

---

## La révision constitutionnelle du 20 mars 2012 en Mauritanie

Ahmed Salem Ould Boubou<sup>\*</sup>

Décidément, la Constitution mauritanienne du 20 juillet 1991 a la peau dure ! Cette Constitution qui s'efforce de réaliser un compromis entre Islam et démocratie et met en place un régime présidentieliste fortement marqué par l'hégémonie de l'institution présidentielle<sup>1</sup> est venue au monde dans le cadre de la « stratégie présidentielle de démocratisation » du régime militaire initiée par le colonel Maaouya Ould Sid'Ahmed Taya<sup>2</sup> venu au pouvoir par le coup d'État du 12 décembre 1984. Elle régira sans rupture les quatorze dernières années de pouvoir « civil » de ce Président, marquées par une fin de parcours difficile.

La Constitution de 1991 connaîtra une première période de suspension, à la suite du coup d'État du 3 août 2005 qui a vu l'accession du colonel Ely Ould Mohamed Vall au pouvoir, avant d'être « rétablie et amendée » aux termes de la loi constitutionnelle n° 2006-14 du 12 juillet 2006 portant rétablissement de la Constitution du 20 juillet 1991 comme Constitution de l'État et modifiant certaines de ses dispositions. Cette première révision a surtout porté sur la réduction du mandat présidentiel de six à cinq ans, et sur la limitation à deux du nombre des mandats<sup>3</sup>. Dans cette mouture, la Constitution de 1991 régira les nouvelles institutions démocratiques issues des élections des 11 et 25 mars 2007 qui porteront le Président Sidi Mohamed Ould Cheikh Abdallahi au pouvoir.

Pas pour longtemps, car elle connaîtra une deuxième période de suspension, à l'issue du coup d'État du 6 août 2008 mené par le général Mohamed Ould Abdel Aziz ! Elle régit aujourd'hui les institutions mauritaniennes issues de l'élection présidentielle du 18 juillet 2009 organisées sur la base de l'Accord de Dakar du 5 juin 2009, accord de sortie de crise signé par les forces politiques mauritaniennes sous l'égide de la Communauté internationale. Cette élection est remportée par le Président Mohamed Ould Abdel Aziz.

---

\* Professeur agrégé de droit public, Faculté de droit de l'Université de Nouakchott (Mauritanie)

1. *J.O.* p. 446. Sur cette Constitution, v. notre étude : A.S. Ould Boubou : La nouvelle constitution mauritanienne, *Recueil Penant* 1994, n°815, p. 129-161. .

2. Sur le processus de démocratisation du régime mauritanien, v. notre étude ; A.S. Ould Boubou : La construction de l'État de droit en Mauritanie : Enjeux, stratégies, parcours, in A. Mahiou (dir.) : *L'État de droit dans le monde arabe*, CNRS éd., 1997, p. 301-341.

3. Sur la réforme constitutionnelle de 2006 : Omar Ould Dedde Ould Hamady : L'évolution des institutions politiques mauritaniennes : bilan et perspectives au lendemain de la réforme constitutionnelle du 25 juin 2006, *Journal of History of International Law*, 2007-3, p. 907-948.

La Constitution du 20 juillet 1991 vient de connaître une deuxième révision, aux termes de la loi constitutionnelle n°2012- 015 du 20 mars 2012.

Cette révision constitutionnelle est importante à plusieurs titres : intervenant après l'Accord de Dakar pour la sortie de crise née du coup d'État de 2008, elle traduit, au plan juridique, les termes de l'« Accord Politique » signé le 19 octobre 2011 entre la majorité présidentielle et certains partis d'opposition et s'inscrit, d'une façon ou d'une autre, dans le sillage du vent de changement qui secoue le monde arabe depuis la Révolution du Jasmin du 14 janvier 2011 en Tunisie. Compte tenu du moment de sa programmation et de sa procédure d'adoption, elle met en cause la durée du mandat et, partant, les pouvoirs et la légitimité du Parlement élu lors des scrutins des 19 novembre et 3 décembre 2006, ce qui, du coup, pose le problème de sa régularité.

Nous étudierons ci-après cette réforme constitutionnelle en montrant que si elle intervient dans un contexte favorable aux changements constitutionnels (I), elle a suivi une procédure controversée (II), pour consacrer divers amendements de portée inégale (III).

## Un contexte propice aux changements constitutionnels

### A) Le contexte géopolitique : le « printemps arabe »

1. Le monde arabe a connu en 2011 des bouleversements aussi importants qu'imprévus : dans cette partie du monde, l'on a assisté, en quelques mois, à des mouvements populaires qui ont emporté les régimes politiques les mieux assis et en ont ébranlé bien d'autres. Ce n'est pas le lieu de revenir ici sur le « printemps arabe », ce phénomène qui met brusquement fin à une longue période de stabilité politique, voire de glaciation du monde arabe, resté jusqu'ici insensible au vent du changement qui souffle sur la planète Terre depuis l'effondrement du Mur de Berlin en 1989<sup>4</sup>.

La Mauritanie a certes connu en 2011 quelques mouvements de rue et une ou deux auto-immolations par le feu spectaculaires, à l'image des manifestations dans les pays en proie aux révolutions du printemps arabe. Mais la greffe n'a visiblement pas pris. À cet égard, deux conceptions s'opposent au sein de la société politique mauritanienne. Pour la majorité au pouvoir, la « Mauritanie n'est pas la Tunisie », et le pays a déjà connu son printemps arabe en 2005 à l'issue du coup d'État qui a mis fin au régime autoritaire du Président Ould Taya ; pour l'opposition, le mouvement du printemps arabe est appelé à se généraliser et la Mauritanie connaîtra, tôt ou tard, sa révolution populaire. Cette controverse qui exprime des slogans ou souhaits politiques plutôt que des vérités scientifiques procède en dernière analyse d'un clivage de la classe politique qui tourne autour de la légitimité du Président de la République, dans le sillage des élections contestées du 18 juillet 2009<sup>5</sup>.

4. Pour une présentation générale du « printemps arabe », V. notre article : Et les chaînes de se rompre..., *Géopolitique Africaine*, n°40, Paris, 2011. p.77 et s.- A. Oubella (Coord.) : Printemps arabe : entre velleité révolutionnaire et les différentes tentatives de récupération, *Revue Marocaine des Sciences Politiques et Sociales*, vol. IV, n° hors série, Rabat, mars 2012, 290 p.

5. V. nos développements, *infra* B.

2. Pour le moment, force est de constater que l'histoire se répète : la Mauritanie a échappé à la fin des années 1980, au phénomène des « conférences nationales » en Afrique au sud du Sahara<sup>6</sup>, en se contentant de réformes dans le cadre d'un processus « orienté » par le pouvoir en place. Cette immunité nous avait paru s'expliquer, entre autres facteurs, par la structure multiethnique du pays qui favorise le pouvoir établi en Mauritanie dans ses rapports avec une société civile divisée autour de clivages ethniques : en effet la société mauritanienne est composée, schématiquement, d'un ensemble arabo-berbère, comprenant une importante composante *haratine* (descendants d'esclaves affranchis), et d'un groupe d'ethnies négro-africaines : pulaar, soninké et wolof<sup>7</sup>. Pour les mêmes raisons, le pays semble épargné jusqu'ici par le printemps arabe : d'ailleurs, l'on a vu depuis 2011 les diverses composantes de la société civile mauritanienne manifester séparément autour de thèmes « communautaires » spécifiques : refusant de manifester avec la « Jeunesse du 25 février », essentiellement « arabe », les militants « *haratine* » de l'*Initiative pour la Résurgence du Mouvement Abolitionniste* (IRA), et ceux, « négro-africains » du mouvement « *Touche pas à ma Nationalité* » (TPMN) ont organisé respectivement des manifestations séparées contre l'esclavage et contre la procédure d'« enrôlement » (enregistrement) de la population initiée dans le cadre de la réforme de l'état civil (introduction d'un système biométrique) jugée discriminatoire à leur encontre par les populations négro-africaines. Cette « juxtaposition » des différentes communautés mauritaniennes, selon l'heureuse formule de M. Alain Antil, a été observée également lors des manifestations séparées à Nouakchott des étudiants « arabes » de l'Institut Supérieur des Etudes et Recherches Islamiques (ISERI) contestant le transfert de l'Etablissement à l'intérieur du pays, et des étudiants « négro-mauritaniens » contestant la politique d'arabisation prônée par le Gouvernement<sup>8</sup>.

D'autres explications peuvent être avancées ici. Tout d'abord, la forte prégnance, au sein de la population mauritanienne, de l'islam qui prône, par principe, la soumission au souverain, en droit ou en fait. En ce qui concerne le printemps arabe, ce phénomène a jusqu'ici prospéré dans les pays ployant depuis des décennies sous la férule de pouvoirs de plomb comme en Tunisie, en Egypte, en Libye, au Yémen ou en Syrie. Quelle que soit l'ampleur de son déficit en matière démocratique, le pouvoir mauritanien en 2011 ne correspond pas à ce tableau, ni en termes de durée, ni en termes de marque autoritaire. Enfin, les espoirs déçus des révolutionnaires dans les pays concernés, la tournure violente prise par le conflit en Libye et l'enlisement dramatique de la situation en Syrie sont de nature à « refroidir » l'ardeur des peuples du monde arabe aspirant au changement par le biais d'un soulèvement populaire<sup>9</sup>.

6. G. Conac (dir.) : *LAfrique en transition vers le pluralisme politique*, Economica, Paris, 1993.

7. A. S. Ould Bouboutt : La construction de l'État de droit en Mauritanie, art. préc. in A. Mahiou (dir.) : *op. cit.* p. 313.

8. A. Antil : Mauritanie : La langue arabe révélatrice de tensions, *Afrika.com*, 9 avril 2010. Sur ces questions, v. infra III, A, nos développements sur la « question nationale » et l'esclavage en Mauritanie.

9. On peut également se demander si les dynamiques internes relevées ci-dessous (notamment Accord de Dakar pour la sortie de crise) n'ont pas constitué un courant « contraire » à la révolution...

La révolution n'a donc pas eu lieu, pour des raisons ci-dessus évoquées. Mais il faut se garder de l'exclure *a priori* car, paradoxalement, le contexte de la Mauritanie, caractérisé par une situation économique difficile, une forte demande sociale, et un consensus politique fragile<sup>10</sup> peut s'ouvrir, d'un moment à l'autre, sur un mouvement populaire spontané. En fait, seul l'avenir dira...

Épargnée par la révolution, la Mauritanie ne demeurera pourtant pas insensible au vent du changement qui balaie le monde arabe notamment en matière constitutionnelle : dans tous les pays arabes, qu'ils aient connu la révolution ou non, on assiste à des modifications constitutionnelles plus ou moins importantes. Pour nous en tenir à la seule *Union du Maghreb Arabe* (UMA) dont le pays est membre, le Maroc a adopté une nouvelle constitution le 29 juillet 2011, la Tunisie en prépare une autre, la Libye envisage l'élection d'une Assemblée constituante et l'Algérie a déjà annoncé le 15 avril 2011, une révision constitutionnelle pour les mois à venir<sup>11</sup>.

De la même façon que le phénomène des conférences nationales en Afrique n'a pas été mis en œuvre mais a induit malgré tout des changements en Mauritanie qui se sont notamment traduits par l'adoption de la Constitution de 1991 et l'organisation d'élections présidentielles et parlementaires pluralistes, l'on peut légitimement estimer que le phénomène du « printemps arabe », sans mener à la révolution dans ce pays, a eu sa part d'influence sur le processus ayant conduit à la révision constitutionnelle du 20 mars 2012.

Mais en réalité, les dynamiques internes auront plus d'influence que le printemps arabe sur ce point.

## B) Le contexte politique national : de l'Accord de Dakar à l'Accord politique de 2011

En 2011, la situation politique en Mauritanie reste plus ou moins marquée par les suites du coup d'État du 6 août 2008 qui a mis un terme à la courte expérience démocratique de 2007<sup>12</sup>.

Le coup d'État de 2008 intervient immédiatement à la suite de la décision à laquelle s'est résolu le Président Ould Cheikh Abdallahi de limoger les généraux de l'Armée, dans le cadre du conflit qui l'a opposé en 2008 à ce groupe d'officiers et qui couvre ou recoupe en réalité un autre conflit, entre le Président et une partie de la classe politique mauritanienne dont notamment le Parti du *Rassemblement des Forces Démocratiques* (RFD) du Chef de file de l'Opposition, M. Ahmed Ould Daddah. Il sera accueilli par une forte opposition intérieure menée par le *Front National pour la Défense de la Démocratie* (FNDD) dirigé par le Président de l'Assemblée nationale Messaoud Ould Boulkheir et par la « Communauté internationale » organisée en un « Groupe international de

10. V. *infra*

11. Sur tous ces points, v. notre étude : Le printemps des institutions arabes in *Mélanges en l'honneur de Jean du Bois de Gaudusson*, à paraître.

12. Sur le coup d'État du 6 août 2008 : Alain Antil et Céline Lesourd : « Non, mon Président ! Oui, mon général ! - Retour sur l'expérience et la chute du président Sidi Ould Cheikh Abdallahi », *L'Année du Maghreb*, V | 2009, 365-383 ; D. Bangoura : La Mauritanie face aux changements anti-constitutionnels : Géopolitique Africaine, n°33, Paris, janvier-mars 2009.

contact sur la Mauritanie »<sup>13</sup>. L'Opposition et la Communauté internationale réclamaient un « retour à l'ordre constitutionnel » immédiat en Mauritanie.

Les militaires au pouvoir décident à l'issue des « États généraux de la Démocratie », organisés unilatéralement à leur initiative, la tenue d'élections présidentielles le 6 juin 2009. Dans la perspective de sa candidature à cette élection, le général Ould Abdel Aziz démissionne de ses fonctions de Chef de l'État, et renonce à son statut d'officier de l'Armée en service actif, le 15 avril 2009. Cette stratégie de sortie de crise par l'élection est rejetée par l'Opposition comme étant une tentative unilatérale d'autolégitimation et par la Communauté internationale comme étant « insuffisante » (Déclaration du Groupe international de contact sur la Mauritanie, Paris, 20 février 2009).

Pour relancer le débat national, devant le boycottage de cette élection par les candidats de l'Opposition, le Groupe international de Contact sur la Mauritanie avait alors chargé le Président Abdoulaye Wade du Sénégal, à la suite d'une première tentative infructueuse du Colonel Mouammar Kadhafi, d'une mission de médiation entre les forces politiques mauritaniennes en vue de parvenir à une sortie de crise, à travers la mise en œuvre d'un processus consensuel de retour à l'ordre constitutionnel.

À l'issue de négociations ardues, les « Trois grands pôles politiques mauritaniens<sup>14</sup> » paraphent le 2 juin 2009 l'« Accord cadre de Dakar » qui sera signé trois jours plus tard à Nouakchott. Cet Accord prévoit, entre autres mesures, la nomination par le Président Sidi Mohamed Ould Cheikh Abdallahi d'un gouvernement d'union nationale chargé de l'organisation d'élections présidentielles ouvertes à tous dont la date est fixée, pour le premier tour, au 18 juillet 2009, et le « rattachement » des institutions de la Défense et de la Sécurité à la Constitution. Après ces formalités, il prévoit, en outre, l'« annonce et la formalisation de la décision volontaire » du Président Sidi Mohamed Ould Cheikh Abdallahi concernant son mandat (démission), ouvrant ainsi la voie à la prise en charge de l'intérim de la présidence de la République par le Président du Sénat.

Pour ce qui nous intéresse ici, le Chapitre 4, § VII stipule que « Dans le prolongement de l'élection présidentielle, le *dialogue national inclusif sera poursuivi et intensifié entre toutes les forces politiques mauritaniennes*<sup>15</sup> en vue notamment :

- du renforcement des assises et de la pratique de la démocratie pluraliste, ainsi que de la prévention des changements anticonstitutionnels de gouvernement (...);

13. Ce groupe de contact international comprend l'Union Africaine, l'Union Européenne, l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation internationale de la Francophonie, la Ligue des États arabes et l'Organisation de la Conférence Islamique.

14. Ces trois Grands Pôles sont définis ainsi qu'il suit à l'article 4.1. de l'Accord de Dakar : il s'agit de la « majorité parlementaire » [au moment de la signature de l'Accord] soutenant le Général Mohamed Ould Abdel Aziz -qui a fondé à la suite de sa démission, le Parti de l'Union pour la République (UPR) ; du Front National de Défense de la Démocratie (FNDD) ; et du Rassemblement des Forces Démocratiques (RFD) du Président Ahmed Ould Daddah -qui s'est démarqué de cette majorité à partir de janvier 2009 en rejetant le principe de la candidature des militaires à l'élection présidentielle prévue.

15. Souligné par nous.

- de la promotion de la bonne gouvernance politique et économique, de l'État de droit et du respect des Droits de l'Homme (...)
- de la possibilité d'arrangements politiques de partenariat dans l'exercice du pouvoir et des perspectives de tenue d'élections législatives anticipées ;
- de toutes autres questions susceptibles de renforcer l'unité nationale, la réconciliation, la stabilité, la moralisation de la vie publique et le développement socio-économique du pays ».

Sur la base de ce texte, l'élection présidentielle du 18 juillet 2009 est organisée. Elle est remportée, comme déjà précisé, par Mohamed Ould Abdel Aziz, au premier tour, avec 52,58% des suffrages<sup>16</sup> ; celui-ci est investi le 5 août 2009 dans les fonctions de président de la République. Ce résultat est contesté par les principaux candidats.

L'Opposition réclama alors la tenue d'un « dialogue national inclusif » sur la base du Chapitre 4 de l'Accord de Dakar, mais le nouveau pouvoir, tout en acceptant le principe du dialogue, considéra que l'Accord de Dakar n'avait plus d'objet depuis l'élection présidentielle de 2009-et ce, d'autant plus que l'Opposition contestait le résultat de l'élection et contestait par là-même la légitimité du Président élu.

À la suite de longs tiraillements, quatre partis d'opposition (*Alliance Populaire Progressiste, El Wiam, Hamam et Sawab*)<sup>17</sup> acceptent de s'engager dans un dialogue séparé avec le pouvoir. Pour leur part, dix autres partis d'opposition dont le *Rassemblement des Forces Démocratiques, l'Union des Forces du Progrès* et le Parti *Tewassoul*, organisés au sein de la Coordination de l'Opposition Démocratique (COD)<sup>18</sup>, refusent d'y participer, « faute de garanties », consacrant ainsi une nette bipolarisation voire une rupture au sein de l'échiquier politique. Dans ce contexte tendu, ces partis finiront par réclamer le départ (« *rahil* ») du Président Ould Abdel Aziz, en écho aux revendications des révolutionnaires du printemps arabe – ce à quoi ce dernier oppose la « légitimité des urnes ».

Le « dialogue politique national » entre la Majorité présidentielle et la partie de l'Opposition désormais qualifiée de « dialoguiste » se tint à Nouakchott du 17 septembre au 19 octobre 2011.

16. Cons. Const. 005/2009/ 23 juillet 2009 Élections présidentielles.

17. Le Parti Alliance Populaire Progressiste (APP) est le Parti dirigé par M. Messaoud Ould Boulkheir, le Président de l'Assemblée nationale, dont la lutte pour l'émancipation des haratines constitue, entre autres, l'un des principaux objectifs ; Le Parti El Wiam, dirigé par M. Boidiel Ould Houmeid, ancien ministre, est un Parti qui se déclare « modéré », par référence aux deux pôles antagonistes de l'échiquier politique ; le Parti Hamam est un parti créé en 2009 par l'ex-colonel, M'hamed Ould Lekhall, ancien ministre ; le Parti Sawab, dirigé par M. Abdessalam Ould Horma, est d'obédience baathiste. Les deux premiers sont représentés au Parlement. Après le retrait du Partis Hamam, les trois autres formeront une Alliance : la Convention pour l'Alternance pacifique au pouvoir (CAP).

18. Le Parti Rassemblement des Forces Démocratiques (RFD), dirigé par M.Ahmed Ould Ould Daddah, le Chef de file de l'Opposition Démocratique, est l'un des plus anciens partis mauritaniens actuellement en activité, tout comme le Parti Union des Forces du Progrès (UFP), dirigé par M. Mohamed Ould Maouloud qui est un parti de la gauche démocratique ; le Parti Tewassoul, dirigé par le député Mohamed Jemil Ould Mansour est un Parti de la mouvance islamiste qui se définit comme étant un Parti « démocratique à référentiel islamique ». Ces trois partis sont représentés au Parlement, le RFD détenant le plus grand nombre de députés à l'Assemblée nationale, après l' Union pour la République (UPR), le Parti au pouvoir.

L' « Accord politique » du 19 octobre 2011 issu de ce « dialogue » ne se réfère pas à l'Accord de Dakar mais à la nécessité d'« enraciner les pratiques démocratiques dans [notre] pays et les adapter aux exigences d'une efficacité accrue ». Il préconise des modifications à la Constitution, au code électoral, aux lois relatives aux partis politiques, à la communication audiovisuelle et au statut de l'opposition.

En matière constitutionnelle, les participants à ce dialogue ont convenu d'apporter, entre autres, « les modifications suivantes à la Constitution de 1991 modifiée en 2006 :

- « Le Gouvernement est responsable devant le parlement ; le Premier Ministre présente le programme du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale, au plus tard un mois après sa nomination par le Président de la République. Après débat, ce programme est soumis à un vote de confiance des Députés. Si aucune majorité ne se dégage en faveur de ce programme, un tel vote équivaudrait à une motion de censure.

- Le Conseil Constitutionnel comprend neuf membres (...).

- La constitution proclamera, dans son préambule, le droit à la différence, la diversité et la richesse de la culture arabe, pular, soninké et wolof du peuple mauritanien, confirmera l'arabe comme langue officielle du pays et rejettera expressément, dans l'un de ses articles, l'esclavage, la torture et toute autre forme de traitement dégradant ou humiliant (...) ».

## Une procédure controversée

### A) La procédure parlementaire : un passage obligé

1. Par la précision de ses propositions, l'Accord du 19 octobre 2011 renouait avec la tradition du « préalable constitutionnel<sup>19</sup> », en fixant le contenu et les limites de la révision envisagée. Un groupe de juristes a été chargé d'élaborer le projet de loi constitutionnelle, conformément à ces directives.

Mais l'Accord n'a pas défini la procédure de révision constitutionnelle à mettre en œuvre pour l'occasion.

À cet égard, si l'on met de côté l'article 38 qui correspond, à quelques différences près, à l'article 13 de la Constitution française du 4 octobre 1958 – et qui nous paraît donc inapproprié en l'espèce<sup>20</sup>, le droit mauritanien offrait deux possibilités pour la révision constitutionnelle. En effet, l'article 99 de la Constitution de 1991, consacré à la question, prévoit la possibilité de la révision par référendum ou par le Parlement réuni en Congrès.

2. En théorie, les deux procédures sont équivalentes, même si le référendum peut donner plus de « légitimité » à l'opération envisagée. Mais en l'espèce, la procédure du Congrès a fini par s'imposer pour des raisons matérielles tenant

19. On cite volontiers à cet égard la loi constitutionnelle (française) du 3 juin 1958 pour la préparation de la Constitution du 4 octobre 1958. En Mauritanie, ce mécanisme a été observé de manière plus ou moins formelle à l'occasion de l'élaboration de la Constitution de 1991 : sur ce point, v. A. S. Ould Bouboutt : *La construction de l'État de droit...*, préc. p. 316.

20. Cet article 38 est ainsi rédigé : « Le Président de la République peut, sur toute question d'importance nationale, saisir le peuple par voie de référendum ».

à l'urgence et surtout au fait que l'état civil en Mauritanie avait été « mis à plat » dans le cadre de l'introduction du système biométrique, ce qui, du coup, rendait indisponible, à court terme, la liste électorale pour l'organisation d'une consultation référendaire.

Par un curieux chassé-croisé, la révision constitutionnelle de 2006 avait été réalisée par référendum, puisqu'il n'y avait pas de Parlement à l'époque, et celle de 2012 a suivi la procédure parlementaire puisque la voie du référendum était momentanément impraticable !

## B) La procédure parlementaire : une procédure contestée

1. L'utilisation de la procédure parlementaire, en l'espèce, pose cependant problème, du moins, en ce qui concerne la durée du mandat du Parlement. En effet, se fondant sur les dispositions de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 2 de l'ordonnance n° 91-028 du 7 octobre 1991 portant loi organique relative à l'élection des députés à l'Assemblée nationale, qui prévoient que « les pouvoirs de l'Assemblée nationale expirent à l'ouverture de la session ordinaire du mois de novembre à la cinquième année qui suit son élection », le Gouvernement avait estimé que le mandat du Parlement, élu en novembre 2006 expirait en novembre 2011. Il avait alors convoqué le collège électoral sur cette base pour le renouvellement de l'Assemblée nationale, avant de reporter ces élections. Il a par la suite sollicité l'avis du Conseil constitutionnel sur « la possibilité pour l'Assemblée nationale de continuer ses activités après le report ». Le Conseil constitutionnel a estimé que « l'Assemblée nationale pouvait exercer ses compétences jusqu'à l'ouverture de la session de mai 2012 » (Cons. const. 002-2011 *Demande d'Avis*, 2 septembre 2011<sup>21</sup>). Pour parvenir à cette conclusion, dans son *Avis* fort peu motivé, le Conseil constitutionnel a estimé que le législateur a laissé au gouvernement « entier pouvoir pour apprécier les conditions d'organisation des élections » et a implicitement considéré que les pouvoirs de l'Assemblée expiraient en novembre 2011 et ce, à travers une référence à l'article 2 de l'ordonnance de 1991. Dans le raisonnement de la Haute Instance, les raisons du recours à la session du mois de mai 2012 comme limite « extrême » aux pouvoirs de l'Assemblée –et la « rallonge » subséquente- ne sont pas précisées. Elles procèdent d'arguments explicites tenant à la nécessité d'assurer « le fonctionnement continu des pouvoirs publics » mais aussi sans doute de considérations implicites tenant à sa volonté de trouver une issue au Gouvernement, à l'approche de la date présumée de fin du mandat du Parlement.

Tout en confirmant le point de vue du Gouvernement fixant la date d'expiration du mandat au mois de novembre 2011, sur la base du même article 2 de l'ordonnance de 1991, l'Opposition estima que le Conseil constitutionnel n'avait compétence ni pour donner un avis en l'espèce, ni pour proroger le mandat du Parlement qui est fixé par la Constitution, et en tira la conclusion que le mandat du Parlement avait expiré- et qu'il ne pouvait donc opérer la révision constitutionnelle. En conséquence, les parlementaires de l'Opposition se retirèrent de la session du Congrès consacrée le 27 février 2012 au vote du projet de loi constitutionnelle portant révision de la Constitution<sup>22</sup>.

21. Inédit. Les passages de cet Avis rapportés dans la présente étude ont été traduits de l'arabe par nos soins.

22. Le point de vue des partis de l'Opposition à cet égard est exposée en détail dans la Question

2. On doit reconnaître que le Conseil constitutionnel n'avait compétence, ni pour donner un avis en l'espèce, ni *a fortiori* pour proroger les pouvoirs du Parlement.

En effet, le Conseil constitutionnel mauritanien, à l'image du Conseil constitutionnel français n'a qu'une compétence d'attribution, comme il a d'ailleurs tenu à le préciser dans sa décision *Demande d'Avis* du 2 décembre 1992 dans laquelle il affirme que la Constitution « ne lui confère qu'une compétence d'attribution, tant en ce qui concerne *ses fonctions juridictionnelles que ses fonctions consultatives*<sup>23</sup> ». Et en pareil cas, aucune disposition constitutionnelle ou législative ne lui donne des attributions consultatives<sup>24</sup>. En ce qui concerne le mandat du Parlement, celui-ci est fixé en Mauritanie à l'article 47 alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution et, dès lors, seule la Constitution peut proroger ce mandat, conformément au principe du parallélisme des formes. D'ailleurs, sous l'empire de la Constitution du 20 mai 1961 et dans les mêmes conditions, c'est la loi constitutionnelle n° 64-062 du 24 avril 1964 qui avait prorogé pour un an « le mandat des membres de l'Assemblée nationale élu le 17 mai 1959<sup>25</sup> ». En ce qui concerne le « pouvoir discrétionnaire » reconnu au gouvernement pour définir les conditions d'organisation des élections, il faut préciser que ce pouvoir s'exerce dans la limite des délais fixés par la Constitution et les lois régissant les élections –et sous le contrôle du Conseil constitutionnel, en sa qualité de juge de l'élection.

À cet égard, il convient de souligner l'ambiguïté de la position du Conseil constitutionnel : ou bien les pouvoirs de l'Assemblée expirent en novembre, et il convient de les proroger par une loi constitutionnelle, *avant cette date* ; ou bien, ils n'expirent qu'en mai 2012, et dans ce cas, l'Assemblée n'a pas besoin d'autorisation du Conseil pour continuer à siéger jusqu'à ce terme.

Ceci étant, on pourrait, nous semble-t-il, adopter une position différente en considérant que le mandat du Parlement continuait à courir *normalement* jusqu'au 26 avril 2012, *date correspondant au 5<sup>ème</sup> anniversaire de la première réunion de cette Assemblée*<sup>26</sup>, et qu'il *couvrait donc la période de la révision*

---

orale posée le 14 décembre 2011 par la députée Kadiata Malick Diallo de l'Union des Forces du Progrès (UFP) au ministre de l'Intérieur. Cette question peut être consultée sous <http://www.ufpweb.org/fr/>.

23. En fait, les attributions du Conseil constitutionnel mauritanien, prévues pour la plupart aux articles 83 à 86 de la Constitution, recourent celles du juge constitutionnel français : attributions juridictionnelles en matière de contrôle de la constitutionnalité des actes juridiques fondamentaux (lois, conventions internationales et règlements des assemblées), de répartition des compétences normatives, de contrôle des élections nationales (présidentielles, législatives, sénatoriales, référendum) et des mandats politiques. Il est consulté, en de rares hypothèses, comme en cas de dissolution de l'Assemblée nationale (art. 31 Const.) ou de mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels (art. 39 Const.). Sur ce point, v. notre étude : Le développement de la justice constitutionnelle en Mauritanie, *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, tome IX, 1993, PUAM- Economica, p.31 – 48.

24. Mais rien ne l'empêche - en sa qualité de juge de l'élection et compte-tenu de l'importance de la question - de se déclarer non compétent pour donner un avis en l'espèce, tout en exprimant sa position par le recours aux « obiter dicta » (« petites phrases »), comme il a eu d'ailleurs à le faire dans sa décision *Demande d'Avis* du 2 décembre 1992, précitée. – Sur ce point, v. notre étude citée supra note 23, p. 33.

25. *J.O.* p. 115

26. L'Assemblée nationale élue en 2006 a tenu sa première session le 15 mai 2007, mais aupara-

*constitutionnelle intervenue en mars 2012*. Certes, le Gouvernement –et le Conseil constitutionnel, ainsi que l’Opposition, tenants de la thèse contraire qui considère que les pouvoirs de l’Assemblée expirent en novembre 2011 ont *a priori* raison de mettre en avant les dispositions régissant la fin du mandat des parlementaires (en l’occurrence l’alinéa 1<sup>er</sup> de l’article 2 de l’ordonnance de 1991 relative à l’élection des députés) qui prévoient que ce mandat prend fin la 5<sup>ème</sup> année suivant l’élection (2006). Mais ce faisant, ils oublient de prendre en compte les dispositions qui régissent *le début de ce mandat* car en pareille hypothèse, l’article 31, alinéa 2, de la Constitution prévoit que « L’Assemblée nationale se réunit de plein droit *quinze (15) jours après son élection*.-Si cette élection a lieu en dehors des périodes prévues pour les sessions ordinaires, une session est ouverte de droit pour une durée de quinze (15) jours ». . Or sur ce point, le Parlement actuel a été élu en novembre 2006 *mais il n’a pris ses fonctions qu’en mai 2007, soit près de cinq mois plus tard*. Et il ne pouvait d’ailleurs le faire avant cette date car l’article 4 de la loi constitutionnelle du 12 juillet 2006 portant révision constitutionnelle dispose :

« La présente Loi constitutionnelle entre en vigueur à la fin de la période de transition, telle que prévue dans le cadre de la Charte constitutionnelle du 6 août 2005 définissant l’organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics constitutionnels pendant la période transitoire. « En attendant l’entrée en vigueur de la présente Loi constitutionnelle, le pouvoir est exercé conformément aux dispositions de la Charte constitutionnelle du 6 août 2005 ».

Il résulte de ces dispositions que la Constitution de 1991-rétablie, après sa *suspension suite au coup d’État du 3 août 2005, par la loi constitutionnelle de 2006*- ne revenait à la vie qu’avec la mise en place des institutions prévues par la Transition : dans ces conditions et jusqu’à cette date, le pouvoir législatif était exercé par le Comité Militaire pour la Justice et la Démocratie (CMJD) qui est l’autorité militaire issue du coup d’État de 2005. L’entrée en fonction du Parlement élu en novembre 2011 s’est trouvée décalée en conséquence. Et la fin de son mandat devrait en toute logique être décalée d’autant.

En réalité, les dispositions de l’article 2 de l’ordonnance de 1991 ne s’appliquent qu’en *période normale*, c’est-à-dire lorsqu’une nouvelle assemblée parlementaire est élue à l’issue de la fin normale du mandat d’une assemblée précédente, ou à la suite d’une dissolution et, dans ces deux cas, la question est réglée respectivement par l’article 2, alinéa 2, de l’ordonnance de 1991 ou par les articles 31, alinéa 2 et 77 de la Constitution<sup>27</sup>. Or en l’espèce, l’Assemblée élue en 2006 n’est pas venue suite au renouvellement d’une assemblée précédente, ni à la suite d’une dissolution intervenue dans les conditions prévues par la Constitution de 1991 ; elle est la *première* assemblée relevant de la Constitution

---

vant, elle avait élu son Bureau le 26 avril 2007.

27. Ces dispositions sont ainsi rédigées : Article 2, alinéa 2 de l’ordonnance de 1991 : « Sauf le cas de dissolution, les élections générales ont lieu dans les soixante jours qui précèdent l’expiration des pouvoirs de l’Assemblée nationale » ; - Article 31 al. 2 de la Constitution : voir supra B.2. - (hypothèse de la dissolution en général)- Article 77 de la Constitution : [Dans l’hypothèse de la dissolution après deux motions de censure ], « il sera procédé à de nouvelles élections dans un délai de quarante (40) jours au plus. La nouvelle Assemblée se réunit de plein droit, trois (3) semaines après son élection ».

de 1991, après son *rétablissement*, à la suite de la période transitoire ouverte par le coup d'État du 3 août 2005- qui avait mis un terme aux pouvoirs de l'Assemblée alors en fonction. Elle relève donc d'une situation exceptionnelle non prévue par ces deux textes, qui doit être régie par le droit transitoire qui procède de la loi constitutionnelle du 12 juillet 2006 : pour cette Assemblée et à titre exceptionnel, la durée du mandat de cinq ans doit être décomptée *non pas à partir de son élection, mais à partir de sa prise de fonctions, c'est-à-dire, en fait, à partir de l'expiration des pouvoirs de l'organe faisant office d'organe législatif à l'époque, le Comité militaire pour la Justice et la Démocratie*<sup>28</sup>.

Dans ces conditions, la convergence des positions du Pouvoir et de l'Opposition peut *a priori* paraître curieuse, mais elle nous semble s'expliquer par les stratégies politiques respectives des deux camps. Pour le Pouvoir, l'option pour un mandat du Parlement qui prend fin en novembre 2011, outre qu'elle paraissait plausible à la lecture du seul article 2 de l'ordonnance de 1991- qui se trouve « dissocié » de l'article 31 alinéa 2 de la Constitution, avait l'avantage de « mettre la pression » sur l'Opposition, pour la diviser à l'approche des élections et prévenir ainsi toute décision consensuelle de boycottage. L'Opposition ayant « résisté » à la convocation du collège électoral, le Pouvoir n'a eu d'autre ressource que de reporter les élections et recourir au Conseil constitutionnel. Pour l'Opposition, il n'y avait aucune raison de « sauver » le Pouvoir qui s'est « mis dans l'erreur » et, en adoptant la même position, elle pouvait lui reprocher d'être à l'origine de la situation du Parlement qui siège désormais au-delà du terme de son mandat constitutionnel...

### III) Des amendements de portée inégale

#### A) La consécration formelle des principes de base de la société politique mauritanienne

1. De par sa situation géopolitique, au point de rencontre entre l'Afrique du Nord et l'Afrique au sud du Sahara, la Mauritanie a, comme nous l'avons vu, une population ethniquement diversifiée. La société mauritanienne s'est donc trouvée confrontée aux enjeux de l'« unité nationale » qui constitue l'un des thèmes les plus permanents de la vie politique mauritanienne.

La « question nationale », une première facette de cette unité nationale, se réfère à la problématique de la coexistence au sein de l'État mauritanien de diverses ethnies (arabes et « négro-africains »). La question nationale, dont les stigmates sont perceptibles dès avant l'indépendance du pays intervenue le 28 novembre 1960, se trouve à l'origine, de manière presque cyclique, d'affrontements intercommunautaires plus ou moins violents qui ont atteint leur paroxysme à la fin des années 1989-1991<sup>29</sup>. Cette question, dont les conséquences

28. Le fait pour les parlementaires d'avoir perçu en l'espèce, - sans motif valable, nous semble-t-il - le rappel des indemnités parlementaires pour compter de leur date d'élection ne compromet pas cette interprétation qui a l'avantage de garantir la continuité des pouvoirs de l'Assemblée : en effet, si les pouvoirs du Parlement expirent avant d'avoir été prorogés, cela aurait posé des problèmes autrement plus complexes...

29. Sur la question nationale en Mauritanie : (Ph.) Marchesin : Tribus, ethnies et pouvoir en

tragiques sont reconnues officiellement par le Président Sidi Mohamed Ould Cheikh Abdallahi dans un discours du 29 juin 2007 et par le Président Mohamed Ould Abdel Aziz en 2009 a certes perdu en intensité avec notamment le retour des réfugiés mauritaniens au Sénégal, engagé en janvier 2008, en concertation avec le Haut Commissariat aux Réfugiés (HCR), et certaines mesures d'indemnités ; elle reste cependant posée, en particulier, à travers la demande de règlement du « passif humanitaire » des années 1989-1991, comme en témoigne le vote identitaire dans la Vallée du fleuve Sénégal en faveur du candidat *halpulaar*, Ibrahima Sarr en 2007 ou encore les récentes manifestations des jeunes négro-mauritaniens contre la réforme de l'état civil.

La Constitution du 22 mars 1959 (*J.O.* p. 10) ne s'était pas préoccupée de la diversité ethnique de la population mauritanienne. La Constitution du 20 mai 1961 (*J.O.* p. 171) s'est contentée d'allusions à la question, à travers son article 1<sup>er</sup> alinéa 3 interdisant « toute propagande particulariste de *caractère racial ou ethnique* <sup>30</sup> » ; la Constitution du 20 juillet 1991 a repris cette même formule en son article 2 alinéa 3, mais elle a été un peu plus loin en son article 6 qui dispose : « Les langues nationales sont : l'Arabe, le Pulaar, le Soninké et le Wolof. La langue officielle est l'Arabe ».

La révision du 20 mars 2012 permettra d'aborder cette question de manière plus directe, à travers l'insertion au Préambule d'un alinéa 4 nouveau, ainsi rédigé :

« Uni à travers l'histoire, par des valeurs morales et spirituelles partagées et aspirant à un avenir commun, le peuple mauritanien reconnaît et proclame sa diversité culturelle, socle de l'unité nationale et de la cohésion sociale, et son corollaire, le droit à la différence des cultures nationales. La langue arabe, langue officielle du pays et les autres langues nationales, le pulaar, le soninké et le wolof, constituent, chacune en elle-même, un patrimoine national commun à tous les mauritaniens que l'État se doit, au nom de tous, de préserver et promouvoir.»

Par cette formule qui ouvre son droit constitutionnel à la diversité culturelle et linguistique, perçue à travers le prisme « unificateur » de l'Islam, la Mauritanie rejoint les positions récentes du Maroc et de la Libye sur ce point<sup>31</sup>.

L'esclavage constitue une autre facette de l'unité nationale, et une question tout aussi récurrente de la vie politique mauritanienne. Pendant longtemps absente des textes juridiques nationaux, pour la raison semble-t-il que l'esclavage est aboli par les textes de droit international auxquels la Mauritanie est Partie<sup>32</sup>, si ce n'est par les normes du *jus cogens*, cette question fera irruption

---

Mauritanie, Karthala, Paris, 1992 ; (A.) Diallo : La question nationale en Mauritanie, *Annuaire de l'Afrique du Nord*, CNRS-CRESM, Paris, 1984, p. 389-412 ; (G.di P.) Chiari : Conflitti etnici et integrazione politica in Mauritania, Africa, Roma. Anno XLV n. 4. 1990, p. 527-554 ; A. Antil : Mauritanie : La langue arabe révélatrice de tensions, précité.

30. La reconnaissance de la diversité de la nation mauritanienne était d'ailleurs contraire à l'idéologie intégratrice du parti unique en vigueur à l'époque. Sur ce point : M.T. Ould Daddah : Cours de droit constitutionnel mauritanien, Centre de Formation Administrative, Nouakchott, 1964, p. 34 et s.

31. Cpr : Maroc : Constitution du 29 juillet 2011, Préambule, §2 ; Libye : Déclaration constitutionnelle provisoire du 3 août 2011, article 2.

32. Notamment : Convention du 25 septembre 1926 relative à l'esclavage et Convention complé-

dans le droit positif mauritanien à travers l'ordonnance n° 81-234 du 9 novembre 1981 portant abolition de l'esclavage. Mais ce texte qui prévoit, en son article 2 le principe d'une « indemnisation », des « ayants droit » (en fait les propriétaires d'esclaves) ne pouvait régler le problème, pas plus que la loi n° 025-2003 du 25 juin 2003 qui se limite à réprimer l' « esclavage moderne ». Un pas important sera franchi en la matière, à travers la loi n° 2007 – 048 du 3 septembre 2007 portant incrimination de l'esclavage et réprimant les pratiques esclavagistes, qui abroge l'article 2 de l'ordonnance de 1981. Ces mesures, associées à l'accès des *haratines* aux hautes sphères de l'État observé ces dernières années, permettent de relativiser l'importance de cette question activement soutenue par des associations anti-esclavagistes mauritaniennes. Dans ce contexte, la Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, Mme Navi Pillay, a estimé, le 29 avril 2011, à l'issue d'une visite de deux jours en Mauritanie que « Davantage doit être fait pour éradiquer la perpétuation des pratiques s'apparentant à l'esclavage (...) Il est nécessaire d'intégrer toutes les victimes dans la chaîne des activités économiques dans le pays et de développer un programme qui cible le public ».

Avec la révision de 2012, l'interdiction de l'esclavage se trouve désormais, à titre hautement symbolique, inscrite au sein de la Constitution mauritanienne, à l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 13 nouveau : « Nul ne peut être réduit en esclavage ou à toute forme d'asservissement de l'être humain, ni soumis à la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants. Ces pratiques constituent des crimes contre l'humanité et sont punis comme tels par la loi ».

On notera au passage, à travers l'appel à la notion de « crime contre l'humanité », l'inspiration de la loi française du 21 mai 2001 (Loi « Taubira ») ; et à travers l'allusion aux « autres traitements cruels, inhumains ou dégradants », une référence implicite mais certaine à la Convention des Nations Unies du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

2. Sur un terrain différent, la révision constitutionnelle introduit une disposition originale et majeure à travers l'interdiction des coups d'État formulée à l'alinéa 4 (nouveau) de l'article 2 :

« Le pouvoir politique s'acquiert, s'exerce et se transmet, dans le cadre de l'alternance pacifique, conformément aux dispositions de la présente Constitution. Les coups d'État et autres formes de changements anticonstitutionnels du pouvoir sont considérés comme crimes imprescriptibles dont les auteurs ou complices, personnes physiques ou morales, sont punis par la loi. Toutefois, ces actes, lorsqu'ils ont été commis antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la présente loi ne donneront pas lieu à poursuites. »

Ces dispositions peuvent *a priori* paraître surprenantes dans une constitution de tradition juridique française comme la Constitution de 1991, dont l'article 2 prévoit que « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants élus et par la voie de référendum. -Aucune fraction du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice », et dont l'article

---

mentaire du 7 septembre 1956 relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage, toutes deux signées à Genève.

99 modifié en 2006 consacre avec force « la forme républicaine des Institutions, (...) [et le] principe de l'alternance démocratique au pouvoir(...) ».

Ces nouvelles dispositions s'expliquent en fait par la longue histoire de la Mauritanie avec les coups d'État militaires et en général avec les incursions des militaires en politique depuis le coup d'État du 10 juillet 1978<sup>33</sup>, et l'on se souvient à cet égard que le Président Ould cheikh Abdallahi avait eu juste le temps de ratifier, le 28 juillet 2008, une semaine avant le coup d'État, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance adoptée par l'Union Africaine en janvier 2007 pour interdire ...les changements inconstitutionnels du pouvoir.

On notera que le texte met en cause les « auteurs de coups d'État et leurs complices, personnes physiques ou morales », et surtout qu'il emporte, à l'instar de la Constitution nigérienne du 18 juillet 1999, une « amnistie » constitutionnelle au profit des auteurs de coups d'États antérieurs<sup>34</sup>.

Mais au-delà de sa portée symbolique, le problème d'une telle disposition est précisément son manque d'effectivité. Par une étrange coïncidence mais fort significative, le coup d'État au Mali – où les coups d'État étaient déjà interdits par la Constitution du 27 février 1992 (article 121) – est intervenu le 22 mars 2012, quelques jours après l'entrée en vigueur de la Charte africaine précitée, le 15 février 2012 ! Et ce ne sont pas les artifices juridiques qui ont manqué à l'Assemblée nationale du Mali pour amnistier, avec l'« assentiment » au moins implicite de l'Union Africaine voire de la Communauté internationale, les auteurs de ce putsch...

3. La révision de 2012 a en outre posé, à l'alinéa 3 (nouveau) de l'article 3, le principe selon lequel « la loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives ». Cette importante disposition, inspirée de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la Constitution française du 4 octobre 1958, s'est traduite notamment par l'institution, aux termes de la loi du 12 avril 2012, d'un scrutin de liste à la proportionnelle pour 20 sièges réservés aux femmes, dans le cadre des élections législatives. Ce mécanisme vient opportunément renforcer le système de la parité introduit, pour 75 des 95 sièges à l'Assemblée nationale, par l'ordonnance du 22 août 2006.

Enfin, cette révision a permis à la Constitution mauritanienne de consacrer, en son article 19 nouveau, les « droits de la 3<sup>ème</sup> génération », à travers la proclamation du « droit au développement durable et à un environnement équilibré et respectueux de la santé ». Ainsi se trouve réparée, dans un mouvement d'inspiration visible de la Charte française de l'environnement de 2004, une grave omission de la Constitution de 1991 qui s'inscrit désormais de ce fait dans la modernité, à l'image d'autres constitutions africaines<sup>35</sup>.

33. A. W. Ould Cheikh : Une armée de tribus ? Les militaires et le pouvoir en Mauritanie, *The Maghreb Review* 35, n° 3 (2010) 339-362 ; - R. Weguemund : Die Militärregierung in Mauretanien, *Africa Spectrum*, Institute of Africa, Vol. 23, N° 3, 1988, Hamburg.

34. L'article 141 de la Constitution nigérienne de 1999 tout en accordant l'amnistie avait néanmoins prévu l'intervention d'une loi à cet effet.

35. Par exemple : Constitution du Bénin, 11 décembre 1990, article 27.

## B) De légers réglages institutionnels

1. En ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement des institutions, la Constitution du 20 juillet 1991 met en place un régime de type présidentiel marqué par la très forte prépondérance du Président de la République avec, en contrepoint, un dénuement institutionnel du Premier ministre, et un parlementarisme fortement « rationalisé » dans lequel le Parlement se trouve « tenu » par l'exécutif<sup>36</sup>. Dans ce système politique original, le Président de la République détient entre ses mains la totalité du pouvoir exécutif et c'est pourquoi la demande d'un « rééquilibrage » des pouvoirs entre les deux autorités, en accordant au Premier ministre les prérogatives constitutionnelles d'un chef du gouvernement, a été soutenue avec plus ou moins d'insistance lors du dialogue politique du 19 octobre 2001 et ce, d'autant plus que la pratique institutionnelle renforçait le déséquilibre en la matière, notamment à travers l'influence du système du « Parti-État »<sup>37</sup>.

Cette demande n'a visiblement pas eu beaucoup de succès, puisqu'en définitive, une réforme timide a été introduite sur ce point : l'article 42 nouveau prévoit désormais que : « Au plus tard un mois après la nomination du Gouvernement, le Premier ministre présente son programme devant l'Assemblée nationale et engage la responsabilité du Gouvernement sur ce programme dans les conditions prévues aux articles 74 et 75 ».

L'objet de ces nouvelles dispositions est d'obliger le premier ministre à engager la responsabilité de son gouvernement par une question de confiance, au début de sa prise de fonctions. Jusque-là, cette procédure était prévue par la Constitution, mais à titre purement facultatif.

Ces dispositions procèdent de l'« attrait » des techniques du régime parlementaire observé récemment dans les pays arabes, à la faveur des révoltes populaires. Elles peuvent être rapprochées, toutes proportions gardées, de l'article 47 de la Constitution marocaine du 29 juillet 2011 aux termes duquel « le Roi nomme le Chef du Gouvernement au sein du parti politique arrivé en tête des élections des membres de la Chambre des Représentants » ou encore de la décision prise par le Roi Abdallah II de Jordanie de laisser la nomination du Premier ministre à la majorité parlementaire. En Tunisie et en Libye, le choix du Constituant semble s'orienter dans le même sens<sup>38</sup>.

En imposant la question de confiance « préalable » au premier ministre, cette réforme réduit la marge de manœuvre du président de la République qui doit désormais choisir un premier ministre (et un gouvernement) bénéficiant de l'appui de la majorité au Parlement. Mais le président de la République conserve l'ensemble de ses autres prérogatives.

À travers ce mécanisme, il y a incontestablement une « dose » de parlementarisme qui est introduite dans le système politique mauritanien. Cela pourrait induire une modification des rapports institutionnels entre le président de la République et le premier ministre d'une part, et entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, d'autre part. et, au-delà, une « lecture parlementaire » des

36. Sur ce point, v. notre étude : La nouvelle constitution mauritanienne, préc. : nous avons qualifié ce système de « régime péri-présidentiel », pour exprimer l'idée d'une institution centrale, prééminente, autour de laquelle gravitent les autres...

37. Sur ce point, v. notre étude : La construction de l'État de droit en Mauritanie ... préc.

38. Sur ce point, v. notre étude : Le printemps des constitutions arabes ... préc.

autres dispositions constitutionnelles<sup>39</sup>. À cet égard, la pratique constitutionnelle subséquente sera déterminante.

2. Au niveau du Parlement, l'article 52 (nouveau) institue le principe de deux sessions parlementaires de quatre mois chacune, ce qui constitue une solution moyenne entre les sessions de deux mois alors en vigueur et la session unique instituée en France. L'article 68 (nouveau) ajuste les délais constitutionnels en matière budgétaire à ce nouveau calendrier.

3. Concernant le Conseil constitutionnel, la réforme a porté le nombre des juges constitutionnels de six à neuf<sup>40</sup> ; si l'on excepte la volonté de s'aligner sur le nombre adopté pour plusieurs juridictions africaines, à l'image du Conseil constitutionnel français, cette mesure s'explique, semble-t-il, par la volonté des signataires de l'Accord de 2011 de « favoriser le pluralisme » au sein de l'institution. En fait, sur ce plan, tout dépendra de l'attitude des autorités de nomination.

À cet égard, on ne peut s'empêcher de penser que l'occasion de moderniser cette institution n'a pas été mise à profit lors de la révision de 2012, contrairement à ce que l'on a observé au Maroc dans le cadre de la nouvelle Constitution du 29 juillet 2011<sup>41</sup>.

En effet, le Constituant aurait pu, entre autres réformes, approfondir, dans le sens d'une consécration de la « question prioritaire de constitutionnalité » introduite en 2008 en France ou à tout le moins du contrôle des lois par voie d'exception consacré au Maroc, le mécanisme précurseur prévu en ce sens par la révision constitutionnelle de 2006<sup>42</sup>.

La révision constitutionnelle de 2012 a également renforcé le principe de l'indépendance de la magistrature, désormais expressément consacré à l'alinéa 5 nouveau de l'article 89 : « Dans le respect du *principe de l'indépendance de la magistrature*, une loi organique fixe le statut des magistrats (...) ».

Elle a enfin rehaussé l'ancrage juridique de certaines institutions, comme la Cour des comptes dont l'organisation et le fonctionnement sont désormais définis par une loi organique, alors que l'article 88 renvoyait à une loi ordinaire pour ce faire, et surtout la Commission nationale des Droits de l'Homme désormais admise à la dignité constitutionnelle aux termes de l'article 97 (nouveau).

39. Sur la possibilité d'une « lecture parlementaire » de cette Constitution, A. S. Ould Bouboutt : La nouvelle constitution mauritanienne, préc. .

40. Ceux-ci sont désormais nommés par le Président de la République (4 membres, dont le Président du Conseil), le Président de l'Assemblée nationale (3 membres) et le Président du Sénat (2 membres).

41. Sur ce point : Nadia Bernoussi : La Constitution marocaine du 29 juillet 2011 entre continuité et ruptures, *Revue de droit public*, 2012, p. 663 et s.

42. Ce mécanisme - passé inaperçu - prévoit une procédure originale de contrôle des lois promulguées par le Conseil constitutionnel. Il est prévu à travers les dispositions transitoires de l'article 102 (nouveau) : « *La législation et la réglementation en vigueur (...) 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 ».

En revanche, on peut déplorer qu'à l'instar de ce que l'on observe dans certains pays africains<sup>43</sup>, l'institution du Chef de file de l'Opposition démocratique n'ait pas reçu un traitement similaire, surtout que le cas de cette institution a été évoqué lors du « dialogue politique national<sup>44</sup> ».

### C) La prorogation des pouvoirs du Parlement

1. Compte tenu de la controverse soulevée par la détermination de la date d'expiration du mandat du Parlement et à l'approche de la date limite fixée par le Conseil constitutionnel sur ce point, la loi constitutionnelle se devait d'envisager une solution à ce problème, pour l'avenir. À cet égard, l'article 15 a prévu que « Les pouvoirs des assemblées parlementaires sont prorogés jusqu'à la proclamation des résultats définitifs des prochaines élections législatives<sup>45</sup> ».

On notera que cette formulation ne prend pas expressément parti sur la question ; mais en décidant, en l'espèce, que les pouvoirs des assemblées sont « prorogés », les auteurs du projet de loi constitutionnelle se situent visiblement dans l'hypothèse où ces pouvoirs n'avaient pas encore expiré. En effet, si ces pouvoirs avaient expiré en novembre 2006, ils ne pouvaient être « prorogés » le 20 mars 2012 ! Et le Parlement n'aurait pu, en toute vraisemblance, approuver la présente révision constitutionnelle !

2. Au bénéfice de cette précision, ces dispositions appellent deux observations.

On ne s'arrêtera pas à la remarque qui consiste à contester au Parlement le droit de proroger lui-même la durée de son mandat. En effet, en l'espèce, il s'agit du non pas du Parlement, mais du *Constituant* (le Congrès), la mesure ne provient pas d'une proposition de loi, mais d'un Projet de loi, et le recours en l'espèce au Congrès procède d'une décision du Président de la République, comme le préconise l'article 99 de la Constitution en pareille hypothèse..

En revanche, on peut estimer que la formule utilisée aboutit à donner un blanc-seing au Gouvernement pour décider librement du choix de la date d'organisation des élections. Or sur ce point, le Constituant aurait dû imposer à l'autorité compétente d'organiser ces élections dans les délais les plus rapprochés – et précis<sup>46</sup> – car la situation résultant d'une prorogation des pouvoirs du Parlement doit rester une situation exceptionnelle et, dans ce cas, les élections doivent être impérativement organisées dès que possible. C'est d'ailleurs ce qu'avait souligné le Conseil constitutionnel dans son *Avis* du 2 septembre 2011 : « l'exercice par les députés de leurs pouvoirs en dehors de la période définie à l'article 2 de l'ordonnance n° 91-028 portant loi organique relative à l'élection des députés à l'Assemblée nationale [ c'est-à-dire en dehors de la durée de leur mandat ] doit se faire obligatoirement dans une période précise (...) ».

43. Par ex. : Constitution du Maroc du 29 juillet 2011, article 10.

44. En effet, ce dialogue a préconisé la modification de certaines dispositions de la loi n° 019-2008 du 8 juin 2008 relative au chef de file de l'opposition démocratique.

45. ... et l'article 14 prévoit que les nouvelles dispositions relatives à la nomination du premier ministre, aux sessions parlementaires, aux délais de préparation et d'adoption du budget, et à la Cour des comptes n'entreront en vigueur qu'« après la proclamation des résultats des prochaines élections parlementaires » !

46. Voir en ce sens la rédaction de la loi constitutionnelle du 24 avril 1964 précitée.

Sur le plan politique d'ailleurs, dans une telle situation, une formule consensuelle de gouvernement (gouvernement d'union nationale ou autres formules voisines) devrait être privilégiée car la majorité actuelle au Parlement a désormais besoin d'être confirmée par une nouvelle élection.

\*

\* \*

La constitution, comme toute œuvre humaine, est perfectible. Renforcée par les dures épreuves de la vie politique mauritanienne, deux fois remise sur le métier, la Constitution du 20 juillet 1991 s'améliore peu à peu. En 2006, la révision constitutionnelle a limité le mandat du président de la République, rompant ainsi avec le « continuisme ». En 2012, la réforme a porté, au plan normatif, sur l'affirmation- fort à propos - des valeurs fondamentales de la *coexistence au sein de la société politique mauritanienne*, en termes de diversité culturelle, d'interdiction de l'esclavage, de prohibition des coups d'État, de promotion de l'accès des femmes aux mandats électifs, et de préservation de l'environnement ; au plan institutionnel, elle a apporté de timides mais utiles réaménagements.

On peut néanmoins déplorer que la réforme de 2012 ne procède pas d'un « dialogue national inclusif » - qui aurait sans doute confirmé sinon renforcé les valeurs fondamentales précitées- et qu'elle soit restée particulièrement timide en matière de partage des compétences entre le président de la République et le premier ministre et, plus globalement, en matière institutionnelle et de rapports entre les pouvoirs publics. Ce sont là assurément une bonne raison et un bel objet pour une autre révision de la Constitution du 20 juillet 1991 ... / ...

Nouakchott, le 3 septembre 2012