacteur et contributeur est le Prof. Axel Tschentscher et il est hébergé à l'Université de Berne (Suisse).

» <http://www.servat.unibe.ch/icl/>

Références

Rapport d'Afrobarometer (2011): *'Public perceptions on constitutional reform in Zimbabwe'*.

Bieniek, L. & Kennedy, B. (2010): 'Moving forward with constitutional reform in Kenya'. Un rapport du programme Afrique du CSIS.

Ghai, Y. (2006): *'The Role of Constituent Assemblies in Constitution Making'*. Rapport commandé par l'International IDEA.

Glinz, C. (2011): *'Kenya's new constitution'*. Rapport commandé par la Fondation Konrad Adenauer.

International Crisis Group (2011): *'Zimbabwe: The road to reform or another dead end?'*

Kanyongolo, F.E. (2011): *'Deepening a culture of constitutionalism in Africa: Challenges and Prospects'*. Rapport présenté à la conférence du NIMD, Maputo.

Kariuki, P. (2011): 'Constitutional reforms and constitutionalism in Africa: Case study Kenya'. Rapport présenté à la conférence du NIMD, Maputo.

Kramon, E. & Posner, N. (2011): *'Kenya's new constitution'*. Journal of Democracy, Volume 22.

Mills, G. (2011): *'Why Africa is poor: And what Africans can do about it'*.

Msiska, K. (2011): *'Constitutional reform: Experiences from Malawi'*. Rapport présenté à la conférence du NIMD, Maputo.

NIMD (2009): *'Writing autobiographies of nations, a comparative analysis of constitutional reform processes'*.

Pwamang, G. (2011): *'Reflections on the current constitutional reform process in Ghana'*. Rapport présenté à la conférence du NIMD, Maputo.

Radelet, S. (2010): *'Emerging Africa: How 17 countries are leading the way'*.

Wahiu, W. (2011): *'Constitution building in Africa: Where from and where to'*. Rapport présenté à la conférence du NIMD, Maputo.

Ouvrages complémentaires

57

Benomar, J. ; **Constitution-Making after Conflict: Lessons for Iraq**, Journal of Democracy, Vol 15 No. 2, 2004

Hart, V. ; **Democratic Constitution Making**, Special Report 107, 2003 United States Institute of Peace (téléchargé à partir de www.usip.org)

Ghai, Y. & Guido, G.: **Constitution Building Processes and Democratisation**, International IDEA 2006 (disponible sur www.idea.int)

Hassen, E. ; **The Soul of a Nation ; Constitution-making in South Africa**, Oxford University Press, 1999

Elster, J. ; **Forces and Mechanisms in the Constitution-Making Process**, Vol 45 Duke Law Journal, 1995-1996

Democracy in the Making: Key Options in Iraq's Democratisation Process, International IDEA, 2005 (disponible sur www.idea.int)

Autres principes de référence

Les principes constitutionnels des négociations constitutionnelles en Afrique du Sud, tels que présentés dans la Constitution provisoire de la République d'Afrique du Sud (1994), Article 71, Paragraphe 2. Disponible sur le site internet de la Cour constitutionnelle: www.constitutionalcourt.org.za.

Principes constitutionnels namibiens (Résolution ONU): Le rapport du Secrétaire général de l'ONU S/15287 (1982) contenait les principes constitutionnels de 1982. Ce rapport

avait été cité dans un Rapport complémentaire du Secrétaire général sur l'application des résolutions 435 (1978) et 439 (1978) du Conseil de sécurité concernant la question de Namibie (S/1724244), U.N. SCOR, 44th Sess., at 10, U.N. Doc. S/20412 (1989). "Le texte des principes concernant l'assemblée constituante et la constitution d'une Namibie indépendante qui a été transmis au Secrétaire général le 12 juillet 1982" (S/15287). Le Conseil de sécurité avait ensuite approuvé ce rapport, adoptant de manière implicite les principes, in

S.C. Res. 632, U.N. SCOR, 44th Sess., at 3, U.N. Doc. S/INF/45 (1989) "Le Conseil de sécurité approuve le rapport du Secrétaire général (S/20412) ainsi que sa déclaration explicative (S/20457) concernant l'application du plan des Nations Unies pour la Namibie." Disponible sur www.constitutionnet.org.

La note du SG sur les principes d'élaboration constitutionnelle: United Nations, Guidance Note of the Secretary General. UN Approach to Rule of Law Assistance, April 2008. Disponible sur www.unrol.org.

.....

Copyright (CC) – Creative Commons Attribute-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Netherlands Licence. Vous pouvez librement partager cette publication ou en faire des travaux dérivés uniquement à des fins non commerciales et sous les conditions que vous leur aurez attribuées, et les diffuser sous une licence identique à celle-ci.

Publié par le NIMD, La Haye, Pays-Bas © Avril 2012
ISBN/EAN: 978-90-79089-16-1

Auteurs

Martin van Vliet
Winluck Wahiu
Augustine Magolowondo

Équipe éditoriale

Anne-Mieke van Breukelen
Marieke Hoornweg
David Prater
Ann Reeves

Photography

Couverture: Un fonctionnaire électoral montre un bulletin de vote lors du compte de vote au centre de Lagos, Nigeria, 14 avril 2007, photo de Finbarr O'Reilly / Reuters
Page 2: Un électeur musulman attend pour voter dans le cadre du referendum constitutionnel à Abidjan, Côte d'Ivoire, 23 juillet 2000 – Photo de Yann Latroche / Gamma-Rapho via Getty Images
Page 3: L'ancien président de Mozambique Joaquim Chissano lors du séminaire 'l'Afrique Emergente et la Révolution Mondiale des Affaires' à Barcelone, Espagne, 28 juin 2010 – photo par Casa Africa / Flickr.

Design

Stephan Csikós, La Haye, Pays-Bas

Impression

ImPressed, Pijnacker, Pays-Bas

Pour télécharger le fichier pdf de cette publication ou d'autres publications, veuillez vous rendre sur:
www.nimd.org

A propos des auteurs:

Martin van Vliet a étudié l'anthropologie culturelle et la sociologie du développement à l'université de Leiden où il s'est spécialisé en politique africaine et méthodes de recherche et a écrit sa thèse de fin d'études sur le processus de décentralisation au Mali. De 2004 à 2010, il a travaillé pour l'Institut néerlandais de la démocratie multipartite (NIMD). En plus de diriger des programmes d'appui aux partis politiques au Mali et en Zambie, il a contribué au développement de stratégies génériques d'appui aux partis et publié le manuel du NIMD 'Écrire les autobiographies des Nations: une analyse du processus de réforme constitutionnelle (2009)'. En 2009, il avait reçu une bourse du Ministère des affaires étrangères néerlandais pour entreprendre une thèse au Centre d'études africaines de Leiden. Sa recherche porte principalement sur les mécanismes locaux de responsabilisation dans cinq pays africains ; la participation des députés du Mali à la définition de la responsabilisation ; les transformations dans le système de parti du Mali au cours des dernières décennies ; et les réformes juridiques en cours dans le pays. Il mène régulièrement des missions de conseil pour le Ministère des affaires étrangères néerlandais, des groupes de réflexion et des organisations non gouvernementales et enseigne au sein de plusieurs institutions.

Winluck Wahiu est un expert sur l'élaboration constitutionnelle et le droit constitutionnel comparé auprès de l'International IDEA. En 2008, il a exercé les fonctions de directeur de programme intérimaire pour l'International IDEA au Népal, où il avait aidé à mettre en œuvre un programme destiné à soutenir un processus participatif d'élaboration constitutionnelle alors que le Népal passait de la guerre à la paix et de la monarchie à la République. Auparavant, il avait participé à l'étude et à la rédaction d'un projet de constitution pour le Kenya, qui avait été soumis à référendum en 2005. De 2001 à 2005, il avait acquis une expérience pratique de la mise en œuvre nationale des dispositions relatives aux droits de l'Homme par des stratégies juridiques en tant que directeur du programme africain sur les droits de l'Homme et l'accès à la justice, une initiative des sections kenyane et suédoise de la Commission internationale des juristes. Il avait reçu les éloges de la Société du droit du Kenya en 2004.

Augustine Magolowondo, PhD, est politologue de formation, spécialisé dans les domaines du soutien à la démocratisation, de la coopération au développement, du renforcement des partis politiques, de la décentralisation et de la gestion des conflits, et travaille surtout sur l'Afrique Sub-saharienne. Il est le Coordinateur régional pour l'Afrique à l'Institut néerlandais pour la démocratie multipartite (NIMD). Avant de rejoindre le NIMD Augustine a travaillé comme expert national pour la Coopération technique allemande (GIZ) au Malawi pour des programmes de promotion de la démocratie, de la décentralisation et du dialogue. Il est lauréat 2006 du prix de l'Université Justus-Liebig de Giessen (Allemagne) pour les jeunes chercheurs des pays en développement suite à sa thèse de doctorat de 2005 "Soutien à la démocratisation comme défi à la coopération au développement: une étude comparative des politiques globales de deux agences de développement bilatérales (Allemagne et États-Unis) et de deux agences de développement multilatérales (PNUD et EU) et la manière dont elles sont mises en œuvre au Malawi".

Cette publication présente une série de principes directeurs pour les réformes constitutionnelles à partir d'expériences pratiques de réformes constitutionnelles menées dans un certain nombre de pays (Bolivie, Ghana, Indonésie, Irak, Kenya, Malawi, Zimbabwe et Afrique du Sud). Même si cette étude se concentre d'abord sur le rôle des partis politiques dans les processus d'élaboration constitutionnelle, elle est aussi utile à d'autres acteurs impliqués dans des processus similaires dans la mesure où elle apporte au lecteur un aperçu des phases, caractéristiques, difficultés et principes directeurs communs qui peuvent être adaptés à des contextes nationaux spécifiques.

“J’ai vécu de près la transition démocratique au Chili alors que je vivais dans le pays. Aujourd’hui, dans d’autres régions du monde, de nombreuses personnes descendent courageusement dans la rue pour exiger la liberté politique et la justice économique. Ces pays sont – ou seront – confrontés au besoin d’élaborer de nouvelles constitutions reflétant les idéaux et les espoirs des citoyens ordinaires. Je suis convaincue que la communauté internationale a un rôle utile à jouer pour aider ces pays. Mais la modestie et le respect de l’appropriation du pays sont essentiels. Je me réjouis de la parution de cette publication et je suis convaincue qu’elle apportera une contribution utile aux processus de réforme actuellement en cours dans de si nombreux pays.”

Hon. Kathleen Ferrier

Député au Parlement néerlandais, Ancienne présidente
du Centre d’Études Africaines de Leiden