

L'évolution des institutions politiques mauritaniennes: Bilan et perspectives au lendemain de la réforme constitutionnelle du 25 juin 2006

Omar Ould Dedde Ould Hamady*

Introduction	907
I. Un projet longtemps reporté	909
A. Le monopartisme	909
1. Un parlementarisme de transition	910
2. Le présidentielisme à parti unique dominant	911
B. Le pouvoir militaire	913
1. La confusion constitutionnelle	914
2. L'instabilité politique et la carence démocratique	915
II. Une mise en œuvre imparfaite du projet démocratique (1991-2005)	917
A. Les valeurs fondatrices: <i>Islam vs. Démocratie libérale</i>	920
1. <i>Islam vs. Démocratie libérale</i>	920
2. Raisons et portée d'une ambivalence	922
B. Le système institutionnel instauré par la constitution du 20 juillet 1991	925
1. L'aménagement des pouvoirs public	925
a. La configuration des pouvoirs publics	926
b. Les rapports entre les trois pouvoirs	927
2. Le régime politique instauré	927
III. Le Coup d'État du 3 août 2005, une tentative de relance?	930
A. La réforme constitutionnelle	931
1. Portée de la Réforme Constitutionnelle	932
a. Les mécanismes de l'alternance démocratique au pouvoir	932
b. Le cas de l'article 104	933
2. Limites de la réforme constitutionnelle	936
B. Enjeux et portée de la transition démocratique	940
1. Rendre effectif l'État de droit	941
2. Quel statut constitutionnel pour les forces armées nationales?	943
Conclusion	946
Summary	947

Introduction

Occupant une position charnière entre le monde arabe et l'Afrique noire, la Mauritanie, avec son vaste désert et ses trois millions d'habitants, fait office de pays-frontière ou de trait d'union entre les deux mondes. De par sa position géographique et sa composition humaine¹, le pays pourrait être regardé comme une Afrique en miniature avec des arabes (communément appelés maures) au nord et à

* Doctorant à l'Université Paris XI (Collège d'Études Internationales, EA 2712). Le manuscrit a été terminé le 15 novembre 2006.

¹ P.-R. Baduel, Mauritanie 1945-1990 ou l'État face à la Nation, *Revue du Monde Musulman et de la Méditerranée*, no. 54, 1989, 11-51.

l'Est, et des négro-africains au Sud et à l'Ouest. Il est aussi représentatif de l'Afrique avec son lot de coups d'État et de promesses de développement non tenues. Il en est, enfin, représentatif par sa jeunesse aussi bien démographique que politique.

Dans ses frontières actuelles, la Mauritanie existe depuis le 29 juin 1900 grâce à un traité franco-espagnol signé à Paris pour permettre à la France la jonction de ses colonies en Afrique du nord avec ses possessions en Afrique Occidentale Française (ci-après AOF)². L'annexion du territoire par la France ne prendra fin qu'en 1935, période pendant laquelle la Mauritanie connut le statut de "territoire civil d'AOF" en 1904, puis celui de "colonie" rattachée au gouvernement général de l'AOF en 1920. Sans tradition politique particulière et peu familier des pouvoirs centralisateurs – la dernière forme de pouvoir institutionnel fut celle des "Émirats"³ du XVIIIème siècle – le pays devait s'ouvrir à la vie politique moderne dans le cadre de l'évolution institutionnelle de la France métropolitaine suite à l'adoption de la constitution du 27 octobre 1946⁴.

Sous l'empire de cette constitution, la Mauritanie devient un "territoire d'outre-mer" dans le cadre de "l'Union française" et est appelée à élire son représentant à l'Assemblée Nationale française ce qui permit au pays de vivre les premières élections politiques de son histoire successivement en 1946, 1951 et 1956⁵. Les trois échéances mirent en lice deux courants considéré comme "progressiste" car opposé à l'administration française, (le parti de l'Entente), et un autre "conservateur", car regroupant essentiellement des chefferies traditionnelles alliées à l'administration coloniale ainsi que des jeunes cadres issus de l'école française, (l'Union Progressiste Mauritanienne, ci-après U.P.M.). Si l'Entente remporta les élections de 1946, l'U.P.M. remporta toutes les élections suivantes.

Après avoir connu le statut d'autonomie interne grâce à la loi-cadre du 23 juin 1956, la Mauritanie obtint son indépendance le 28 novembre 1960 en total accord avec la France. Elle est, alors, dirigée par Me. M o c t a r o u l d D a d d a h, président du Parti du Rassemblement mauritanien (PRM) résultant de la fusion de son ancien parti, l'UPM, avec l'Entente et le Bloc Démocratique de Gorgol (BDG, nationalistes négro-mauritaniens). En accédant à la souveraineté internationale, le pays reposait ainsi sur un équilibre fragile entre ethnies différentes n'hésitant pas à exprimer leurs revendications particularistes à travers des mouvements centrifuges. Cette fragilité interne était doublée d'une fragilité externe mettant en cause l'existence même du pays à travers les revendications marocaines tendant à annexer purement et simplement la Mauritanie comme partie intégrante du royaume chérifien. Mais le

² A.S.O. B o u b o u t t, L'évolution des institutions de la République Islamique de Mauritanie, *Revue du Monde Musulman et de la Méditerranée*, no. 54, 1989, 130-139.

³ Confédérations d'ensembles tribaux dans différentes régions du pays.

⁴ Ph. M a r c h e s i n, L'éveil de la Mauritanie à la vie politique moderne, *Revue mauritanienne de droit et de l'économie*, 1987, no. 2-3 (respectivement, 4-6 et 12-6).

⁵ B o u b o u t t (note 2), 131.

27 octobre 1961, le pays fut admis à l'ONU grâce à un deal entre l'URSS et le bloc occidental en contrepartie de l'adhésion de la Mongolie Extérieure⁶.

Pays discret dans l'actualité internationale, la Mauritanie fut ramenée sous les feux de la rampe, depuis l'été 2005, suite à un coup d'État militaire. Celui-ci mit fin à une expérience démocratique entamée au début des années 1990 mais dont la gestion fut monopolisée par le pouvoir en place⁷ et qui est devenue plus qu'hypothétique depuis que le pays a renoué avec un passé qu'il pensait enterré à jamais: celui des coups d'État et des révolutions de palais.

Le nouveau Conseil Militaire pour la Justice et la Démocratie (nom de la nouvelle instance dirigeante du pays, ci-après CMJD) a annoncé son intention de garder le pouvoir pendant deux ans afin de mettre en œuvre les réformes qu'il entend engager.

Pour inscrire cette entreprise dans le cadre de l'évolution des institutions politiques mauritaniennes, nous rappellerons le cheminement difficile du pays vers une vie démocratique qui aura été longtemps reportée (I) avant de connaître, grâce au "vent de l'Est", une mise en œuvre imparfaite au début des années 1990 (II). Les blocages rencontrés depuis lors, justifieront l'action du CMJD dont l'entreprise se veut une tentative de relance d'un projet démocratique agonisant (III).

I. Un projet longtemps reporté

Si l'indépendance de la Mauritanie fut proclamée sous un système parlementaire pluraliste, celui-ci n'a pas tardé à être abandonné au profit du présidentielisme et du parti unique (A), dont la carence démocratique sera la raison avancée par les militaires pour le renverser le 10 juillet 1978 (B).

A. Le monopartisme

Le parlementarisme hérité de la puissance coloniale fut rapidement abandonné au profit d'un présidentielisme à parti unique dominateur. En abandonnant la constitution parlementaire de 1959 (1.), le gouvernement a opté pour un présidentielisme dont la rigidité fut accentuée par la constitutionnalisation du parti unique (2.).

⁶ Idem, 131.

⁷ A. Antil, Les élections en Mauritanie au risque du local, Cahiers de LEDRA, 2003, accessible également sur <<http://infodoc.info.unicaen.fr/adret/txtantil.pdf>> (accédé le 25/01/2006).

1. Un parlementarisme de transition

La constitution du 22 mars 1959⁸ mettait en place un régime parlementaire pluraliste. Elle instaurait “une République Islamique de Mauritanie, (...) un État républicain, indivisible, démocratique et social”. Tout en affirmant les droits de l’homme et les principes de la démocratie tels que définis par la déclaration de 1789 et complétés par le préambule de la constitution française de 1946, elle déclarait que “la religion du peuple est la religion musulmane” et imposait un serment religieux aux ministres et députés.

Concernant l’aménagement des pouvoirs publics, la constitution de 1959 instaurait une séparation souple entre le pouvoir législatif exercé par l’Assemblée Nationale (article 17) et l’exécutif exercé par le Gouvernement (article 12). La collaboration entre les deux pouvoirs était doublée de leur révocabilité mutuelle (article 38). Ces rapports caractéristiques de tout régime parlementaire sont complétés par “l’indépendance de l’autorité judiciaire” (art. 43).

L’influence du constitutionalisme français sur ce “parlementarisme rationalisé” se manifestait à travers la délimitation du domaine de la loi (article 26) et l’initiative de celle-ci concurremment accordée aux parlementaires et au gouvernement (article 28). Une commission constitutionnelle devait veiller sur l’équilibre résultant de cet aménagement (articles 41 et 42). Par ailleurs l’article 9 de la constitution accordait la liberté de formation et d’action des partis et groupements politiques “sous réserve de respecter les principes démocratiques et de ne pas porter atteinte par leur objet ou par leur action à la souveraineté nationale et à l’indépendance de la République”.

Suivant le schéma décrit par le Pr. G. Conac⁹, la Constitution de 1959 n’aura été que transitoire, un passage dans la “métamorphose du système colonial¹⁰”. Elle s’est révélée être une véritable technique de décolonisation permettant aux puissances colonisatrices de léguer le pouvoir à des autorités locales issues des élections.

Faisant écho à un mouvement généralisé dans les pays nouvellement indépendants bannissant le parlementarisme au nom de la nécessité d’un État fort capable d’affronter les défis de la construction des nations nouvelles et de transcender les clivages ethniques, Moctar ould Daddah initiera rapidement le mouvement vers un régime présidentieliste. L’argument des nécessités de cohésion et d’unité nationales était d’autant plus facile à défendre que la Mauritanie luttait encore pour sa reconnaissance internationale et que les ambitions marocaines étaient explicites et traduites par des mouvements faisant allégeance au trône Alaouite, alors que d’autres mouvements, notamment négro-africains, restaient sensibles aux appels d’un certain panafricanisme.

⁸ J.O.R.I.M., 1959, 10.

⁹ G. Conac, Les processus démocratiques en Afrique, in: G. Conac (dir.), L’Afrique en transition vers le pluralisme politique, Paris 1993, 12.

¹⁰ J.L. Balans, Le système politique mauritanien, in: Introduction à la Mauritanie, Paris 1979, 279 et ss.

Sans revenir ici sur les thèses justificatives du présidentielisme¹¹, nous mentionnerons tout simplement, que dans le contexte mauritanien, le débat sur les vertus du parlementarisme ou du présidentielisme était conditionné par des arrière-pensées liées à la lutte pour le pouvoir. Si le jeune président voyait dans le présidentielisme le seul régime lui permettant d'asseoir son autorité sur l'ensemble de la vie politique, les notabilités traditionnelles voyaient – à juste titre – dans le parlementarisme le seul système leur permettant de garder un peu d'influence¹². Toutefois, et “contre vents et marée¹³”, Moctar Ould Daddah imposa le passage au présidentielisme.

2. Le présidentielisme à parti unique dominant

Dès le mois de mars 1960, un crédit de la Banque International pour la Reconstruction et le Développement (B.I.R.D.) avait permis au pays d'entamer l'exploitation des mines de fer et de conforter ainsi l'assise économique de l'État¹⁴. Sur le plan politique, le PRM comptait comme seule opposition la Nahdha (Renaissance, nationaliste arabe) dissoute en 1959 et dont les leaders libérés en 1961 apporteront leur caution au pouvoir en place.

C'est dans ce contexte qui lui est largement favorable, que Moctar Ould Daddah promulguera la deuxième constitution de la République Islamique de Mauritanie le 20 mai 1961¹⁵. Elle se réfère comme sa devancière à la Déclaration des Droits de l'Homme de 1789 et maintient le multipartisme. En revanche le présidentielisme y est au rendez-vous avec une séparation rigide des pouvoirs exécutif et législatif et une nette prépondérance du premier. Le président de la République chef de l'État est élu au suffrage universel direct¹⁶.

Pour mieux façonner le paysage politique, le président Ould Daddah réunit, dès son élection, un congrès à Aleg dit de “l'unification” qui verra la fusion de son propre parti, le PRM, avec la Nahdha et l'Union des Nationalistes Mauritaniens (U.N.M., nationalistes négro-mauritaniens) donnant naissance au Parti du Peuple Mauritanien (ci-après, PPM)¹⁷. Une révision constitutionnelle, en date du 12 février 1965, constitutionnalisera le parti unique. L'article 9 de la constitution, autrefois garant du caractère pluraliste de la démocratie mauritanienne, disposait, désormais,

¹¹ J. Gicquel, Le présidentielisme négro-africain: l'exemple camerounais, in: Mélanges G. Burdeau, Paris 1977, 701-726.

¹² Ph. Marchesin, Origine et évolution des partis et groupes politique, in: Politique africaine, no. 55, octobre 1994, 22.

¹³ La Mauritanie, contre vents et marées, titre des mémoires de l'ancien Président M. Moctar Ould Daddah, Paris 2003.

¹⁴ Bouboutt (note 2), 132.

¹⁵ Loi no. 61-095 modifiant la loi du 22 mars 1959 portant Constitution de la République Islamique en Mauritanie, J.O.R.I.M., no. 59 du 3 juin 1961, 171-174.

¹⁶ J.-C. Arnaud, Institutions politiques mauritaniennes, Nouakchott 1975, 22 et ss. M.-T. Ould Daddah, Cours de droit constitutionnel mauritanien, Nouakchott 1964, 54 et ss.

¹⁷ Marchesin (note 12), 22-23.

que “le parti du peuple mauritanien, né de la fusion des partis nationaux existant au 25 décembre 1961 est reconnu comme l’unique parti de l’État¹⁸”.

Suivant une mode largement pratiquée dans les pays africains nouvellement indépendants, le PPM monopolise rapidement la vie politique nationale. La constitution lui reconnaissant un rôle de conception et de direction, il rassemble toutes les forces vives de la nation et relègue le parlement et le gouvernement au rang de simples exécuteurs des décisions de son Bureau Politique National présidé, naturellement, par M. M o c t a r O u l d D a d d a h. Le parti unique est célébré par les organes officiels de propagande comme étant “le creuset où se forge l’unité nationale par le combat incessant qu’il mène contre tous les particularismes. Il permet la réalisation de l’œuvre de construction nationale en même temps qu’il contribue à faire de chaque mauritanien un citoyen responsable¹⁹”.

Toutefois, il ne réussira pas, à transcender les particularismes, et encore moins à diminuer l’influence des solidarités tribales et des notabilités traditionnelles. Celles-ci ont réinvesti le parti en occupant ses postes d’influence. La question ethnique sera omniprésente et la question de la cohabitation entre les différentes communautés du pays se pose avec acuité avant de se cristalliser dans les émeutes de 1966²⁰. En effet, la mise en application des lois du 30 janvier 1965 relatives à l’arabisation provoquera des affrontements ethniques violents faisant 6 morts et quelques 70 blessés²¹.

Si ces événements ont pris pour motif le statut des langues dans le système éducatif national, leur enjeu véritable était, avant tout, la place de chaque ethnie dans le nouvel État mauritanien. C’est, d’ailleurs, de ces événements que date le premier manifeste politique des négro-mauritaniens publié par 19 cadres noirs posant la question nationale en des termes particulièrement virulents²².

Par ailleurs, la contestation du régime se prolonge et s’intensifie. La grève des travailleurs de la société des Mines de Fer de Mauritanie (MIFERMA) réprimée dans le sang permet à l’opposition de se structurer autour du Mouvement National Démocratique (le MND d’inspiration Maoïste) puis du PKM (le Parti des Kadihines “prolétaires” de Mauritanie). Au même moment des mouvements nationalistes arabes d’inspiration Baathiste et Nasseriste commencent à voir le jour.

L’habileté de M o c t a r O u l d D a d d a h aura résidé dans sa capacité à contourner cette opposition en se plaçant à sa gauche. C’est ainsi qu’il procède à la révision des accords militaires avec la France en 1972, à la création d’une monnaie nationale en 1973 et à la nationalisation de la MIFERMA en 1974. Ces mesures populaires permettront au PPM de recevoir des vagues d’anciens opposants à l’occasion de son congrès de 1975 dit “Congrès de la Clarification”.

¹⁸ F. D e C h a s s e y, *Mauritanie, 1900-1975, de l’ordre colonial à l’ordre néo-colonial entre Maghreb et Afrique noire*, Paris 1978, 271 et ss.

¹⁹ *Le Peuple*, journal du PPM, édition du 1^{er} août 1966.

²⁰ B a d u e l (note 1), 26.

²¹ *Idem*.

²² Voir B a d u e l (note 1), 26.

Fort de ses réussites, le pouvoir se met, alors, à découvrir des thèmes de plus en plus mobilisateurs comme “la voie mauritanienne au développement”, “le retour aux valeurs de l’Islam” ou aussi “la voie de l’authenticité”²³. Mais la rhétorique autour du thème de “la réunification” se révélera fatale pour le pouvoir de Ould Daddah. En signant les accords de Madrid du 14 novembre 1975, en vertu desquels le pays partageait le Sahara occidental avec le Maroc, le pouvoir s’était lancé, en effet, dans sa dernière aventure politique, celle qui le mènera à sa perte²⁴.

L’Algérie et le POLISARIO²⁵ ayant choisi de concentrer leurs attaques sur la Mauritanie pour l’obliger à sortir de la guerre et pour isoler le Maroc par la même occasion, ont réussi leur pari. Obligée d’augmenter sans cesse ses dépenses militaires, la Mauritanie voit 60 % des crédits nouveaux aller à l’effort de guerre en 1976, et la part de la défense nationale dans le budget du pays atteindre 40 % en 1977²⁶. En trois ans, l’effectif des forces armées nationales est passé de 3000 en 1975 à 18000 en 1978²⁷. Des forces qui se rendront compte, rapidement, de leurs capacités de nuisance ... internes. Conjugués avec les effets d’une sécheresse sévère, la chute des cours internationaux du fer et l’inflation mondiale, ces facteurs ont conduit à une crise de confiance aiguë qui a vu la seule institution structurée du pays s’emparer du pouvoir pour en opérer le redressement: le 10 juillet 1978, un coup d’État militaire dirigé par des officiers supérieurs de l’armée nationale, notamment mécontents de la marginalisation de leurs tribus et régions par le pouvoir en place, a évincé Me. M o c t a r O u l d D a d d a h mettant ainsi fin à 18 ans de pouvoir civil et de parti unique²⁸.

B. Le pouvoir militaire

En s’emparant du pouvoir le 10 juillet 1978, les militaires s’étaient fixé pour objectif de sortir le pays de la guerre du Sahara, de redresser la situation économique et sociale et d’instaurer un régime réellement démocratique²⁹. Mais leur règne, qui s’étend jusqu’à l’ouverture démocratique de 1991, sera marqué par l’instabilité politique et institutionnelle (1). La carence démocratique et les archaïsmes du pouvoir militaire seront l’objet d’une tentative d’adaptation au début des années 1990 (2).

²³ B o u b o u t t (note 2), 133-134.

²⁴ P.-R. B a d u e l, La Mauritanie dans l’ordre internationale, *Politique africaine*, no. 55, 1994, 11-19.

²⁵ Front de Libération du Sahara Occidental et du Rio d’Oro.

²⁶ B a d u e l (note 1), 31.

²⁷ Idem.

²⁸ B o u b o u t t (note 2), 134 et ss.

²⁹ Idem, 136.

1. La confusion constitutionnelle

Avec l'arrivée des militaires, la Mauritanie entame une longue traversée de désert marquée par une confusion constitutionnelle due à une succession de chartes constitutionnelles adoptées au gré des luttes intestines des chefs de l'armée. Ainsi en moins de six ans, le pays a connu cinq³⁰ chartes constitutionnelles³¹ et un projet de constitution républicaine et parlementaire qui n'aura pas l'occasion d'être soumis au referendum³². Cette situation a conduit un constitutionnaliste mauritanien à parler, à cet égard, d'"inflation constitutionnelle"³³. Nous exposerons les traits les plus marquants de ces chartes, en insistant sur la dernière d'entre elles, celle du 9 février 1985 qui est restée en vigueur pendant plus d'une décennie.

Les différentes Chartes constitutionnelles commencent par un préambule se référant "à la toute puissance d'Allah" et affirmant la volonté des "forces armées nationales" de "respecter tous les engagements internationaux pris au nom de l'État et d'adhérer aux principes consacrés par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, la Charte des Nations Unies, l'Organisation de l'Unité africaine et la Ligue des États Arabes". Ensuite, elles procèdent à l'abrogation "des dispositions de la constitution du 20 mai 1961 relatives à l'exercice du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif"³⁴ tout en affirmant leur propre caractère provisoire dans l'attente de la "mise en place d'institutions démocratiques".

Sur le plan institutionnel, les différentes chartes constitutionnelles de l'ère militaire abordent laconiquement³⁵ les rapports entre les pouvoirs publics. Elles mettent en place un organe suprême détenteur des deux pouvoirs législatif et exécutif qu'est le Comité Militaire de Redressement National (devenu depuis la Charte de 1979 le Comité Militaire pour le Salut National, ci-après le CMSN). Le partage des responsabilités au sein du CMSN est précisé par son règlement intérieur qui consacre une prééminence exceptionnelle de son chef doté de divers privilèges et dont la désignation n'obéit ni aux règles de la hiérarchie militaire ni à celles de l'ancienneté. Seul l'argument de la force par lequel un officier placerait ses pairs devant le fait accompli semblait servir de règle.

³⁰ Ainsi, il y eut celle du 10 juillet 1978, une charte du 6 avril 1979, deux Chartes en 1980 (celle du 4 janvier et celle du 12 décembre), suit la Charte du 25 avril 1981 et enfin la Charte du 9 février 1985.

³¹ La succession de Chartes était aussi courante que celle des "pronunciamientos". En effet, chaque nouvel homme fort s'est cru obligé de promulguer une nouvelle Charte constitutionnelle pour "marquer" sa venue.

³² Une tentative de Coup d'État militaire soutenu par le Maroc conduira à une crispation du pouvoir qui fait démettre le gouvernement civil et convoque un premier ministre militaire.

³³ A.S.O. B o u b o u t t, Regard sur la Charte constitutionnelle du 9 février 1985, in: RMDE, no. 2, 1987, 31.

³⁴ Sur l'étendu de cette abrogation, voir l'article précité de B o u b o u t t.

³⁵ Seule la Charte du 9 février 1985 atteint les 20 articles.

2. L'instabilité politique et la carence démocratique

La succession des chartes constitutionnelles n'est qu'un indice parmi d'autres sur l'instabilité politique et les retournements d'alliances internes et externes ayant marqué la période militaire. En six ans de pouvoir militaire, la Mauritanie a connu quatre présidents de la République: le colonel Ould Mohamed Saleck, Ould Ahmed Louly, Ould Haïdalla et enfin le Colonel Ould Sid'ahmed Taya.

Le 5 août 1979, un accord de paix définitive est conclu avec le Front POLISARIO en vertu duquel la Mauritanie devait se retirer définitivement de ce conflit, retirer ses troupes du Sahara Occidental et observer une politique de neutralité totale. Mais cet accord ne connut qu'un succès relatif: le pays continuera de subir les soubresauts de ce conflit du fait de sa proximité géographique, du bipolarisme qu'il cristallise dans la région, de son intérêt mondial, et surtout, en vertu de la présence des deux côtés de la frontière des mêmes ensembles tribaux. Les militaires vont alterner successivement l'alliance avec le Maroc et l'Algérie et reconnaîtront la République Arabe Sahraoui Démocratique (RASD) en 1984 avant d'adopter une neutralité stricte.

Sur le plan interne, les militaires tentèrent par divers moyens de combler le vide politique laissé par la disparition du parti unique. D'abord, en instituant un Conseil Consultatif National³⁶ resté lettre morte, puis, en nommant un gouvernement civil³⁷ avec à sa tête M. Sid'Ahmed Ould Bnejara qui publia un projet de constitution parlementaire mais qui sera emporté par la tentative de coup d'État militaire du 16 mars 1981, et enfin en créant les Structures d'Éducation des Masses (ci-après SEM). Cette dernière fut organisation présentée comme "une école de civisme, de responsabilité et de liberté, de façon à préparer la population à l'exercice effectif et responsable de la vie politique"³⁸. L'éviction de leur initiateur, le Président Ould Haïdalla en 1984, plongea les SEM, toutefois, dans un coma profond. Son successeur, le colonel Ould Taya procédera à l'organisation d'élections municipales à partir de 1986 toujours pour combler le vide politique.

Parallèlement à la vie politique officielle rythmée par les SEM et le CMSN, la Mauritanie des colonels affrait "un paysage politique bigarré"³⁹ – selon l'expression de Ph. Marchesin – où les mouvements politiques clandestins s'inscrivaient dans une opposition plus ou moins ouverte à des militaires alternant répression et compromis. Ainsi pouvait-on distinguer dans le milieu nationaliste arabe les Baathistes et les nasséristes alors que les nationalistes négro-africains fusionnent dans les Forces de Libération Africaines en Mauritanie (FLAM). En même temps, un mouvement islamiste commence à voir le jour alors que les anciens transfuges du MND

³⁶ Ordonnance no. 70-060 du 29 mars 1979, JORIM du 25 avril 1979.

³⁷ Bouboutt (note 2), 134 et ss.

³⁸ Le Monde du 17-18 janvier 1982, cité par Ph. Marchesin, "La démocratisation en Mauritanie (1978-1991), fin de la traversée du désert?", in: Conac (note 9), 332.

³⁹ Marchesin (note 12), 25.

animaient l'Alliance pour une Mauritanie Démocratique (AMD) qui était à l'origine de la tentative de coup d'État de mars 1981. Enfin, les Haratines, anciens esclaves, expriment leur quête de liberté à travers le mouvement El-Hor (l'Homme libre). Mais au-delà de cette effervescence politique apparente "qui ne concerne en réalité qu'une faible partie de la société et consiste principalement en jeux politiques factionnels, le pouvoir prétorien est avant tout marqué par un regain des logiques verticales, d'inspiration tribale et ethnique"⁴⁰.

La revendication Haratine au début des années 1980 a été partiellement, mais rapidement, satisfaite avant de revenir avec force au milieu des années 1990. En effet, dans le cadre de l'application des lois de la charia sous le président Ould Haïdalla (1980-1984), une (énième) loi portant abolition de l'esclavage est promulguée en 1981 suivie d'une réforme foncière. Plusieurs membres de la communauté Haratine accèderont à des postes de responsabilité, notamment comme membres du gouvernement.

Du côté des nationalistes arabes, on note le renforcement du processus d'arabisation de l'enseignement et de l'administration, et surtout la mainmise presque totale de ces milieux, notamment nasséristes, sur l'administration territoriale et les organes de presse.

Sur le plan ethnique, la mise en application d'une nouvelle réforme du système éducatif renforçant un peu plus la place de l'arabe en 1979, provoque des troubles intercommunautaires. La publication par le mouvement des FLAM d'un Manifeste du négro-mauritanien opprimé en 1986 faisant un procès sans appel du système en place est suivie, un an plus tard, d'une tentative de coup d'État menée par des militaires appartenant à la même organisation. Trois putschistes furent condamnés à la peine capitale et exécutés alors que d'autres sont envoyés en prison, notamment vers le bagne de Oualata où plusieurs d'entre eux mourront dans des circonstances particulièrement atroces⁴¹.

Le conflit sénégal-mauritanien, éclaté en 1989 et qui a donné lieu à des violences ethniques à Dakar et à Nouakchott contre les ressortissants de chacun des deux pays avant qu'un pont aérien ne soit créé pour les rapatrier, aura dans le contexte mauritanien un prolongement dramatique. L'administration, dominée par les nationalistes arabes d'obédience nassériste⁴², saisira l'occasion pour "résoudre" le problème noir en Mauritanie en rapatriant près de 70000 négro-mauritaniens vers le Sénégal dont 20.000 seraient toujours réfugiés dans ce pays selon le HCR⁴³.

⁴⁰ Idem, 26.

⁴¹ Voir le Rapport annuel d'Amnesty international pour les années 1987-1992.

⁴² Des leaders de cette mouvance démissionnaires du Parti au pouvoir en 1997 reconnaîtront que pendant ces événements "le discours qui était tenu aux masses et la méthodologie utilisée pour l'amener à soutenir le pouvoir sont les nôtres". Cf. leurs différentes déclarations à la presse publié sur <<http://www.ufpweb.org/opinion/Debats/nasr/mndnasseriens1.htm#La%20periode%20sombre%201989-1991%20:%20les%20responsabilités%20des%20nassériens%20et%20la%20question%20nationale%20en%20mauritanie>> (accédé le 13/09/2006).

⁴³ Cf. les déclarations des responsables du HCR dans la région à l'occasion de la journée internationale des réfugiés en 2006 (20 juin) ainsi que les documents suivant du HCR et du Club de Madrid

Mais la question ethnique atteint son paroxysme lorsque, en novembre 1990, le pouvoir militaire s'en prend aux négro-mauritaniens, spécialement dans les rangs de l'armée. Les organisations de défense des droits de l'Homme évoquent le chiffre de 310 militaires tués de façon extrajudiciaire⁴⁴, un crime commis dans l'impunité la plus totale et dont les auteurs bénéficieront d'une amnistie pleine et entière en 1993. C'est dans ce contexte que le pouvoir est amené à s'engager dans un processus de démocratisation.

II. Une mise en œuvre imparfaite du projet démocratique (1991-2005)

Une des questions les plus classiques concernant le processus démocratique en Mauritanie est celle de son origine: S'agit-il d'une évolution "logique" des institutions politiques mauritaniennes et conformément au calendrier fixé par les militaires, ou bien, à l'inverse, s'agit-il d'une adaptation⁴⁵ à la donne internationale et à une pression externe devenue menaçante. La question est rarement innocente: La réponse qui lui est donnée conditionne souvent l'appréciation finale de l'auteur concluant à un simple ravalement de façade quand il part de la thèse des facteurs externes, et à une démocratisation véritable quand il part de la thèse contraire.

Pour les tenants de la thèse des facteurs internes, la démocratisation annoncée le 15 avril 1991 vient honorer une promesse tenue par les forces armées depuis le 10 juillet 1978. Elle couronne "naturellement" un "processus évolutif"⁴⁶ entamé avec les SEM et l'organisation de différentes élections municipales en plusieurs étapes: c'est en quelque sorte la démocratie "au rythme des caravanes"⁴⁷.

Malgré son apparente cohérence, cette thèse ne résiste pas à l'analyse. Elle ne fait que reprendre la propagande officielle et permet de justifier, en inscrivant ce processus dans une dynamique purement interne, le refus des mécanismes mis en œuvre dans d'autres pays africains et revendiqués, un moment, par la classe politique mauritanienne (conférence nationale, assemblée constituante, gouvernement d'unité nationale etc.)

<<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/statistics/openssl.pdf?tbl=STATISTICS&id=3bfa33154>>; <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/openssl.pdf?tbl=RSDCOI&id=3ae6a5ba10>>; <http://www.clubmadrid.org/cmadrif/fileadmin/06AvrMauritania_Francais.pdf#search=%22Rapport%20de%20la%20mission%20d%E2%80%99%C3%A9valuation%20du%20Club%20de%20Madrid%22> (accédés le 13/09/2006).

⁴⁴ Voir Agir Ensemble pour les Droits de l'Homme, Rapport de mission, Mauritanie, 2-15 décembre 1992.

⁴⁵ C'est la thèse majoritaire, voir notamment, M.M.O. Mohamed Saleh, Pour une évaluation non partisane du processus démocratique en Mauritanie, Al-Bayane, no 16 de 1-7 Avril 1992, et Marchésin (note 38), ainsi que notre étude, L'expérience démocratique en Mauritanie sous la constitution du 20 juillet 1991, (en langue arabe), mémoire de fin d'études soutenu à la Faculté des Sciences Juridiques et Economiques de l'Université de Nouakchott, juin 1998.

⁴⁶ A.S.O. Bouboutt, La Mauritanie en quête de démocratie, in: Conac (note 9), 344-345.

⁴⁷ F. Soudan cité par Bouboutt, idem.

D'abord, il faut se rappeler le contexte consécutif à la chute du mur de Berlin qui a permis aux pays occidentaux d'imposer le pluralisme politique et le libéralisme économique à des partenaires dépendants. Ensuite, la thèse des facteurs internes qui dénote une capacité remarquable à prévoir ... le passé, ne rend pas compte de la réalité des faits en les plaçant dans un processus "évolutif". Les SEM ont été surtout un appareil de contrôle de la population et un relais à la propagande du régime avec leurs rituelles manifestations "spontanées" célébrant la moindre décision militaire⁴⁸. Quant aux élections municipales, étroitement encadrées par le pouvoir, elles ont permis, essentiellement, de donner une expression institutionnelle à l'influence des notabilités traditionnelles⁴⁹. Elles étaient, également, l'occasion de consacrer la rupture ethnique en excluant les négro-africains. La révocation du maire de NKTT par simple décision administrative montrait, si besoin était, les limites de l'ambition démocratique portée par ces municipales. Enfin, si un calendrier de démocratisation existait, force est de constater que le contexte n'a jamais été aussi défavorable au pouvoir en place qu'en ce printemps de 1991. Encore pris dans les répercussions de son conflit avec le Sénégal, confronté à une situation instable sur ses frontières à l'Est et aux répercussions du conflit du Sahara au nord, le pouvoir en place était également isolé sur le plan international à cause de son attitude lors la guerre du Golfe. Tout ceci était doublé d'une crise de légitimité interne aggravée par l'épuration ethnique orchestrée dans les rangs de l'armée en 1990-1991.

Au même moment, les pressions internationales ont commencé à se faire insistantes. D'abord, la France, par la voix de François Mitterrand s'exprimant au 16ème sommet franco-africain tenu à La Baule les 19-20 juin 1990, annonça que l'aide française sera désormais conditionnée par l'ouverture démocratique. On fera comprendre aux invités africains que la démocratie avait des caractéristiques bien précises: "système représentatif, élections libres, multipartisme, liberté de la presse, indépendance de la magistrature, refus de la censure⁵⁰." Ceux qui ont essayé de plaider le "particularisme africain" l'ont appris à leurs dépens. Il en est ainsi du Général Moussa Traoré du Mali qui sera renversé par un coup d'État militaire en mars 1991. Parallèlement, la Banque Mondiale et le Fond Monétaire international demandent explicitement au gouvernement mauritanien d'avancer plus rapidement vers la démocratie et l'État de droit⁵¹. Se sentant davantage en sécurité et se rendant compte du caractère inéluctable de la transition démocratique, notamment grâce à

⁴⁸ Marchesin (note 38), 332-333.

⁴⁹ Idem, 334.

⁵⁰ A. Bourgi, François Mitterrand et la démocratie en Afrique, le discours de La Baule, huit ans après, CERRI <http://helios.univ-reims.fr/Labos/CERI/Mitterrand_et_la_democratie_en_Afrique.htm> (accédé le 23/12/2005).

⁵¹ Marchés Tropicaux et Méditerranéens, décembre 1990, cité par A.S.O. Bouboutt, La construction de l'État de droit en Mauritanie. Enjeux, stratégies, parcours, in: A. Mahiou (dir.), L'État de droit dans le monde arabe, Paris 1997, 304.

la pression internationale, une partie de l'intelligentsia mauritanienne commença à publier des lettres ouvertes en faveur de la démocratisation de la vie politique⁵².

Pris dans la tourmente, le pouvoir en place essaie de retarder l'échéance démontrant ainsi, non seulement que la démocratisation n'était pas sur son agenda, mais qu'en plus, il lui vouait une aversion profonde. Les organes officiels de propagande se sont ainsi déchaînés contre ce qu'ils appelaient "la démocratie des complots"⁵³, "prétendu remède à tous les maux" exigée par certains mauritaniens dans des lettres ouvertes dont "les auteurs apparents ne sont que des acteurs qui répondent aux instructions qu'ils reçoivent (de l'étranger)"⁵⁴. Le discours des médias officiels traduisait alors l'esprit de la "forteresse assiégée"⁵⁵ régnant dans les cercles du pouvoir, et la revendication démocratique trouve sa place naturelle parmi "les complots successifs qui relèvent d'une volonté ferme de nuire, autant que cela se peut, à notre peuple"⁵⁶. Et les médias officiels de découvrir que "les véritables problèmes de notre peuple demeurent ceux de la famine, de l'ignorance et du sous-développement"⁵⁷!

Se rendant compte des limites de cette campagne, le gouvernement essaiera de contourner la demande démocratique en créant un Conseil Économique et Social qui disparaîtra aussitôt le pluralisme instauré. Une visite "particulièrement opportune"⁵⁸ – selon l'expression du Pr. Bouboutt – du ministre français des affaires étrangères à Nouakchott, au début du mois d'avril, fera comprendre au régime en place qu'il ne peut y avoir d'autres formules que celle du multipartisme et des élections. Le sort réservé au voisin malien, le général Traoré – renversé par un coup d'État intervenu après plusieurs jours de révolte populaire réprimée dans le sang – était certainement un argument persuasif.

C'est à ce moment que le président de la République se décidera à annoncer le 15 avril 1991, à l'occasion du Îd-El-Fîr⁵⁹ que "conformément au désir d'un grand nombre de nos compatriotes, un referendum sera organisé pour adopter une constitution et ce, avant la fin de l'année en cours"⁶⁰.

En faisant cette annonce, le Président Ould Taya avait fixé un calendrier d'événements⁶¹ lui permettant de garder l'initiative et de mener la transition à son rythme. En moins de six mois, l'opposition devait s'organiser en partis politiques, aller à la rencontre des populations, négocier ses candidatures et alliances pour af-

⁵² U. Clausen, *Demokratisierung Mauritaniens, Einführung und Dokumente*, Hamburg 1993, 232.

⁵³ Titre de l'éditorial du journal gouvernemental Cha'ab du 5 janvier 1991.

⁵⁴ Éditorial Cha'ab, idem.

⁵⁵ Mohamed Saleh (note 45).

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ La version arabe du même éditoriale.

⁵⁸ Bouboutt (note 51), 304.

⁵⁹ La fête religieuse marquant la fin du mois de Ramadan.

⁶⁰ Discours du président de la République du 28 novembre 1990, Cha'ab du 28-29 et 30 novembre 1990, 24.

⁶¹ Antil (Anm. 7).

fronter une kyrielle d'échéances: referendum constitutionnelle en juillet 1991, élections présidentielles en janvier 1992, législatives en mars suivant et sénatoriales en avril de la même année.

Le 12 juillet 1991, un referendum constitutionnel fut organisé sur un texte rédigé par un "cénacle de juristes nationaux"⁶² désignés par le pouvoir. La nouvelle constitution est adoptée par 97,94 % des voix avec un taux de participation officiel de 85,34 % et est promulgué⁶³ le 20 juillet suivant. Elle sera suivie, cinq jours plus tard, de deux ordonnances relatives à la liberté de la presse et aux partis politiques⁶⁴.

Le cadre constitutionnel et politique de cette expérience se décline à travers les valeurs fondatrices de la Constitution (A) d'une part, et d'autre part, à travers l'aménagement qu'elle instaure des pouvoirs public et le régime politique qu'elle met en place (B).

A. Les valeurs fondatrices: *Islam vs. Démocratie libérale*

La constitution de 1991 est marquée par la référence aussi bien aux valeurs de l'Islam qu'à celles de la démocratie libérale (1). Une dualité dont il convient d'apprécier les raisons et la portée (2).

1. *Islam vs. Démocratie libérale*

Dés le préambule, la formule religieuse "au nom de dieu, le clément miséricordieux" ouvre le texte constitutionnel dans lequel le peuple mauritanien proclame sa confiance "dans la toute puissance d'Allah, (...) son attachement à l'Islam" et son intention de bâtir "une société respectueuse des préceptes de l'Islam seule source du droit".

Dans le corps de la constitution, la Mauritanie est définie comme "une République Islamique indivisible, démocratique et sociale" (art. 1) et l'article 5 déclare l'Islam "religion du peuple et de l'État". Au-delà de ces affirmations expresses, certaines omissions n'en demeurent pas moins éloquentes. Ainsi, l'appartenance religieuse ne fait pas partie des discriminations attentatoires à l'égalité des citoyens devant la loi (art. 1-al.2). Et les libertés publiques et individuelles que "la République garantit à tous les citoyens" n'englobent pas la liberté de conscience ni celle de culte (art. 10).

Comme l'a, justement, relevé le Pr. Ould Bouboutt, même la symbolique religieuse n'a pas été oubliée, le drapeau vert portant un croissant et l'étoile aux

⁶² Selon l'expression de G. Conac, cité par Bouboutt (note 51), 315.

⁶³ Ordonnance no. 91-022 du 20 juillet 1991 portant Constitution de la République Islamique de Mauritanie. J.O.R.I.M du 30 juillet 1991, 446-462.

⁶⁴ Respectivement, ordonnance no. 91-024 du 25 juillet 1991, J.O.R.I.M du 15 août 1991, 482-487 et ordonnance no. 91-023 du 25 juillet 1991, J.O.R.I.M. du 15 août 1991, 466-481.

cinq branches représentant les cinq piliers de l'Islam sont confirmés comme emblème national⁶⁵. Par ailleurs, l'omniprésence de l'Islam se trouve institutionnalisée à travers le Haut Conseil Islamique, organe consultatif placé auprès du chef de l'État (art. 94).

Simultanément – faut-il dire concurremment? – les principes de la démocratie libérale et de l'État de droit sont au rendez-vous. Il en est ainsi de la souveraineté: "Le peuple est la seule source de tout pouvoir. La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du referendum (...)" (art. 2). Le droit du suffrage est indiqué à l'article 3 "le suffrage peut être direct ou indirect (...), il est toujours universel, égal et secret. Sont électeurs tous les citoyens de la République, majeurs, des deux sexes (...)." Bien qu'il ne soit pas mentionné en tant que tel, le principe de la séparation des pouvoirs, se retrouve dans l'aménagement fait des pouvoirs publics.

Également, dans le préambule, "le peuple mauritanien (...) proclame (...) solennellement son attachement (...) aux principes de la démocratie tels qu'ils ont été définis dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948 et par la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples du 28 juin 1981 ainsi que dans les autres conventions internationales auxquelles la Mauritanie a souscrite". Le même préambule proclame la garantie des droits et principes suivant: "– le droit à l'égalité; – les libertés et droits fondamentaux de la personne humaine; – le droit de propriété; – les libertés politiques et les libertés syndicales; – les droits économiques et sociaux (...)."

Sans épiloguer sur la valeur juridique du préambule de la constitution, question qui ne fait plus débat dans d'autres pays⁶⁶, nous-nous contenterons de rappeler que le corps même de la constitution mauritanienne fait largement place à ces droits dont l'énumération en préambule n'est qu'indicative comme le laisse entendre clairement la locution adverbiale "en particulier" dans les membres de phrase "le peuple mauritanien proclame, en particulier⁶⁷, la garantie intangible des ... etc."⁶⁸.

⁶⁵ A.S.O. Bouboutt, La nouvelle constitution mauritanienne, Recueil Penant, 1994, 129-161 (Spec. 133).

⁶⁶ Voir pour la France, par exemple, la décision du Conseil Constitutionnel du 16 juillet 1971, Liberté d'association, Rec. 29.

⁶⁷ C'est nous qui soulignons.

⁶⁸ Il en est ainsi de l'égalité devant la loi (art. 1^{er}), de "– la liberté de circuler et de s'établir dans toutes les parties du territoire de la République; – la liberté d'entrée et de sortie du territoire national; – la liberté d'opinion et de pensée; – la liberté d'expression; – la liberté de réunion; – la liberté d'association et la liberté d'adhérer à toute organisation politique ou syndicale de leur choix; – la liberté de commerce et de l'industrie; – la liberté de création intellectuelle, artistique et scientifique" (art. 10); du droit de grève (art. 14); du droit de propriété et d'héritage (art. 15); de l'égalité devant l'impôt ainsi que devant les charges publiques (art. 20), ainsi que les garanties accordées aux étrangers vivant sur le territoire national (art. 21 et 22). Au même moment, l'article 10-2 dispose que "la liberté ne peut être limitée que par la loi" faisant ainsi écho à l'article 4 de la Déclaration de 1789. Et les articles 14 et 15 eux, limitent le droit de grève dans les secteurs d'intérêt vital alors que l'article 20, édicte la proportionnalité de l'impôt.

D'autres dispositions se rattachent davantage à des préoccupations locales. Ainsi, l'interdiction "de toute forme de violence morale ou physique" (art. 13) révèle le traumatisme né de l'épuration ethnique qui venait d'être opérée dans les rangs de l'armée. Le climat de suspicion qui s'en est suivi et que les mémorables éditoriaux du Cha'ab⁶⁹ et les rituels tables rondes télévisées d'intellectuels officiels avaient érigé en idéologie nationale pourrait expliquer l'interdiction dans le corps même de la Constitution de "la trahison, l'espionnage et le passage à l'ennemi ainsi que toutes les infractions commises au préjudice de la sécurité de l'État" (art. 18). Il en est de même de l'interdiction du vandalisme (art. 19) et de l'obligation de se soumettre à la loi (art. 4) que "nul ne saurait ignorer" (art. 17).

2. Raisons et portée d'une ambivalence

L'Islam et la démocratie libérale sont donc simultanément invoqués dans la loi fondamentale mauritanienne. Une double quête de légitimité interne et internationale pourrait expliquer ce choix. On peut, toutefois, s'interroger sur la compatibilité entre les membres de phrase "République Islamique démocratique et sociale", tout comme on peut se demander sur la pertinence d'une démocratie qui ne consacre pas la liberté de conscience.

Mais il convient de rappeler qu'il n'en a pas toujours été ainsi dans les constitutions mauritaniennes. Cette situation vient couronner un glissement progressif qui a fini par consacrer le retour d'une certaine conception de l'Islam⁷⁰.

Ainsi, dans le préambule de la constitution de 1959, le peuple mauritanien proclame "son attachement à sa religion et ses traditions, aux droits de l'Homme et aux principes de la démocratie". L'article 2 du même texte précise que "la religion du peuple (et non pas de l'État) est la religion musulmane". Les mêmes termes se trouvent transposés dans la constitution de mai 1961 à une nuance près: l'Islam est invoqué seul, sans référence aux "traditions". Cette dernière constitution maintient la référence à la Déclaration de 1789 et l'égalité devant la loi sans distinction de religion y est affirmée (art. 1-al.2). En vertu de son article 2-2, la République garantit "à chacun la liberté de conscience et le droit de pratiquer sa religion sous les réserves imposés par la moralité et l'ordre public".

Les différentes chartes constitutionnelles suivantes avaient maintenu cet équilibre dans la mesure où elles procédaient à l'abrogation de la constitution de 1961 dans ses dispositions relatives à l'exercice des pouvoirs législatif et exécutif, préservant ainsi les dispositions relatives à l'Islam. Une situation que bouleversera la Charte constitutionnelle du 9 février 1985 qui proclame en son préambule: "l'Islam

⁶⁹ Journal gouvernemental et seul organe de presse avant la démocratisation. Ses éditoriaux sont connus pour leur démagogie caricaturale.

⁷⁰ B o u b o u t t (note 65), 140, voir également Ph. M a r c h e s i n, Juge moderne et droit musulman: le cas de la Mauritanie, in: La justice en Afrique, Afrique contemporaine, No. 156 (spécial), Paris 1990, 261-266.

est la religion de l'État et du peuple" et "la seule et unique source de la loi est la Charia islamique".

Il a souvent été soutenu que la prééminence des valeurs démocratiques dans les Constitutions de 1959 et de 1961 répondait à une préoccupation politique du Président Moctar Ould Daddah voulant limiter l'influence des chefferies traditionnelles. En tout état de cause, force est de constater que cette omniprésence de l'Islam dans la constitution de 1991 vient consacrer l'offensive généralisée de la loi islamique sur le droit mauritanien moderne commencée depuis le début des années 1980⁷¹.

Ainsi, sous l'empire de la constitution de 1961 "l'Islam apparaît comme l'apport annexe de la civilisation mauritanienne au projet démocratique entrepris⁷²". J.L. Balans indique que "la constitution de 1961, comme celle de 1959, affirme d'emblée la compatibilité de la religion avec les principes de la démocratie libérale (...). Cette conjonction reflète la coexistence des éléments traditionnels et des courants novateurs dans la vie politique mauritanienne de l'époque (...)"⁷³. A propos de la même Constitution, le Pr. Ould Bouboutt indique que l'Islam "n'apparaît (...) que comme un élément d'appoint, remplissant une fonction purement utilitaire, en tant que ciment de la fragile unité du pays, au-delà de la diversité des ancrages civilisationnels de ses diverses composantes ethniques"⁷⁴.

Il faut, néanmoins, rappeler que le Président Moctar Ould Daddah avait usé lui-même de la rhétorique islamisante à partir de 1974 dans sa recherche d'une légitimité qu'il commençait à perdre au fur et à mesure qu'il s'enfonçait dans la guerre du Sahara. Arrivés au pouvoir par un coup d'État, les militaires avaient également besoin de la même légitimité. Ce revirement islamisant leur assurait, notamment, le soutien financier des monarchies du Golfe particulièrement sensibles à la rengaine religieuse. C'est ainsi que l'application de la Charia à partir de 1983⁷⁵ a mené à la révision des principaux textes juridiques nationaux et s'est traduite par des séances publiques d'exécution des décisions judiciaires (peines capitales, amputations et autres flagellations). C'est dans cette évolution qu'il faut inscrire le changement introduit par la charte constitutionnelle de 1985.

Certains auteurs⁷⁶ ont vu dans les dispositions du préambule de cette charte un "principe-description" plus qu'une véritable règle juridique. Mais ils constatent, en même temps, que ces dispositions ont servi de base pour "certains magistrats partis à l'assaut des derniers retranchement du 'droit moderne'⁷⁷" mauritanien et qui écar-

⁷¹ Marchesin, *idem*, 262.

⁷² Bouboutt (note 65), 129-161.

⁷³ Balans (note 10), 285.

⁷⁴ Bouboutt (note 65), 140.

⁷⁵ *Idem*.

⁷⁶ Bouboutt (note 33), 31. Voir sur ce point l'article précité de Ph. Marchesin et surtout M.M.O. Mohamed Saleh, *Quelques aspects de la réception du droit français en Mauritanie*, RMDE, no. 5, 1989, 25.

⁷⁷ Bouboutt (note 65), 141. Voir cependant.

taient systématiquement toute règle positive sous prétexte que la Charia était désormais la seule source du droit⁷⁸. Une situation embarrassante qui a mené les autorités à promulguer, entre autres mesures, une ordonnance révoquant tout magistrat qui refuse d'appliquer les lois et règlements en vigueur⁷⁹.

La constitution de 1991 ne pouvait échapper à ce mouvement, accentué, il est vrai, par l'emprunt excessif à la constitution algérienne de 1989 dont les auteurs étaient soucieux de contenir l'influence envahissante du Front Islamique du Salut en affirmant le caractère suprême des valeurs islamiques qui appartiendraient à toute la population et transcenderaient les clivages politiques.

N'ayant pas l'ambition de trancher un débat aussi vaste et compliqué que celui de la compatibilité de la Charia avec la démocratie libérale, nous-nous contenterons de rappeler, face à cette "inflation du coefficient d'islamité"⁸⁰, un certain nombre de faits. En effet, il convient de reconnaître que la théorie de l'État demeure l'un des sujets les moins traités par les jurisconsultes musulmans. L'absence d'une référence faisant autorité pour exprimer "une position officielle" de l'Islam n'est pas pour faciliter la tâche alors que la thèse et la contre-thèse ont pu être développés et justifiés à partir des mêmes textes religieux⁸¹. Par ailleurs, le moins que l'on puisse sur l'attitude des islamistes mauritaniens est qu'ils restent d'une ambiguïté remarquable à ce propos. S'ils n'ont cessé d'affirmer leur adhésion à la démocratie, leur discours général, leur mode d'action et leurs méthodes révèlent un double langage évident. Ainsi, leur porte-parole le plus en vue, tout en affirmant ses choix démocratiques à des interlocuteurs occidentaux⁸², anime, en même temps, un forum dont le site Web regorge de littérature à la gloire du terrorisme, notamment d'Al-Qaeda⁸³. Au lendemain des attentats du 11 septembre, le contenu du journal "Rayah", leur organe de propagande à l'époque, faisait également l'apologie des kamikazes qu'il appelait "les martyres". Il est par ailleurs difficile de s'affirmer dé-

⁷⁸ Marchesin (note 70), idem.

⁷⁹ Bouboutt (note 65). Il est révélateur de rappeler à cet égard les multiples incidents provoqués par les décisions de certains magistrats. Ainsi, Ph. Marchesin rapporte l'exemple d'un juge refusant d'homologuer le divorce par consentement mutuel d'un couple belge au motif qu'il s'agit d'un mariage entre mécréants!, (note 70), 265, note 16.

⁸⁰ L'expression est du Pr. Bouboutt (note 65), 141.

⁸¹ L'actuelle réforme constitutionnelle en Mauritanie contient une démonstration éloquentes à cet égard. Ainsi, l'instauration d'un serment religieux (art. 29) est-elle présentée comme un des verrous destinés à protéger le mécanisme d'alternance démocratique au pouvoir et le respect du mandat renouvelable une seule fois. Or, la validité du serment religieux fait l'objet de controverses animées entre *Ulemas* musulmans. C'est en écho à ces controverses que ledit serment a été retenu dans la Constitution mauritanienne de 1961 (art. 16) pour des raisons religieuses, abandonné dans les différentes chartes constitutionnelles et dans la Constitution de 1991 pour des raisons religieuses, et aujourd'hui rétabli ... pour des raisons religieuses!

⁸² Voir les déclarations de M. Jemil Ould Mansour à une délégation du parlement européen ayant effectué une mission en Mauritanie entre le 20-22 janvier 2004. Le Calame, no. 431 du 17 mars 2004.

⁸³ Il s'agit du Forum Mauritanien pour la Réforme et la Démocratie (FMRD). Son site web est accessible au <www.isslah.net>.

mocrates quand on oriente le vote des électeurs à coup de fatwas⁸⁴ et non de programmes politiques. Également, il faut noter que le discours de cette mouvance, en dehors de l'engagement illimité en faveur des causes "islamiques" internationales, reste complètement axé sur la pratique religieuse et le respect de la morale islamique. Leur apport au débat politique reste d'une pauvreté saisissante⁸⁵ quand ils ne versent pas dans l'obscurantisme pur et dur⁸⁶. Leur adhésion à la démocratie est donc un simple "label" destiné à rassurer certains interlocuteurs sur une mouvance qui demeure structurellement antidémocratique.

Quoi qu'il en soit, la poussée islamique exagérée dans le texte ne rencontre pas un zèle particulier dans sa mise en œuvre. Cet écart en démontre, par ailleurs, la fonction de pure légitimation politique. Il reviendra au Conseil constitutionnel et au législateur de tirer toutes les conclusions de la référence aux "exigences du monde moderne" en préambule de la constitution pour bâtir un système réconcilié avec le monde d'aujourd'hui. Ils doivent également tenir compte des engagements internationaux de la Mauritanie consacrant les principes démocratiques⁸⁷.

B. Le système institutionnel instauré par la constitution du 20 juillet 1991

Pour rendre compte de ce système, il faut tout d'abord présenter l'aménagement des pouvoirs publics mis en place (1), avant d'apprécier la nature du régime politique instauré (2).

1. L'aménagement des pouvoirs public

Cet aménagement résulte de la configuration de ces pouvoirs (a) et de l'organisation des rapports qu'ils entretiennent entre eux (b).

⁸⁴ Lors des présidentielles de 2003, M. Jemil Ould Mansour a émis une fatwa selon laquelle il était religieusement interdit de soutenir le candidat du pouvoir en place et obligatoire de s'opposer à lui! Le texte de cette fatwa est toujours consultable au <<http://www.islah.net/modules/news/article.php?storyid=473>>.

⁸⁵ Voir par exemple le document publié par le FMRD au lendemain du coup d'état du 3 août 2005 contenant sa "vision politique" disponible sur <www.islah.net>.

⁸⁶ Voir par exemple les fatwas de M. Mohamed El Hacen Ould Deddeu – père spirituel de cette mouvance – sur des sujets comme le mariage des filles mineures, l'organisation de la famille. D'autres fatwas du même Cheikh rejettent purement et simplement la soumission au droit positif, l'enseignement de celui-ci dans les Universités dans une certaine mesure et incitent ouvertement au meurtre des missionnaires chrétiens. L'ensemble de ces fatwas est disponible sur son site web, <www.dedew.net>.

⁸⁷ John Humphery, cité par P. Tavernier, *Les États arabes, l'ONU et les droits de l'Homme*, in: *Islam et droits de l'Homme*, G. Conac/A. Amor (dir.), Paris 1994, 63.

a. La configuration des pouvoirs publics

La constitution du 20 juillet 1991 met en place les trois pouvoirs traditionnels de tout système démocratique et précise leurs différentes compétences respectives.

D'abord le pouvoir exécutif est exercé par le Président de la République (art. 25). Celui-ci doit être âgé d'au moins 40 ans (art. 26) et être de religion musulmane (art. 23). Il est élu au suffrage universel direct pour un mandat de six ans renouvelable sans limitation (art. 26 et 28). "(...) Gardien de la constitution. Il incarne l'État (... et) assure par son arbitrage le fonctionnement continu et régulier des pouvoirs publics" conformément à l'article 24. Cette disposition inspirée de l'article 5 de la constitution de la V^e République française place le président mauritanien au cœur du système institutionnel. Une large gamme de pouvoirs lui est reconnue. Ainsi, le gouvernement est responsable devant lui (art. 30-3) et à ce titre il nomme le premier ministre, met fin à ses fonctions et dispose du même pouvoir face aux ministres (art. 30-2). Il promulgue les lois, détient la totalité du pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires (art. 32). L'article 59, lui permet de protéger ses pouvoirs réglementaires face au parlement à travers la procédure dite de "délégalisation". Il lui revient également d'approuver et de signer les ordonnances prises par le gouvernement pour l'exécution de son programme avec l'autorisation du parlement et qui ressortent, normalement, du domaine de la loi (art. 60). Il conduit la politique extérieure de la nation ainsi que sa politique de défense (art. 30).

En sus de cela, il peut demander une nouvelle délibération au parlement (art. 30), nomme la moitié des six membres du Conseil Constitutionnel (art. 81), est garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire (art. 89) et exerce le droit de grâce (art. 37). Il bénéficie d'un privilège de juridiction à travers la Haute Cour de Justice (art. 93) et a, concurremment avec le 1/3 de chacune des chambres du Parlement, l'initiative de la révision constitutionnelle (art. 99) et peut saisir le peuple par voie de référendum (art. 38). Enfin, l'article 39, transposition de l'article 16 de la constitution française, lui permet de prendre "les mesures exigées par les circonstances" lorsqu'un péril grave menace l'État et ce en dehors de ses pouvoirs relatifs à l'état de siège et à l'état d'urgence (art. 71).

La place du premier ministre demeure, quant à elle, marginale. Elle se limite à la répartition des tâches entre les ministres, à la mise en œuvre de la politique générale de l'État ainsi qu'à l'application et à l'exécution des règlements (art. 43). Il n'a qu'un accès fort limité au Conseil Constitutionnel (art. 41) bien qu'il exerce, au nom du gouvernement, certains pouvoirs en matière de la procédure législative.

Le pouvoir législatif est attribué à un parlement bicaméral (art. 45) composé d'une Assemblée Nationale et d'un Sénat. Il a concurremment avec le gouvernement, l'initiative des lois (art. 61). L'article 57 de la constitution procède à la distinction entre le domaine de la loi et celui du règlement en énumérant de façon non exhaustive les matières relevant du premier.

En dehors de ses pouvoirs de "législation" *stricto sensu*, le parlement contrôle l'exécution de la loi de finance (art. 68) et dispose d'un pouvoir d'autorisation, no-

tamment pour la déclaration de guerre, la ratification des traités, la prorogation de l'état d'urgence et la ratification des ordonnances (art. 58, 71, 72 et 78).

Au sein du pouvoir législatif, force est de constater la primauté de l'Assemblée Nationale sur le Sénat. En effet, seule l'Assemblée dispose du pouvoir de renverser le gouvernement. Elle bénéficie de la priorité en matière budgétaire et décide en dernier ressort dans le cadre de la procédure législative (respectivement les articles 74, 68 et 66).

Enfin, la constitution établit un pouvoir judiciaire indépendant des deux premiers (art. 89). Il est gardien des libertés individuelles (art. 91). Le président en garantit l'indépendance, fonction dans laquelle il est assisté par un Conseil Supérieur de la Magistrature (art. 89).

b. Les rapports entre les trois pouvoirs

Ils sont organisés selon la traditionnelle méthode des régimes dits de "parlementarisme rationalisé".

Ainsi, le président de la République peut dissoudre le parlement (art. 31). En revanche le gouvernement est responsable devant l'Assemblée Nationale qui peut le renverser.

Un Conseil Constitutionnel (art. 81-88) est par ailleurs instauré pour réguler l'activité des pouvoirs publics. Il peut être saisi par le président de la République, le tiers des membres de l'une des deux assemblées parlementaires, et sous certaines conditions, par le premier ministre (art. 41). Ses décisions sont dotées de l'autorité de la chose jugée (art. 87).

2. Le régime politique instauré

Il a souvent été avancé que la Constitution mauritanienne de 1991 serait inspirée de la constitution de la cinquième République française. Cette dernière a été marquée par l'empreinte du Général De Gaulle qui, décidé à rompre avec l'instabilité caractéristique de la IV^e République, a mis en place un régime dit "mixte" composé des éléments du régime parlementaire et des éléments du régime présidentiel tout en accordant au chef de l'État une place prépondérante⁸⁸.

Certes, on retrouve la marque de la Constitution française dans la Constitution de 1991 qui emprunte également à la Constitution algérienne de 1989. Mais l'hégémonie du président de la République qui demeure la véritable caractéristique

⁸⁸ Les pouvoirs du Président y sont si exagérés qu'ils ont inspiré à George V e d e l le commentaire suivant: "le président français cumule entre ses mains les prérogatives et les armes du président des États-Unis et celles du premier ministre britannique, chef d'une majorité parlementaire. Comme l'un, il dispose d'un mandat à durée fixe (...), de légitimité née du suffrage universel, des pouvoirs de décision en matière de défense et de politique étrangère, comme le second, il dispose du leadership d'une majorité, du droit de dissolution et, à travers le gouvernement, des ressources que le parlementarisme rationalisé offre à l'exécutif" G. V e d e l, in: O. Duhamel/Y. Meny (dir.), Dictionnaire constitutionnel, Paris 1992, 138-139.

de la Constitution mauritanienne dénote une filiation plus fidèle à une source moins attendue: la Charte constitutionnelle du 9 février 1985, autrement dit, celle du pouvoir de l'exception militaire en Mauritanie⁸⁹.

Une comparaison rapide entre l'aménagement des pouvoirs présidentiels par la Constitution mauritanienne et sa prétendue inspiratrice française – qualifiée, en raison même de la place qu'elle fait au Président de la République de "monarchie" élective, "démonarchie", "principat"⁹⁰ voire de "démocratie-désotisme"⁹¹ – permet de prendre la mesure de ce qu'il y a tout lieu de qualifier de dictature présidentialisée. Ainsi, alors que la théorie du "domaine réservé" du Président de la République en France demeure controversée et ne repose sur aucune disposition expresse⁹², le constituant mauritanien l'inscrit dans le texte de la constitution (art. 30). D'autres pouvoirs que le président français exerce *de facto* sont accordés à son homologue mauritanien *de jure*, notamment celui de révoquer le premier ministre (art. 30), d'approuver et de signer les ordonnances et de saisir le peuple par voie de référendum (art. 60-2; art. 38). D'ailleurs, alors que le pouvoir réglementaire en France est partagé entre le président et le premier ministre (largement en faveur du second), la constitution mauritanienne en attribue la totalité au président de la République qui nomme, par ailleurs, aux emplois civils et militaires (art. 32)⁹³ et nomme la moitié des membres du Conseil Constitutionnel quand son homologue français n'en nomme que le tiers. De plus, le premier ministre mauritanien ne détient aucun pouvoir décisif. Ce sont justement ces différences qui ont rendu possibles les cohabitations successives en France et qui placeraient le régime politique mauritanien en situation de crise constitutionnelle en cas d'émergence d'une majorité parlementaire non présidentielle. Ce constat nous épargne l'effort de pousser la comparaison plus loin. On se contentera de signaler que le constituant algérien, lui aussi invoqué comme inspirateur de la Constitution mauritanienne, avait mis en place un premier ministre chef de gouvernement et détenteur des pouvoirs traditionnellement attachés à cette fonction⁹⁴.

⁸⁹ Bouboutt (note 65), 151 et ss. C'est à se demander si cette dernière n'a pas été largement mise à contribution pour donner naissance à un régime taillé sur mesure pour un homme qui avait l'intention de se maintenir au pouvoir au prix de quelques adaptations dictées par la donne internationale. N'a-t-on pas affirmé que la Constitution de 1991 fut "fortement influencée par la conception d'un homme (...), Ould Taya"? Cf. notamment M.L. Ould Dahi, Le pouvoir exécutif dans la constitution du 20 juillet 1991, Revue mauritanienne de droit et de l'économie, no. spécial, Colloque sur la constitution du 20 juillet 1991, publication de l'Université de Nouakchott 1993, 9 et ss.

⁹⁰ Cité par G. Vedel, Cinquième République, in: Duhamel/Mény (note 88), 138.

⁹¹ B. Cubertafond, Le roman de la V^e République à l'aube du démocratisme, Pouvoirs, no. 104, 2003, 159-168.

⁹² L. Favoreu, Droit constitutionnel, Paris 2003, 6^{ème} éd., 604.

⁹³ Pour une étude détaillée du partage de ce pouvoir entre le Président et le Premier ministre en France voire, M. Lacombe, Le soleil a rendez-vous avec la lune: quel réaménagement des pouvoirs entre le président de la République et le premier ministre, RDP, no. 118-1, 2002, 234-246, et dans le même numéro, Ph. Ardant, Comment réaménager les pouvoirs du président de la République et du Premier Ministre? Pour un régime primo-ministériel?, 247-260.

⁹⁴ O. Bendourou, La nouvelle constitution algérienne du 28 février 1989, RDP, 1989, 1305-1328.

Malgré la prudence de certains auteurs qualifiant le régime mauritanien de “quasi présidentiel⁹⁵”, nous pensons qu’il s’agit d’une dictature présidentialisée remettant en cause le caractère démocratique de cette constitution. Ce présidentia- lisme excessif donne l’aspect institutionnel d’une démocratisation bridée dont les limites ont été atteintes lors du processus électoral. D’autres auteurs⁹⁶ se sont même posés la question quant au sérieux de l’entreprise de démocratisation entreprise par Ould Taya à l’occasion de la promulgation de l’ordonnance relative à l’élection du président de la République⁹⁷. La polémique autour de l’article 104 était symp- tomatique de l’état d’esprit du pouvoir en place.

Au-delà de la configuration institutionnelle et du régime politique dont nous venons de dégager les traits les plus saillants, la liberté d’expression et celle de for- mer des partis politiques ont été aménagées par deux ordonnances du 25 juillet 1991.

L’ordonnance relative à la liberté de la presse instaure un régime de contrôle administratif strict, le ministre de l’intérieur pouvant interdire par arrêté toute pu- blication de nature “à porter atteinte aux principes de l’Islam ou au crédit de l’État, à nuire à l’intérêt général, à compromettre l’ordre et la sécurité publics”. Naturel- lement, aucune définition n’est donnée de “l’intérêt général” ni des autres notions similaires. Enfin, sur les 83 articles que contient cette ordonnance, 57 traitent des délits, amendes et procédures!

Quant à l’Ordonnance relative aux partis politiques, elle soumet leur création à une autorisation préalable *de facto* du ministère de l’intérieur (art. 7). Ils doivent s’interdire “toute propagande contraire aux principe de l’Islam”. En même temps ce dernier “ne peut être l’apanage exclusif d’un parti politique” (art. 4). Cette dis- position a permis, tout en rehaussant l’Islam au rang de valeur suprême, d’interdire un parti islamiste en Mauritanie. Par ailleurs, les partis politiques s’interdisent de “coopérer ou de collaborer avec une partie étrangère sur des bases incompatibles avec les lois et règlements en vigueur” (art. 5). Enfin, le ministre de l’intérieur peut fermer provisoirement les locaux d’un parti et suspendre ses activités (art. 24), et sur un rapport du même ministre, le gouvernement peut prononcer la dissolution pure et simple de n’importe quel parti politique (art. 26).

Le processus électoral qui rythme la vie nationale depuis 1991 n’a pas manqué de poser des problèmes quant à sa régularité et à sa transparence. Il a permis au pou- voir en place de se maintenir, consacrant ainsi un “continuisme” caractéristique des démocraties-ravalement de façade⁹⁸. Les élections législatives et sénatoriales suivan- tes donnèrent des assemblées monolithiques. La fraude massive qui a caractérisée

⁹⁵ Bouboutt (note 65), 151 et ss.

⁹⁶ Marchesin (note 12), 339.

⁹⁷ Cette ordonnance exigeait que toute candidature à la présidence de la République soit parrainée par au moins 30 maires ou 400 conseillers municipaux, alors que 200 des 208 maires que comptait le pays, étaient membre du parti que le président de la République venait de créer.

⁹⁸ Conac (note 9), 26 et ss.

ces différentes élections a largement entamé leur crédibilité⁹⁹, alors que les violations des droits de l'Homme, la corruption généralisée¹⁰⁰ et l'aventurisme diplomatique¹⁰¹ ont cristallisé la colère contre le régime. Les menées répressives de ce dernier: censure de la presse, dissolution de partis politiques, sanction des fonctionnaires non adhérents au parti au pouvoir, arrestations des militants politiques; ont fini par lui faire perdre la confiance des cercles les plus proches.

En juin 2003, une tentative violente de coup d'État, menée par des officiers nationalistes arabes et islamistes, a été tenue en échec. Ses auteurs reviendront à la charge, sans succès, deux fois l'année suivante. Mais le 3 août 2005, le Directeur Général de la Sûreté Nationale, le colonel Ely Ould Mohamed Vall, prend la tête d'un Conseil Militaire dit "pour la Justice et la Démocratie" et dirige un coup d'État renversant le colonel Ould Taya.

III. Le Coup d'État du 3 août 2005, une tentative de relance?

Le 3 août 2005, profitant de l'absence du président de la République parti présenter ses condoléances au gouvernement saoudien suite au décès du roi Fahd, un collègue d'officiers supérieurs des forces armées s'est emparé du pouvoir dans un coup d'État pacifique.

Dans son Communiqué No. 1, le Conseil Militaire pour la Justice et la Démocratie a justifié son action par "les pratiques totalitaires du régime déchu dont notre peuple a tant souffert ces dernières années" et qui auraient "engendré une dérive dangereuse pour l'avenir du pays". Il s'engage "à créer les conditions favorables d'un jeu démocratique ouvert et transparent sur lequel la société civile et les acteurs politiques auront à se prononcer librement". Il s'engage, également, à ne garder le

⁹⁹ Ainsi, il était étrange que les autorités annoncent un taux de participation de 85 % pour le referendum sur la constitution boycotté par l'opposition alors que les élections présidentielles qui ont vu une participation massive n'auraient mobilisé que 42 % de la population. Les écarts sensibles du nombre d'électeurs comparé au taux de croissement de la population sur la base des statistiques de 1988 ont été soulignés par les observateurs. Et dans un pays où l'état civil reste chaotique, l'exclusion d'électeurs soupçonnés d'être susceptibles de voter pour l'opposition et la falsification des pièces d'identité permettant à la même personne de voter plusieurs fois ont été largement pratiquées. Voir A.W. Ould Cheikh, Des voix dans le désert. Sur les élections de "l'ère pluraliste", Politique africaine, no. 55, octobre 1994, 31-39 ainsi que notre étude, l'expérience démocratique en Mauritanie sous la Constitution du 20 juillet 1991, (note 45).

¹⁰⁰ En mai 2005 le fonds monétaire international n'a pas eu d'autre choix que de rendre public la découverte de faux et de falsification des données communiquées par le gouvernement mauritanien et de demander à ce dernier de rembourser les sommes retirées illicitement. Voir la note d'information publique du FMI 05/71 du 20 juin 2005 ainsi que son rapport accessible au <<http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2005/pn0571.htm>>.

¹⁰¹ Pendant les dernières années du règne de M. Ould Taya, la Mauritanie s'est retirée de l'Organisation Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), ses incidents diplomatiques avec les États membres de l'Organisation de mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS) étaient quotidiens alors même qu'elle était isolée dans le monde arabe du fait de ses relations avec Israël. Ces dernières ont également valu au régime les foudres de la communauté arabe particulièrement sensible au conflit du Moyen-Orient.

pouvoir que pour “une durée de deux ans, jugée indispensable pour la préparation et la mise en place de véritables institutions démocratiques”. Cette durée a même été réduite à 18 mois.

Dès son accession au pouvoir, le CMJD a prononcé une amnistie générale en faveur des prisonniers d'opinion, mesure largement saluée en Mauritanie. Lors de son premier discours à la nation, le président du CMJD réaffirma les engagements pris et précisa les contours de son programme. Ainsi annonça-t-il une réforme constitutionnelle visant à limiter la durée du mandat présidentiel et la possibilité de son renouvellement, tout en déroulant le calendrier électoral. Les deux mesures devant être soumises à des consultations avec les partis politiques et l'ensemble de la société civile.

Si l'intervention du coup d'État avait soulevé immédiatement un tollé de condamnations internationales, les entretiens que certaines délégations étrangères ont pu avoir avec le pouvoir en place ainsi qu'avec les partis politiques ont changé cette donne.

Après réception en audience des tous les chefs des partis politiques, des personnalités de la société civile et des membres du corps diplomatique, le CMJD a annoncé la création de trois comités interministériels devant rendre des rapports sur la réforme de la justice, la bonne gouvernance et enfin, le processus de transition démocratique¹⁰². Lesdits rapports devant être soumis à des journées de concertation nationale impliquant la société civile dans toute sa diversité¹⁰³.

Pour rendre compte de ce qui se présente comme une tentative de relance de la vie démocratique mauritanienne, nous présenterons la réforme constitutionnelle proposée au pays (A), avant de porter une appréciation sur la portée et les enjeux de cette transition (B).

A. La réforme constitutionnelle

La réforme constitutionnelle proposée par le CMJD, adoptée par les partis politiques lors des journées nationales de la concertation, a été soumise au vote populaire lors du référendum du 25 juin 2006. Elle a été adoptée par 96,7 % des suffrages exprimés avec un taux de participation de 76,51 % selon les chiffres officiels. Il convient, maintenant, d'exposer la portée de cette réforme (1) avant d'en apprécier les limites (2).

¹⁰² Ces rapports sont accessibles sur le site gouvernemental <<http://www.mauritania.mr/fr/index.php>>.

¹⁰³ Ces journées ont effectivement eu lieu à Nouakchott du 25-29 octobre 2005. Voir les résultats de leurs travaux, notamment: rapport final de l'atelier sur les droits et humains et la société civile <<http://www.mauritania.mr/fr/RapportsCM/concertation/DHSC.pdf>> (accédé le 9/2/2006); rapport final de l'atelier sur l'indépendance de la justice et la réforme du droit <<http://www.mauritania.mr/fr/RapportsCM/concertation/1atelier-justice.pdf>> (accédé le 9/2/2006); rapport de l'atelier sur l'administration publique <<http://www.mauritania.mr/fr/RapportsCM/concertation/AP.pdf>> (accédé le 9/2/2006) ainsi que celui relatif à la bonne gouvernance économique et environnementale <<http://www.mauritania.mr/fr/RapportsCM/concertation/AP.pdf>> (accédé le 9/2/2006).

1. Portée de la Réforme Constitutionnelle

La réforme constitutionnelle porte sur deux aspects essentiels: d'abord le mécanisme de l'alternance démocratique à travers les modifications apportées au statut du chef de l'État (a); ensuite, l'instauration de l'État de droit via la suppression de l'article 104 (b).

a. Les mécanismes de l'alternance démocratique au pouvoir

Il s'agit de limiter la durée et le renouvellement du mandat présidentiel. Il faut noter, sur ce plan, l'indécision voire les contradictions du rapport du comité interministériel. Bien que chargé de formuler cette règle en des articles précis, celui-ci avança plusieurs formulations aux conséquences différentes sans analyse ni commentaire. Ainsi, concernant l'article 28 qui disposait: "Le président de la République est rééligible" sans limitation, le comité proposa de choisir entre l'une des deux formulations: "le président de la République est rééligible une seule fois ou une seule fois de suite" en précisant – pour cette dernière formule – qu'"en conséquence, le président qui aura perdu les élections pour un second mandat ne pourra plus se représenter". Raisonement assez troublant quand on sait que le comité assigne à cette disposition l'objectif "d'empêcher tout candidat élu de pouvoir exercer plus de deux mandats successifs"! La même approche est adoptée pour ce qui est de la durée du mandat présidentiel: le comité propose un mandat "de quatre, cinq ou six ans" (art. 26)! Lors des journées nationales de la concertation, les participants ont retenu le mandat de cinq ans renouvelable une seule fois.

Les questions de la durée et du nombre des mandats présidentiels se posent davantage dans les jeunes démocraties¹⁰⁴. Si la première peut faire l'objet de discussions sur le temps nécessaire pour les réformes et la mise en œuvre des politiques, la seconde pose clairement la question du renouvellement de la classe dirigeante. Ainsi, si le dynamisme de la vie politique américaine a rendu la durée de 4 ans du mandat présidentiel acceptable, permettant ainsi au président d'affronter le vote des électeurs à des intervalles relativement courts, une pratique constante a voulu qu'aucun président américain ne s'est présenté pour un troisième mandat exception faite du président Roosevelt. Mais suite à ce précédent, un amendement constitutionnel limita le nombre des mandats présidentiels à deux¹⁰⁵.

En France, le mandat de 7 ans constituait une rupture avec la tradition républicaine consommée en 1873 par la loi dite du Septennat. Calculé en fonction de l'espérance de vie du Comte Chambord (Henri V) et considéré comme un

¹⁰⁴ En France, par exemple, malgré l'existence jusqu'en 2000 du mandat de sept ans renouvelable sans limitation, François Mitterrand aura été le seul Président, depuis l'instauration de ce mandat en 1873, à l'exercer deux fois de suite. Et encore, il vécut deux cohabitations avec des gouvernements issus de la majorité parlementaire de droit en 1986-1988 (avec Jacques Chirac) et 1993-1995 (avec Edouard Balladur).

¹⁰⁵ J. Gicquel/J.-E. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 20^e éd., 2005, 271.

mandat personnel¹⁰⁶, il fut transformé par l'amendement Wallon de 1875 en mandat impersonnel et fut repris par les constitutions de 1946 et de 1958¹⁰⁷. Malgré plusieurs promesses et tentatives d'adaptation constitutionnelle¹⁰⁸, le quinquennat ne sera adopté que lors du referendum du 24 septembre 2000¹⁰⁹ initié par le Président Chirac sous la pression de l'opinion publique.

En optant pour un mandat relativement court et renouvelable une seule fois, le constituant mauritanien n'a fait que rejoindre un mouvement entamé par d'autres jeunes démocraties africaines: le Bénin (art. 42), le Congo démocratique (art. 70), le Mali (art. 30) et le Sénégal à titre d'exemple (art. 27). Un mouvement similaire avait été remarqué chez les jeunes démocraties de l'Amérique latine: l'article 25 la Constitution Chilienne¹¹⁰ révisée en 2005, met en place un mandat de 4 ans non renouvelable immédiatement¹¹¹, alors que l'Argentine opte pour la même durée, en admettant, toutefois, le renouvellement pour un seul mandat (art. 90)¹¹².

Un souci typiquement mauritanien a conduit à inscrire la direction et l'appartenance aux instances dirigeantes d'un parti politique dans les incompatibilités avec la fonction du président de la République (art. 27). Cette disposition, souligne les dérives de l'ère Ould Taya, chef de l'État et du PRDS, parti qui a vite fait de dominer l'appareil étatique. Notons également la fixation d'une limite maximale d'âge, 75 ans, pour se présenter aux présidentielles (art. 26). Enfin, le mécanisme de l'alternance est protégé via son inscription au titre des dispositions non susceptibles de révision (art. 99) ainsi que par le serment, désormais, prêté par le Président de la République (art. 29).

b. Le cas de l'article 104

Le deuxième volet de la réforme constitutionnelle consiste en la suppression de l'article 104 qui annihilait les droits et libertés garantis par la Constitution en don-

¹⁰⁶ Le président Mac-Mahon fut élu ainsi comme régent, en attendant la mort du Comte légitimiste. En dehors du cas français, et de la constitution de Weimar en Allemagne, aucune démocratie occidentale n'a connu de mandat aussi long.

¹⁰⁷ Gicquel/Gicquel (note 105), 555.

¹⁰⁸ G. Vedel, Réformer les institutions ... regard rétrospectif sur deux commissions, *Revue française des sciences politiques*, vol. 47, no. 3-4, juin-août 1997, 313-339.

¹⁰⁹ Gicquel/Gicquel (note 105).

¹¹⁰ Cette disposition se lit désormais comme suit (art-25-A1.2): "*El Presidente de la República durará en el ejercicio de sus funciones por el término de cuatro años y no podrá ser reelegido para el período siguiente.*" Dans ses dispositions transitoires, la constitution permet, toutefois, un mandat de 6 non renouvelable immédiatement. Mme. Bachelet aura été la première présidente à remplir un mandat normal de 4 ans.

¹¹¹ Voir sur le débat entourant la question du mandat présidentiel au Chili, A.M. Garcia Barz elatto, *Duración del mandato presidencial, reelección, y simultaneidad de elecciones presidencial y parlamentarias*, *Ius et Praxis*, 2002, vol. 8, no. 1, 549-559.

¹¹² Qui se lit désormais comme suit: "*El presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período.*"

nant vigueur aux lois d'exception qui lui sont antérieures. Cette disposition était au cœur d'une polémique entre le pouvoir en place à l'époque et son opposition. Elle avait eu pour élément déclencheur une demande d'agrément présentée par un syndicat proche de l'opposition, la Confédération Générale des Travailleurs de Mauritanie (CGTM), et rejetée par le procureur de la République en 1993¹¹³. Pour motiver sa décision, le Procureur avait indiqué que la loi du 23 juillet 1963 portant Code du travail attribuait le monopole de l'action syndicale à la seule UTM (Union des Travailleurs de Mauritanie, proche du pouvoir). Cette loi serait toujours, de son avis, en vigueur en vertu de l'article 104 de la constitution disposant que "la législation et la réglementation en vigueur dans la République islamique de Mauritanie, restent applicables tant qu'elles n'auront pas été modifiées dans les formes prévues par la présente constitution". Toutefois, dans une première historique¹¹⁴ à notre connaissance, il se trouve que l'article 104 avait été ajouté à la constitution après son adoption lors du référendum du 12 juillet 1992.

Pour justifier la manière dont cet article fut introduit et interprété, la direction de la législation publia une "clarification"¹¹⁵ dans laquelle elle soutenait que l'article 104 "relève de la promulgation qui entraîne nécessairement et quelle que soit la nature du texte (...) l'adjonction d'un article supplémentaire" et que ses dispositions "se retrouvent dans toutes nos Constitutions et chartes constitutionnelles antérieures, (mais aussi) dans d'autres constitutions de par le monde". Et la direction de conclure: "(si) ces libertés sont aménagées par des textes anciens, ces textes restent applicables (...). Si par contre il y a absence de textes, les organes compétents (gouvernement, parlement) doivent initier les textes appropriés pour permettre leur exercice conformément à la Constitution". En attendant, et "quelle que soit l'affirmation solennelle par la Constitution, l'exercice de ces libertés est toujours subordonné à l'existence de textes législatifs". Trois semaines plus tard, le directeur de la législation réaffirma la même position en indiquant "qu'en aucun cas l'adoption ne peut justifier l'entrée en vigueur d'un texte"¹¹⁶ et que "cet acte de

¹¹³ B o u b o u t t (note 51), 335.

¹¹⁴ Contrairement à ce qui a été soutenu par ailleurs (cf. B o u b o u t t [note 51], 335, note 116), le cas de l'article 24 de la Constitution marocaine lors de la réforme de 1992 ne constitue pas un précédent comparable. La modification de cette disposition de la constitution marocaine relative à la procédure suivie pour nommer et révoquer les ministres, a été rendue public avant le référendum sur la réforme constitutionnelle et non au moment de la promulgation de celle-ci. La volonté du peuple marocain en l'espèce était respectée. Voir à ce propos O. B e n d o u r o u / M. A o u a m, La réforme constitutionnelle marocaine de 1992, *Revue de Droit Public*, 109-1, 1993, 438-439. En revanche, le précédent marocain s'est reproduit dans la réforme mauritanienne de 2006 à propos de l'article 99 relatif à la procédure de révision constitutionnelle. Ainsi dans l'avant-projet publié par la presse gouvernementale, cet article se limitait à énumérer les dispositions non susceptibles de révision sans indiquer la procédure à suivre pour la révision constitutionnelle en générale. Mais cette incohérence a été réparée dans le projet finalement soumis au vote populaire le 25 juin 2006. Voir également *infra* le cas de l'article 102.

¹¹⁵ *Journal Horizons*, 21 avril 1993, 5.

¹¹⁶ Intervention de M. Mohamed Lemine Ould Dahi, Le 1^{er} colloque national sur la Constitution du 20 juillet 1991 et le pluralisme politique en Mauritanie, in: *La revue mauritanienne de droit et de l'économie*, no. 9, 1993, 87.

promulgation est dans tous les pays du monde, un ajout d'un article, quelle que soit la nature de ce texte”!

Cette interprétation conduit logiquement à vider la Constitution de sa substance à travers un simple comportement passif des pouvoirs publics qui n'auront qu'à laisser la législation et la réglementation en l'état. Cependant, dans la théorie générale du droit, l'acte de promulgation ne saurait prendre la forme d'un ajout d'article. En Mauritanie, la formule de promulgation est fixée par le décret¹¹⁷ No. 52-92 du 18 juin 1992 et ne prévoit pas l'adjonction d'un article supplémentaire. On peut également se référer aux décrets du 5 novembre 1870 et du 19 mai 1959 fixant la même formule en droit français. Dérivé du verbe “promulgare” qui signifie “porter à la connaissance du public”, l'acte de promulgation se limite, en droit, à attester l'existence de la loi par le Président de la République qui en ordonne, en même temps, la publication et le respect par les autorités publiques¹¹⁸. Quant à la promulgation des constitutions plus précisément, sa nécessité même est en question¹¹⁹. A l'évidence, la question d'y rajouter des articles ultérieurement à son adoption, serait contraire à l'idée même de souveraineté populaire¹²⁰.

La réforme de 2006 procède à la suppression de l'article 104, dont le contenu se retrouve dans l'article 102¹²¹ (nouveau) avec une injonction adressée aux pouvoirs publics de rendre les lois antérieures à la Constitution conformes à celle-ci dans un délai de trois ans. Si, dans ce délai, lesdites lois n'ont pas été modifiées, tout individu pourra, alors, les déférer au Conseil constitutionnel.

¹¹⁷ J.O.R.I.M. du 30 juin 1992, 291.

¹¹⁸ Duhamel/Meny (note 88), 836.

¹¹⁹ E. M e l l a, La promulgation de la constitution, *Revue de Droit Public*, no. 6-2002, 1706; voir également J. T r e m e a u, La caducité des lois incompatibles avec la constitution, *Annuaire internationale de justice constitutionnelle*, vol. VI, 1990, 219 et ss.

¹²⁰ Pour le cas de la CGTM, non seulement le gouvernement n'était pas fondé à rejeter sa demande en vertu de l'applicabilité immédiate de la Constitution qui garantit “la liberté d'association et la liberté d'adhérer à tout organisation politique ou syndicale ...” en son article 10, mais en plus, le Conseil Constitutionnel venait d'ériger, par sa décision 002/DC (Règlement de l'Assemblée nationale) des 17 et 22/06/92, le principe du pluralisme des institutions “en principe de base de la nouvelle société politique mauritanienne” selon l'expression du Pr. O u l d B o u b o u t t, ancien membre du Conseil. Cf. Le développement de la justice constitutionnelle en Mauritanie, *Annuaire international de justice constitutionnelle*, IX, 1993, 43. Et pourtant, ce syndicat ne sera pas reconnu avant l'intervention d'une loi du 20 juillet 1993 aménageant la liberté syndicale.

¹²¹ Cet article se lit dans les termes suivants: “La législation et la réglementation en vigueur en République Islamique de Mauritanie restent applicables tant qu'elles n'ont pas été modifiées dans les formes prévues dans cette Constitution.

Les lois antérieures à la Constitution doivent être modifiées, s'il y a lieu, pour les rendre conformes aux droits et libertés constitutionnels, dans un délai de trois ans pour compter de la date de promulgation de la présente loi constitutionnelle.

Au cas où les modifications prévues à l'alinéa précédent ne sont pas apportées dans les délais prescrits, tout individu pourra déférer ces lois au Conseil Constitutionnel pour examen de leur constitutionnalité. Les dispositions déclarées inconstitutionnelles ne peuvent être appliquées.”

2. Limites de la réforme constitutionnelle

Si l'on ne peut que se féliciter des réformes constitutionnelles relatives aux règles de dévolution du pouvoir, malgré leurs lacunes, force nous est de constater que le nouvel article 102 marque un véritable recul dans la perspective de l'édification d'un État de droit.

En effet, le nouveau mécanisme relatif à l'alternance au pouvoir est protégé, notamment, par l'instauration d'un serment présidentiel¹²². Il convient de rappeler, à cet égard, qu'il s'agit d'un serment religieux dont la validité fait l'objet de controverses théologiques. Également, l'engagement d'une procédure contre le Président devant la Haute Cour de Justice pour parjure est plus qu'improbable en cas de majorité parlementaire favorable au Président. Quant à l'interdiction posée à l'article 99 de réviser les articles 26 et 28, force nous est de constater, d'abord, la vanité d'une disposition limitant le constituant originaire alors que, comme l'a si bien dit J.-J. Rousseau "un peuple est toujours maître de changer ses lois, même les meilleures" et que, s'agissant des règles de dévolution du pouvoir, aucune norme supra constitutionnelle ne saurait être invoquée. Ensuite, cette interdiction pourrait être facilement contournée par une majorité parlementaire de 2/3 qui révisera, non pas les articles 26 et 28, mais l'article 99 directement. Il faut rappeler, enfin, que la procédure de révision en la matière est rarement initiée, formellement, par le Président de la République. C'est systématiquement une majorité parlementaire exécutant des décisions prises par "la base" au sein du parti, qui entame la révision constitutionnelle. La dernière révision de cet ordre fut celle de l'Ouganda (2006) permettant au Président Museveni de briguer un troisième mandat présidentiel. Elle fut précédée par la révision de la Constitution tchadienne (2004) permettant la réélection du Président Idriss Déby. Des révisions similaires avaient déjà eu lieu en Guinée (2002), au Togo (2002) et de façon plus attendue, en Tunisie (2002). Une procédure de révision d'une disposition identique serait en cours d'élaboration en Algérie¹²³. Il eut été souhaitable, pour un constituant intervenant en 2006, de tirer la leçon de ce "révisionnisme" en mettant à la charge du Président de la République l'obligation d'opposer un veto à toute proposition de révision mettant en cause les articles 26, 28 ou 99.

Toutefois, le soin mis par le constituant mauritanien à protéger ces dispositions dénote l'importance qu'il accorde à ces règles. Si leur efficacité demeure discutable

¹²² Le nouvel alinéa 2 de l'article 29 dispose: Avant d'entrer en fonction, le Président de la République prête serment en ces termes:

"Je jure par Allah l'Unique de bien et fidèlement remplir mes fonctions, dans le respect de la Constitution et des lois, de veiller à l'intérêt du peuple mauritanien, de sauvegarder l'Indépendance et la souveraineté du pays, l'unité de la patrie et l'intégrité du territoire national.

Je jure par Allah l'Unique de ne point prendre ni soutenir, directement ou indirectement, une initiative qui pourrait conduire à la révision des dispositions constitutionnelles relatives aux conditions de la durée et du renouvellement du mandat du Président de la République, prévue aux articles 26 et 28 de la présente Constitution."

¹²³ J. G a r ç o n, Bouteflika, la présidence à mort, Libération, 22 juin 2006, 5.

d'un point de vue strictement juridique, il n'en est pas moins vrai que leur valeur incantatoire reste importante. Mais en la matière, le meilleur verrou contre les révisions constitutionnelles demeure, incontestablement, l'adhésion citoyenne à la norme et la reconnaissance de son caractère vital par les acteurs politiques. Les expériences récentes en Afrique montrent que ce sont essentiellement les mobilisations citoyennes qui protègent le mieux ce genre de dispositions. Sans la campagne de l'organisation "Elan" et son mot d'ordre "touche pas à ma Constitution" l'ancien Président du Bénin, M. Kérékou, n'aurait pas renoncé à son projet de réviser la Constitution sur ce point. Ce fut la pression populaire qui obligea le Président Chiluba de Zambie à abandonner un projet similaire en 2001. Et c'est le soutien populaire qui permit en 2002 au Parlement de Malawi de s'opposer à la volonté du Président Bakili Muluzi de réviser la Constitution dans la même perspective.

Le risque véritable concernant le statut du chef de l'État en Mauritanie provient, davantage, de l'hégémonie qu'il exerce sur le reste des institutions et qui est porteuse de crises et de paralysies. L'émergence d'une majorité parlementaire non présidentielle montrera les limites du régime actuel. L'effet conjugué de la nouvelle loi électorale et du calendrier selon lequel les législatives précéderont les présidentielles, peut bien aboutir à un conflit entre ces deux émanations du suffrage universel. Or, en l'état actuel des choses, la Constitution ne permet pas de gérer ce genre de conflits. Face à un Président détenteur du pouvoir exécutif, le gouvernement issu d'une majorité parlementaire différente ne peut gouverner mais peut empêcher le Président de le faire. Ceci à moins qu'à l'issue des élections présidentielles on assisterait à des défections dans les rangs des députés des autres partis pour rejoindre le camp vainqueur, auquel cas la confiance des électeurs serait trahie et la démocratie dénaturée. Ce mouvement est déjà en marche depuis l'émergence d'un bloc favorable aux candidatures indépendantes et qui serait soutenu par le CMJD¹²⁴. Ce risque est d'autant plus grand que la nouvelle loi électorale favorise l'éclatement de la représentation nationale.

Relativement lacunaire dans son premier volet, la réforme constitutionnelle était complètement fâcheuse dans le second, celui relatif à l'article 104. En effet, lors des journées nationales de concertation, après avoir reconnu la nécessité de supprimer cet article, le comité interministériel proposait sa substitution par une disposition comportant une procédure en trois étapes¹²⁵: D'abord elle mettait à la charge des

¹²⁴ Ce mouvement est né suite à l'appel d'un candidat déclaré aux élections présidentielles et présenté comme proche du CMJD. Il faut dire que son appel en faveur des candidatures indépendantes a été relayé avec enthousiasme par les médias officiels (cf. éditorial du journal Cha'ab/Horizons en date du 19 septembre 2006). Cet appel a été suivi de plusieurs défections au sein des partis de l'ancienne opposition regroupés dans la Coalition des Forces du Changement Démocratique (CFCD). Les dissidents sont principalement des notabilités traditionnelles qui auraient été encouragées par le CMJD. Voir également la déclaration de la CFCD en date du 20 septembre 2006.

¹²⁵ Voir le rapport du Comité interministériel chargé du processus de transition démocratique soumis aux journées de concertation consultable sur le site officiel du gouvernement <<http://www.mauritania.mr/fr/RapportsCM/rapport-definitif-transition.pdf>>, (Spec. 11).

pouvoirs publics l'obligation d'adapter les lois et règlement aux prescriptions de la Constitution dans un délai d'un an. Ensuite, elle posait un véritable mécanisme d'exception d'inconstitutionnalité permettant à tout plaideur d'arguer, devant le juge ordinaire, de l'atteinte inconstitutionnelle que la loi appliquée porterait à ses droits fondamentaux. Enfin, elle posait l'obligation d'interpréter les dispositions législatives et réglementaires relatives aux droits et libertés fondamentaux des citoyens d'une manière conforme "aux principes démocratiques prévus dans la Constitution" et ce "en tout état de cause", c'est-à-dire, que loi ou le règlement incompatible avec la Constitution ait été modifié ou non¹²⁶.

Cependant, et aussi étrange que cela puisse paraître, le texte finalement soumis au référendum était fondamentalement différent de celui initialement prévu. D'abord, un nouvel alinéa premier introduisait l'ancien article 104 dans sa totalité : "La législation et la réglementation en vigueur en République Islamique de Mauritanie restent applicables tant qu'elles n'ont pas été modifiées, dans les formes prévues par la Constitution!" Ensuite, le délai d'adaptation des lois contraires à la Constitution est passé, entre temps, d'un an à trois ans. Enfin, la procédure d'exception d'inconstitutionnalité fut remplacée par l'introduction du recours individuel direct devant le Conseil constitutionnel qui deviendra opérationnel également dans trois ans¹²⁷. Quant à l'obligation d'interpréter les droits et libertés des citoyens de manière conforme aux principes démocratiques prévus par la Constitution, véritable suppression de l'article 104, elle fut, purement et simplement abandonnée¹²⁸!

Cet accommodement provient d'un raisonnement simpliste selon lequel, au nom de la continuité législatif, une nouvelle Constitution ne peut abroger les lois qui lui

¹²⁶ Cette formulation se lit, en sa totalité, dans les termes suivants:

"La législation et la réglementation doivent être modifiés, s'il y a lieu, pour les rendre conforme à celle-ci au plus tard, une année après sa promulgation.

Au cas où les modifications prévues à l'alinéa précédent ne sont pas réalisées dans les délais prescrits, tout individu lésé par ces législations et réglementations peut soulever l'exception d'inconstitutionnalité devant les juridictions de droit commun.

En tout état de cause, les dispositions relatives aux droits et libertés des citoyens doivent être interprétées conformément aux principes démocratiques prévus dans la Constitution."

¹²⁷ Dans sa totalité, cette disposition, désormais article 102 de la Constitution, se lit dans les termes suivants:

"La législation et la réglementation en vigueur en République Islamique de Mauritanie restent applicables tant qu'elles n'ont pas été modifiées, dans les formes prévues par la Constitution. Les lois antérieures à la Constitution doivent être modifiées, s'il y a lieu, pour les rendre conformes aux droits et libertés constitutionnels, dans un délai n'excédant pas trois ans, pour compter de la date de promulgation de la présente loi constitutionnelle.

Au cas où les modifications prévues à l'alinéa précédent ne sont pas apportées dans les délais prescrits, tout individu pourra déférer ces lois au Conseil Constitutionnel pour examen de leur constitutionnalité. Les dispositions déclarées inconstitutionnelles ne peuvent être appliquées."

¹²⁸ Le changement d'un choix aussi fondamental a été opéré sans que les partenaires politiques qui avaient validé la première version ne soient avertis. Aucune communication n'a été faite à l'adresse de l'opinion publique pour l'informer de ce revirement et lui en expliquer les raisons. Voir à ce sujet notre article "Plus que jamais, l'article 104 est (toujours) en vigueur", Nouakchott Info Quotidien, des 30 et 31 octobre 2006.

sont antérieures¹²⁹. Un autre argument consiste à dire que le contrôle de la constitutionnalité des lois, apanage du Conseil constitutionnel, étant uniquement préalable, nul ne peut se prononcer sur la constitutionnalité des lois anciennes¹³⁰, d'où la solution proposée. Mais ce faisant, la réforme introduit une conception inquiétante de la notion même de Constitution, de sa place dans la hiérarchie des normes et de sa valeur normative. En effet, la Constitution occupant, par définition, le sommet de l'ordre normatif¹³¹, elle conditionne la validité de l'ensemble des règles constituant cet ordre et est d'application immédiate. En cas d'intervention d'une nouvelle Constitution, les lois édictées sous l'empire de sa précédente ne demeurent en vigueur que dans la mesure où elles sont compatibles avec la nouvelle Constitution. En tout état de cause, le conflit entre les deux normes ne saurait échapper à l'application de l'un des deux critères suivants¹³²: d'abord, celui de la hiérarchie des normes qui implique qu'un texte de valeur inférieure soit écarté au bénéfice d'un texte de valeur supérieure; ensuite, celui du conflit des lois dans le temps qui implique que le texte le plus récent abroge le texte ancien qui lui est contraire. La Constitution l'emporterait selon les deux critères.

Aussi, le mécanisme du nouvel article 102 pose plus de problèmes qu'il n'en résout et se base sur un choix ambigu sinon suspect.

Matériellement, cette disposition ne s'applique qu'aux lois antérieures à la Constitution du 20 juillet 1991. Lui échappe, ainsi, un *no man's land* juridique constitué de toutes les lois ultérieures à cette date et non soumises au contrôle préalable de constitutionnalité qui est facultatif. Les lois antérieures à la Constitution pourraient également échapper à cette disposition grâce à une simple procédure de "*post constitutionnalisation*", c'est-à-dire, la procédure qui consiste à faire voter une nouvelle fois une loi ancienne, moyennant des modifications mineures ou même par le biais d'un simple vote confirmatif en prenant soin de ne pas soumettre le nouveau texte au contrôle du juge constitutionnel.

Ce mécanisme ne pourra être mis en œuvre avant trois ans à compter de la promulgation de la révision constitutionnelle. Un délai qui représente une véritable prime à l'arbitraire tout en provoquant une insécurité juridique fâcheuse. Quand on sait que l'entreprise d'adaptation des textes concerne la production normative accumulée depuis la naissance du pays, la difficulté d'apurer un tel amoncellement en trois ans paraît évidente. Aussi, en plus de l'incertitude qui planera sur le sort de nombreuses lois pendant trois ans, le Conseil constitutionnel sera submergé, à la fin de ce délai, par un flux de requêtes individuelles venant s'ajouter à son activité en matière de contentieux électoral et de contrôle préalable des lois. Le nombre de ces requêtes ne sera pas fonction des seules procédures judiciaires car, dans une

¹²⁹ Clarification de la direction de législation, op. cit.

¹³⁰ Intervention de Mohamed Lemine Ould Dahi (note 116).

¹³¹ F. Hamon/C. Wiener, La justice constitutionnelle: présentation générale, France, États-Unis; Collection Documents d'Etudes, Droit constitutionnel et institutions politiques, no. 1.15, Paris 2001.

¹³² Tremeau (note 119), 219-316 (222).

démocratie encore non apaisée, il s'agira d'une arme politique que les partis politiques et les associations ne manqueront pas d'utiliser.

On peut se demander sur l'intérêt d'introduire en Mauritanie la procédure d'*actio popularis* plus habituel dans les régimes qui ne connaissent pas le contrôle préalable. Ceci d'autant que l'introduction d'un contrôle *a posteriori* permettant au juge ordinaire de tenir compte de l'abrogation de la loi pour contrariété manifeste à la Constitution ou de poser une question préjudicielle au Conseil constitutionnel aurait permis plus de visibilité, de transparence et d'efficacité à l'entreprise de l'apurement de l'ordre juridique mauritanien.

Le contrôle préalable et facultatif de la constitutionnalité des lois, en cours en Mauritanie, a souvent été présenté comme la transposition de la procédure adoptée en France. Il n'en reste pas moins que la procédure française est largement critiquée, à juste titre, pour le défaut du contrôle *a posteriori*. Mais il faut surtout rappeler que ce défaut est atténué en France par le rôle du Conseil d'État¹³³ ainsi que par celui de la Cour de Strasbourg. Autant d'éléments que ne connaît pas le système mauritanien.

Il est, dès lors, légitime de se demander si ce choix, aussi complexe que néfaste et introduit en catimini, n'est pas destiné à faire échapper certaines lois à la justice constitutionnelle: Peut-on considérer comme un simple hasard le fait que parmi les lois qui échappent ainsi à toute "adaptation" se trouve la loi la plus controversée du pays, celle de 1993 amnistiant les massacres des négro-mauritaniens dont certains des auteurs présumés continuent de servir dans les rangs des forces armées et siègent même au sein CMJD et qui auraient pu être poursuivis si l'exception d'inconstitutionnalité était adoptée?

Si l'on considère avec le Pr. G. Conac que "la démocratie, (...) est la transposition politique de l'État de droit, et (que) l'État de droit est la traduction juridique de la démocratie¹³⁴", on doit espérer que le processus électoral permettra aux différents candidats et aux différentes formations politiques de mener leur réflexion sur le régime politique actuel et corriger les imperfections de cette réforme constitutionnelle.

B. Enjeux et portée de la transition démocratique

La mise en place des bases solides d'un État de droit véritable demeurera un enjeu majeur de la transition initiée par le CMJD (1). Mais la consolidation de cet État, ne saurait faire l'économie d'accorder un statut constitutionnel précis aux forces armées nationales (2).

¹³³ L. Fonbaustier, Le rôle préventif du Conseil d'État: Les origines de l'article 39 alinéa 2 d la Constitution de 1958, in: D. Chagnollaud, Aux origines du contrôle de constitutionnalité, XVIIIe-XXe siècle, Paris 2003, 143-155.

¹³⁴ G. Conac, État de droit et démocratie, in: G. Conac (dir.), Afrique en transition vers le pluralisme politique, Paris 1993, 485.

1. Rendre effectif l'État de droit

Peu de citoyens mauritaniens, y compris intellectuels, peuvent donner une définition savante de l'État de droit tel que développé en Allemagne par Bähr et Gneist au XIX^e siècle avec le contenu constitutionnel qui a fini par être le sien, et dont on trouve l'écho dans les notions de *rule of law* en Angleterre, de *due process of law* aux États-Unis ou de l'ordre Républicain en France¹³⁵. Ils n'en reste pas moins que tous se reconnaissent dans les vertus de la séparation des pouvoirs, de la garantie des droits fondamentaux, de la primauté de la loi, de la sécurité juridique et de la confiance en l'action de l'administration¹³⁶.

Certains auteurs avaient dressé, depuis quelques années, un bilan "globalement positif (de l'État de droit en Mauritanie) en ce qui concerne les textes régulièrement adoptés depuis 1991; (...) relativement encourageant en ce qui concerne le degré d'effectivité des normes consacrées (et qui laisserait percevoir) des éclaircies réconfortantes (quant aux) évolutions perceptibles"¹³⁷. Autant de conclusions qui, de notre avis, étaient hâtives et peu objectives: la production normative, au-delà de ses imperfections, était continuellement limitée par le fameux article 104. Quant à l'effectivité des normes, force est de constater que la mise en œuvre des textes régulièrement adoptés était une violation quotidienne des principes les plus élémentaires de l'État de droit¹³⁸ comme nous l'avons montré.

Dans le programme¹³⁹ annoncé par le CMJD, outre la révision constitutionnelle, celui-ci s'engage à mettre en œuvre d'autres réformes recommandées par les journées nationales de concertation dans les domaines de la justice et de la bonne gouvernance. Il s'agit notamment de mesures en faveur de l'indépendance de la justice ainsi que de l'adoption d'une Charte nationale des droits de l'Homme. La ratification de l'ensemble des conventions internationales relatives aux droits de l'Homme et le retrait des réserves formulées à l'égard de certaines d'entre elles sont également préconisés. Le toilettage de la législation devrait également se traduire par la révision de différents textes (le Code de procédure civile, de procédure pénale, l'assistance judiciaire). D'autres recommandations sont relatives à l'amélioration du statut de la fonction publique, au renforcement du développement local ou à la gouvernance économique et environnementale. A noter enfin, l'importance des

¹³⁵ A. Bleckmann, L'État de droit dans la constitution de la République fédérale d'Allemagne, *Pouvoirs*, no. 22, 1982, 4-25, spec. 5-6

¹³⁶ Conac (note 134), 486.

¹³⁷ Bouboutt (note 51), 340.

¹³⁸ Voir également Marchesin (note 38), 340.

¹³⁹ Simultanément aux réformes constitutionnelles, d'autres mesures proposées par le comité interministériel et adoptées lors des journées de la concertation sont relatives à la représentation des femmes (les partis politiques doivent désormais représenter au moins 20 % de femmes parmi leurs candidats aux élections municipales et législatives), à l'instauration d'une Commission Électorale Nationale Indépendante (CENI) chargée de garantir la régularité et la transparence des élections. Les premières élections auront lieu le 19 novembre 2006 (élections municipales et législatives) suivies des sénatoriales, le 21 janvier 2007, et la transition atteindra son point culminant avec l'élection d'un nouveau président de la République le 3 mars 2007.

propositions tendant à confier la dissolution des partis politiques aux seuls tribunaux, et non pas au gouvernement, à supprimer l'article 11 de la loi sur la presse qui fonde la pratique de la censure ou à assurer l'accès des femmes à la fonction de magistrat, sujet hautement symbolique dans une société musulmane¹⁴⁰.

Dans le même registre, il faut noter le catalogue¹⁴¹ d'engagements portant sur la consolidation de l'État de droit et de la bonne gouvernance signé avec l'Union européenne. En vertu de ce catalogue, les autorités de la transition s'engagent "à changer les modes de gouvernance et élaborer une stratégie nationale de lutte contre la corruption avant fin 2006. (... ainsi qu'à) ratifier la convention des Nations Unies contre la corruption et la convention africaine de lutte contre la corruption avant mars 2006". Il en est de même pour la Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). Les autorités de la transition devraient "fournir au Fonds Monétaire International toutes les données nécessaires pour clarifier la situation des comptes publics" et "donner plus d'autorité à la Cour des Comptes" dont "le rapport (...) sera publié à partir de 2006". Par ailleurs, l'engagement est pris pour "faciliter le retour des réfugiés" mauritaniens vivant encore au Sénégal et au Mali. Enfin, elles s'engagent "à lancer une campagne d'éducation civique en vue des différents scrutins électoraux avant fin mars 2006". L'aide européenne se trouve conditionnée par la réalisation de ces engagements.

Mais la plupart de ces recommandations et engagements attendent toujours d'être traduits en des textes contraignants et surtout appliqués avec rigueur. Sur ce plan, nous ne pouvons que constater les limites apparues assez rapidement aussi bien dans la production normative que dans l'effectivité des lois. Contentons-nous, à cet égard, de citer deux exemples significatifs et étroitement liés aux enjeux de la construction d'un État de droit en Mauritanie.

Le premier se rapporte à l'adoption, le 5 avril 2006 par le CMJD d'une ordonnance (No. 016/2006) modifiant la loi du 17 février 1994 portant statut de la magistrature. Cette réforme élaborée par le ministre de la justice sans aucune forme de consultation avec les magistrats a soulevé un tollé de critiques. Certains magistrats ont démissionné de leurs fonctions en guise de protestation. Cette ordonnance, qui modifiait une loi organique, n'a pas été soumise au contrôle du Conseil Constitutionnel et contient plusieurs dispositions attentatoires au principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice marquant ainsi un net recul par rapport au texte qu'elle entend modifier¹⁴². Elle reprend notamment des dispositions qui avaient été retirées de la loi de 1994 car censurées par le Conseil constitutionnel¹⁴³.

¹⁴⁰ Voir le rapport de l'atelier sur l'indépendance de la justice et la réforme du droit, (note 103).

¹⁴¹ Voir la totalité de ce texte sur <http://www.ufpweb.org/transition/ce385/textes_of_cmjd/24engts.htm> (accédé le 9/2/2006).

¹⁴² M. Bouya Ould Nahy, Ce que je reproche au nouveau statut de la magistrature, Nouakchott Info Quotidien, no. 1058 du 29 août 2006, 7.

¹⁴³ Voir la décision du Conseil constitutionnel no. 007/DC du 21 07 1993, J.O. 319. On ne peut que s'étonner de savoir que le ministre de la justice en cause n'est autre que l'ancien bâtonnier de l'Ordre national des Avocats qui avait publié un Mémoire saluant la censure par le Conseil Cons-

Le second exemple est, lui, significatif de l'instrumentalisation du Conseil constitutionnel. Il s'agit d'une décision rendue par celui-ci, le 10 août 2006, interdisant aux membres du Conseil constitutionnel de défendre, devant les tribunaux, les prévenus dans les affaires "touchant la sécurité publique, l'intérêt supérieur du pays et celles ayant un caractère politique ou incompatibles avec la stabilité du pays" sous peine d'être considérés comme démissionnaires. Cette décision n'a pas été rendue sur la base d'une saisine régulière, le conseil n'ayant pas été saisi du tout! Elle révisé les incompatibilités fixées par la loi et en instaure d'autres qu'on ne peut mettre en œuvre de manière objective: qui peut décider si une affaire a un "caractère politique" ou est "incompatible avec la stabilité" du pays avant le verdict de la justice? Quels sont les "intérêts supérieurs du pays"? Mais ce qui est regrettable, et même condamnable, est le fait qu'elle semble dirigée *intuiti personae* contre un membre du conseil, avocat de son état, et qui s'occupe notamment de la défense de cousins proches de l'ancien président accusés de vouloir déstabiliser le régime de la transition!

La suite de la transition, qui verra l'organisation d'élections politiques, nous indiquera à quel point le CMJD entend-il respecter les règles de fonctionnement de l'exécutif d'un État de droit. Il s'agira notamment de respecter la neutralité et l'impartialité des autorités vis-à-vis de l'ensemble des candidats et des formations politiques ainsi que de la lutte contre la fraude électorale. Dans ce domaine, le plus grand risque ne proviendra pas, à notre avis, du bourrage des urnes mais de l'inégalité entre les différents partis: L'amnistie *de facto* des crimes économiques et financiers commis sous l'ancien régime serait inacceptable si elle n'est pas accompagnée de mesures empêchant leurs auteurs de revenir au pouvoir grâce à l'argent du contribuable. Une législation ferme et équitable doit organiser le financement des campagnes électorales de sorte que celui-ci soit contrôlé par des instances judiciaires.

Bien entendu, l'issue du processus électoral et le respect de ses résultats dépendront de l'acceptation, par l'ensemble des acteurs, des règles du jeu démocratique et de leur respect du verdict populaire. Il en va ainsi des formations politiques, de l'administration, mais surtout des forces armées nationales.

2. Quel statut constitutionnel pour les forces armées nationales?

Depuis son accession à la magistrature suprême, le 3 août 2005, le président du CMJD n'a cessé de réaffirmer sa détermination à quitter le pouvoir à la fin de la transition. Mais rien n'est dit sur l'avenir des membres de la junte militaire et au-delà, du statut des forces armées nationales.

Il faut dire que ce n'est pas la première fois qu'une junte militaire renverse une dictature africaine pour mener une transition démocratique avant de se retirer.

titutionnel dédites dispositions et la qualifiant de "décision courageuse" marquant "des progrès importants (...) dans la voie de l'indépendance des juges". Cf. le texte de ce Mémoire in: U. Clausen, *Chronique Mauritanie 1992-1994*, in. *Annuaire de l'Afrique du Nord*, T. XXXIII, 1994.

L'exemple du Colonel malien Amadou Toumané Touré demeure une référence brillante en la matière. Moins rassurante fut, cependant, la prise de pouvoir par le Colonel Boazizé en République Centre-africaine où il a fini par instaurer une dictature militaire.

Dans le contexte mauritanien, une formule consacrant un comité militaire discret mais détenant la réalité du pouvoir n'est pas encore revendiquée. Mais il n'est pas moins évident que le statut des forces armées, familières des putschs, gagnerait à être précisé.

Le silence total de la constitution actuelle sur ce point est pour le moins surprenant. D'autant que cette armée a gouverné le pays d'une manière ou d'une autre ces trente dernières années. Aussi n'y trouve-t-on mention, pas même du rôle traditionnel des forces armées. L'armée n'est mentionnée que pour évoquer les prérogatives qu'exerce à son égard le pouvoir exécutif (art. 33, 34 et 43). Mais ce silence, qui traduit un malaise perceptible, est observé par la plupart des constitutions africaines où la place accordée à l'armée dans le texte constitutionnel ne reflète guère son implication réelle dans la vie politique. Nul mention n'en est faite dans les constitutions sénégalaise, malienne, burkinabaise ou ivoirienne. La constitution algérienne du 28 novembre 1996 se contente de rappeler leurs missions traditionnelles¹⁴⁴ alors même qu'elles seraient les véritables détentrices du pouvoir à travers le Haut Conseil de Sécurité (art. 90, 91, 93, 94 et 95). La constitution tchadienne de 1996, après avoir affirmé leur caractère apolitique (art. 192), organise la participation de leurs membres aux élections présidentielles en leur imposant l'obligation de démission (art. 62). La constitution togolaise de 2003, adopte la même démarche, mais n'évoque que les élections législatives (art. 52).

Il faut, toutefois, souligner les cas de l'Afrique du Sud et de la République de Cap-Vert. La constitution de cette dernière dispose: "Les Forces armées sont subordonnées et obéissent aux organes souverains compétents, conformément à la Constitution et à la loi" (art. 243-2). L'article 244 qui met à leur charge la "défense des institutions démocratiques et de l'ordre constitutionnel", sans en faire les garants, précise également que leur mission en matière de défense nationale ne concerne que l'aspect militaire de celle-ci (art. 244-1).

Sans rentrer ici dans une réflexion générale sur les militaires et le pouvoir, sujet que les politologues ont largement traité¹⁴⁵, il faut mentionner que la démocratisation réussie en Amérique Latine, continent qui fut marquée par les "*pronunciamientos*", s'est accompagnée d'une large tendance à délimiter le statut des forces armées dans les lois fondamentales.

¹⁴⁴ Art. 25 "L'armée Nationale Populaire a pour mission permanente la sauvegarde de l'indépendance nationale et la défense de la souveraineté nationale. Elle est chargée d'assurer la défense de l'unité et de l'intégrité territoriale du pays, ainsi que la protection de son espace terrestre, de son espace aérien et des différentes zones de son domaine maritime."

¹⁴⁵ Voir notamment F. Agüero, *Trenta anos después: La ciencia política y las relaciones fuerzas armadas, Estado y sociedad*, Revista de ciencia política, (Publicación de Pontificia Universidad Católica), vol. XXIII, no. 2/2003, 251-272; G. Weeks, *The Military and Legalism*, Revista de ciencia política, vol. XXIV, no. 12/2004, 227-230.

Le cas Chilien est certainement le plus représentatif de cette tendance. La “démocratie protégée” imaginée par le Général Pinochet reposait sur un statut privilégié des forces armées qui sont “garant de l'ordre institutionnel de la République” (ancien art. 90 de la constitution de 1980). Ce rôle se prolongeait dans l'ordre institutionnel à travers le Conseil de Sécurité Nationale (anciens art. 95-96) véritable détenteur du pouvoir¹⁴⁶. Depuis la réforme constitutionnelle de l'ère démocratique, l'article 101 leur assigne la seule mission de “défense de la patrie”, la garantie “de l'ordre institutionnel de la République” étant désormais du ressort de l'ensemble des organes de l'État (art. 6) et le Conseil de Sécurité Nationale se trouve cantonné dans un rôle strictement consultatif¹⁴⁷ (art. 106-107).

Si la spécificité de l'expérience chilienne et la revendication démocratique historiquement forte, sont de nature à rendre ces réformes effectives, le cas turque lui, ne présente pas les mêmes spécificités. Ainsi, la constitution turque met en place un Conseil de Sécurité Nationale (MGK), lieu d'expression du pouvoir de l'armée et véritable maître du pays. L'article 118 de la constitution dispose, depuis 2001, que le MGK “communique au Conseil des ministres ses décisions ayant valeur de recommandations en matière de détermination, fixation et application de la politique de sécurité nationale de l'État ainsi que son avis au sujet de l'établissement de la coordination nécessaire à cet égard. Les décisions du Conseil de sécurité nationale relatives aux mesures qu'il estime indispensables en vue de sauvegarder l'existence et l'indépendance de l'État, l'intégrité et l'indivisibilité du territoire et la paix et la sécurité de la société sont évaluées par le Conseil des ministres.”¹⁴⁸ Même si le MGK a été ainsi réduit au rang d'instance consultative et a vu plusieurs civils entrer en son sein, il n'en demeure pas moins au centre du pouvoir politique¹⁴⁹.

Mais les exemples Turque ou Chilien présentent au moins le caractère d'une situation inscrite dans les normes juridiques du pays. Le risque dans le cas mauritanien est de voir l'omission de ce sujet ouvrir la voie à des formes perverses de dictature militaire. L'exemple du voisin algérien illustre tragiquement cette situation. Le constituant mauritanien ne saurait faire l'économie d'une telle réforme. En effet, les forces armées mauritaniennes ne sauraient prétendre à une identité républicaine: Terrain de recrutement des différentes formations politiques longtemps clandesti-

¹⁴⁶ A. Silva Bascuñán, *Tratado de derecho constitucional*, Tomo. IX, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 2003, 229 et ss.; J.L. Cea Egaña, *El sistema constitucional de Chile, Síntesis crítica*, Facultad de ciencias jurídicas y sociales, Universidad de Chile, 1999, 240-245.

¹⁴⁷ Voir sur cette question: M. Verdugo, *Funciones de las fuerzas armadas y el Consejo de Seguridad Nacional en Chile de acuerdo a las propuestas de la reforma constitucional*, *Ius et Praxis*, 2002, vol. 8, no. 1, 53-70; M. Peña Torres, *Funciones de las fuerzas armadas y el Consejo de Seguridad Nacional en Chile y propuestas de reforma constitucional*, *Ius et Praxis*, 2002, vol. 8, no. 1, 95-116.

¹⁴⁸ Selon l'ancienne formulation de cet article, le conseil des ministres devait accorder “une importance prioritaire” aux décisions du MGK et non pas les “évaluer”.

¹⁴⁹ Aussi, des structures comme le Conseil supérieur de l'audiovisuel (RTÜK) ou le Conseil supérieur de l'enseignement (YÖK) comptent toujours un membre de la junte militaire. Voir à ce sujet “Rapport d'information, fait au nom de la délégation pour l'Union Européenne sur la candidature de la Turquie”, présenté par les sénateurs français Robert Del Picchia/Hubert Haenel, Doc. no. 279, session ordinaire 2003-2004. 15 et ss.

nes, l'armée mauritanienne, enjeu et facteur central de la lutte pour le pouvoir, est également un lieu favori de l'expression des solidarités tribales, ethniques et régionales. Le coup d'État du 3 août était, lui-même, révélateur de cet état de fait: son corps dirigeant n'est-il pas soudé, avant tout, par des liens tribaux et familiaux? Si l'on ajoute à ces considérations l'émergence des candidatures indépendantes suscitées par le CMJD et destinées à fournir à ce dernier les apparences de la légalité, cette réforme devient impérative pour empêcher, non pas des futurs coups d'État, mais pour éviter le coup d'État au quotidien. Mais au-delà, et compte tenu du révisionnisme chronique des mécanismes de dévolution démocratique du pouvoir en Afrique, et de l'alternance particulièrement originale intervenue au Togo ainsi que de la situation prévalant en Algérie, on peut se demander si le cas mauritanien ne révèle pas la synthèse la plus actuelle d'une tendance en gestation, d'un modèle de la démocratisation africaine "seconde manière" selon lequel l'armée réglerait la question de la légitimité démocratique par des aménagements de formes et d'apparences et exercerait la réalité du pouvoir? Pareil scénario serait un recul dramatique et lourd de conséquences.

Conclusion

L'évolution des institutions politiques mauritaniennes permet de constater que la démocratisation de la vie politique a été longtemps reportée au nom des exigences de l'unité nationale avant de connaître une mise en œuvre imparfaite au début des années 1990 sous la pression internationale. Cela ne permet pas, pour autant, de conclure qu'elle ne sera pas réappropriée par la société civile nationale. Le dynamisme de cette société et les combats qu'elle a menés, dans des conditions particulièrement hostiles prouvent le contraire. Il est évident que la société civile mauritanienne, même si elle n'a pas été à l'origine de la démocratisation, ne se satisfera plus de moins de droits et de libertés. Une génération de mauritaniens a grandi dans la quête démocratique et se montre attachée à ce système. Cette situation comporte toutefois un risque: La contestation dans laquelle a été cantonnée la jeunesse mauritanienne ainsi que la société civile jusque là, pour mobilisatrice qu'elle fut, ne favorise pas la production des programmes de société cohérents, dépassant la simple revendication politique par l'élaboration d'un discours sur les contradictions sociales et économiques.

La configuration définitive des institutions qui sortiront de la transition actuelle dépendra largement de la capacité de la classe politique à rattraper les erreurs de la réforme constitutionnelle. Il s'agit notamment d'assurer la protection maximale du mécanisme de l'alternance au pouvoir; de revisiter l'équilibre des pouvoirs au sein de l'exécutif; de corriger "l'inflation institutionnelle" que traduit l'instauration d'un Sénat et d'une pléthore d'institutions consultatives dont l'utilité est loin d'être évidente; de revenir sur le cas de l'article 104 (102 nouveau) et de réformer la justice constitutionnelle en générale. L'omission du statut des forces armées nationales comporte le risque de dénaturer le régime démocratique.

L'émergence d'une société démocratique ne se décrète pas. Elle résulte d'un processus long et douloureux. Il appartiendra à la classe politique mauritanienne de revenir sur des dossiers difficiles comme celui du passif humanitaire et des crimes économiques de l'ère Ould Taya avec le risque de voir s'accroître les solidarités tribales, régionales et ethniques. Mais "La démocratie est toujours une entreprise à risque, et parfois à haut risque¹⁵⁰", le pire en l'espèce sera de négliger ces dossiers et d'ériger l'impunité en mode de gouvernance car dans ce domaine aussi "la démocratie ne va pas de soi. Il faut se battre chaque jour pour elle, sinon, nous risquons de la perdre. La seule arme dont nous disposons est la loi" (Paul Auster). Enfin, la responsabilité première demeure celle de l'élite mauritanienne, de la classe politique et des pouvoirs publics et surtout de la jeunesse du pays. Osons faire le pari que cette dernière saura s'approprier les valeurs de la démocratie et de l'État de droit.

Summary¹⁵¹

The Evolution of Political Institutions in Mauritania: Results and Perspectives in the Light of the Constitutional Reform of 25 June 2006

After its independence in 1960, Mauritania had adopted a single-party, presidential system, which was ousted by a military "coup d'Etat" following its involvement in the Sahara War. From 1978 on, the colonels suspended political democracy giving in to the wave of democratization in the 90's. However this democratization was biased and essentially perpetuated the same power structure. This situation created complications that propelled the country into a cycle of violence which resulted in a military takeover on August 3, 2005. The aim of the new military government was to renew the democratic process through constitutional reform. The reformed constitution limits the presidential term to five years (renewable one time) thus ensuring a democratic transfer of power. The reform was flawed, however, because it preserved a number of undemocratic elements, even though the original goal had been to suppress them. Despite the hopes generated on August 3, 2005, the limits of the restoration of democracy were immediately apparent in the limited effectiveness of the written rules. The authorities' attitude during the transition showed they are trying to impose a formula of "democracy under army protection" on the country under which the military would exercise the real power whereas its official holders are left with the trappings of power. This situation raises the question of the army's constitutional status as well as the question whether Mauritania will follow the example of Togo; one could wonder if a new form of African democratization is emerging which rests on the revival of the central role of the army in political life, thereby implying an alarming setback for the continent.

¹⁵⁰ G. Lavau, *Propos hâtifs sur le risque démocratique*, *Pouvoirs*, no. 52, 1990, 35-42, spec. 38.

¹⁵¹ Summary by the author.

ZaöRV 67 (2007)