

ÉGYPTE
monde arabe

Égypte/Monde arabe

2 | 2005

Les architectures constitutionnelles des régimes
politiques arabes

Cinq ans après la Constitution soudanaise de 1998

Vérités et conséquences d'un anniversaire

Curtis F. J. Doebbler

Traducteur : Cécile Lagoutte et Nathalie Bernard-Maugiron



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/ema/1747>

DOI : 10.4000/ema.1747

ISSN : 2090-7273

Éditeur

CEDEJ - Centre d'études et de documentation économiques juridiques et sociales

Édition imprimée

Date de publication : 31 décembre 2005

Pagination : 247-270

ISSN : 1110-5097

Référence électronique

Curtis F. J. Doebbler, « Cinq ans après la Constitution soudanaise de 1998 », *Égypte/Monde arabe* [En ligne], Troisième série, Les architectures constitutionnelles des régimes politiques arabes, mis en ligne le 08 juillet 2008, consulté le 19 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/ema/1747> ; DOI : 10.4000/ema.1747

Ce document a été généré automatiquement le 19 avril 2019.

© Tous droits réservés

Cinq ans après la Constitution soudanaise de 1998

Vérités et conséquences d'un anniversaire

Curtis F. J. Doebbler

Traduction : Cécile Lagoutte et Nathalie Bernard-Maugiron

- 1 La tradition constitutionnelle soudanaise est l'une des plus longues et des plus tourmentées du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord. Après des siècles d'existence tribale, après l'occupation napoléonienne puis l'exploitation britannique, les Soudanais furent parmi les premiers Africains à proclamer leur indépendance. Depuis lors, ils sont fiers de leur contribution à l'histoire constitutionnelle africaine et moyen-orientale. Comme le Soudan reste enlisé dans la plus longue et la plus meurtrière guerre civile au monde et sous une dictature militaire, la Constitution demeure un point de convergence pour les Soudanais. Elle focalise aussi les tentatives récentes de parvenir à la paix et jouera sans aucun doute un rôle crucial dans les efforts pour mettre fin à la guerre civile au Soudan et parvenir à une paix juste et durable.
- 2 Étant donné que l'impact de la Constitution a été plus politique que juridique, cet « examen de la Constitution à l'âge de 5 ans » se concentrera sur le politique. Les points de vue des différentes fractions politiques, ethniques et religieuses seront discutés, ainsi que leur impact sur la politique et l'action du gouvernement. Après un bref exposé de la politique et de l'histoire soudanaises qui forment l'arrière-plan de la Constitution actuelle, cet article décrit le processus de rédaction de ce texte, auquel l'auteur a participé, les opinions exprimées à son sujet par les différentes fractions soudanaises, à cette occasion et plus tard. La longue Constitution soudanaise est ensuite brièvement décrite. Cette contribution passe après en revue les opinions contemporaines des différentes fractions soudanaises sur la Constitution. Elle conclut finalement en suggérant quel pourrait être le rôle de ce document pour apporter la paix au Soudan.

Le paysage politique soudanais

- 3 Le Soudan est un pays que l'on divise traditionnellement entre Nord et Sud. Cette division a été encouragée en partie par la guerre civile presque permanente et en partie par la division des responsables politiques. Bien qu'une telle division soit encore répandue aujourd'hui au XXI^e siècle, il serait plus correct d'évoquer des clivages moins marqués, puisque des politiciens du Nord comme Ghazi Suleiman ou Toby Madut représentent des intérêts conciliables avec ceux de la plupart des Soudanais du Sud. Cependant, l'établissement d'un lien causal entre la politique soudanaise et la division Nord-Sud concorde avec l'analyse historique de la politique de ce pays.
- 4 Pour la communauté internationale, la politique soudanaise a toujours été dominée par les forces politiques du Nord. Cette situation perdure depuis l'indépendance du Soudan. Reconnaissant l'existence de cette domination, les leaders du Sud demandèrent même aux Britanniques de retarder l'indépendance, afin de pouvoir acquérir les compétences administratives qu'ils avaient enseignées aux Soudanais du Nord – qui administrèrent effectivement le pays sous une occupation britannique souvent insignifiante mais néanmoins brutale, appuyée par des soldats égyptiens tout aussi brutaux. Les occupants britanniques, soucieux d'abandonner le Soudan à l'indépendance avant que le pays ne puisse demander l'assistance économique dont il avait grand besoin, refusèrent cette demande. En conséquence, le Soudan devint indépendant en 1956, au bénéfice des Soudanais du Nord, particulièrement des groupes islamiques Khatmiyya et Umma qui, rapidement et souvent par nécessité – puisqu'ils formaient l'écrasante majorité des administrateurs bien formés –, gouvernèrent le Soudan.
- 5 Malgré les influences religieuses et tribales qui s'exercèrent dès le début sur la politique soudanaise, l'aide et l'éducation soviétiques offertes à de nombreux Soudanais donnèrent au Parti communiste l'occasion de s'implanter au Soudan, peu après l'indépendance (aux environs de 1965) et jusqu'en 1975, où il fut presque totalement mis en déroute par une violente purge dirigée par le président Jaafar Muhammad Nimeiri. De plus, quelques groupes religieux très libéraux, comme les Frères républicains (soufis) de Mahmud Muhammad Taha, acquirent une influence politique. Ces deux mouvements, pourtant, furent broyés par des mouvements islamiques plus traditionnels qui devinrent le Parti de l'union démocratique (PUD) (parti du groupe Khatmiyya dirigé par Ibrahim Mirghani), le parti de l'Umma (parti du groupe Umma dirigé par Sadiq al-Mahdi) et le Front national islamique (FNI), plus militant, dirigé par Hassan al-Turabi¹.
- 6 Ces dernières années, ces partis politiques du Nord ont dominé la vie politique soudanaise, au moins en ce qui concerne la présence internationale du Soudan, alors que le SPLM/SPLA (Mouvement populaire soudanais de libération/Armée populaire de libération du Soudan) a constitué l'opposition *de facto*. Ironie du sort, c'est le parti qui comptait le plus petit nombre de partisans², mais peut-être aussi les acteurs les plus intelligents ou les plus rusés, le FNI, puis CNP, qui contrôle le Soudan depuis qu'un coup d'État l'a porté au pouvoir en juin 1989. Le parti qui semble avoir la plus large audience est le Parti de l'Umma. Fondé en 1945, ce parti s'appuie sur les enseignements islamiques du mouvement des Ansar, qui remonte au XIX^e siècle. Les centres de leur pouvoir se trouvent dans l'ouest rural du pays et dans la capitale, Khartoum. À la fin des années 1990, le chef exilé du parti, Sadiq al-Mahdi, revint au Soudan mais échoua à retrouver le soutien populaire qui, par deux fois, l'avait porté aux fonctions de Premier ministre.

L'autre parti important, également à base religieuse, est le Parti de l'union démocratique, anciennement Parti d'union nationale (PUN) et Parti de la démocratie du peuple (PDP). Il fut fondé en 1943, quand le groupe islamique Khatmiyya ou Mirghaniyya s'allia politiquement avec le parti Ashigga. Il fut créé par Muhammad Osman al-Mirghani, dont le descendant est aujourd'hui encore chef du parti. Bien que jouissant d'un vaste soutien à travers tout le Nord du pays, le PUD a toujours été éclipsé par le succès politique du parti de l'Umma et n'a qu'une faible efficacité politique, en raison de ses divisions internes. Il a participé aux élections de 1986, remportant 17 % des voix, avant d'orchestrer le coup d'État de 1989. Bien que soutenu par divers groupes islamiques, le FNI s'est caractérisé par un mélange de politiques modérées et extrémistes. Al-Turabi, la vraie force derrière le régime officiel, a préféré jusque récemment rester dans l'ombre.

- 7 Cela ne signifie évidemment pas que les partis politiques sud-soudanais n'existent pas. Lors de plusieurs élections – 1965, 1968, et 1986 – ils ont surpassé en nombre les partis politiques nord-soudanais participant aux scrutins. Parmi les partis politiques du Sud, les plus importants figurent le Mouvement populaire soudanais de libération (SPLM³), l'Association politique sud-soudanaise, le Congrès des peuples africains du Soudan, le Congrès africain soudanais, et le Congrès de Beja. Le SPLM, aligné sur l'Armée populaire de libération du Soudan (SPLA) qui a été la principale force armée lors de la guerre civile et a contrôlé une grande partie du Sud Soudan, est aujourd'hui le principal parti politique sud-soudanais. C'est le seul parti à émerger comme une force politique lors des récents entretiens sur la paix orchestrés par les États-Unis et quelques partenaires régionaux⁴. Ces entretiens semblent devoir aboutir à un accord, principalement entre le CNP dirigé par le gouvernement et le SPLM/SPLA.
- 8 Au sein des partis politiques soudanais du Nord comme du Sud, la religion joue un rôle majeur. Au Nord, c'est l'idéologie islamique de leaders tels que Hassan al-Turabi qui a galvanisé le Front national islamique, plus tard transformé en Parti du congrès national. Ce soutien islamique vient aussi d'ailleurs dans le monde islamique, bien que les intérêts particuliers des voisins essentiellement islamiques du Soudan rendent souvent l'opération plus complexe. L'Égypte, par exemple, ancienne co-puissance coloniale au Soudan, a exprimé publiquement son soutien neutre à la paix au Soudan, mais ses agissements ont à plusieurs reprises retardé la paix. L'Égypte craint manifestement que la paix n'affecte le partage actuel – disproportionné – des eaux du Nil, vitales pour elle⁵. Au Sud, la SPLM/SPLA a bénéficié du soutien constant des organisations caritatives chrétiennes et des Églises, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays. Des groupes proches de l'Église comme Christian Solidarity International ont été parmi les meilleurs avocats des intérêts de la SPLM/SPLA dans les forums internationaux.
- 9 Une initiative concertée vers la paix fut entamée en 2002, sous les auspices de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD). Si les activités au jour le jour de l'IGAD sont prises en charge par le Kenyan Lt. Gen. Lazaro K. Sumbeiywo, envoyé spécial de l'IGAD pour le processus de paix au Soudan, c'est le gouvernement des États-Unis, en tant que partenaire de l'IGAD, qui a forcé la main du gouvernement de Khartoum et de la SPLM/SPLA. Sans les pressions du gouvernement américain, un accord mettant fin à la guerre civile est improbable. Mais à cause de ces pressions, cet accord sera probablement imposé, et donc bien moins significatif. C'est dans ce contexte que la constitution soudanaise peut jouer un rôle dans la promotion d'une paix juste et durable au Soudan. Afin de comprendre comment cela peut être réalisé, il est important de passer tout d'abord en revue l'histoire constitutionnelle du Soudan.

L'histoire constitutionnelle du Soudan

- 10 Une constitution⁶ est l'instrument d'un État indépendant et souverain. Même si d'autres types d'entités ont parfois appelé leurs instruments de gouvernance constitutions⁷, ceux-ci ne sont pas le type d'instruments qui nous concernent ici. Dans cette contribution, empruntant leur définition aux constitutionnalistes britanniques Wade et Phillips, nous pourrions définir une constitution comme :
- un document ayant une certaine sacralité juridique, qui détermine le cadre et les principales fonctions des organes de gouvernement de l'État et énonce les principes régissant les opérations de ces organes. (Wade, Phillips et Bradley, 1977)
- 11 Bien qu'il ne se rapporte pas toujours à un unique document, l'accent mis sur une certaine sacralité juridique et sur le cadre de gouvernement et les droits des citoyens est pertinent. Avec le statut d'autonomie de 1953, les constitutions soudanaises qui seront étudiées dans cette partie consistent en :
- (1) la Constitution provisoire de 1956, (2) la Constitution provisoire révisée de 1964, (3) la Constitution de 1973, (4) la Constitution provisoire de 1985, (5) les décrets constitutionnels promulgués entre 1989 et 1998, et (6), la Constitution de 1998. Avant cela, c'est le droit colonial britannique, fondé sur le droit anglais, qui s'appliquait au Soudan. Bien que l'adoption forcée de ce droit fournisse sans aucun doute une explication pertinente au format de la Constitution soudanaise, elle n'entre pas dans le champ de cette contribution⁸.
- 12 L'histoire du Soudan en tant qu'État indépendant remonte loin avant son indépendance effective. C'est au début du xx^e siècle, alors que les Soudanais combattaient l'oppression de leurs occupants britanniques, que l'idée d'un Soudan indépendant fut soulevée pour la première fois. En fait, on pourrait même faire remonter les aspirations des Soudanais à l'indépendance au soulèvement du Mahdi contre l'occupation anglo-égyptienne à la fin du xix^e siècle. La meurtrière revanche de l'armée britannique commandée par le général Kitchener écrasa pourtant ces aspirations, tout comme les quasi soixante années d'occupation par le condominium égypto-britannique⁹. Des intellectuels et des activistes soudanais tentèrent aussi en 1924, sous le régime colonial britannique, d'obtenir l'indépendance. Une fois encore, cette tentative fut très durement réprimée par les Britanniques.
- 13 La révolution de 1924, malgré son échec immédiat, mit en branle un irrésistible élan vers l'indépendance du Soudan. Ces efforts s'accélérent en 1943, lorsque le gouverneur général promulgua l'ordonnance du Conseil consultatif pour le Nord-Soudan, chargeant ce Conseil consultatif de gouverner le Soudan avec le gouverneur général, et travaille particulièrement à son indépendance. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, la Grande-Bretagne était occupée à réparer les dommages dont elle avait souffert pendant la guerre, un effort sur lequel la délégitimation morale et juridique du colonialisme, tout comme son coût financier, pesèrent lourdement. Lorsque l'Égypte, compte tenu de ses propres aspirations à l'indépendance, demanda une renégociation du traité de 1936 avec la Grande-Bretagne, le monde extérieur prit pour la première fois en considération les points de vue des Soudanais sur leur propre pays, lors de la conférence de mars 1946 au Caire (Holt et Daly, 2000, p. 128). La conférence égypto-soudano-britannique ne fut pas vraiment un succès, mais elle ouvrit une nouvelle voie à la quête de l'indépendance. Elle conduisit par la suite à des discussions plus intenses et à la rédaction d'un rapport recommandant la création d'une assemblée législative et d'un conseil exécutif qui

participeraient au gouvernement du Soudan (*id.*, p. 131), bien que toujours sous l'autorité du gouverneur général. Le Conseil exécutif remplaça le Conseil consultatif qui avait été formé en 1943, lorsque le gouverneur général promulgua l'Ordonnance du Conseil exécutif et de l'Assemblée législative en 1947.

- 14 En 1947, la plupart des Soudanais au Sud et au Nord aspiraient à l'indépendance. Pressé de se prononcer, le gouverneur général convoqua la conférence de Juba, qui se réunit pour décider de l'avenir du Soudan, et particulièrement du Sud-Soudan. Craignant le coût du maintien de son autorité sur le Soudan et moins disposé à exploiter les ressources soudanaises – en particulier le coton qui avait perdu beaucoup de sa valeur après la dépression de la fin des années 1930 – le gouvernement britannique se montra très disposé à accorder l'indépendance au Soudan dès que possible. De leur côté, malgré leur vif désir d'indépendance, les Sud-Soudanais étaient conscients du fait qu'ils y avaient été bien moins préparés que leurs compatriotes du Nord, et tentaient de la retarder, tout en cherchant un soutien pour édifier leurs propres institutions de gouvernement et d'éducation. Les Britanniques firent quelques concessions aux sudistes (*ibid.*), mais l'opportunisme prévalut et des jalons furent posés pour garantir une évolution rapide vers un Soudan indépendant.
- 15 L'adoption de l'Ordonnance du Conseil exécutif et de l'Assemblée législative mentionnée plus haut fut la première initiative manifeste vers l'indépendance après la Conférence de Juba de 1947. L'Assemblée législative et le Conseil exécutif prévus par cette ordonnance allaient devenir plus tard les premiers organes soudanais d'autonomie. Entre-temps, en mars 1951, une Commission d'amendement constitutionnel fut formée, pour dresser les contours d'une constitution soudanaise. Cette commission se composait de treize Soudanais, mais était présidée par un expert britannique (*id.* p. 132). En octobre 1951, le gouvernement égyptien abrogea les traités anglo-égyptiens et promulgua une constitution soudanaise (*id.* p. 133). À la même époque, la Commission pour l'amendement constitutionnel demanda la création d'une commission internationale, afin de superviser la transition du Soudan vers l'indépendance. Une fois de plus, la Grande-Bretagne s'ingéra et étouffa ce mouvement en dissolvant la Commission pour l'amendement constitutionnel, le 26 novembre 1951, et en dénigrant la Constitution promulguée par l'Égypte pour le Soudan, qualifiée de ruse. Dans les coulisses, le gouverneur général britannique fut pourtant contraint d'accepter les recommandations de la Commission pour l'amendement constitutionnel, lorsqu'elles furent présentées à Londres dans un rapport du président britannique de cette commission. Le 23 avril 1952, le Statut d'autonomie, basé sur les recommandations de la Commission pour l'amendement constitutionnel, fut donc adopté par l'Assemblée législative et accepté par les Britanniques.
- 16 On peut considérer le Statut d'autonomie comme la première Constitution soudanaise, dans la mesure où il fixa le cadre d'un gouvernement du Soudan. Il prévoyait pour ce faire un Conseil des ministres composé entièrement de Soudanais et un Parlement bicaméral (*id.* p. 133). Ce dernier se composait d'une Chambre des députés et d'un Sénat (*ibid.*). La Chambre des députés comprenait quatre-vingt-un députés élus, le Sénat cinquante membres, dont vingt étaient nommés par le gouverneur général et trente élus (*ibid.*). Le gouverneur général demeurait cependant, selon l'acte, « l'autorité constitutionnelle suprême », et la souveraineté des Soudanais sur le Soudan devait être contenue jusqu'à l'achèvement de l'autodétermination¹⁰. L'acte garantissait également quelques droits de

l'homme fondamentaux¹¹ mais ne créait pas, comme l'avaient demandé les Sud-Soudanais, de ministère responsable de leurs affaires¹².

- 17 En 1953, après que plusieurs partis politiques soudanais furent parvenus à un accord avec les Égyptiens, l'Égypte et la Grande-Bretagne signèrent un accord sur l'indépendance du Soudan¹³. Cet accord établissait sans équivoque le droit du Soudan à l'autodétermination, droit qui devait être exercé grâce à l'indépendance dans les trois années à venir¹⁴. Bien que le gouverneur général restât nominalement le chef du gouvernement, cet accord amenda le Statut d'autonomie en plusieurs points. Il prévoyait, par exemple, que le gouverneur général devait maintenir l'intégrité territoriale du Soudan¹⁵. Il établissait aussi une Commission électorale mixte, afin de prendre des dispositions en vue de la tenue d'élections¹⁶, une Assemblée constituante afin de décider de la question d'une indépendance complète ou d'une unification du peuple soudanais avec l'Égypte¹⁷ et prévoyait le retrait de tous les soldats égyptiens et britanniques du Soudan¹⁸.
- 18 La Commission électorale mixte livra une loi électorale qui fut adoptée et entra en vigueur. Peu de temps après, des élections se tinrent pour élire les 97 membres du Parlement. Le premier Parlement soudanais, bien qu'encore soumis techniquement au contrôle du gouverneur général, se réunit en janvier 1954. Les élections donnèrent néanmoins aux Soudanais l'occasion d'exprimer leur rejet de la domination britannique, en votant de façon écrasante pour le Parti national unioniste dirigé par Isma'il al-Azhari, favorable à l'unité avec l'Égypte. Le PNU conquit 51 sièges, le parti de l'Umma, qui avait fait pression en faveur d'une indépendance complète et continuait de coopérer étroitement avec la Grande-Bretagne, ne remporta que 22 sièges. Le 9 janvier 1954, le gouvernement britannique remit le pouvoir *de facto* aux Soudanais. Un an après, le 1^{er} janvier 1956, le Soudan devint formellement un État indépendant et un membre souverain de la communauté internationale moderne, pour la première fois depuis le bref État mahdiste qui avait émergé à la fin des années 1800.
- 19 Les modalités concrètes de l'indépendance du Soudan influencèrent le premier gouvernement constitutionnel de l'État souverain du Soudan. L'arrivée au pouvoir de ce gouvernement, le 1^{er} janvier 1956, n'avait pas réellement été prévue à cette date, et était plutôt la conséquence d'étranges événements. Le plus remarquable d'entre eux fut la démission du gouverneur général britannique en décembre 1955, et son départ assez précipité du Soudan le 15 décembre. Alors que certains observateurs soupçonnèrent là un complot visant à retarder l'indépendance du Soudan (Fabunmi, 1960, p. 377), le Parlement soudanais saisit cette opportunité et déclara l'indépendance le 19 décembre 1955. Les Soudanais programmèrent alors rapidement les célébrations officielles au Jour de l'An 1956.
- 20 Le départ du gouverneur général donna au Soudan l'occasion d'installer son propre chef de l'État, une fois le représentant du condominium parti. Presque immédiatement, une Commission suprême de cinq membres, avec une présidence tournante, fut choisie afin d'assumer les responsabilités de chef de l'État pour la République du Soudan. Le Statut d'autonomie fut légèrement amendé, et proclamé Constitution provisoire du Soudan lors de la réunion solennelle du Parlement et du gouvernement le 1^{er} janvier 1956.
- 21 Il est finalement important de noter qu'environ six mois avant l'indépendance du Soudan, la guerre civile éclata au sud du pays. Ce n'était encore qu'un foyer de faible intensité, mais qui devait grandir jusqu'à devenir l'obstacle le plus important à un gouvernement constitutionnel.

La constitution provisoire de 1956

- 22 La Constitution provisoire était fondée sur le Statut d'autonomie, avec quelques amendements pour la plupart cosmétiques, que le transfert de souveraineté du gouverneur général à la Commission suprême avait rendu nécessaires. Ce fut un document important dans l'histoire constitutionnelle du Soudan, puisqu'il forma la base de sa structure constitutionnelle, non seulement de 1956 jusqu'au coup d'État militaire en 1958, mais aussi entre 1964 et 1969, et à nouveau durant la période démocratique de 1985 à 1989.
- 23 La Constitution provisoire de 1956 reprit la forme de gouvernement parlementaire bicaméral, avec une Chambre des représentants et une Assemblée constituante. Elle comportait également un principe fort de souveraineté parlementaire, introduit lorsque la Commission suprême remplaça le Gouverneur général comme chef nominal de l'État. À la différence du gouverneur général, qui avait derrière lui les richesses et la puissance du pouvoir colonial britannique, la nouvelle Commission suprême n'était qu'une simple figure au sommet de l'État. Ses membres étaient choisis par le Parlement, parmi ses membres élus. Ce n'est pas le président tournant de la Commission suprême, mais plutôt le Premier ministre, qui apparut comme le chef de l'État devant la communauté internationale.
- 24 La Constitution provisoire de 1956 tenta aussi d'introduire des mesures d'équilibre et de contrôle des pouvoirs. L'indépendance du système judiciaire était garantie par les charges à vie ou de longue durée des juges prévues par la loi, et par le pouvoir de la Haute Cour d'annuler les violations des garanties constitutionnelles commises par l'exécutif ou le législatif. Le parlement pouvait toutefois passer outre ce pouvoir par l'expression de sa volonté expresse, auquel cas les tribunaux devaient appliquer la loi telle que promulguée par le Parlement. La Constitution incluait aussi de nombreuses garanties des droits fondamentaux de la personne. Tous les citoyens du Soudan devaient avoir des droits égaux, sans discrimination fondée sur la religion, l'origine ethnique ou la race. Les droits de la personne à l'égalité devant la loi, à la jouissance de la propriété privée, à la liberté d'expression et d'association étaient également protégés, tout comme étaient interdites l'arrestation ou la détention arbitraires.
- 25 Bien que cette Constitution bénéficiât du soutien de tous les partis politiques importants, elle était minée par les nombreuses lois promulguées par l'autorité coloniale britannique d'occupation qui restaient en vigueur et causaient une tension incompatible entre la Constitution et la pratique. Le Parlement ou le judiciaire auraient pu arbitrer ces conflits en faveur de la Constitution mais ne firent que trop peu d'efforts en ce sens.
- 26 Le projet n'était certes pas de conserver la Constitution provisoire de 1956, mais de rédiger une nouvelle Constitution permanente. Juste avant les élections de 1958, une nouvelle loi électorale fut promulguée, dans le but de réunir les deux Chambres du Parlement en une unique Assemblée nationale de 173 représentants. Cette Assemblée nationale devait rédiger une Constitution permanente pour le Soudan¹⁹. Après les élections de 1958, un projet de Constitution permanente fut même examiné. Ce projet demandait que la Constitution énonçât avec force les principes de l'islam partagés par la majorité des Soudanais. Les Sud-Soudanais, qui constituaient environ un tiers de la population soudanaise mais étaient en majorité chrétiens ou animistes, s'y opposèrent (Loiria, 1995, p. 108, 115). Au moment où l'on débattait du projet et des objections

sudistes, le gouvernement de Abdallah Bey Khalil tomba dans un coup d'État militaire qui, sans effusion de sang, porta le général Ibrahim Abbud au pouvoir pour six ans.

- 27 Durant le régime militaire, la Constitution provisoire de 1956 fut suspendue, l'État d'urgence déclaré, et un Conseil central en partie élu, en partie nommé, gouverna par décret²⁰. La loi de défense du Soudan, promulguée en 1959 par le Conseil central, donna au pouvoir militaire le droit de retirer des affaires aux tribunaux ordinaires et de les soumettre aux tribunaux militaires. Le gouvernement limita également la liberté de la presse. Le gouvernement militaire mit ainsi fin à la première période de gouvernement constitutionnel au Soudan. Cependant, il retira aussi une part du pouvoir au gouvernement central en tentant de renforcer le caractère islamique du Soudan. Il adopta pour cela un système de conseils provinciaux sur le modèle de la République islamique du Pakistan (Fleischhacker et Doebbler, 1999, p. 843, 847).

La Constitution provisoire révisée de 1964

- 28 Lorsqu'une révolte populaire mit fin au gouvernement militaire en octobre 1964, la Constitution provisoire fut remise en vigueur, ainsi que la Charte nationale qui la complétait. Un gouvernement intérimaire dirigé par Sir al-Khatim al-Khalifa s'installa. Il fit des concessions significatives aux Sud-Soudanais, préoccupés par leur exclusion du pouvoir. Il comportait, côte à côte, des communistes, des islamistes et des sudistes.
- 29 Comme la Constitution de 1956, la nouvelle Constitution contenait une liste de droits individuels. Des amendements à la Constitution de 1956 supprimèrent la présidence tournante de la Commission suprême de cinq membres, remplacée par une seule personne qui devait être élue chef de l'État. Ils stipulèrent aussi la suprématie de la Constitution²¹, qui pouvait être invoquée devant la Haute Cour d'appel²². De façon plus significative, plusieurs des lois promulguées par le régime militaire furent abolies et de nouvelles lois promulguées pour mettre en œuvre la Constitution révisée, mais toujours provisoire.
- 30 Parmi les lois abolies figurent la loi de défense du Soudan et la loi sur le système judiciaire, promulguées toutes deux en 1959 et fondements du régime militaire. L'abolition de la loi sur le système judiciaire restaura l'indépendance des juges. À la même époque fut adoptée une loi accordant le suffrage universel, qui donna pour la première fois le droit de vote aux femmes soudanaises.
- 31 Le nouveau gouvernement marginalisa le confessionnalisme des fractions de l'Umma, du PUD, et du FNI (à l'époque Front de la Charte islamique), et fut fortement influencé par le Parti communiste. Cependant, la situation évolua rapidement et l'Assemblée constituante amenda la Constitution, y ajoutant un article 5 interdisant le Parti communiste. Lorsque les tribunaux soudanais considérèrent cette action inconstitutionnelle²³, le législateur exerça ses prérogatives de suprématie parlementaire et ignora le jugement de la cour. Le Parti communiste fonctionna donc pendant la majeure partie de la seconde période démocratique comme un parti d'opposition clandestin.
- 32 La seconde expérience démocratique s'acheva, comme la première, par un coup d'État militaire, dirigé par le Colonel Jaafar Nimeiri en mai 1969. Une nouvelle fois, la Constitution fut suspendue, les organes législatifs de l'État dissous et la liberté d'expression suspendue en pratique, avec l'interdiction des réunions publiques et la fermeture des journaux. Un Conseil de commandement de la révolution fut installé, le

Colonel Jaafar Nimeiri concentra tous les pouvoirs jusqu'au coup d'État de 1985. Néanmoins, la période fut marquée par l'un des développements constitutionnels majeurs du Soudan, lorsque Nimeiri accepta de donner une plus grande autonomie au Sud et de promulguer une Constitution qualifiée de « permanente » en 1972.

La Constitution de 1973

- 33 La Constitution²⁴ de 1973²⁵, composée de 225 articles, fut rédigée par une Assemblée constituante élue en 1972. Ce fut la première constitution de l'histoire du Soudan à être intitulée « Constitution permanente », mais ce terme ne reflétait guère plus que les caprices du président Jaafar Nimeiri. Bien que le texte de la nouvelle Constitution reflétât certains principes démocratiques de gouvernement, il manquait de mécanismes d'application significatifs et concentrait le pouvoir au sommet de l'État.
- 34 Le gouvernement parlementaire des précédentes constitutions provisoires fut remplacé par une forme présidentielle de gouvernement. Le président, de concert avec l'unique Assemblée du Peuple, avait le pouvoir d'adopter des lois²⁶. Il disposait d'un pouvoir spécial de légiférer par « Ordres républicains provisoires », lorsque l'Assemblée n'était pas en session²⁷. Même si la loi devait alors être ratifiée par l'Assemblée lors de sa session suivante, le refus de ratification d'un ordre par l'Assemblée n'était qu'une hypothèse d'école et n'annulait pas les effets passés de ces ordres. De plus, un droit de veto législatif fut donné au président, qui ne pouvait être annulé que par deux tiers de l'Assemblée (art. 107). L'article 120 de la Constitution de 1973 prévoyait, de plus, que le président pouvait nommer jusqu'à dix pour cent des membres de l'assemblée. Personne ne pouvait devenir membre de l'Assemblée s'il ne jouissait pleinement de l'exercice de ses droits civils et politiques (art. 122). Or, seul le parti unique du Soudan, l'Union socialiste soudanaise dirigée par le président, pouvait décider de la jouissance de ces droits. Le président avait aussi le droit de dissoudre l'assemblée (art. 108), de nommer ou de révoquer les juges (art. 188²⁸) et de déclarer la guerre. Malgré cet ordonnancement des pouvoirs favorable au président, la Constitution accordait des droits individuels assortis d'une protection et les tribunaux pouvaient théoriquement les faire respecter²⁹.
- 35 Les principes directeurs³⁰ dans les deux premières parties de la Constitution mêlaient préceptes islamiques et déclarations d'allégeance au socialisme. L'article 1^{er}, par exemple, proclamait que le Soudan était une « république unitaire, démocratique, socialiste et souveraine ». L'article 4 créait un système de parti unique, dans lequel l'Union socialiste soudanaise était déclarée « l'unique organisation politique ».
- 36 De nombreux droits de l'homme étaient stipulés dans la partie II intitulée « Principes fondamentaux de la société soudanaise » et dans la partie III intitulée « Libertés, droits et devoirs ». Les dispositions de la partie II étaient souvent conçues comme des principes directeurs que l'État devait prendre en considération, mais ce n'était pas toujours le cas en pratique. L'article 19, par exemple, établissait que « l'État doit garantir l'indépendance académique des universités, et y assurer la liberté de pensée et de recherche scientifique ». L'article 24 établissait également que le gouvernement devait « fournir un système de sécurité sociale », et les articles 25 à 28 utilisaient aussi l'expression sans équivoque « doit fournir » pour décrire les devoirs du gouvernement de protéger le patrimoine national, soigner les jeunes, les mères et les enfants, et prendre soin des anciens combattants.

- 37 La deuxième partie de la Constitution énonçait une longue liste de droits individuels. Ceux-ci incluaient le droit à l'égalité devant la loi (art. 38), le droit des citoyens à entrer au Soudan et l'interdiction de les expulser (art. 40), la liberté de mouvement (art. 41), le droit à la vie privée (art. 42), l'inviolabilité du domicile (art. 43), le principe de non-refoulement des réfugiés au Soudan (art. 44), le droit de vote pour tous les citoyens âgés de plus de 18 ans (art. 45), le droit de participer à la vie publique (art. 46), la liberté de croyance et de religion (art. 47), la liberté d'expression (art. 48), la liberté de la presse (art. 49), la liberté de réunion (art. 50), la liberté d'association (art. 51), le droit de former des syndicats (art. 52), l'interdiction du travail forcé (art. 53), le droit aux soins de santé (art. 54), le droit à des soins spéciaux pour les mères et les enfants (art. 55), l'interdiction de toute discrimination dans les conditions de travail ou dans le salaire sur la base de l'origine, du sexe ou des origines géographiques (art. 56), le droit à avoir un avocat (art. 63), le droit à un procès rapide et équitable (art. 64), l'interdiction de la torture et des traitements inhumains (art. 65 et 72), l'interdiction de l'arrestation et de la détention arbitraires (art. 66), le droit des personnes accusées à être confrontés aux témoins à charge (art. 68), le droit d'un accusé à être présumé innocent jusqu'à ce qu'il ait été prouvé coupable et à être maintenu en détention dans des quartiers séparés des détenus reconnus coupables (art. 69 et 76), l'interdiction des lois rétroactives (art. 70), l'interdiction d'être puni deux fois pour les mêmes faits (art. 71), des limites à l'usage de la peine de mort (art. 73-75), et des protections spéciales pour les mineurs accusés de délits (art. 77).
- 38 Cette longue liste de droits de l'homme dans la Constitution de 1973 facilita la rédaction de la Constitution de 1998. Cependant, les deux constitutions souffrent du même défaut : la référence à la loi pour la mise en œuvre des droits. Bien que l'article 79 se réfère aux lois « nécessitées par les exigences de la sécurité et du bien-être publics », cette référence à la loi conduit souvent à la promulgation de lois contraires aux droits stipulés par la Constitution. L'exemple le plus évident se produisit en 1983, lorsque Nimeiri, encouragé par le FNI, remit en cause l'accord d'Addis-Abeba et promulgua ce qui allait être connu comme « les lois de Septembre ». Les plus remarquables de ces textes furent le Code de procédure pénale et le Code pénal. Le premier était une simple reprise du Code de procédure pénale existant, auquel furent ajoutées « les peines islamiques des *hudûd* et *jinayât* », et qui autorisa le président de la Cour suprême à adopter des circulaires spécifiant l'école ou les écoles de jurisprudence islamique que les tribunaux devaient suivre, et à déterminer le montant de la *diyya*³¹ due dans les affaires de *jinaya* (crimes d'homicides ou blessures corporelles) (An-Na'im, 1990, p. 127). An-Na'im écrit que la révision du code pénal « surimposa les règles des *hudûd* et des *jinayât* relevant de la *shar'ia* au code pénal préexistant » (*id.*, p. 127, 128). Le plus dommageable pour l'avenir constitutionnel du Soudan fut cependant la fin de l'autonomie du Sud.
- 39 Bien que des concessions aux Sud-Soudanais y aient été intégrés (voir plus bas), plusieurs dispositions montrent que des principes islamiques figurent dans la Constitution. L'article 9, par exemple, établit que « le droit islamique et la coutume doivent être les principales sources de la législation » ; l'article 10 proclama, pour la première fois, l'arabe comme langue officielle du Soudan ; l'article 16 reconnaissait que « dans la République démocratique du Soudan, l'islam est la religion et la société doit être guidée par l'islam, religion de la majorité de ses habitants, et l'État doit s'efforcer d'exprimer ses valeurs » et l'article 39 prévoyait de recourir aux sanctions pénales islamiques, particulièrement la *diyya*. Un second paragraphe de l'article 16, pourtant, proclamait aussi que « le

christianisme est la religion de la République démocratique du Soudan professée par un grand nombre de ses citoyens, guidés par le christianisme. L'État doit s'efforcer d'exprimer ces valeurs ». Trois autres paragraphes de l'article 16 appelaient à protéger « les religions célestes et les aspects nobles des croyances religieuses » contre l'insulte ou le mépris, interdisaient la discrimination sur des fondements religieux ainsi que l'exploitation politique de la religion (art. 16).

- 40 La clé du relatif succès de cette Constitution entre 1973 et 1987 est qu'elle prévoyait l'autonomie de la région du Sud-Soudan (art. 8), conformément à l'accord d'Addis Abeba de 1972 qui avait interrompu la guerre civile. Cela fut encore davantage mis en œuvre dans la loi d'autonomie régionale des provinces du Sud de 1972. La Constitution stipulait que cette loi ne pourrait être amendée que selon ses dispositions, qui requéraient le consentement des dirigeants du Sud (*id.*).
- 41 À partir du début des années 1980, Nimeiri s'était affranchi de toutes les contraintes imposées à son pouvoir par la Constitution. Sans mécanismes constitutionnels permettant une alternance, Nimeiri et ses adversaires politiques se livrèrent alors à des marchandages politiques débridés. Le marchandage politique étant probablement la compétence la mieux aiguisée de Nimeiri, ce n'était pas surprenant. Mais si ces compétences étaient appropriées pour la politique partisane, elles eurent beaucoup moins de succès contre une coalition grandissante des diverses forces insatisfaites de la société civile. Parmi les choix politiques condamnables de Nimeiri figure un certain nombre de tentatives pour rendre inefficace l'autonomie du Sud-Soudan. Les attaques de Nimeiri contre les sudistes et les accords d'Addis-Abeba de 1972 se cumulèrent avec l'invocation des lois de septembre 1983, qui restaurèrent la *sharî'a* et l'appliquèrent à de nombreux sudistes vivant dans le Nord. Ceci éloigna encore davantage Nimeiri des forces politiques modérées et contribua à accroître l'instabilité et la dégradation politique et sociale. En 1984, Holt et Daly décrivent un Soudan « avançant en tanguant d'une crise à l'autre » (2000,
- 42 p. 148). Seules les capacités déclinantes de Nimeiri à manipuler l'opposition et la désorganisation de celle-ci empêchèrent qu'il soit renversé. En janvier 1985, Nimeiri fournit pourtant à l'opposition l'occasion d'une tentative de renversement lorsqu'il arrêta, soumit à un procès pour l'exemple et exécuta le théologien soudanais Mahmud Muhammad Taha. Les Frères républicains, que Mahmud Muhammad Taha dirigeait, étaient en effet très populaires parmi les Soudanais, notamment chez les professionnels et les intellectuels. Bien que pour beaucoup, Hassan al-Turabi nourrissait quelque jalousie à l'encontre de Mahmud Muhammad Taha et contribua à sa mort, ni le FNI d'al-Turabi, ni le parti de l'Umma de Sadiq al-Mahdi, ni le PUD d'al-Mirghani n'en tirèrent un profit immédiat. Au lieu de cela, confronté à l'imminence d'une révolte sociale de vaste ampleur, le pouvoir militaire s'ingéra et déposa Nimeiri alors qu'il revenait d'une visite d'État à l'étranger. Une fois encore la Constitution fut suspendue, le parti unique dissous, les actes de dissidence publique réprimés. Le plus ironique, pourtant, fut que ce coup d'État militaire amena à la troisième période de démocratie au Soudan et à une nouvelle tentative de créer une Constitution ayant un sens pour le pays.

La constitution provisoire de 1985

- 43 Ayant promis, lorsqu'il prit le pouvoir en tant que Conseil militaire provisoire (CMP) sous le commandement du général Siwar al-Dahab, de le rendre à un gouvernement civil, le

pouvoir militaire tint parole. Il maintint aussi en vigueur les lois de Septembre, ainsi que la loi de sécurité de l'État, qui lui permettaient d'exercer une mainmise oppressante sur la société.

- 44 L'Alliance des forces nationales pour le salut national (AFNSN), formée en 1984 pour s'opposer à Nimeiri, rassembla le parti de l'Umma, le PUD et les communistes. L'alliance devint le point de ralliement d'une société civile par ailleurs insatisfaite, et aida à maintenir l'ordre public après le coup d'État, sans que le pouvoir militaire ait besoin de recourir à un usage excessif de la force. Mais l'absence du FNI de cette alliance était de mauvais augure. L'alliance demandait la remise en vigueur de la Constitution provisoire, l'autonomie du Sud et le respect des droits individuels fondamentaux. Elle pressait aussi le Conseil militaire provisoire de partager le pouvoir avec un gouvernement civil de transition durant une période de trois ans, au cours de laquelle des élections seraient organisées. Après une période d'incertitude initiale, un gouvernement de transition civil-CMP fut formé.
- 45 Il y a peu à dire sur la Constitution provisoire qui entra en vigueur après la chute de Nimeiri, puisque c'était essentiellement la même Constitution que celle qui avait été en vigueur en 1956, puis de nouveau entre 1964 et 1969. La différence majeure ne résidait pas tant dans la Constitution que dans les lois qui la respectaient ou la violaient, à savoir les lois de septembre 1983 qui restaient en vigueur malgré plusieurs tentatives d'abrogation. Ce fut, en fait, la perspective d'une prochaine abrogation, après un accord entre l'Umma et le PUD avec le SPLM/SPLA à la fin 1988 et au début 1989, qui conduisit le FNI à orchestrer le coup d'État qui porta Omar al-Bachir au pouvoir en juin 1989, et une fois encore le Parlement fut dissous, la Constitution provisoire suspendue et l'on gouverna par décrets.

Les décrets constitutionnels entre 1989 et 1998

- 46 Après sa prise de pouvoir en juin 1989, le gouvernement d'al-Bachir consolida son pouvoir et ses liens avec le FNI. Ces liens devinrent évidents lorsqu'un Conseil de commandement de la révolution (CCR), composé surtout de sympathisants du FNI, fut créé. Bien que Hassan al-Turabi, le leader du FNI, soit resté quelque peu dans l'ombre jusqu'à ce qu'il devienne président de l'Assemblée nationale, beaucoup le considéraient comme l'organisateur du coup d'État. Ce sentiment se renforça au fur et à mesure que Turabi accumula les pouvoirs. En 1991, le RCC fut dissous et remplacé par une Assemblée nationale provisoire.
- 47 Le gouvernement soutenu par le NIF gouverna, comme les précédents gouvernements militaires, par décrets. Jusqu'à l'adoption d'une nouvelle constitution en 1998, 14 décrets constitutionnels furent promulgués. Au titre des aspects les plus notables de ces décrets figurent la suspension de la Constitution provisoire, ce qui donna un pouvoir illimité au CCR³², les atteintes aux droits de l'homme – notamment l'interdiction de tous les partis politiques et la confiscation de leurs biens, la dissolution des syndicats, le retrait de toutes les licences de presse et de publication, l'annulation de l'enregistrement de toutes les ONG, le droit de s'approprier tous les biens des personnes soupçonnées être des opposantes au régime, la suspension de tous les employés fédéraux sans salaire, l'interdiction de circuler sans autorisation entre régions et la mise en œuvre de la loi d'urgence³³, l'institution d'une structure de gouvernement décentralisée, qui eut pour conséquence de mettre fin à de nombreux programmes gouvernementaux que les

gouvernements locaux ne pouvaient pas financer³⁴ et la division du pays en neuf, puis vingt-six régions administratives³⁵. En outre, le décret constitutionnel n° 7 de 1993 créa l'Assemblée nationale, il réitéra les obligations du Soudan en matière de droits de l'homme, mais les soumit à la loi, et fit de l'islam « ... la religion qui dirige... c'est un code obligatoire qui régit les lois, les règlements et les politiques de l'État... »³⁶.

- 48 En 1995, le décret constitutionnel n° 13 mit en place un gouvernement fédéral, sur le modèle de la Constitution des États-Unis, mais sans les contrôles et les équilibres des pouvoirs de cette dernière³⁷. Ce décret conduisit à des élections qui eurent lieu en 1996, mais auxquelles les principaux partis ne participèrent pas. Ces partis boycottèrent les élections parce qu'ils n'étaient pas reconnus par le gouvernement, qui avait interdit à tous les partis politiques de faire campagne. En 1997, le décret constitutionnel n° 14 mit en application l'accord signé entre le gouvernement de Khartoum et plusieurs fractions le 21 avril 1997. Les principaux partis politiques interdits, opposés au gouvernement ou au SPLM/SPLA, ne participèrent toutefois pas à cet accord. Le décret et l'accord appelèrent à la création d'un Conseil de coordination pour les États du Sud, au partage des richesses et à la participation des Sud-Soudanais au gouvernement du pays. Doutant des intentions du gouvernement mené par le FIN, la plupart des régions dans l'opposition ne participèrent pas au processus et le décret resta lettre morte. Le gouvernement continua donc sans peu de changements. Même si plusieurs Sud-Soudanais rejoignirent le gouvernement pour de courtes périodes, les plus importants parmi eux démissionnèrent.
- 49 Ce gouvernement par décret entraîna une situation politique instable, qui changea souvent de direction, sans faire de réels progrès vers la fin de la guerre civile ni vers la restauration d'un gouvernement démocratique. Reconnaisant cette situation regrettable, le gouvernement tenta de rompre le cycle en proposant de rédiger une nouvelle Constitution et en offrant l'amnistie à tout membre de l'opposition qui participerait. Peu d'hommes politiques de l'opposition acceptèrent cette proposition, mais le gouvernement fit néanmoins avancer son projet et la nouvelle Constitution fut adoptée en juillet 1998.

La Constitution de 1998

- 50 La Constitution³⁸ soudanaise date du premier juillet 1998. Son adoption fut entourée de polémiques, car elle avait été négociée durant la guerre civile, sans qu'aucun des représentants de l'opposition n'y participe. Cependant, elle offrit également une lueur d'espoir au milieu de la détérioration des conditions de vie et d'opérations de sécurité de plus en plus incontrôlables. Le gouvernement la présenta comme un progrès et elle fut accueillie comme un pas en avant par d'importants observateurs internationaux, comme le rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des droits de l'homme au Soudan. L'opposition, cependant, manifesta sa réticence. Elle feint d'ignorer ce texte ou le considéra comme une nouvelle stratégie du gouvernement pour se légitimer sans entreprendre de réelles réformes. En l'espace de quelques années, la Constitution s'est éloignée des pensées des Soudanais. Il est important néanmoins, à l'occasion de son cinquième anniversaire, de réévaluer l'impact de la Constitution soudanaise de 1998, puisqu'elle reste en vigueur et que le gouvernement de Omar al-Bachir continue de la présenter comme une partie importante de la législation de réforme.

Cette Constitution appelle à une République présidentielle (art. 36) dans laquelle la loi islamique et le consensus de la nation exprimé par référendum, la Constitution et la coutume sont les sources de la législation ; aucune législation ne peut être adoptée en contradiction avec ces principes fondamentaux. (article 65)

- 51 Elle prévoit également un Conseil des ministres (art. 51 (1)), des gouverneurs pour tous les États (art. 62) et un système judiciaire (art. 100), tous responsables devant le Président. Une chambre unique composée de 360 membres forme le système législatif (art. 67³⁹), mais le président a le pouvoir de faire des lois (art. 90(2)), de suspendre la Constitution (art. 132), et de déclarer la guerre (art. 135). Elle énumère de nombreux droits civils et politiques, mais tous les droits économiques et sociaux suggérés au Comité de rédaction de la Constitution ont été rejetés (cf. Suleiman et Doebbler, 1998, note p. 2). Les droits de l'homme qui subsistent incluent le droit à la vie (art. 20), le droit à l'égalité devant les tribunaux (art. 21), le droit d'acquérir la nationalité soudanaise (art. 22), le droit à la liberté de mouvement à l'article 23, le droit à la liberté de religion dans l'article 24, le droit à la liberté de pensée et d'expression dans l'article 25, le droit à la liberté d'association à l'article 26, le droit à la participation culturelle à l'article 27, le droit de propriété à l'article 28, le droit à la vie privée à l'article 29, l'interdiction de la détention arbitraire à l'article 30, le droit d'engager une action en justice à l'article 31, le droit d'être présumé innocent jusqu'à preuve de sa culpabilité et le droit d'avoir un avocat à l'article 32, la limitation de l'application de la peine de mort à l'article 33, et le droit d'adresser une requête à la Cour constitutionnelle pour protéger ces droits à l'article 34.
- 52 La Constitution de 1998 fournit des bases que le pouvoir aurait pu utiliser pour faire avancer le pays vers la démocratie. Mais le gouvernement agit autrement. Moins de 48 heures après l'adoption de la nouvelle Constitution, des dizaines de personnes soupçonnées par le gouvernement de liens avec l'opposition furent arrêtées de façon arbitraire et détenues en violation de plusieurs droits individuels supposés être protégés par la Constitution (*id.*). Finalement, 26 d'entre eux furent jugés par un tribunal militaire, procès qui fut considéré comme une grave violation des droits de l'homme par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, saisie au nom de particuliers⁴⁰. L'ironie est que le gouvernement soudanais prétend évoluer vers la paix, alors que le jugement de la Commission africaine, dans ce cas comme dans plusieurs autres, ne s'est vu donner aucune suite.
- 53 À peine plus d'un mois après l'adoption de la Constitution, et alors que quelques avancées porteuses d'espoir pour la paix étaient en voie de se réaliser lors des négociations entre le gouvernement et le SPLM/SPLA à Nairobi, le Soudan fut attaqué par les États-Unis. Même si l'attaque américaine au missile de croisière s'avéra n'être qu'un incident isolé, reposant sur des preuves erronées, elle entraîna, de fait, la fin des négociations et détourna le gouvernement soudanais de l'application de la nouvelle Constitution, au profit de la défense contre l'agression internationale. Le gouvernement soudanais reste encore enlisé dans les marais de la politique et manque de légitimité démocratique, devant son propre peuple comme devant la communauté internationale.

Le constitutionnalisme soudanais et une paix juste et durable

- 54 Ce n'est qu'en 2002 que la communauté internationale entreprit un effort sérieux pour mettre fin à la guerre civile au Soudan et restaurer un gouvernement démocratique. Cet effort fut mené par les États-Unis, en tant que partenaire de l'IGAD, l'Autorité intergouvernementale pour le développement. Pour ce faire, l'administration Bush mêla méthodes d'intimidation, menaces et persuasion, tant vis-à-vis du gouvernement

soudanais que de la SPLM/SPLA pour les amener à négocier. Les menaces des États-Unis s'appuient sur leur force militaire considérable. Les incitations à la paix ont reposé sur la Banque mondiale, contrôlée par les États-Unis, qui a offert au gouvernement comme au SPLM/SPLA de substantiels dividendes de la paix. Selon certains rapports, la paix pourrait fournir au gouvernement jusqu'à 200 milliards de dollars en aide.

- 55 De plus, la société civile a été ignorée et la prise en compte des principaux principes du constitutionnalisme remise aux lendemains de la signature des accords de paix. L'accord signé à la fin 2003 maintint donc la Constitution de 1998 en vigueur, mais y apporta plusieurs amendements afin de pouvoir appliquer les accords de paix. Ces amendements ont accordé une plus grande autonomie au Sud-Soudan et ont appelé à la tenue d'élections d'ici six ans, afin que les Sud-Soudanais puissent voter pour l'indépendance ou le maintien dans un État unique. Pour garantir l'application effective des accords de paix, une nouvelle constitution devra être rédigée, avec la participation de toutes les forces politiques soudanaises et, surtout, avec la participation des principaux leaders de la société civile. Ainsi, alors que la fin de la guerre civile est tributaire d'un accord politique entre les parties, une nouvelle constitution peut contribuer à garantir une paix juste et durable.
- 56 Bien que la plupart des Soudanais ou des observateurs internationaux s'accordent sur le fait que les États-Unis et quelques alliés peuvent faire pression pour mettre fin à la guerre civile au Soudan, une telle paix sera éphémère et injuste si elle ne s'accompagne de dispositions constitutionnelles appropriées. Ces dispositions ne doivent pas seulement garantir les droits de l'homme fondamentaux – comme le fait en réalité la Constitution existante – elles doivent aussi établir des institutions et un système institutionnel qui fonctionnent, afin de contrôler les excès de pouvoir du gouvernement. Comme indiqué plus haut, le Soudan a eu dans le passé plusieurs constitutions qui ont proposé de former des institutions de gouvernement. À chaque fois, pourtant, une branche du pouvoir l'a emporté sur les autres. Les Soudanais n'ont pas encore connu de système efficace d'équilibre et de contrôle.
- 57 Les efforts actuels pour mettre fin à la guerre civile au Soudan se concentrent sur le président du Soudan, les leaders de la SPLA, et quelques autres anciens chefs, la plupart issus du PUD ou du parti de l'Umma. Ces efforts ont presque totalement ignoré les éléments de la société civile qui, dit-on, « attend sur le banc de touche », mais pas le gouvernement des États-Unis qui orchestre les négociations de paix actuelles, en combinant incitations financières et menaces militaires. Une paix fondée sur une telle approche naïve de la carotte et du bâton, par laquelle ni le gouvernement ni l'opposition ne sont alliés à la société civile – qui représente la majorité écrasante des Soudanais – est vouée à l'échec.
- 58 Il n'est pas trop tard, pourtant, pour s'efforcer d'inclure la société civile. Cela ne pourrait se faire que plus facilement dans le cadre d'une conférence constitutionnelle destinée à rédiger une nouvelle constitution soudanaise, contenant des équilibres et des contrôles qui viendraient régir le pouvoir exécutif et rendre la souveraineté sur le Soudan au peuple soudanais. Il n'y a pas de recette miracle pour une telle constitution, mais on peut faire quelques suggestions sur son contenu à partir d'éléments recueillis dans d'autres constitutions autour du monde, et en tenant compte de l'échec, à ce jour, des tentatives soudanaises d'établir une démocratie constitutionnelle.

- 59 Premièrement, l'État doit s'engager à protéger les droits de l'homme fondamentaux de tous ses citoyens⁴¹. Les engagements pris dans les constitutions antérieures doivent s'accompagner d'engagements à respecter les droits sociaux et économiques, ainsi que de mécanismes garantissant que ces engagements seront tenus. S'assurer qu'aucune branche du pouvoir n'a, en aucune circonstance, le droit de suspendre les droits individuels pourrait être un pas important dans cette direction. La garantie des droits fondamentaux de l'homme pourrait aussi être renforcée en stipulant la suprématie du droit international devant les tribunaux nationaux, une suggestion détaillée plus bas.
- 60 Deuxièmement, les structures institutionnelles devraient comporter des garde-fous pour préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire. Celle-ci pourrait notamment être préservée de manière significative en garantissant l'emploi des juges et en les rendant responsables devant la Constitution et non devant le président. Certaines constitutions garantissent l'indépendance du système judiciaire en prévoyant des charges à vie⁴², d'autres des charges pour une certaine durée⁴³, et d'autres jusqu'à un certain âge⁴⁴. La révocation d'un juge avant l'expiration de son mandat n'est possible qu'en cas de grave faute professionnelle, définie par la loi.
- 61 Troisièmement, le pouvoir exécutif doit être responsable devant la loi. Comme les présidents Nimeiri et al-Bachir l'ont montré par leur refus de renoncer à leur pouvoir et leurs abus dans l'exercice de ce dernier, l'absence de limites à l'exercice du pouvoir exécutif conduira inévitablement à des abus. Une nouvelle Constitution doit garantir que de tels excès seront limités par des mécanismes obligatoires (les tribunaux ou le pouvoir législatif) et le faire de façon claire, afin que les restrictions ne puissent être mal interprétées. De tels équilibres et contrôles existent dans les pays disposant d'une cour constitutionnelle, et dans les pays où le pouvoir ultime de déterminer si les droits de l'individu ont été violés par l'exercice du pouvoir exécutif est laissé à la plus haute juridiction, ou à une cour spéciale, dont l'indépendance est largement garantie. Dans d'autres pays, le pouvoir législatif prédomine et peut toujours limiter les pouvoirs de l'exécutif. Une autre alternative est la combinaison des deux systèmes d'équilibre et de contrôle, par laquelle une certaine prééminence est accordée dans certains domaines au pouvoir législatif et dans d'autres au pouvoir judiciaire ou au pouvoir exécutif, de façon à empêcher qu'une branche du pouvoir agisse sans le consentement des autres branches. Pour garantir que de tels contrôles fonctionnent en pratique, le pouvoir militaire devrait aussi être placé sous le contrôle du gouvernement civil.
- 62 Quatrièmement, l'État d'urgence doit être limité à des circonstances très exceptionnelles, et donc n'être invoqué que lorsqu'il est absolument nécessaire, dans le contexte d'une société démocratique. Le désir comme la capacité des fomenteurs de coups d'État d'imposer l'État d'urgence, et de suspendre ainsi la Constitution en vigueur et d'imposer de sévères restrictions aux libertés individuelles, a conduit aux pires violations des droits de l'homme, tels les procès sommaires et les exécutions après le coup d'État de 1989. De tels excès peuvent être la conséquence naturelle d'un coup d'État, mais ils devraient, au moins, être interdits par la Constitution, de façon à ce que ses auteurs sachent à l'avance qu'ils pourraient avoir à répondre de leurs excès devant des tribunaux nationaux ou internationaux. L'un des moyens de fixer de telles limites est de stipuler que seul le législateur a le pouvoir de déclarer l'État d'urgence et d'interdire la suspension des droits individuels.
- 63 Cinquièmement, pour rendre possible tout ce qui précède, le Soudan devrait proclamer pleinement et clairement son allégeance aux normes du droit international qu'il a

acceptées de son plein gré. Cela pourrait prendre la forme d'une disposition dans la nouvelle Constitution qui stipulerait l'incorporation automatique du droit international au droit soudanais. Cela n'est pas seulement nécessaire en tant que moyen de contrôle sur le gouvernement soudanais, mais est exigé par les obligations que le Soudan a prises envers le droit international. Ces obligations, en particulier celles que le gouvernement soudanais a acceptées de son plein gré dans les traités qu'il a ratifiés, interdisent que le gouvernement justifie une violation du droit international par l'invocation du droit national. La conséquence évidente est que pour qu'un État respecte le droit international, il doit l'incorporer à son droit national. Les conventions relatives aux droits de l'homme – telles que le Pacte international sur les droits civils et politiques, la Convention sur les droits de l'enfant et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples – que le gouvernement soudanais a ratifiées requièrent de façon explicite qu'une loi soit promulguée de façon à garantir le respect des droits de l'homme. Bien que la Constitution ne soit pas nécessairement l'unique lieu, c'est probablement le meilleur pour enregistrer ces dispositions, en particulier dans un pays émergent de longues années de conflits.

- 64 On connaît de nombreux exemples de pays ayant pris de telles dispositions en faveur du droit international. Aux Pays-Bas, les articles 94 et 95 de la Constitution exigent que le juge fasse prévaloir le droit international sur le droit national, même si cela entraîne, comme l'impose la Constitution hollandaise, la mise à l'écart de la loi nationale⁴⁵. La Constitution du Botswana⁴⁶ est complétée par la section 24 de la loi d'interprétation⁴⁷, qui charge les tribunaux d'appliquer les traités qui ont été ratifiés et incorporés à la législation locale, d'utiliser les traités ratifiés mais non incorporés à la loi nationale pour interpréter les lois nationales, afin qu'elles soient conformes aux traités, et de prendre en considération d'autres traités pertinents si la cour le souhaite. Dans l'affaire « *The Attorney General, Botswana v. Unity Dow* », la Cour d'appel du Botswana s'est fondée sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples pour invoquer le principe de non-discrimination et interpréter à sa lumière une disposition de la loi sur la nationalité du Botswana⁴⁸. La Cour suprême nigériane a jugé de façon semblable que lorsque le droit national a incorporé la Charte africaine, la mise en œuvre des dispositions de cette convention relève, comme toutes les autres lois nationales, des tribunaux⁴⁹. En Afrique du Sud, la Cour constitutionnelle est parvenue à la même conclusion, en décidant que le droit international devait être appliqué par les tribunaux sud-africains⁵⁰.
- 65 Ces suggestions ne concernent que quelques-unes des questions qu'il faudra envisager si l'on parvient à un accord de paix, mais elles reflètent les amendements qu'il est nécessaire d'apporter à une tradition constitutionnelle déjà existante et respectable au Soudan. L'ensemble des constitutions soudanaises antérieures forme une base précieuse, à partir de laquelle on pourrait dessiner une constitution plus élaborée, qui prendrait en compte les erreurs ainsi que les succès du passé. La Constitution de 1998 n'est pas une constitution permanente, elle esquisse des pistes sur lesquelles il faudra revenir, en y investissant beaucoup de temps et d'énergie – à moins que ce document ne soit utilisé comme un point de départ pour construire une véritable démocratie qui fonctionne. Le plus important reste qu'une paix sans engagement de justice fondée sur une constitution protégeant les droits individuels et un système pratique d'équilibre et de contrôles ne serait qu'une paix fictive, qui n'aurait pour effet que de précipiter une nouvelle phase de conflit armé.

BIBLIOGRAPHIE

ABD AL-RAHMAN M., 1969, *Imperialism and Nationalism in the Sud : a Study in Constitutional and Political Developments, 1899-1956*, Londres, Oxford University Press.

ALIER Abel, 1990, *Southern Sudan : Too Many Agreements Dishonored*, Ithaca/New York, Ithaca Press.

AN-NA'IM Abdullah Ahmed, 1990, *Towards an Islamic Reformation : Civil Liberties, Human Rights, and International Law*, Syracuse University Press.

BESHIR Mohammad Omar, 1968, *The Southern Sudan : Background to Conflict*, Londres, Hurst and Co.

DALY M. W., 1985, *Imperial Sudan : The Anglo-Egyptian Condominium, 1934-1956*, Cambridge University Press.

FABUNMI L. A., 1960, *The Sudan in Anglo-Egyptian Relations, 1800-1956*, Londres, Longman.

FLEISHHACKER H., DOEBBLER C. F., 1999, « Sudan » dans D. Nohlen, M. Krennerich, et B. Thibaut (dir.), *Elections in Africa : a Data Handbook*, Oxford University Press.

HOLT P. M. et DALY M. W., 2000, *A History of the Sudan : From the coming of Islam to the présent day*, 5^e édition, Londres, Longman.

LOIRIA A. L. L., « The Search for a Permanent Constitution for Sudan : Political Implications » dans SALIH Hassan M., AL-BATTAHANI Atta, AL-SID AL-KARSANI Awad, Qadir al-Tijani Abdel (dir.), 1995, *Federalism in the Sudan*, Khartoum, Khartoum University Press.

MADING DENG Francis, 1995, *War of Visions : Conflict of Identities in the Sudan*, Washington, The Brookings Institution.

MALWAL Bona, 1981, *People and Power in the Sudan : The Struggle or National Identity*, Londres, Ithaca Press.

MANSOUR Khalid, 1990, *The Government They Deserve : The Role of the Elite in Sudan's Political Evolution*, Londres/New York, Kegan Paul International.

SULEIMAN G., DOEBBLER C. F., 1998, « Human Rights in Sudan in the Wake of the New Constitution », *Human Rights Brief* n° 6(1).

WADE E. C. S., PHILLIPPS G. G. et BRADLEY, 1977, *Constitutional Law*, 1, 9^e édition, Londres, Longman.

NOTES

1. À la fin des années 1990, le FNI transforma son nom en Parti du congrès national (CNP) ; le président soudanais, Omar al-Bachir, purgea par la suite le FNI des partisans de Turabi et plaça celui-ci en détention provisoire.
2. Lors des élections de 1986, il ne rassembla que 16,9 % des votes, loin derrière les 33,6 % remportés par le parti de l'Umma, et les 20,9 % du PDU.
3. NDT : acronyme anglais de Sudanese Popular Liberation Movement.

4. Les négociations de paix qui ont commencé en 2002 ont été officiellement menées sous les auspices de l'IGAD, qui se compose de l'Érythrée, de l'Éthiopie, de Djibouti, du Kenya, de l'Ouganda, du Soudan et de la Somalie.
5. Par exemple, si le Soudan venait à être divisé en deux États, l'Égypte devrait peut-être renégocier ses droits sur l'eau avec un gouvernement sudiste qui contrôlerait une part importante des eaux du Nil ou avec un gouvernement nordiste qui aurait maintenant de plus grands besoins en eau du Nil pour son propre développement. Une limitation de l'utilisation par l'Égypte des eaux du Nil pourrait représenter un sérieux handicap pour son développement. La fin de la guerre civile au Soudan rendrait toutefois cela inévitable.
6. De nombreux ouvrages existent sur l'histoire constitutionnelle du Soudan, mais peu égalent le travail de Francis Mading Deng, *War of Visions* (1995) qui examine le développement des questions les plus cruciales devant être résolues pour parvenir à une paix juste et durable. Voir aussi Abel Alier, 1990 ; Khalid Mansour, 1990 ; Bona Malwal, 1981 ; Muhammad Omar Beshir, 1968.
7. Aux États-Unis, par exemple, chacun des cinquante États a une constitution ; des organisations internationales comme l'Organisation mondiale de la Santé appellent leur instrument de mandat – désignant à proprement parler un traité – une constitution ; et même dans des quasi-États comme le Kosovo, les administrateurs internationaux ont promulgué des cadres constitutionnels.
8. Les lois soudanaises (*Laws of Sudan*) furent promulguées par le gouvernement britannique de 1900 à 1955.
9. Voir, de façon générale, Abd al-Rahman M., 1969 ; Daly M.W., 1985.
10. Statut d'autonomie, Cmd. 8904 (1953), art. 12. Le gouverneur général disposait aussi de pouvoirs qui lui permettaient d'influencer les autres branches de l'État, comme celui de nommer les juges (art. 75).
11. *Id.* Le chapitre II prévoyait notamment l'interdiction des arrestations et des détentions arbitraires (art. 6), le droit à l'égalité devant la loi (art. 8), le droit à un pouvoir juridictionnel indépendant (art. 9), le droit de recourir devant les tribunaux pour protéger ses droits (art. 10).
12. Voir Deng, 1995, p. 103-131.
13. Accord entre le gouvernement du Royaume Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord et le gouvernement égyptien concernant l'autonomie et l'autodétermination du Soudan, *UK Treaty Series*, n° 47 (1953), Cmd. 8904 (ce traité incorpora le texte du Statut).
14. *Id.*, article 9.
15. *Id.*, article 5.
16. *Id.*, article 7.
17. *Id.*, articles 10 et 12.
18. *Id.*, article 11.
19. Cf. : Journal of the Senate, 1957, *Third and First Session of the First Parliament of the Sudan*, p. 52 et Mansour, 1990, p. 144.
20. Le Conseil central fut boycotté par les principaux partis politiques et ne fut soutenu que par l'armée.
21. Constitution provisoire de 1964, article 13.
22. Constitution provisoire de 1964, articles 8 et 100.
23. *Joseph A. Garang and Others vs. The Supreme Commission, Sudanese High Court*, Case n° HC-CS-93-1965, reproduit dans *Sudan Law Journal and Reports* 1-12 (la Cour considéra que l'échec de l'Assemblée constituante à obtenir la majorité de deux tiers requise pour amender la Constitution rendait la tentative d'amendement nulle. *Idem*, p. 12. Seulement 142 des 233 membres de l'Assemblée constituante votèrent en faveur de l'amendement).
24. Les extraits des articles de la Constitution de 1973 sont issus de la version anglaise officielle de la Constitution, publiée en arabe et en anglais.

25. Juste après le coup militaire, des ordonnances républicaines furent promulguées, afin de remplacer la Constitution et de légitimer la présidence de Jaafar Nimeiri, pour encourager la poursuite des négociations avec le SPLM/SPLA et faciliter les élections de 1972.

26. Art. 118 de la Constitution de 1973.

27. *Id.*, art. 106.

28. Cf. aussi les articles 186 et 191, qui donnent au président d'autres moyens de contrôle sur le système judiciaire et battent en brèche l'indépendance de celui-ci, garantie par l'article 185 de la Constitution.

29. Voir l'article 190 de la Constitution de 1973, autorisant la Cour suprême à entendre toutes les affaires concernant (a) l'interprétation de la Constitution, (b) la protection des droits et libertés individuelles dans la Constitution, (c) la constitutionnalité des lois, (d) les conflits de juridiction, (e) des recours sur des points de droit, aussi bien que (f) d'autres questions qui lui seraient confiées par la loi.

30. Les principes directeurs sont des dispositions qui ne requièrent pas une action du gouvernement, mais recommandent plutôt que certains principes généraux soient pris en compte lorsqu'une action est entreprise sur un problème particulier. Dans certains cas, pourtant, tout particulièrement en Inde, les principes directeurs trouvés dans la Constitution ont donné naissance à des droits individuels qui peuvent avoir force exécutoire devant les tribunaux.

31. La *diya* est le paiement du prix du sang aux parents d'une victime de meurtre ou d'homicide involontaire.

32. Décret constitutionnel n° 1 de 1989.

33. Décret constitutionnel n° 2 de 1989.

34. Décret constitutionnel n° 4 de 1991, n° 8 de 1993, n° 9 de 1993, n° 10 de 1994, n° 11 de 1994.

35. Décret constitutionnel n° 4 de 1991 et n° 12 de 1995.

36. Décret constitutionnel n° 7, art. 1.

37. Voir aussi la loi sur les élections de 1995.

38. L'auteur fut l'un des conseillers du Comité national de rédaction constitutionnelle et donna notamment des conseils sur les dispositions relatives aux droits de l'homme dans la Constitution de 1998. Voir aussi Suleiman et Doebbler, 1998.

39. La constitution ne fixe pas le nombre de membres de l'Assemblée, qui est déterminé par la loi.

40. *The Law Office of Ghazi Suleiman vs. Sudan*, Communications 22/98 et 229/99 décidées le 18 juin 2003, AU Doc. ACHPR/Comm/2.

41. Les instruments internationaux des droits de l'homme auxquels le Soudan est devenu partie engagent le gouvernement à respecter les droits de l'homme cités, pour toutes les personnes placées sous sa juridiction, qu'elles soient ou non des citoyens. Voir art. 2(2) du Pacte international sur les droits civils et politiques, G.A. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (n° 16), p. 52, U.N. Doc A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, entré en vigueur le 23 mars 1976.

42. Constitution des États-Unis de 1789, art. 2 (les juges fédéraux aux États-Unis, par exemple, bénéficient de charges à vie).

43. Voir la loi sur la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*) du 12 mars 1951, *Bulletin des Lois fédérales (Bundesgesetzblatt)*, I, 1951, p. 1473 (prévoyant un mandat de 12 ans pour les juges de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne).

44. Voir l'article 4(1)(c) de la Constitution de Bosnie-Herzégovine (1996).

45. Constitution hollandaise de 1973.

46. Adopté le 30 septembre 1966.

47. Cap. 01 : 04, 1984.

48. *The Attorney General, Botswana v. Unity Dow*, Cas n° 4/91, décidé le vendredi 3 juillet 1992, [1998] 1 HRLRA 1, p. 109 (jugement prépondérant du juge Amisah J.P.) et p. 131-1333 (jugement du juge Aguda J.A.).

49. Voir *Ogugu vs. State*, 1 HRLRA 167, 1998.

50. *Carmichele vs. Minister of Safety and Security*, 2001(4) SA 938 (CC), p. 36.

INDEX

Mots-clés : Constitution, Soudan