

Académie royale des Sciences d'Outre-Mer
Classe des Sciences Morales et Politiques, N.S. XLVI-7, Bruxelles 1980

Les Institutions organiques
de 1975 du Cap Vert
et de 1973 de la Guinée-Bissau

PAR

André DURIEUX

Membre honoraire de l'Académie
Ancien inspecteur général chef du Service
juridique des Ministères des Colonies, du Congo belge et du Ruanda-Urundi,
et des Affaires africaines,
Professeur émérite à la Faculté de Droit
de l'Université de Louvain,
Inspecteur général h^{re} au Service juridique
du Ministère des Affaires étrangères.

200 F

Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen
Klasse voor Morele en Politieke Wetenschappen, N.R. XLVI-7, Brussel 1980

Académie royale des Sciences d'Outre-Mer

Classe des Sciences Morales et Politiques, N.S. XLVI-7, Bruxelles 1980

Les Institutions organiques
de 1975 du Cap Vert
et de 1973 de la Guinée-Bissau

PAR

André DURIEUX

Membre honoraire de l'Académie

Ancien inspecteur général chef du Service
juridique des Ministères des Colonies, du Congo belge et du Ruanda-Urundi,
et des Affaires africaines,

Professeur émérite à la Faculté de Droit
de l'Université de Louvain,

Inspecteur général h^{re} au Service juridique
du Ministère des Affaires étrangères.

Koninklijke Academie voor Overzeese Wetenschappen

Klasse voor Morele en Politieke Wetenschappen, N.R. XLVI-7, Brussel 1980

Mémoire présenté à la Séance du 19 juin 1979

D/1980/0149/1

RESUME

La révolution portugaise du 25 avril 1974 eut comme conséquence — même si elle n'en fut pas la cause première — la dislocation des provinces de l'Outre-Mer portugais dont la plupart s'érigèrent en Etats indépendants.

Déjà, en 1977, nous avons présenté à notre Compagnie une étude sur les Constitutions de 1975 des Républiques populaires de l'Angola et du Mozambique. Présentement ce sont les institutions politiques des Républiques du Cap Vert et de la Guinée-Bissau qui sont traitées dans les lignes qui suivent.

Après une introduction, on examine dans une première partie la loi du 5 juillet 1975 sur l'organisation politique de la République du Cap Vert, cette partie comprenant sous un titre I l'exposé de ladite loi et sous un titre II quelques considérations qu'appelle un bref examen de l'acte législatif précité. Dans une deuxième partie on présente la Constitution du 24 septembre 1973 de la République de la Guinée-Bissau. Ici, aussi, on expose sous un titre I la Constitution prémentionnée tandis que le titre II contient un certain nombre de réflexions sur cette loi fondamentale, plus nombreuses en ce qui concerne cette Constitution compte tenu de ce que la loi du 5 juillet 1975 de la République du Cap Vert n'est pas *sensu stricto* une Constitution mais une simple loi organisant politiquement cet Etat en attendant l'adoption d'une loi fondamentale.

SAMENVATTING

De Portugese revolutie van 25 april 1974 had als gevolg — zelfs indien zij er niet de eerste oorzaak van was — het uiteenvallen van de Portugese overzeese provincies, waarvan de meesten zich instelden als onafhankelijke Staten.

Reeds in 1977 hadden wij aan ons Genootschap een studie voorgesteld over de grondwetten van de Volksrepublieken Angola en Mozambique. Thans worden in de volgende beschouwingen de politieke instellingen behandeld van de Republieken Capo Verde en Guiné-Bissau.

Na een inleiding, wordt in een eerste deel de wet van 5 juli 1975 over de politieke organisatie van de Republiek Capo Verde onderzocht, dit deel omvat onder titel I een uiteenzetting over deze wet, en onder titel II enkele beschouwingen die voortspruiten uit een kort onderzoek van deze wetgevende tekst. In een tweede deel wordt de Grondwet van 24 september 1973 van de Republiek Guiné-Bissau voorgesteld. Ook hier wordt onder titel I vernoemde Grondwet uiteengezet, terwijl titel II een aantal overwegingen over deze fundamentele wet formuleert; zij zijn talrijker voor deze Grondwet, er rekening mee houdend dat de wet van 5 juli 1975 van de Republiek Capo Verde, *sensu stricto* geen Grondwet is, maar een gewone wet die deze staat politiek organiseert, in afwachting dat een fundamentele wet goedgekeurd wordt.

INTRODUCTION

La survenance de la révolution qui surgit au Portugal le 25 avril 1974 eut comme conséquence qu'éclata l'Outre-Mer portugais. Nous ne pensons pas qu'elle fut la cause originaire de ce phénomène; peut-être en fut-elle l'occasion même si elle n'a que permis l'apparition d'un évènement qui, selon toute probabilité, devait, semble-t-il, se produire dans un avenir plus ou moins rapproché.

L'objet de cette étude n'est certes pas d'examiner quelles furent les causes externes et internes de l'effondrement de ce qui fut appelé jadis l'« Empire colonial portugais »; il est toutefois permis d'estimer que le poids de l'effort militaire grevait dans une mesure exceptionnellement grave le budget du Portugal, que cet effort ne pouvait pas se poursuivre encore durant de longues années, que la lutte menée par la Métropole sur d'aussi vastes territoires tels que ceux de l'Angola et du Mozambique contre des éléments trouvant souvent des appuis extérieurs aurait exigé des moyens militaires tels qu'on ne puisse imaginer le Portugal capable, dans son isolement international par surcroît, de les mettre sur pied. Il suffit de rappeler à cet égard certains évènements politico-militaires, intéressant des Etats de loin plus importants, qui se sont déroulés, depuis la dernière guerre mondiale, en Asie et en Afrique du Nord. Quoiqu'il en soit et afin de rester dans le cadre de cette étude il paraît opportun de se remémorer que si le système de subversion fonctionna en Angola depuis 1961, il s'étendit dans la suite au Mozambique et à la Guinée, atteignant ultérieurement le Cap Vert. Chose intéressante à noter: alors que l'Angola se donna une Constitution le 10 novembre 1975, le Mozambique le 20 juin 1975 (1), le Cap Vert une loi sur l'organisation politique de l'Etat le 5 juillet 1975, soit, dès lors, après qu'eût éclaté la révolution du Portugal le 25 avril 1974, la Guinée-Bissau, quant à elle, vota, par l'intermédiaire de son assemblée nationale populaire,

(1) DURIEUX, A., Les Constitutions de 1975 des Républiques populaires de l'Angola et du Mozambique, Académie royale des Sciences d'Outre-Mer, N.S. XLVI-1, Bruxelles, 1977.

une Constitution le 26 septembre 1973; ce qui peut faire mieux comprendre et apprécier certaines dispositions constitutionnelles de ce Pays.

PREMIERE PARTIE

LA LOI SUR L'ORGANISATION POLITIQUE DE LA REPUBLIQUE DU CAP VERT

C'est l'assemblée nationale du Cap Vert réunie le 5 juillet 1975 dans la ville de Praia qui a porté la loi, de même date, sur l'organisation politique de l'Etat, prenant en considération la nécessité d'instituer les organes de pouvoir de l'Etat et une organisation juridico-politique indispensable au gouvernement et à l'administration du Pays jusqu'à ce que soit adoptée la Constitution de la République (2).

Titre I

Exposé de la loi du 5 juillet 1975

Section I

Le parti africain d'indépendance de la Guinée et du Cap Vert

Le P.A.I.G.C. ou Partido africano da independência da Guiné e Capo Verde joue un rôle très important dans la vie politique non seulement de la République du Cap Vert mais encore — ainsi que nous le constaterons lors de l'examen de sa Constitution — de la République de la Guinée-Bissau.

Lors de la proclamation, le 5 juillet 1975, de la République du Cap Vert comme nation indépendante et souveraine, l'assemblée nationale eut soin de mettre en relief que le P.A.I.G.C. fut et continuera à être la force et la lumière du peuple du Cap Vert. « Comme dans la République sœur de Guinée-Bissau le parti d'Amilcar Cabral, le P.A.I.G.C., expression suprême de la volonté souveraine de notre

(2) *Boletim oficial da República de Capo Verde*, n° 1, 5 de julho de 1975, p. 3.

peuple en Guinée et au Cap Vert, continuera à être la force politique dirigeante de notre société aujourd'hui totalement libre» (3).

On trouvera confirmation du rôle éminent joué par le Parti dans la loi prémentionnée du 5 juillet 1975. C'est ainsi que l'article 1 de cette loi établit que la souveraineté du peuple du Cap Vert est exercée dans l'intérêt des masses populaires qui sont intimement liées au parti africain d'indépendance de la Guinée et du Cap Vert (P.A.I.G.C.) qui est la force politique dirigeante de «notre société».

L'influence du P.A.I.G.C. se retrouve encore dans l'article 2 de la même loi telle que modifiée en son alinéa 1 par la loi n° 2 - 77 du 9 avril 1977 (4). Après avoir édicté qu'est élue une commission composée par plus de 6 députés, présidée par le président de l'assemblée nationale, chargée d'élaborer et de soumettre à ladite assemblée un projet de loi constitutionnelle de la République du Cap Vert, ledit article 2 dispose que la commission précitée est chargée par l'assemblée nationale de parfaire avec la commission de même genre à élire par l'assemblée nationale populaire de la Guinée-Bissau le conseil d'unité de Guinée-Bissau et du Cap Vert, lequel, ainsi que proposé dans la déclaration du conseil supérieur de lutte du P.A.I.G.C. du 25 juin 1975, élaborera un projet de constitution d'association des deux Etats qui sera soumis aux assemblées souveraines respectives.

Ainsi encore le conseil des ministres interprète et exécute les lignes d'action du gouvernement établies par l'assemblée nationale populaire, ayant en vue la réalisation du programme politique, économique, social et culturel, de la défense et de la sécurité, défini par le parti africain d'indépendance de la Guinée et du Cap Vert (art. 15, 1).

De même la loi du 5 juillet 1975 fait-elle encore état du P.A.I.G.C. lorsqu'elle édicte en son article 22 que la législation portugaise en vigueur à cette date est provisoirement maintenue en vigueur en tout ce qui n'est pas contraire à la souveraineté nationale, à la susdite loi du 5 juillet 1975, aux autres lois de la République et aux principes et objectifs du P.A.I.G.C.

On retrouve cette identique et ultime prescription dans le serment que doivent prêter, avant d'assumer leurs fonctions, le président de la République et le premier ministre «...fidélité totale aux objectifs

(3) *Cfr.* même Boletim, *idem*, p. 3. Cette déclaration solennelle précède immédiatement la loi sur l'organisation politique de l'Etat.

(4) *Boletim oficial da República de Capo Verde*, n° 15, 9 de abril de 1977.

du parti africain d'indépendance de la Guinée et du Cap Vert» (*in fine* de la formule du serment, respectivement articles 12 et 16).

Section II

L'assemblée nationale populaire

Jusqu'à ce que puissent entrer en fonction les organes qui seront institués par la Constitution de la République qui sera approuvée dans les limites de la présente loi (c'est-à-dire de la loi du 5 juillet 1975) le pouvoir de l'Etat souverain du Cap Vert est exercé par l'assemblée nationale dont la dénomination devient assemblée nationale populaire (art. 3).

Dans l'exercice du pouvoir souverain du peuple, ladite assemblée votera lois et résolutions. Lui est octroyé le pouvoir de modifier ou d'annuler les mesures adoptées par les autres organes de l'Etat. Elle peut constituer des commissions d'enquête. Pour des questions déterminées elle a le droit de déléguer des pouvoirs législatifs au conseil des ministres; dans ce cas les mesures adoptées par le conseil des ministres sont, sans préjudice de leur efficacité immédiate, soumises à ratification par l'assemblée nationale populaire à la première session depuis leur adoption (art. 4 à 6).

Sauf le cas de flagrant délit ou le consentement de l'assemblée nationale populaire, le député ne peut être poursuivi pour affaire criminelle ou disciplinaire, que ce soit en jugement ou en-dehors de celui-ci. En aucun cas celui-ci peut être poursuivi, détenu, jugé ou condamné pour cause de ses opinions ou de ses votes émis dans l'exercice de son mandat de député (art. 7).

Il appartient à l'assemblée nationale populaire d'élire un président de la République qui est le chef de l'Etat et le commandant suprême des forces armées révolutionnaires du peuple (N.B. Forças armadas revolucionárias da povo ou F.A.R.P.) (art. 8, *in initio*).

Section III

Le président de la République

Au président de la République, chef de l'Etat et commandant suprême des forces armées révolutionnaires, sont dévolues les fonc-

tions suivantes : veiller à la correcte observance de la loi du 5 juillet 1975 et des autres lois de la République ; représenter l'Etat du Cap Vert dans les relations internationales ; conclure des accords et accommoder les traités internationaux directement ou par l'intermédiaire de représentants ; convoquer l'assemblée nationale populaire ; promulguer les lois ; nommer et démettre les membres du gouvernement sur la proposition du premier ministre ; recevoir les lettres de créance des représentants étrangers ; nommer et démettre les représentants de l'Etat à l'étranger ; amnistier, remettre et commuer les peines ; déclarer l'état de siège ; concéder les décorations de l'Etat ; toutes les autres fonctions qui lui seront attribuées par les lois et résolutions de l'assemblée nationale populaire (art. 8).

Dans l'exercice de ses attributions le président de la République porte des décisions ayant force de loi (art. 9) et il a le droit d'assister et de présider les réunions du conseil des ministres, d'exiger des rapports de ses membres et de discuter avec eux toutes les questions de leurs attributions et compétences (art. 11).

Enfin, le président de la République est responsable devant l'assemblée nationale populaire (art. 10).

Section IV

Le gouvernement

Le gouvernement est constitué par le premier ministre élu par l'assemblée nationale populaire sur proposition du chef de l'Etat et par les ministres et secrétaires d'Etat nommés par celui-ci sur proposition du premier ministre. Responsable devant ladite assemblée et, entre les sessions de celle-ci, devant le chef de l'Etat, le gouvernement interprète et exécute, d'une manière créatrice, les lignes d'action gouvernementale établies par l'assemblée nationale populaire, ayant en vue la réalisation du programme politique, économique, social et culturel, de défense et de sécurité défini par le P.A.I.G.C. D'autre part, il dirige, coordonne et contrôle l'activité des divers départements gouvernementaux, des autres services centraux et des organes d'administration locale (art. 13 à 15, al. 1 et 2).

Réuni en conseil, le gouvernement a une pleine compétence exécutive qu'il exerce au moyen de décrets et ordres (art. 15, al. 3), alors que, dans l'exercice de la compétence législative déléguée par

l'assemblée nationale populaire en vertu de l'article 6 (voir plus avant section II, alinéa 2) il porte des décrets-lois (art. 15, al. 4).

Section V

Le pouvoir judiciaire

La justice est rendue par un conseil national de justice et par les tribunaux prévus dans les lois. Ce conseil national de justice est l'instance judiciaire suprême de la République. Il dirige les activités des tribunaux en se fondant sur la loi même du 5 juillet 1975 et sur les autres lois de la République, et assure l'uniformité de la jurisprudence. Sa composition, ses attributions et sa compétence sont fixées par la loi (art. 17 à 19).

Dans l'exercice de ses fonctions le juge obéit uniquement à la loi et à sa conscience. Seul peut faire partie des tribunaux celui qui aura prouvé son aptitude à exercer les fonctions de juge avec fidélité aux conquêtes révolutionnaires du peuple du Cap Vert (art. 20).

Le droit de défense est garanti à l'accusé et au prévenu (art. 21).

Section VI

De la législation préexistante

La législation portugaise en vigueur à la date du 5 juillet 1975 est maintenue à titre transitoire en vigueur pour tout ce qui n'est pas contraire à la souveraineté nationale, à ladite loi, aux autres lois de la République et aux principes et objectifs du P.A.I.G.C. (art. 22).

Titre II

De quelques considérations qu'appelle la loi du 5 juillet 1975

1) La loi du 5 juillet 1975 a pour objet l'organisation politique de l'Etat ou, plus exactement ainsi que le met en relief un des considérants du préambule de ladite loi, tend à instituer les organes de pouvoir de l'Etat et une organisation juridico-politique indispensable au

gouvernement et à l'administration du pays. Elle n'existe qu'à défaut de Constitution et, ainsi que s'exprime son article 23, reste en vigueur jusqu'à l'adoption de la Constitution de la République dont elle prévoit *expressis verbis* l'élaboration par une commission *ad hoc*.

De ce qui vient d'être dit il découle qu'on ne trouve pas trace dans la loi prémentionnée de dispositions qui se rencontrent habituellement dans les lois constitutionnelles, notamment en matière des droits et devoirs fondamentaux des citoyens, des conditions pour pouvoir faire partie de l'assemblée nationale, etc.

On peut observer qu'en ce qui concerne les droits et devoirs des citoyens la proclamation du 5 juillet 1975 — et non pas la loi de même date — fait état d'une situation qui, normalement, vu son objet, appellerait un accord relevant du droit international public.

En effet, elle établit que les « fils de Guinée-Bissau » jouiront au Cap Vert des mêmes droits et seront soumis aux mêmes devoirs que les citoyens libres de la République du Cap Vert, tout comme, de leur côté, les « fils du Cap Vert » qui se trouvent dans la terre libre de Guinée-Bissau. Ainsi qu'il sera souligné aussi lors de l'exposé des règles constitutionnelles de la République de la Guinée-Bissau, c'est la Constitution même de cette République qui prévoit en effet en son article 20 que la personne originaire de l'archipel du Cap Vert jouit des mêmes droits et est assujetti aux mêmes devoirs que le citoyen de l'Etat de la Guinée-Bissau.

2) A s'en tenir au texte même de la loi du 5 juillet 1975 il n'est pas permis de déceler la composition du Partido africano da independêcia da Guiné e Capo Verde (le P.A.I.G.C.), quels en sont les membres directeurs et quel est le mode de leur nomination, le programme politique (particulièrement sur le plan interne) de ce parti, alors que la loi le proclame « la force politique dirigeante dans notre société » ainsi que l'avait déjà mis en relief la proclamation de l'assemblée nationale du Cap Vert.

3) Ainsi qu'il fut déjà noté lorsque furent esquissés précédemment (*cf.* section I) le rôle et l'influence du P.A.I.G.C. dans la vie politique de l'Etat du Cap Vert, l'article 2, alinéa 2, de la loi du 5 juillet 1975 prévoit l'élaboration d'un projet de constitution d'association de ladite République et de celle de la Guinée-Bissau devant être soumis aux assemblées souveraines respectives. Nous reviendrons plus en détail sur ce problème de l'association quand sera examinée la Constitution de la Guinée-Bissau.

4) Compte tenu de ce qu'on se trouve en présence d'une loi ayant uniquement pour objet, en attendant que soit adoptée une Constitution, l'organisation politique de l'Etat, on ne trouve pas dans la susdite loi la formulation de principes concernant le caractère du régime économique appliqué au Cap Vert, le système politique sur lequel est fondé et organisé l'Etat du Cap Vert. Existe-t-il, sur le plan économique, un dirigisme étatique? Comment conçoit-on l'intervention, sur le plan politique, du P.A.I.G.C.? Certes la loi du 5 juillet 1975 affirme d'une part que la souveraineté du peuple du Cap Vert est exercée «dans l'intérêt des masses populaires», d'autre part que le P.A.I.G.C. est la force politique qui dirige la société (ce qui implique qu'il est le parti unique). Il n'empêche que ces déclarations de principe ne suffisent pas, semble-t-il, par elles-mêmes et en-dehors de toute précision adéquate à saisir, fût-ce d'une manière élémentaire, le véritable régime politico-économique tel que réalisé dans la République du Cap Vert.

DEUXIEME PARTIE

LA CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE DE LA GUINEE-BISSAU

La Constitution de la République de la Guinée-Bissau fut approuvée à l'unanimité par l'assemblée nationale populaire, réunie lors de sa première session à Boé, le 24 septembre 1973 (5), c'est-à-dire à une époque où les forces armées du Portugal luttèrent encore dans la province de la Guinée contre les éléments subversifs et alors que ne s'était pas encore produit l'écroulement du régime politique engendré le 28 mai 1926, à Braga, par le soulèvement de l'armée conduite par le général Manuel Gomes da Costa.

Bien qu'approuvée à la susdite date du 24 septembre 1973, le texte de la Constitution ne fut publié dans le *Boletim oficial* da República da Guiné-Bissau que dans le bulletin du 4 janvier 1975. Comment expliquer la chose ? Dans une «apresentação» figurant à la première page du numéro 1 du 4 janvier 1975 dudit *Boletim oficial* on donne raison du retard apporté à la publication de la loi fondamentale : « les conditions dans lesquelles, durant la première année de son existence, notre Etat eut à vivre, ne permirent pas que la vaste matière d'élaboration juridique créée par l'intense vie politique et administrative du Pays fut fixée dans une publication officielle qui eût servi de référence à tous ceux qui, pour raisons de fonction ou autres, en aurait eut besoin... Aujourd'hui avec le Pays libéré notre République vit une nouvelle phase caractérisée par un grand effort en cours dans le sens de la création de tous les instruments nécessaires à la vie d'un Etat moderne et tourné vers le développement. Il s'impose, dès lors, de doter le Pays d'une publication officielle... le *Boletim oficial* ».

(5) *Boletim oficial da República da Guiné-Bissau*, n° 1, 4 janvier 1975, p. 4. - Malgré nos recherches nous n'avons pu trouver l'année 1978 dudit *Boletim* si bien que nous n'avons pu constater que la Constitution de 1973 aurait subi des altérations. Aussi bien l'examen de la loi fondamentale de 1973 est dès lors présenté sous cette réserve.

Sous le titre II, 2°, qui suit, on examinera comment, compte tenu de ce que déclare l'«apresentação» précitée, furent publiés les actes rentrant dans ce que celle-ci appelle «la vaste matière d'élaboration juridique», notamment la Constitution du 24 septembre 1973, avant que le Pays ne fut doté du «*Boletim oficial*».

Titre I

Exposé de la Constitution du 24 septembre 1973

Section I

Des fondements et objectifs

I. C'est dans les articles 1 et 3 qu'on trouve inscrites les fins fondamentales que tend poursuivre la République de la Guinée-Bissau. En effet, ces articles disposent ainsi qu'il suit :

La Guinée-Bissau est une République souveraine, démocratique, anti-colonialiste et anti-impérialiste qui lutte pour la liberté totale, pour l'unité de la Guinée-Bissau et de l'archipel du Cap Vert, en même temps que pour le progrès social de son peuple (art. 1).

L'Etat se fixe comme objectif la libération complète de la Guinée et du Cap Vert du colonialisme, de leur unification dans un seul Etat en accord avec la volonté populaire, et l'édification d'une société qui puisse créer les conditions politiques, économiques et culturelles nécessaires à la liquidation de l'exploitation de l'homme par l'homme et de toutes les formes de sujétion de la personne humaine aux intérêts dégradants au profit d'individus, de groupes ou de classes (art. 3).

II. Ainsi que nous le signalions déjà antérieurement, la Constitution consacre la prééminence du parti africain d'indépendance de la Guinée et du Cap Vert (le P.A.I.G.C.); de même encore met-elle en relief le rôle important que doivent jouer au sein de l'Etat les forces populaires.

C'est ainsi qu'elle établit qu'en Guinée-Bissau le pouvoir est exercé par les masses travailleuses liées étroitement au parti africain d'indépendance de la Guinée et du Cap Vert (P.A.I.G.C.).

La réalisation des objectifs fixés exige une mobilisation complète des masses populaires et leur large participation dans l'élaboration de

la politique de l'Etat. Le parti stimule la création et le développement d'organisations de masse démocratiques.

Le P.A.I.G.C. est la force politique dirigeante de la société. Il est l'expression suprême de la volonté souveraine du peuple. Il décide de l'orientation politique de la politique de l'Etat et assure sa réalisation par les moyens correspondants (art. 4 à 6).

III. Si les forces armées sont indispensables à tout Etat tant sur le plan interne que sur le plan externe, elles sont aussi nécessaires lorsqu'il s'agit de conquérir l'indépendance. Aussi bien l'Etat apporte une attention particulière aux forces armées révolutionnaires du peuple (F.A.R.P.). C'est le devoir de tous les organes de l'Etat de promouvoir leur développement afin qu'elles puissent accomplir entièrement leur grande mission et répondent à la grande responsabilité qu'elles ont dans la lutte armée de libération nationale et dans la construction pacifique du pays (art. 7).

IV. Parmi les objectifs à établir la Constitution ne pouvait pas mettre de formuler la politique à réaliser en matière de l'économie, pas plus que les options essentielles sur le plan de la politique de l'Etat à l'égard du continent africain et — eu égard à la lutte menée à cette époque par la Guinée-Bissau pour son indépendance — à la lutte notamment contre le colonialisme et même le néo-colonialisme. Dans cette double optique il est établi d'une part que l'Etat remplit un rôle décisif dans la planification et le développement harmonieux de l'économie nationale. La propriété de l'Etat colonialiste et la propriété des traîtres à la partie seront transformées en propriété nationale (art. 8); d'autre part que l'Etat de la Guinée-Bissau est partie intégrante de l'Afrique et lutte pour la libération du continent africain du colonialisme, du racisme et du néo-colonialisme, pour l'unité des peuples africains dans leur ensemble ou par régions du continent, sur la base du respect de la liberté, de la dignité et du droit au progrès politique, économique, social et culturel de ces peuples.

L'Etat de la Guinée-Bissau se sent étroitement lié à tous les combattants pour la libération nationale en Afrique et dans le monde entier. Il considère comme son devoir le développement des relations avec les Etats africains et l'établissement des relations égales en droits avec tous les Etats sur la base du droit international (art. 9 et 10).

Section II

Des droits, libertés et devoirs fondamentaux

Dans son article 11 la Constitution formule un principe général. En effet elle dispose que l'Etat, en accord avec les principes fondamentaux de la Déclaration Universelle des droits de l'homme et avec les principes révolutionnaires et démocratiques qu'elle-même formule, garantit les droits fondamentaux dont la réalisation tend à la formation de la personnalité et au développement de la société. L'Etat crée les conditions politiques, économiques et culturelles nécessaires pour que les citoyens puissent jouir effectivement de leurs droits et remplir entièrement leurs obligations.

Cela dit, la loi constitutionnelle énumère les droits et devoirs des citoyens :

I. La participation dans la lutte de libération de la patrie et dans la défense de sa souveraineté sont l'honneur et le devoir suprêmes du citoyen (art. 12).

A cette disposition on peut, semble-t-il, lier deux autres articles, le premier édictant que la collaboration avec l'ennemi est un crime de trahison et est punie par la loi (art. 21), le second prescrivant que les individus qui, par leur action ou conduite portent atteinte à l'unité du peuple de la Guinée et du Cap Vert ou favorisent la colonisation, l'impérialisme, le racisme ou le tribalisme, seront privés de l'exercice des droits politiques et des libertés fondamentales du citoyen (art. 22).

II. Les citoyens sont égaux devant la loi, sans distinction de groupe ethnique, de sexe, d'origine sociale, de niveau culturel, de profession, de condition de fortune, de croyance religieuse ou de conviction philosophique.

L'Etat considère le travail et l'instruction comme des droits et devoirs fondamentaux de tous les citoyens. En développant une économie nationale il créera progressivement les conditions nécessaires à sa réalisation.

Tout citoyen a le droit de participer à la vie de l'Etat et de la société. Afin de réaliser les objectifs de la Constitution, l'Etat garantit le droit à la co-gestion, incluant le droit du citoyen de s'adresser à tous les organes de l'Etat en formulant suggestions et plaintes. Ces organes ont le devoir de les prendre en considération.

L'homme et la femme sont égaux en ce qui concerne les droits dans la famille, le travail et les activités publiques.

La liberté d'expression de pensée, de réunion, d'association et de manifestation est garantie aux conditions prévues dans la loi, de même que la liberté de pratiquer une religion.

Est garanti le droit du citoyen à ne pas être détenu, arrêté ou condamné si ce n'est en vertu de la loi en vigueur au moment de la perpétration du fait qui lui est imputé. Le droit de défense est garanti à l'accusé.

L'Etat déclare le droit du citoyen à l'inviolabilité du domicile et au secret de la correspondance (art. 13 à 19).

III. Dans la présente section qui traite des droits, libertés et devoirs fondamentaux, il importe de relever une disposition toute particulière qui vise les personnes originaires du Cap Vert et qui avait fait l'objet d'une considération lorsque fut examinée la loi du 5 juillet 1975 de la République du Cap Vert (*cf.* première partie titre II, 2°).

L'article 20 de la Constitution de la République de Guinée-Bissau édicte, en effet, que celui qui est originaire de l'archipel du Cap Vert jouit des mêmes droits et est soumis aux mêmes devoirs que le citoyen de l'Etat de la Guinée-Bissau, étant considéré, pour tous les effets légaux, comme tel (art. 20).

Section III

L'organisation du pouvoir politique

§1. Principes fondamentaux

C'est dans le chapitre III considéré en ses articles 23 à 27 qu'on trouve formulés les principes fondamentaux concernant l'organisation du pouvoir politique.

Le pouvoir politique est exercé par les organes de l'Etat élus et contrôlés par le peuple et formés en accord avec sa volonté pour réaliser les objectifs de la Constitution. Les représentations populaires sont les organes suprêmes de l'Etat (art. 23). Les organes représentatifs du peuple de l'Etat de la Guinée-Bissau sont l'assemblée nationale populaire et les conseils régionaux. De ces organes émanent les autres organes de l'Etat (art. 24).

Le droit d'élire les organes représentatifs est universel et égal et s'exerce par suffrage direct ou secret. Jouissent de ce droit tous les

citoyens de plus de quinze ans d'âge qui remplissent toutes les conditions établies par la loi électorale (art. 25).

La Constitution prévoit une exception à la règle qui a été mentionnée immédiatement ci-avant, et qui tient compte de la situation de fait existant en Guinée au mois de septembre 1973. Elle édicte, en effet, que, jusqu'à la libération de la partie du territoire de l'Etat encore occupée par les «agresseurs étrangers» (*sic*) l'élection à l'assemblée nationale populaire peut se faire par suffrage indirect, à travers les représentants élus des conseils régionaux, selon les termes établis dans la loi (art. 26).

Quant aux conditions d'éligibilité à l'assemblée nationale populaire et aux conseils régionaux, elles sont déterminées par la loi qui fixe le nombre de ses membres, le mode d'élection et le régime des incompatibilités.

Echoit au parti la responsabilité de sélection des candidats. Tout citoyen qui, au jour des élections, est âgé de dix-huit ans, peut être élu (art. 27).

§2. L'assemblée nationale populaire

L'assemblée nationale populaire est l'organe suprême du pouvoir de l'Etat. Il lui appartient de voter lois et résolutions (art. 28).

Elle délibère sur les questions fondamentales de politique interne et extérieure de l'Etat, et contrôle l'application de la ligne politique économique, sociale et culturelle définie par le parti. Elle a le droit de modifier ou d'annuler les mesures adoptées par les autres organes de l'Etat. Elle peut constituer des commissions d'enquête (art. 29 et 30).

L'assemblée nationale populaire peut déléguer des pouvoirs législatifs à un organe dénommé le conseil des commissaires d'Etat (6). Cette délégation est faite pour un temps limité et pour des questions déterminées. Les décrets-lois adoptés par ce conseil sont soumis à ratification de l'assemblée nationale populaire lors de la première session ordinaire depuis leur adoption (art. 31). Ledit conseil est responsable devant l'assemblée nationale populaire (art. 30, dernière phrase).

L'assemblée nationale populaire est élue pour une période de trois ans et se réunit, en session ordinaire, au moins une fois par an. Elle

(6) Il sera traité d'une manière circonstanciée du conseil des commissaires d'Etat sous le §4 qui suit.

peut aussi se réunir en session extraordinaire à l'initiative du conseil d'Etat (7), du conseil des commissaires d'Etat ou de deux tiers de ses membres. Toutes les questions relatives à son fonctionnement sont réglées par elle (art. 35).

Le député à l'assemblée nationale représente les intérêts nationaux. Il a le devoir de maintenir un contact étroit avec ses électeurs et de fournir régulièrement des comptes quant à ses activités. Sur proposition du parti, l'assemblée peut destituer le député qui manquerait gravement à ses devoirs (art. 32).

Sauf en cas de flagrant délit ou assentiment de l'assemblée nationale populaire, le député ne peut être poursuivi pour question criminelle ou disciplinaire en jugement ou hors de celui-ci. Il ne peut être en aucun cas poursuivi, détenu, arrêté, jugé ou condamné pour cause d'opinions ou de votes émis dans l'exercice de son mandat de député (art. 33).

Pour clore cet exposé traitant des députés de l'assemblée nationale populaire il est intéressant de noter la formule du serment qu'il doit prêter : « Je jure que je ferai tout ce qui sera dans mes forces afin de réaliser les objectifs principaux de la Constitution : liquidation totale du régime colonial, unité de la Guinée et du Cap Vert, progrès social » (art. 34). Une fois de plus rappelons, pour l'exacte compréhension d'une partie de ce texte, que la Constitution porte la date du 24 septembre 1973.

§3. Le conseil d'Etat

Le conseil d'Etat est composé de quinze membres dont le mandat est de trois ans, élus, parmi les députés, par l'assemblée nationale populaire, à la première session de sa législature. Il lui appartient d'exercer, entre les sessions de ladite assemblée, les fonctions qui lui sont attribuées par les lois et résolutions de la propre assemblée. Il est responsable devant elle (art. 36 et 37).

Le conseil d'Etat élit son président, un vice-président et un secrétaire. Le président représente l'Etat dans les relations internationales et il est le commandant suprême des forces armées révolutionnaires du peuple (Forças armadas revolucionárias do povo ou F.A.R.P.) (art. 38 et 39).

(7) En ce qui concerne le conseil d'Etat, se rapporter au §3 qui suit.

Quant aux attributions du conseil d'Etat elles sont les suivantes : défendre la Constitution de l'Etat ; organiser des référendums populaires ; ratifier les traités et conventions internationales ; déclarer la guerre et faire la paix ; fixer l'interprétation des lois constitutionnelles et ordinaires ; fixer la date des élections des députés à l'assemblée nationale populaire ; convoquer l'assemblée nationale populaire, ouvrir et clore ses sessions ordinaires ; promulguer les lois et les résolutions de l'assemblée ; nommer et démettre, sur proposition de son président, les commissaires d'Etat (8) ; recevoir les lettres de créances des représentants étrangers ; nommer et démettre les représentants de l'Etat à l'étranger ; octroyer les décorations de l'Etat ; amnistier, remettre et commuer les peines (art. 40).

Dans l'exercice de ses attributions le conseil d'Etat adopte des décisions qui ont force de loi (art. 41). Alors que son président est obligé à adresser à l'assemblée nationale populaire des messages sur la situation de l'Etat et sur des questions politiques importantes, il a aussi le droit d'assister et de présider les réunions du conseil des commissaires d'Etat, d'exiger des rapports de ses membres et de discuter avec eux toutes les questions relevant de leurs attributions et compétences (art. 42 et 43).

§4. Le conseil des commissaires d'Etat

Compte tenu des dispositions, déjà citées, de la Constitution, on sait que les commissaires d'Etat sont nommés et, sur proposition du président du conseil d'Etat, démis par cet organe (art. 40, 9) et que ce même président a aussi le droit notamment d'assister aux réunions du conseil des commissaires d'Etat et de les présider (art. 43). On sait encore que les pouvoirs législatifs peuvent être délégués à ce conseil par l'assemblée nationale populaire (art. 31) et que le même conseil est responsable devant l'assemblée nationale populaire (art. 30, dernière phrase), principe qui est repris — ainsi qu'il va être exposé — dans les dispositions constitutionnelles traitant *expressis verbis* de l'institution considérée *in se* du conseil des commissaires d'Etat.

La matière du conseil des commissaires d'Etat — qu'il ne faut pas confondre avec le conseil d'Etat dont il fut question sous le §3 qui précède immédiatement — fait l'objet des articles 44 à 48.

(8) Voir la remarque sous la note 6.

Ledit conseil est responsable devant l'assemblée nationale populaire et, entre les sessions de celle-ci, devant le conseil d'Etat (art. 44).

Il est un organe collectif et, dans son activité, se fonde sur les lois et résolutions de l'assemblée nationale populaire et sur les décisions du conseil d'Etat. Ses attributions ont en vue la réalisation du programme politique, économique, social et culturel de l'Etat, en même temps que sa défense et sa sécurité. Il dirige, coordonne et contrôle l'activité des divers commissariats d'Etat, des autres services centraux, des comités régionaux de l'Etat et des comités de secteur de l'Etat. Il nomme et démet les fonctionnaires de l'Etat (art. 45 et 46). Pour la réalisation de ses attributions, il fait des décrets et émet des ordres, dans les limites fixées dans la loi (art. 47). Enfin, au moment où ils entrent en possession de leur charge, les commissaires et sous-commissaires prêtent le même serment que celui imposé aux députés de l'assemblée nationale populaire (art. 48) (*cf.* le dernier alinéa du §2 ci-avant).

§5. Les conseils régionaux

Ainsi qu'il fut signalé lorsqu'on procéda à l'examen des principes de base de l'organisation du pouvoir politique de la République de la Guinée-Bissau (*cf.* le §1 de la présente section III) les conseils régionaux constituent avec l'assemblée nationale populaire les organes suprêmes de l'Etat (art. 23 et 24).

Il importe maintenant de préciser ce qu'est, au regard de la Constitution, le conseil régional.

Il est l'organe représentatif du pouvoir de l'Etat constitué par les représentants élus dans les secteurs de la région respective (art. 49).

Les attributions des conseils régionaux sont les suivantes : élever la conscience civique et politique des citoyens ; assurer le respect de l'ordre public ; défendre les droits des citoyens ; améliorer constamment les conditions de vie et de travail des citoyens ; promouvoir, développer et contrôler l'activité politique, économique, sociale et culturelle des citoyens et de leurs collectivités ; agir dans le sens du renfort de la capacité de défense et de sécurité du pays ; valoriser les ressources locales pour le développement économique de leur circonscription et pour satisfaire de plus en plus les nécessités de la population en ce qui concerne les biens et les services ; créer, diriger et développer les institutions scolaires, culturelles, sanitaires, sportives

et autres services publics ; nommer les organes nécessaires à l'administration de leur circonscription (art. 50).

Pour la réalisation de leurs attributions et dans les limites établies dans la loi, les conseils régionaux adoptent des résolutions. Celles-ci sont obligatoires pour toutes les institutions, collectivités et citoyens des régions respectives. Elles peuvent être annulées par le conseil d'Etat. En ce qui concerne ses résolutions, le conseil régional élit un comité régional de l'Etat et des comités de secteur de l'Etat, dont les compositions, compétences et manières de fonctionnement sont fixées par la loi. Ces organes locaux d'exécution appliquent non seulement les résolutions des conseils régionaux mais encore les décisions des organes de l'administration centrale (art. 51 et 52). L'assemblée nationale populaire peut dissoudre un conseil régional et décréter des élections (art. 53).

§6. Le Pouvoir judiciaire

La justice est rendue au nom du peuple de la Guinée-Bissau, aux conditions et selon les formes établies dans la loi, laquelle fixe aussi l'organisation judiciaire de l'Etat. Elle sert à la réalisation des objectifs fondamentaux de la Constitution (art. 54 et 55).

Dans l'exercice de ses fonctions, le juge obéit seulement à la loi et à sa conscience.

Seulement peut être juge celui qui aura prouvé qu'il exercera sa fonction avec fidélité aux fondements et objectifs de cette Constitution.

Le droit de défense est reconnu et garanti à l'inculpé et à l'accusé (art. 56).

§7. De la révision constitutionnelle

La présente Constitution peut être uniquement revue par l'assemblée nationale populaire et à l'initiative du conseil d'Etat ou du tiers des députés.

Toute altération à la Constitution doit être approuvée par la majorité des deux tiers des députés.

L'assemblée nationale populaire peut décider de soumettre le projet de révision constitutionnelle au référendum populaire (art. 57 et 58).

Titre II

Sort de la législation portugaise préexistante

Alors que, habituellement, un Etat qui, se créant, se substitue à l'Etat exerçant antérieurement ses droits de souveraineté sur le territoire émancipé, a soin de prévoir, dans sa loi constitutionnelle, le sort à réserver à la législation, devenue étrangère, jadis appliquée à ce territoire, la Constitution de la République de la Guinée-Bissau est muette sur ce point incontestablement important.

Il faut se référer à une loi, de même date que celle de la Constitution soit le 24 septembre 1973, pour connaître le sort qui est fait à la législation portugaise (9).

Son article 1 dispose ainsi qu'il suit: «la législation portugaise en vigueur à la date de la proclamation de l'Etat souverain de la Guinée-Bissau reste en vigueur dans tout ce qui n'est pas contraire à la souveraineté nationale, à la Constitution de la République, à ses lois ordinaires et aux principes et objectifs du parti africain d'indépendance de la Guinée et du Cap Vert (P.A.I.G.C.)».

Titre III

Quelques réflexions sur la Constitution du 24 septembre 1973

On ne s'étonnera pas de ce que la Constitution du 24 septembre 1973 entraîne davantage de réflexions que celles qu'a permises la loi du 5 juillet 1975 de la République du Cap Vert étant donné que cette dernière loi compte moins d'articles (23 articles) que la Constitution de la Guinée-Bissau (58 articles) mais encore et surtout ne constitue qu'une loi d'organisation politique de l'Etat dans l'attente de l'établissement d'une loi fondamentale alors que la Guinée-Bissau jouit d'une véritable Constitution. Au surplus la Constitution de cette République soulève plus de questions ou de problèmes — fussent-ils même relevés d'une manière non exhaustive — que ne présente à première vue la loi prémentionnée de la République du Cap Vert.

1) Alors que la loi précitée du 24 septembre 1973 (*cfr.* le titre II), de même date que celle de la Constitution, concernant le sort réservé

(9) *Boletim oficial da República da Guiné-Bissau*, lei n° 1-73, n° 1, 4 de janeiro de 1975, p. 6.

à la législation portugaise, édicte en son article 2 qu'elle entre immédiatement en vigueur on ne trouve nulle trace dans la Constitution d'une disposition de ce genre édictant pour ce qui la concerne elle-même une même mesure. Cependant il y a lieu d'observer notamment que ladite loi fait *expressis verbis* état de l'existence de la Constitution et du respect qui lui est dû. Dès lors, puisque la Constitution et la loi sont toutes deux de même date — encore que l'existence de la Constitution précède, en logique, celle de la loi —, cela n'expliquerait-il pas, sur le plan du simple raisonnement, que la loi constitutionnelle serait, elle aussi, entrée immédiatement en vigueur ? Si ce point de vue, purement rationnel mais non strictement juridique, pourrait être adopté, il n'en resterait pas moins vrai qu'il faut regretter l'absence, dans la Constitution, d'une mesure semblable ou identique. On peut surtout estimer regrettable que la Constitution n'ait pas porté une disposition de caractère général fixant les conditions nécessaires en matière de publication des textes législatifs et réglementaires.

2) Une autre considération est à relier à ce qui vient d'être exposé sous le chiffre 1 ci-avant car il s'agit du ou des modes de publication pour que notamment un acte législatif ou réglementaire puisse entrer en vigueur et s'imposer à tous ceux qu'il vise.

Comme il a été dit, la Constitution est muette sur ce point. Comment, dès lors, a-t-on résolu, en matière de publication, le problème ainsi qu'il vient d'être exposé, avant que ne fut créé le *Boletim oficial* ? Dans l'alinéa 2 de la partie générale de cette étude introduisant l'exposé de la Constitution du 24 septembre 1973 il fut fait mention des motifs expliquant l'absence de publication officielle de la « vaste matière d'élaboration juridique » dont fait état l'« apresentação » publiée dans le premier numéro de son existence du *Boletim oficial*. Restait cependant à savoir comment la législation, à défaut de bulletin, pouvait être connue. C'est le même document qui nous l'apprend : « la connaissance des décisions des organes d'Etat était, en général, assurée à travers des textes répandus, envoyés aux responsables des niveaux variés du parti et de l'Etat, en garantissant leur divulgation parmi les masses par le moyen de la radiodiffusion ou par celui de réunions dans lesquelles ces diverses mesures étaient expliquées ».

Ainsi à des circonstances exceptionnelles a répondu l'emploi de moyens exceptionnels. Toutefois, sur le plan strictement juridique,

quelle pouvait être la valeur, c'est-à-dire la force légale exécutoire, de ces mesures de divulgation non prévues par un texte légal? Certes la Guinée-Bissau vivait des heures extrêmement graves, voire confuses et devait faire face à des situations se situant grandement hors du commun. Cela peut expliquer les moyens pratiques utilisés par les autorités supérieures de la Guinée-Bissau et peut même, dans une certaine mesure et en quelque sorte, les légitimer. Il n'empêche que sur le strict plan du droit on ne peut, semble-t-il, que constater les faiblesses du système adopté avant que prit naissance le *Boletim oficial*.

3) Déjà furent signalés, lors de l'examen de la loi sur l'organisation politique de l'Etat du Cap Vert, l'influence et le rôle confiés au parti africain d'indépendance de la Guinée et du Cap Vert, c'est-à-dire le P.A.I.G.C., plus spécialement en ce qui concerne cette République (*cfr.* première partie, titre I, section I). Il échet, dès lors, d'examiner présentement l'intervention de ce même parti dans la vie politique de la République de la Guinée-Bissau compte tenu de la Constitution de ce Pays.

En Guinée-Bissau le pouvoir est exercé par les masses travailleuses liées étroitement au parti qui est la force politique dirigeante de la société (art. 4). Qu'il est la force politique dirigeante de la société, l'article 6 de la Constitution le réaffirme. D'autre part il appartient au P.A.I.G.C. de stimuler la création et le développement d'organisations de masse démocratiques (art. 5 *in fine*). C'est encore l'article 6 qui souligne le principe fondamental de la prééminence du parti en édictant que celui-ci est l'expression suprême de la volonté souveraine du peuple, qu'il décide de l'orientation politique de la politique de l'Etat et qu'il assure sa réalisation par les moyens correspondants.

Encore que les compétences octroyées au P.A.I.G.C. par la Constitution, telles que celles venant d'être passées en revue, ne laissent guère percevoir comment, sur le plan pratique, elles interviennent et jouent le rôle qui leur est imparti, on peut cependant relever deux cas précisés par la loi constitutionnelle où le parti est désigné comme devant remplir une tâche spécifiée. En effet la sélection des candidats en matière d'éligibilité à l'assemblée nationale populaire incombe au parti (art. 27) tandis que celui-ci est aussi appelé à définir la ligne politique, économique, sociale et culturelle dont ladite assemblée contrôle l'application (art. 29), ce qui doit être compris, si on se réfère à l'article 46, au programme politique, économique, social et culturel de l'Etat.

Une dernière considération s'impose en ce qui concerne le P.A.I.G.C. : à n'envisager que la loi constitutionnelle de 1973 il faut admettre qu'on ne trouve pas plus dans la Constitution de la République de la Guinée-Bissau qu'on ne décèle, du reste, dans la loi du 5 juillet 1975 de la République du Cap Vert (*cf.* première partie, titre II, 3°) de dispositions qui apporteraient des éclaircissements sur la composition du P.A.I.G.C., la désignation de ses dirigeants, son programme, etc..., encore qu'on puisse croire que les idées fondamentales du parti aient inspiré et marqué un nombre imposant de dispositions de la Constitution.

4) Ainsi qu'il fut déjà observé lors de l'examen de la loi sur l'organisation politique de la République du Cap Vert, ce n'est pas cette loi mais la proclamation du 5 juillet 1975 qui prévoit que les citoyens de la Guinée-Bissau jouiront au Cap Vert des mêmes droits et seront assujettis aux mêmes devoirs que ceux que connaîtront les citoyens du Cap Vert (*cf.* première partie, titre II, 2°, 2^e alinéa). Par contre on trouve exprimée dans une disposition de la Constitution de la République de la Guinée-Bissau le principe que cet Etat place sur le même pied, tant au point de vue des droits qu'à celui des devoirs, les citoyens de ce Pays et ceux du Cap Vert (art. 20).

5) Il est intéressant de relever que la Constitution de 1973, tout en proclamant que la Guinée-Bissau est une république souveraine et tout en édictant moult dispositions ne visant que cet Etat, fait mention, en son article 1, de ce que cette République lutte notamment pour l'unité de la Guinée-Bissau et l'archipel du Cap Vert et, en son article 3, de ce que l'Etat se fixe comme objectif l'unification, en un seul Etat, de la Guinée-Bissau et du Cap Vert, d'accord — précise-t-il — avec la volonté populaire. Bien plus : la Constitution dispose en son article 22 que seront privés de l'exercice des droits politiques et des libertés fondamentales de citoyenneté notamment les individus qui porteront atteinte à l'unité du peuple de la Guinée et du Cap Vert. Il est encore fait mention de cette unité dans le serment que doivent prêter les députés à l'assemblée nationale populaire (art. 34) ainsi que les commissaires et sous-commissaires d'Etat (art. 48). Au surplus ces dispositions constitutionnelles trouvent un écho dans la proclamation de l'Etat de la Guinée-Bissau qui, dans le *Boletim oficial*, précède immédiatement le texte de la Constitution. On y peut lire en effet : Dans les îles du Cap Vert sera créée, le moment opportun étant venu, l'assemblée nationale du Cap Vert, avec comme but

la formation de l'organe suprême de souveraineté totale de notre peuple et de son Etat unifié: l'assemblée suprême du peuple de Guinée et Cap Vert». Comment, dès lors, comprendre sur le plan des faits (sous l'angle juridique la question sera examinée ultérieurement) cet appel à l'unité des deux régions, à leur fusion dans un seul et même Etat si on s'en tient exclusivement à la Constitution de la République de la Guinée-Bissau?

Le problème étant ainsi posé on peut émettre l'hypothèse qu'il y a lieu de se référer à l'époque où la Constitution fut votée en 1973 c'est-à-dire à l'époque où la province de la Guinée luttait contre le pouvoir légitime portugais afin d'obtenir coûte que coûte son indépendance. Cette lutte était générale pour la Guinée en ce sens qu'elle incluait l'archipel du Cap Vert d'autant que celui-ci n'était guère éloigné du continent africain (10). D'autre part la Guinée avait une population plus importante que celle du Cap Vert. D'où la tendance sur le plan politique et stratégique à inclure le Cap Vert dans la lutte pour l'indépendance et, une fois la libération des territoires obtenue, à conclure une union avec lui afin de former un seul Etat encore que sous réserve de la volonté populaire.

Ce qui marque, semble-t-il, à la fois tant le désir d'unité et de coopération des deux régions que l'unité dans la lutte menée par la Guinée et le Cap Vert est précisément l'existence d'un seul parti commun à tous deux, à savoir le P.A.I.G.C. dont font état la loi du 5 juillet 1975 sur l'organisation politique de l'Etat du Cap Vert et la Constitution du 24 septembre 1973 de la République de la Guinée-Bissau.

Telle est une explication — nous ne disons pas «l'explication» — qui pourrait être donnée à la décision de fonder l'unification des deux Etats et, dans cette perspective, de former un seul et même parti pour les deux Républiques, explication qui, il importe de le redire, se fonde sur les faits et ne concerne que la République de la Guinée-Bissau.

(10) «Lutte générale» aussi du fait que, à s'en tenir aux déclarations d'un des chefs de l'U.P.A.N.G. (Union patriotique anti-néocolonialiste de la Guinée-Bissau) — mouvement fondé à Lisbonne par les Guinéens en opposition avec le P.A.I.G.C. —, des autochtones du Cap Vert commandaient déjà avant 1973 ce dernier parti et le représentaient à l'étranger (Cfr. FRANZI, Piero, I sovietici ci massacrano, in *Gente, Settimanale di politica, attualità e cultura*, Milano, 30 dicembre 1978, p. 29-34, spécialement p. 31).

Cela dit, comment interpréter — sur le plan juridique cette fois — cette politique d'unification envisagée dans la Constitution du 24 septembre 1973 et dans la proclamation qui la précède? Evidemment, puisque faire état d'unification c'est faire état des deux Républiques, il s'agit, en l'occurrence, de considérer le problème à la fois eu égard à la République de la Guinée-Bissau et à celle du Cap Vert.

Une première remarque s'impose: le système d'unification au regard de l'Etat de la Guinée-Bissau n'est pas un système réalisé mais envisagé, ou, si on préfère, réalisable sous diverses conditions. Il suffit, pour étayer ce point de vue, de se référer à ce que formule la proclamation dans le passage cité plus avant et à ce qu'édicte l'article 3 de la Constitution pour qui l'unification des deux Etats en un seul Etat dépend de la volonté populaire, devant être entendu, selon notre appréciation, qu'il s'agit, compte tenu de l'analyse des textes, de la volonté du peuple de Guinée-Bissau et de celui du Cap Vert. Or, à notre connaissance, cette volonté, dans un sens ou dans l'autre, ne s'est pas encore manifestée.

Une deuxième remarque vise la République du Cap Vert. La loi du 5 juillet 1975 de cet Etat ne se montre pas aussi absolue que la Constitution et la proclamation de la République de la Guinée-Bissau quand il est question de fusion, d'unification des deux Etats. En effet la loi précitée établit que la Commission chargée d'élaborer un projet de Constitution est mandatée pour mettre sur pied, avec une commission du même genre élue par l'assemblée nationale populaire de la Guinée-Bissau, un conseil d'unité de la Guinée-Bissau et du Cap Vert qui sera appelé à élaborer un projet de constitution d'association des deux Etats (art. 2, 2°). De même la proclamation précédant la loi du 5 juillet 1975 fait état — dans la perspective de l'avenir — des deux nations sœurs «associées dans une union fraternelle, deux corps et un seul cœur». Ainsi, pour le Cap Vert, ce qu'on a en vue ne paraît pas être un projet d'unification mais un projet d'association. Certes qui dit unir dit s'associer. Mais pourquoi la loi du 5 juillet 1975 n'emploie-t-elle par le même mot que celui dont se servent la proclamation et la Constitution de la Guinée-Bissau étant donné que mener une politique d'association n'est pas strictement et nécessairement la même chose que mener une politique d'unification? Pourquoi, si l'Etat du Cap Vert avait une pensée politique identique à celle de l'Etat de la Guinée-Bissau, n'a-t-il pas adopté, lui aussi, le terme d'unification, alors que la proclamation et la loi, toutes deux du

5 juillet 1975, sont postérieures à la proclamation et à la Constitution de la Guinée-Bissau? A vrai dire il est difficile de déceler ce qu'ont réellement voulu réaliser les deux Républiques. Cependant s'il convient d'émettre une opinion on pourrait peut-être formuler l'avis selon lequel il semblerait que, à première vue, il n'y a pas de concordance absolue et certaine entre ce qu'entend réaliser la République de la Guinée-Bissau et ce vers quoi se dirige la politique de la République du Cap Vert. Si cette appréciation est susceptible d'être retenue il s'impose toutefois de se demander ce que, en tout état de cause, la loi du 5 juillet 1975 a pu entendre par le mot association qui, par lui-même, n'a pas un sens particulièrement précis. S'agit-il d'une union réelle comme ce fut le cas de la Suède et de la Norvège jusqu'en 1905, ou d'une fédération comme c'est le cas des Etats-Unis de l'Amérique du Nord depuis la convention de Philadelphie du 14 mai 1787 ou — encore à titre exemplaire — celui de la Suisse qui depuis 1848 constitue, malgré le terme de confédération, un Etat fédéral, ou d'une confédération comme celle du Rhin créée en 1805 par Napoléon? Il est difficile, en l'absence d'éléments adéquats, de répondre à la question même si on peut estimer que le mot association rejette la forme de fusion ou d'unification des deux Etats et, d'autre part, exclut aussi le sens d'union personnelle (système que connurent notamment la Hollande et le Luxembourg jusqu'en 1890) puisque cela impliquerait que la même personne soit à la fois le chef de l'Etat du Cap Vert et le chef de l'Etat de la Guinée-Bissau.

Quoiqu'il en soit et si on rejette la thèse d'unification des deux Républiques pour ne retenir que celle de l'association, sans que ce terme implique quelque atteinte au droit de souveraineté, comment — ceci est un autre aspect du problème — concilier l'existence de la souveraineté de deux Etats proclamée respectivement par la Constitution du 24 septembre 1973 et par la loi du 5 juillet 1975 avec l'établissement d'un seul et même parti, le P.A.I.G.C., pour les deux Républiques?

Si on peut comprendre qu'il s'imposait aux provinces de la Guinée et du Cap Vert, en état de révolte contre l'autorité légitime et souveraine portugaise s'exerçant sur ses provinces d'Outre-Mer, d'unir leurs efforts tant sur le plan stratégique que sur celui de la politique notamment en usant d'un seul et même parti; si on peut comprendre cette situation alors que la Guinée-Bissau n'était pas encore un Etat souverain lorsque fut votée la Constitution de 1973 prévoyant l'unifi-

cation des deux régions, on comprend moins bien que cette loi fondamentale resta inchangée lorsqu'elle fut publiée en 1975 c'est-à-dire alors que la Guinée-Bissau était devenue un Etat indépendant et souverain. Le même raisonnement peut être tenu *mutatis mutandis* en ce qui regarde le Cap Vert puisque sa loi du 5 juillet 1975 consacre, à un moment où lui aussi s'était érigé en Etat indépendant et souverain, l'existence d'un parti propre à la fois à lui-même et à la Guinée-Bissau. Certes on peut prévoir l'existence d'un seul et même parti dans la perspective d'unification des deux Etats, mais on admet tant dans la Constitution de 1973 que dans la loi de 1975 que ce parti existe d'ores et déjà, et, par surcroît, on l'admet dans la loi de 1975 du Cap Vert alors que cette loi ne prévoit pas «l'unification» des deux Républiques mais l'adoption du système de «l'association» avec l'imprécision, notons-le encore, qui entoure ce terme. Aussi bien peut-on s'étonner de l'existence d'un seul et même parti, le P.A.I.G.C., pour deux Etats différents, alors qu'il est permis de croire que les dirigeants de ce parti sont les mêmes quel que soit l'Etat où le parti exerce ses activités, ce avec toutes les conséquences découlant de cet état de choses sur le plan institutionnel et politique.

6) Un autre point de la Constitution du 24 septembre 1973 mérite d'être relevé. Il s'agit de l'article 22 prévoyant que seront privés de leurs droits politiques et libertés fondamentales du citoyen les individus qui, notamment, que ce soit par leur action ou leur conduite, favorisent le tribalisme.

On se trouve ici en présence d'un renversement complet de la politique toujours menée par le Portugal dans ses provinces d'Outre-Mer. Ainsi que l'écrivait un des plus éminents juristes de ce Pays, le professeur Dr. Marcelo Caetano au sujet des traditions et méthodes de la colonisation portugaise: «Tous les efforts visent à civiliser et à assimiler sans porter atteinte au régime de tribu» (11). Or, en Guinée, existaient au moins en 1951, quatorze tribus composées de Noirs, dotées de caractéristiques ethniques différenciées, aux langues et dialectes locaux prédominants (12) et constituant la plus grande partie de la population globale de cette région. On peut croire que cette situation ne s'était guère modifiée dans une mesure notable quand fut adoptée la Constitution de 1973.

(11) CAETANO, Marcelo, Traditions, principes et méthodes de la colonisation portugaise, Ministério do Ultramar, Agencia geral do Ultramar, Lisboa, 1951, p. 49.

(12) CAETANO, Marcelo, *op. cit.*, p. 9.

Pourquoi, dès lors, cette loi constitutionnelle condamne-t-elle ce qu'elle appelle le « tribalisme » ? On ne comprendrait guère que cette politique fut établie par pure et radicale réaction à l'égard de tout ce que le Portugal avait édifié ou confirmé, quel qu'en fût l'objet, dans sa province d'Outre-Mer. Pas davantage ne comprendrait-on que ce fut dans le seul et simple souci de réprouver et de supprimer le caractère d'authenticité marquant la population noire alors que, par contre, l'un ou l'autre Etat africain, successeur de pays occidental dans les trois dernières décennies, consacrait même l'esprit d'authenticité. A notre avis, on pourrait émettre l'hypothèse selon laquelle le « tribalisme » fut condamné parce qu'on voulait fondre dans un même moule les diverses ethnies vivant en Guinée afin de mener une lutte mieux coordonnée et plus efficace contre l'autorité portugaise, afin, aussi, de créer une administration uniforme, afin, encore, d'établir un pouvoir moderne, centralisé et permanent s'exerçant sur tous les éléments quels qu'ils fussent de la population, afin — dernier motif possible et plausible — de permettre au P.A.I.G.C. de mieux réussir la création et le développement d'organisations de masse démocratiques.

Quelle que soit l'explication qui puisse être valablement apportée pour saisir le fondement de la suppression du « tribalisme », on peut rappeler — cela soit dit en passant — que l'Afrique a aussi connu, en-dehors du cas de la Guinée, le cas de la République du Zaïre qui, par une loi du 5 janvier 1973, supprima les « collectivités locales » (13) dénommées précédemment les « circonscriptions indigènes », tout en prônant une politique de retour à l'authenticité africaine, mesure légale qui ne semble pas avoir produit dans les faits les effets qu'on en attendait.

7) L'examen de la Constitution de 1973 permet de présenter les deux remarques suivantes :

a) Aux termes de la Constitution n'existe pas l'institution d'un chef d'Etat, président de la République, même si le président du conseil d'Etat représente l'Etat dans les relations internationales et est le commandant suprême des forces armées révolutionnaires du peuple (art. 39), encore que ce soit le conseil d'Etat qui reçoive les lettres de créances des représentants étrangers (art. 40, 10°).

(13) *Journal officiel de la République du Zaïre*, 1973, n° 5, exposé des motifs, p. 303 et 304, texte de la loi p. 305-310.

b) Il semble que des compétences relevant normalement du pouvoir exécutif ont été réparties entre le conseil d'Etat et le conseil des commissaires d'Etat. Si on veut se rappeler les pouvoirs octroyés au conseil des commissaires d'Etat et dont il a été fait mention sous le titre I, §4, qui précède, on constatera qu'il s'agit en l'occurrence d'attributions relevant du pouvoir exécutif, tandis que le conseil d'Etat, ceci à titre d'exemple, promulgue les lois et résolutions de l'assemblée nationale populaire, nomme et démet les commissaires d'Etat, nomme et démet les représentants de l'Etat à l'étranger, octroie les décorations de l'Etat (art. 40, 8°, 9°, 10° et 12°), attributions qui, elles aussi, appartiennent au pouvoir exécutif.

Dans une optique différente — puisqu'il s'agit cette fois de l'assemblée nationale populaire et du conseil d'Etat — on peut notamment noter que le conseil d'Etat ratifie les traités et les conventions internationales et fixe l'interprétation des lois constitutionnelles et ordinaires (art. 40, 3° et 5°) ce qui, dans le premier cas, relèverait plutôt, suivant la matière faisant l'objet desdits traités et conventions, de l'assemblée nationale populaire et, dans le second cas, du même pouvoir tout au moins en ce qui concerne les lois ordinaires. La situation telle qu'elle vient d'être exposée pourrait peut-être se comprendre par le double fait que le conseil d'Etat est composé de membres élus précisément parmi les députés par l'assemblée nationale populaire (art. 37) et qu'il est responsable devant cette dernière (art. 36).

On observera — pour clore les considérations exprimées ci-avant au sujet du conseil d'Etat et du conseil des commissaires d'Etat — que ce dernier conseil n'est normalement responsable que devant l'assemblée nationale populaire, même si ses membres sont nommés par le conseil d'Etat (art. 40, 9°) sauf durant les périodes entre les sessions de l'assemblée où le conseil des commissaires d'Etat est responsable devant le conseil d'Etat (art. 44).

8) Sur le plan économique, cette fois, quel est le système qui serait adopté par la République de la Guinée-Bissau? Serait-on en présence d'un dirigisme étatique?

Développer l'économie nationale (art. 14) est une chose excellente. Créer les conditions politiques, économiques et culturelles afin que soient liquidées l'exploitation de l'homme par l'homme et les formes de sujétion de la personne humaine aux intérêts dégradants au profit des individus, des groupes ou des classes (art. 3) n'implique pas

nécessairement en soi le recours à un régime d'Etat sur le plan économique. Par contre serait significatif le principe constitutionnel suivant lequel l'Etat remplit un rôle décisif dans la planification et le développement harmonieux de l'économie nationale, la propriété de l'Etat colonialiste (c'est-à-dire le Portugal) et la propriété des traîtres à la patrie étant transformées en propriété nationale (art. 8). Cet objectif (la planification et le développement de l'économie nationale par l'Etat) semble indiquer que la loi constitutionnelle vise à établir un dirigisme d'Etat sur le plan économique. Il paraîtrait toutefois un peu hasardeux, à défaut d'autres éléments révélateurs, de prendre à ce sujet une position nette et catégorique.

9) Une caractéristique qui marque la Constitution du 24 septembre 1973 est l'aversion sinon la haine à l'égard du « colonialisme ». Si son article 1 définit la République de la Guinée-Bissau comme étant notamment une République anti-colonialiste, si son article 2 fixe comme objectif la libération totale du colonialisme, si son article 8 établit que l'Etat de Guinée-Bissau lutte pour la libération du continent africain du colonialisme et du néo-colonialisme, cette Constitution édicte en son article 22 à l'égard de ceux qui favorisent notamment le colonialisme qu'ils seront privés de l'exercice des droits politiques et des libertés fondamentales du citoyen tandis que l'article 21 considère la collaboration avec l'« ennemi » comme crime de trahison, punie par la loi, et que le serment que doivent prêter les députés de l'assemblée nationale populaire et les commissaires et sous-commissaires d'Etat en vertu des articles 34 et 48 comporte particulièrement l'engagement de faire tout ce qui est possible pour la liquidation totale du régime colonial.

Dans cette perspective on peut observer qu'il n'est jamais fait état *expressis verbis* du Portugal dans la loi constitutionnelle et qu'on ne fera mention de ce pays que dans la loi du 24 septembre 1973, considérée en son article 1, où est fixé le sort à réserver à la « législation portugaise » en vigueur à la date de la proclamation de l'Etat souverain de la Guinée-Bissau (*cf.* plus avant le titre II).

10) L'article 10 fait état *in fine* de son dispositif de ce que l'Etat de la Guinée-Bissau considère comme son devoir l'établissement de relations égales en droits avec tous les Etats sur la base des principes du Droit international.

On doit se demander comment cet Etat peut concilier cette règle qu'il s'impose, à savoir le respect du Droit international à l'égard de

« tous » les Etats, avec ce que proclame l'article 9 à savoir que l'Etat de la Guinée-Bissau « lutte pour la libération du continent africain du colonialisme, du racisme, et du néo-colonialisme » ? Faudrait-il entendre par là que la République prétendrait intervenir dans les affaires intérieures d'un autre Etat qu'elle estimerait soumis à un régime colonialiste, raciste ou néo-colonialiste, ou bien qu'en luttant pour sa propre indépendance elle lutte pour la libération du continent africain du colonialisme, du racisme et du néo-colonialisme ?

Cette seconde interprétation pourrait se justifier dans une certaine mesure si on pouvait la relier à ce qu'édicte le début de l'article 10 prévoyant que l'Etat de la Guinée-Bissau « se sent étroitement lié » à tous les combattants pour la liberté nationale en Afrique et dans le monde entier, principe qui n'implique pas nécessairement l'intervention, quel qu'en soit le mode, dans les affaires intérieures d'un autre Etat. Un doute surgit donc sur la portée de l'article 9 précité : simple déclaration à caractère exclusivement platonique quoique solennelle ou affirmation d'une règle appelée à se concrétiser dans les faits ? Il nous paraît aussi délicat que présomptueux d'émettre sur le problème tel que considéré un avis précis et formel, encore qu'il méritât d'être relevé. Il ne conviendrait certes pas, cependant, de perdre de vue que l'article 9 prévoyant que la République prémentionnée lutte pour la libération, sur le continent africain, du colonialisme, du racisme et du néo-colonialisme, a peut-être pour objet essentiel la participation effective des forces révolutionnaires de la Guinée-Bissau à la libération du Cap Vert encore province de l'Outre-Mer portugais en 1973 (14) d'autant que, ne l'oublions pas, c'est un seul organe à savoir le P.A.I.G.C. (Partido africano da independência da Guiné e Capo Verde) qui domine et conduit la vie politique à la fois de la Guinée-Bissau et du Cap Vert (*cfr.* plus avant notamment première partie, titre I, section I et deuxième partie, titre III, 3° et 5°, littera a).

11) Une ultime considération peut être présentée.

L'article 1 de la Constitution du 24 septembre 1973 déclare que la Guinée-Bissau est une république notamment démocratique. D'où se pose la question : les citoyens de la République sont-ils libres de choi-

(14). On notera que la Guinée-Bissau — appelée Guinée quand elle était province de l'Outre-Mer portugais — ne s'était pas encore elle-même libérée par la force du pouvoir portugais puisque l'article 26 de la loi du 24 septembre 1973 reconnaît qu'une partie du territoire de l'Etat est encore « occupée par les agresseurs étrangers ».

sir et de désigner ceux qui, parmi eux, seront ses représentants au sein de l'assemblée nationale populaire qui est l'organe suprême du pouvoir de l'Etat (art. 28)? La réponse nous est donnée par l'article 27 qui, après avoir édicté que les conditions d'éligibilité à ladite assemblée et aux conseils régionaux sont déterminées par la loi qui fixe le nombre de leurs membres, le mode d'élection et le régime des incompatibilités, dispose qu'échoit au parti — à savoir le P.A.I.G.C. — la responsabilité de choisir les candidats. De son côté la loi électorale du 29 novembre 1976 (15) fixe en son article 4 les conditions prioritaires pour la candidature, à savoir dévouement exemplaire au peuple, au parti et à la lutte de libération nationale, avoir réalisé des activités importantes dans le cadre de cette lutte, dévouement exemplaire au travail productif.

Ainsi donc le droit pour les citoyens d'élire les organes représentatifs — notamment l'assemblée nationale populaire — (art. 25, *in initio*) est-il un droit très relatif, dénué de caractère démocratique, puisqu'il ne permet pas au peuple de choisir lui-même les candidats aux électeurs.

Dans un autre domaine mais se rattachant intimement à ce qui vient d'être exposé il y a lieu de constater que la sélection des candidats aux élections par le P.A.I.G.C., qui, dans la réalité, ne peuvent guère être que des membres ou des partisans du P.A.I.G.C., a comme conséquence que, à travers notamment de la susdite assemblée, c'est ce parti qui exerce la haute direction et, dès lors, est en fait l'organe suprême du pouvoir de l'Etat qu'est — suivant l'article 28 de la Constitution — l'assemblée nationale populaire.

* * *

Les quelques brèves considérations qui viennent d'être présentées tant sur la loi du 5 juillet 1975 portant l'organisation politique de la République du Cap Vert que sur la Constitution du 24 septembre 1973 de la République de la Guinée-Bissau n'excluent certes pas d'autres appréciations et d'autres commentaires qu'un examen plus approfondi et plus large de ces deux lois fondamentales serait susceptible de faire surgir. Quoique, dès lors, cette étude ne soit nullement

(15) *Boletim oficial da Guiné-Bissau*, n° 48 du 1 décembre 1976.

exhaustive, on peut espérer que ce qui y a été exposé devrait pouvoir permettre — tel est du moins notre souhait — à celui qui voudrait bien nous lire d'y trouver quelques précisions et quelques approches permettant d'ores et déjà de se faire une certaine opinion sur ce que révèle une brève et première analyse de ces deux lois fondamentales et, dès lors, de pouvoir appréhender les lignes essentielles des institutions politiques de ces deux Etats.

22 mai 1979.

Titre II. — Sort de la législation portugaise préexistante . . .	24
Titre III. — Quelques réflexions sur la Constitution du 24 septembre 1973	24
TABLE DES MATIÈRES	39

