

Revue internationale des francophonies

ISSN : 2556-1944

Publisher : Université Jean Moulin Lyon 3

8 | 2020

La laïcité : problématiques et pratiques dans l'espace francophone

La laïcité dans les Constitutions de l'Afrique de succession coloniale française

André Cabanis

 <https://publications-prairial.fr/rif/index.php?id=1193>

DOI : 10.35562/rif.1193

Electronic reference

André Cabanis, « La laïcité dans les Constitutions de l'Afrique de succession coloniale française », *Revue internationale des francophonies* [Online], 8 | 2020, Online since 04 décembre 2020, connection on 07 mai 2021. URL : <https://publications-prairial.fr/rif/index.php?id=1193>

La laïcité dans les Constitutions de l'Afrique de succession coloniale française

André Cabanis

OUTLINE

I. Une laïcité multiforme

I.1. Le principe : l'affirmation de la laïcité

I.2. La limite de la laïcité : l'évidente présence du religieux

II. La laïcité, une protection contre l'intolérance

II.1. Les obstacles constitutionnels aux atteintes à la laïcité

II.2. La protection jurisprudentielle des règles de laïcité

Conclusion

TEXT

1 Parmi les notions popularisées en France par la classe politique et affinées par les auteurs en sciences sociales, la laïcité n'apparaît pas *a priori* comme la plus aisée à exporter. Elle exerce cependant une certaine influence, notamment dans une partie de l'Afrique et à travers la Francophonie mais sous des formes spécifiques à ce continent. Elle est passée, dans notre pays, par plusieurs étapes qui en expliquent les contours¹. Parmi les origines lointaines, les racines gallicanes sont trop empreintes de préoccupations liées à la défense de la souveraineté monarchique pour avoir laissé une trace importante de nos jours, sauf à les utiliser pour réclamer l'éviction de certains pays étrangers dans la gestion des mosquées. Par la suite, le XIX^e siècle se voue à la défense de la liberté de pensée et à la construction d'un système de valeurs dans lesquelles la nation est invitée à se reconnaître, sans influence confessionnelle imposée de l'extérieur.

2 À la jointure des XIX^e et XX^e siècles, les tenants de la laïcité se concentrent sur la mise en œuvre de la séparation des Églises et de l'État. La difficulté de rompre avec des liens séculaires fait prendre à ce processus une dimension très anticléricale lors du vote de la loi de 1905 qui consacre la dénonciation du Concordat conclu un siècle plus tôt avec la papauté. Le judaïsme et le protestantisme sont les victimes collatérales et inégalement consentantes de ce conflit dramatisé et

qui se déroule, en partie, à front renversé puisque la dénonciation du traité de 1802 entre Bonaparte et Pie VII comble le vieux désir de la papauté de contrôler l'Église de France. Les conditions de déroulement du grand débat qui l'accompagne, il y a quelques années, la commémoration du centenaire de ce texte législatif important, témoignent de ce que le principe de la séparation du religieux et du politique constitue désormais un des éléments du consensus national. L'idéal laïc conduit à se regrouper autour d'un certain nombre de normes qui permettent à beaucoup de se constituer un système de valeurs cohérent, placées sous le signe du civisme et de la solidarité. En toute hypothèse et quel que soit le degré d'adhésion à ces valeurs, elles constituent un puissant renfort dans tous les combats pour la liberté d'opinion et d'expression des opinions. Il est vrai que l'on constate aussi une appropriation identitaire de la laïcité².

- 3 La laïcité prend des formes trop diverses en France pour que l'on puisse s'étonner qu'en dehors de nos frontières, elle se soit adaptée à d'autres spécificités nationales. Sur le continent africain, et d'abord dans sa partie subsaharienne, le rapport pluriséculaire à la religion est fort différent de celui qu'a connu l'Europe latine avec, pour cette dernière et sur plus d'un millénaire, la présence d'un catholicisme très cohérent, soumis à une autorité extérieure, celle de la papauté et imposant une stratégie très centralisée de contrôle des esprits. En Afrique, des cultes ancestraux, très différents d'une ethnie à l'autre, répondant cependant à un certain nombre de principes communs, ont montré leur résilience et bénéficient d'une forte adhésion de toutes les populations³. Ils coexistent avec un islam et un christianisme venus de l'extérieur et qui présentent des particularismes adaptés à ce continent. Pour n'évoquer qu'un aspect, les deux religions du livre y prennent une forme plus tolérante avec une acceptation plus aisée des opinions dissidentes. Il nous semble qu'il y a là un acquis à préserver, en refusant que s'installe un intégrisme venu d'ailleurs, ni qu'il influence quelque communauté confessionnelle de ce soit (Chrétien, 1993).
- 4 L'appel à contributions qui a permis ce numéro sur « La laïcité dans l'espace francophone » évoque les avatars de cette notion dans notre pays et rappellent les critiques de théoriciens d'outre-Atlantique notamment, qui prônent « une laïcité plus ouverte et libérale que celle, prédominante, qui reposerait sur une perspective trop rigide et

stato-centrée ». Il est vrai que, de ce point de vue, la laïcité à l'africaine peut être une source d'inspiration, tendant à favoriser la coexistence des cultes, s'élevant contre la tentation de fomenter des guerres de religion, ne reculant même pas devant certaines formes de syncrétisme religieux (Constantin et Coulon, 1997). L'appel à contributions traite aussi de la « nouvelle grille conceptuelle » à appliquer au débat qui se développe en France et dans l'espace francophone musulman autrefois colonisé. De ce point de vue aussi, la laïcité à la française, très hésitante entre la tradition d'indifférence à l'égard de tous les cultes et la tentative d'encourager une prise en compte de l'islam dans l'espace des valeurs républicaines, peut puiser des éléments de réflexion dans la laïcité à l'africaine.

5 Le problème est trop vaste pour que l'on prétende traiter une telle notion en entier dans une contribution comme celle-ci. L'on peut s'étonner que nous prétendions l'analyser à travers les Constitutions (Cabanis et Martin, 2010, 45-58). Par nature, ces textes ont un caractère général, intégrant tous les problèmes de société, quoiqu'historiquement concentrés sur ce qui concerne le fonctionnement des pouvoirs publics et les rapports qu'ils entretiennent. On a tendance à penser que le reste ne peut être traité que de façon allusive. Cette vision doit être nuancée⁴. Avec la montée en puissance du constitutionnalisme à la faveur de la transition démocratique, une tendance se fait jour dans la classe politique et, au-delà, au sein même de la population, pour souhaiter placer dans la Constitution tout ce qui paraît important, tous les principes susceptibles de régler les problèmes de l'heure. Servant de lieu d'accueil aux préoccupations du moment, aux revendications des groupes particuliers, les Constitutions deviennent de plus en plus longues et avec d'importants préambules, avec des déclarations de droit qui mêlent engagements, promesses et projets, droits créances et déclarations programmatiques⁵.

6 On peut donc interpréter les Constitutions non seulement comme les textes destinés à organiser la vie politique, à encadrer les jeux électoraux, ou à faciliter les transitions démocratiques, mais aussi comme un reflet de la société qu'ils prétendent régir, lieu propice pour sanctuariser les principes auxquels la population est la plus attachée. À ce titre, la laïcité trouve tout naturellement sa place dans les lois fondamentales rédigées en des termes soigneusement pesés qui marquent la révérence à laquelle les religions ont droit mais aussi les limites de

leur domaine d'intervention, tant dans la vie publique que privée. On retrouve dans certaines interdictions la trace des anciens abus commis. On exprime des craintes légitimes ou pas dans des précautions qui en révèlent l'existence. La montée en puissance des intégrismes, des intolérances se retrouve dans les prescriptions qui se multiplient. C'est à ce titre que l'étude des Constitutions africaines révèle à la fois une laïcité multiforme (I) puisqu'elle doit composer avec un respect sincère des valeurs religieuses selon des modalités variables pour chaque pays, mais aussi une laïcité protectrice contre l'intolérance (II) et plus spécialement contre tous les abus d'origine cléricale.

I. Une laïcité multiforme

- 7 Traiter de la place de la laïcité dans les Constitutions des pays africains de succession coloniale française conduit à distinguer les nations composant le Maghreb et celles occupant la partie subsaharienne du continent. Les premières ne mentionnent jamais la laïcité, les secondes s'en réclament toutes⁶. Ni les unes, ni les autres n'impliquent aucun rejet du divin. Si la laïcité est présente dans la grande majorité des textes étudiés (I.1.), elle doit s'accommoder d'une place notable reconnue aux religions (I.2.).

I.1. Le principe : l'affirmation de la laïcité

- 8 Pour ce qui est du Maghreb, il n'est pas question de laïcité dans les lois fondamentales. L'on ne saurait s'en étonner pour ce qui est du Maroc (Tozy, 1999 ; Cavatorta, 2006, 203-222), monarchie dont le roi est affirmé comme le commandeur des croyants. Dans ce pays, toutes les Constitutions qui ont encadré la vie politique depuis 1962, comportent une disposition qui, habilement et dans la même phrase, affirme à la fois la prédominance de l'islam et la liberté religieuse, en les présentant non comme deux principes contradictoires mais au contraire complémentaires, presque indissociables : « L'islam est la religion de l'État qui garantit à tous le libre exercice des cultes ». On retrouve le même libellé, plus de cinquante ans plus tard, inchangé (Azzouzi et Cabanis, 2011, 150-154). Pour ce qui est des trois autres nations qui composent le Maghreb francophone, l'on peut s'attendre

à une position un peu différente dans la mesure où les classes dominantes, notamment issues du combat pour l'indépendance, ne se réclament pas de la même légitimité ostensiblement religieuse que le royaume chérifien.

- 9 En Tunisie et bien que le président Bourguiba prenne ses distances, lors de l'indépendance, avec certaines prescriptions de la charia, surtout en ce qui concerne le statut des femmes, réclamant en outre quelque assouplissement aux prescriptions du ramadan, le texte constitutionnel de 1959 proclame, dès son premier article sur les valeurs dont se réclame le pays : « sa religion est l'islam », renvoyant à cinq dispositions plus loin la liberté de conscience et le libre exercice des cultes « pourvu qu'il ne trouble pas l'ordre public ». Ces deux affirmations demeureront inchangées sous le président Ben Ali et jusqu'à la chute de ce dernier, malgré de multiples révisions constitutionnelles entre 1965 et 2008. Le nouveau texte de 2014 reprend textuellement, de ce point de vue, la formulation ancienne (art. 1 et 6), même si disparaît la référence un peu menaçante à des risques de troubles à l'ordre public. La laïcité a été l'un des thèmes très controversés durant la longue période d'élaboration de la loi fondamentale actuelle⁷.
- 10 En ce qui concerne l'Algérie qui mène son combat pour l'indépendance au nom d'idéaux socialistes et qui se réclame de certains aspects des analyses marxistes, il est indiqué, dans tous les textes qui se sont succédé, de 1963 à 2016, dès leurs premiers articles, que « L'islam est la religion de l'État » (art. 2, 3 ou 4 selon les versions). Cette place ne fait par la suite que s'accroître ce qui se traduit, notamment, par la disparition, en 1976, d'un second membre de phrase qui contrebalançait en quelque sorte le premier : « La République garantit à chacun le respect de ses opinions et de ses croyances, et le libre exercice des cultes ». La reconnaissance de la liberté de conscience est désormais reléguée plus loin dans le texte tandis que la liberté de culte « dans le respect de la loi » ne réapparaît qu'à la faveur de la réforme constitutionnelle du 6 mars 2016 (art. 52, 53, 35, 36 et 42 selon les versions).
- 11 Quant à la Mauritanie, elle présente la double et contradictoire caractéristique d'être le pays dont la Constitution est – au moins jusqu'en 2017 – la plus proche de la V^e République française et celui

dont la vie politique en est la plus éloignée. En tout cas, les valeurs de référence sont claires dès le texte de 1959 avec la proclamation de la « République Islamique de Mauritanie » (art. 1^{er}), affirmant que la religion de son peuple « est la religion musulmane », pour ajouter aussitôt que « La République garantit à chacun la liberté de conscience et le droit de pratiquer sa religion sous les réserves imposées par la moralité et l'ordre public » (art. 2). Il n'échappe à personne qu'imposer le critère de la moralité peut ouvrir la voie à certaines dérives. De toutes façons, si le qualificatif d'islamique demeure attaché à la république jusqu'à nos jours, le membre de phrase sur la liberté de conscience et de pratique religieuse, maintenue dans le texte de 1961 et tout au long de la présidence de Mokhtar Ould Daddah jusqu'en 1978 disparaît avec les juntes militaires qui lui succèdent. En 1985, la charte constitutionnelle reconnaît la charia comme « seule et unique source de droit » (préambule), ce qui est quelque temps appliqué en droit pénal, avec des condamnations à des peines de mutilation qui, diffusées dans les médias, ne font pas très bon effet dans l'opinion publique internationale⁸ et qui, actuellement suspendues n'en demeurent pas moins comme une menace.

- 12 Les pays subsahariens se rejoignent, pour leur part, dans une référence commune à la laïcité. Ici les formules utilisées s'inspirent largement du texte français, ce qui est moins fréquent qu'on ne l'imagine volontiers. L'accusation de mimétisme est souvent invoquée à l'encontre des Constitutions africaines, ce qui est peut-être exact aux lendemains des indépendances, lorsque les pays récemment décolonisés ne disposent que d'un nombre réduit de juristes. Ce n'est plus vrai de nos jours au point que nous avons cru pouvoir parler de « mimétisme inversé » (Cabanis, 2020). Il est cependant resté quelques exceptions, des formules empruntées à l'ancienne métropole et obstinément reproduites d'une loi fondamentale à l'autre jusqu'à se retrouver, quasi inchangée, plus d'un demi-siècle plus tard. Il en va ainsi de la laïcité, ce qui est donc rare et qui révèle sans doute un attachement à cette notion fondée sur le respect de la tradition, parfois sur une réflexion novatrice. C'est dans ces conditions qu'à l'exception du texte nigérien qui se borne, comme on l'a vu et si l'on peut dire, à proclamer la séparation de l'État et de la religion (art. 3), toutes les Constitutions de l'Afrique subsaharienne reprennent plus ou moins fidèlement la première phrase du premier article de la version fran

çaise de 1958 : « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale »⁹.

- 13 Si l'on s'intéresse aux variantes parmi les adjectifs utilisés, il est plus rapide de mentionner les omissions. Ainsi la référence au caractère démocratique – valeur unanimement reconnue au moins officiellement et depuis 1990 – n'est-elle absente nulle part. *L'indivisibilité* n'est oubliée que par le Sénégal et le Togo, donc avec une fréquence qui reflète sans doute le souci de ces nouveaux États de préserver leur intégrité territoriale, attachement qu'exprime par ailleurs l'adjonction, dans près de la moitié des cas (Bénin, Cameroun, Centrafrique, Congo Brazza, Côte d'Ivoire), de la proclamation de l'*unité* du régime. Quant au qualificatif *sociale*, il n'est négligé que par le Burkina Faso et Madagascar. Ce n'est sans doute pas très révélateur d'autant que ces deux pays ont un passé progressiste marqué et puisque les droits sociaux sont partout très abondants dans d'opulentes déclarations de droits, ce qui fait défaut en France. Enfin l'adjectif *souverain* est présent en Centrafrique, au Congo Brazza, au Mali et au Tchad, revendication normale pour des nations ayant récemment accédé à l'indépendance.
- 14 Cette belle quasi unanimité ne va pas sans quelque hésitation. Si le Niger n'a pu franchir le pas et parler de laïcité mais a dû se contenter d'une formule à peu près équivalente, c'est sous la pression des oulémas, lors de la transition démocratique de 1990 et de la réunion de la conférence nationale pour la paix civile¹⁰. Au Sénégal, Abdoulaye Wade, nouveau président élu en 2000 à la faveur d'une alternance démocratique exemplaire, décide de faire rédiger une nouvelle Constitution. Il envisage d'abord de ne plus mentionner une laïcité à laquelle Senghor était attaché. Wade s'appuie ostensiblement sur la confrérie tidjane. C'est sous l'influence de la commission chargée de rédiger le nouveau texte que le terme est maintenu (Sy, 2020, 703). À Madagascar, la laïcité, présente dans la Constitution de 1992, disparaît dans le texte révisé en 2007. Cette suppression correspond à la présidence de Marc Ravalomanana qui bénéficie de l'appui des Églises tant catholique, notamment à travers ses liens avec le cardinal Razafindrandra, que protestantes. Il les favorise notamment en finançant la rénovation des lieux de culte et l'enseignement confessionnel¹¹. La laïcité réapparaît dans la Constitution de 2010¹².

I.2. La limite de la laïcité : l'évidente présence du religieux

- 15 Cette mention de la laïcité dans à peu près toutes les lois fondamentales d'Afrique subsaharienne n'implique évidemment pas une attitude unique à l'égard de la religion, ce qui contraste d'ailleurs avec le Maghreb qui, on l'a vu, se borne à une sèche reconnaissance de la liberté de croyance et de culte. Cette dernière figure très généralement dans les autres pays d'Afrique francophone. Elle est complétée par de multiples références aux divers domaines où les communautés religieuses et les institutions politiques peuvent se rencontrer, parfois s'opposer, souvent coopérer. C'est au Burkina (art. 7) et au Congo (art. 27) que les allusions à ces relations sont les plus modestes avec une brève reconnaissance de la liberté d'organiser des processions, disposition dont on ne sait – dans ces pays où existe une forte minorité catholique – si elle résulte d'une crainte héritée d'une vague réminiscence des conflits dont la France a été le théâtre après la loi de séparation de l'Église et de l'État ou de la crainte qu'avec la montée de l'islam les chrétiens soient invités à cantonner leurs cérémonies à l'intérieur de leurs édifices de culte. On verra plus loin, lors de l'examen de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle béninoise, que cette question des manifestations religieuses hors des temples, des mosquées et des églises pose des réels problèmes qui, dans le silence d'autres textes, doivent parfois être résolus à la lumière de la Constitution.
- 16 Cinq autres pays prévoient explicitement la possibilité pour les institutions religieuses d'ouvrir des établissements d'enseignement, enjeu important tant pour les musulmans que pour les chrétiens d'autant qu'en formant des jeunes on investit pour l'avenir. Le Bénin (art. 14) et le Gabon (art. 1^{er} 19^o) se bornent à autoriser l'ouverture de telles écoles¹³ sous autorisation et contrôle de l'État au Bénin, dans les conditions fixées par la loi au Gabon. Il est ajouté que des subventions publiques peuvent leur être versées. Les trois autres pays sont plus affirmatifs : l'État togolais (art. 30) « reconnaît » l'enseignement privé confessionnel ; en Côte d'Ivoire et au Sénégal, cette activité est officiellement rattachée aux communautés religieuses : elles sont autorisées à « concourir à l'éducation des enfants » en Côte d'Ivoire (art. 11),

« reconnues comme moyens d'éducation » au Sénégal (art. 22), le pays qui leur accorde la place la plus importante.

- 17 C'est le réalisme qui conduit les Constitutions à concéder aux institutions religieuses une place officielle. Si l'on tente de classer la demi-douzaine de textes qui s'y livrent, par ordre de faveurs croissantes, c'est le Tchad qu'il faut placer comme le moins généreux, voire le plus allusif, se bornant, dans le préambule, à appeler au dialogue inter-religieux et à faire l'éloge de la conférence nationale souveraine qui a notamment réuni « les autorités traditionnelles et religieuses ». On ne sait si ce rapprochement des dignitaires ecclésiastiques avec les chefs traditionnels est vraiment valorisant pour les premiers, de même que la référence aux « communautés religieuses ou philosophiques » qui se voient reconnaître par la loi fondamentale béninoise « le droit de se développer sans entraves », de régler et d'administrer leurs affaires d'une manière autonome et sans tutelle de l'État (art. 23)¹⁴. On peut en rapprocher la Guinée où « les institutions et les communautés religieuses s'administrent librement » (art. 14).
- 18 Les deux derniers pays – Madagascar et le Sénégal – sont ceux où les communautés religieuses sont les mieux traitées, le premier à cause de la place qu'y tiennent les Églises chrétiennes, notamment catholique, luthérienne, anglicane et l'Église de Jésus-Christ, le second à cause de l'influence des confréries, surtout les mourides et les tidjanes. A Madagascar et compte tenu de l'intervention des dignitaires ecclésiastiques dans l'histoire agitée de la grande île, la préoccupation principale en ce domaine est d'éviter le retour de telles situations avec une formule en forme d'engagement réciproque : « L'État et les institutions religieuses s'interdisent toute immixtion dans leurs domaines respectifs ». Pour plus de précaution, il est ajouté une disposition qui, par sa rigueur même, révèle l'influence que l'on prête aux Églises : « Aucun chef d'institution ni membre du gouvernement ne peuvent faire partie des instances dirigeantes d'une institution religieuse, sous peine d'être déchu (...) » (art. 2).
- 19 Quant au Sénégal, dans la liste des libertés publiques, une rubrique particulière est consacrée aux « Religions et communautés religieuses ». À côté de la proclamation de la « liberté de conscience et de pratiques religieuses », il est indiqué que « la profession d'éducateur religieux » est garantie, cependant « sous réserve de l'ordre pu-

blic ». Le second paragraphe porte sur les « institutions et communautés religieuses » : elles ont le droit de se développer sans entrave ni tutelle. « Elles gèrent et administrent leurs affaires d'une manière autonome ». (art. 24) Cette dernière formule qui reprend le texte béninois, est particulièrement importante dans la mesure où elle s'applique à des communautés riches et qui ont joué dans le passé et parfois encore de nos jours un rôle important, notamment lors des consultations électorales¹⁵.

- 20 Il est un domaine où la référence religieuse tient une place hautement symbolique : c'est celui du serment présidentiel. Il est prévu à peu près partout par les Constitutions (Boumakani, 2017) sauf à ce que son libellé précis soit renvoyé à la loi comme au Cameroun¹⁶. Dans près de la moitié des pays étudiés, il est prononcé « devant Dieu et le peuple », ou « devant Dieu et la Nation »¹⁷. On peut voir dans ce cérémonial qui marque avec solennité la prise de ses fonctions par le chef de l'État, une influence américaine puisqu'il n'y a guère de précédents dans les traditions africaines et que cette prestation bénéficie d'un fort relais médiatique. Pour très généralement accepté qu'il soit, ce serment pose parfois quelque problème.
- 21 Ainsi, au Bénin, pays de fortes traditions pré-coloniales, est-il ajouté à la mention « devant Dieu » l'adjonction « et aux mânes des ancêtres ». En 1996, le président Kérékou, récemment converti à la religion évangélique, se fait rappeler à l'ordre par la Cour suprême parce qu'il a omis la référence aux ancêtres : le texte du serment est une « formule sacramentelle indivisible »¹⁸. Il devra donc être prêté de nouveau en respectant scrupuleusement le contenu. Autre problème lié à une évolution du texte imposé : si, au Tchad, la Constitution ne prévoit qu'un serment « devant le peuple tchadien et sur l'honneur », il est prévu, par ordonnance¹⁹ que les ministres doivent jurer d'exercer leurs fonctions honnêtement « au nom d'Allah le tout puissant », ce que le chef de l'État présente comme un engagement efficace dans la lutte contre la corruption. Cette référence ostensible à l'islam provoque un refus de plusieurs ministres qui, finalement, obtiennent de jurer « au nom de Dieu tout-puissant ». On peut interpréter ces polémiques soit comme le signe d'une réticence à l'égard de toute référence religieuse, soit comme la preuve, du moins pour beaucoup, qu'il ne s'agit pas d'une simple formalité.

II. La laïcité, une protection contre l'intolérance

- 22 Cette laïcité qui est si largement proclamée par toutes les Constitutions de l'Afrique sub-saharienne en prenant en compte les spécificités des pays qui la composent, donc en adoptant des formes diverses, retrouve son unité, y compris par rapport à ses origines françaises (Cabanis, 2000), dans une opposition sans aucune complaisance à l'encontre de toutes les formes d'intolérance. De ce point de vue, la force obligatoire que détiennent les lois fondamentales (II.1.), du fait de leur place au sommet de l'ordre juridique interne, est complétée par l'intervention des juridictions constitutionnelles (II.2.) qui mettent en application les grands principes.

II.1. Les obstacles constitutionnels aux atteintes à la laïcité

- 23 Une première et évidente nouveauté, moins présente il y a quelques dizaines d'années, tient à l'interdiction des partis confessionnels. Elle se répand avec les Constitutions de la transition démocratique de la décennie 1990. Elle consiste en la proclamation du multipartisme comme une des conséquences de la liberté d'information et d'opinion et comme une des conditions du bon déroulement des élections et d'un fonctionnement efficace du parlementarisme. Cette situation rompt avec des décennies d'un monopartisme qui justifie le refus de toute opposition en affirmant qu'il faut rassembler les énergies et éviter tout ce qui divise. La liberté de créer librement des mouvements politiques se traduit souvent par la multiplication des petites formations (Thiam, 2015), chacune liée à une personnalité politique, destinée à soutenir sa carrière, rassemblant un nombre limité de militants d'ailleurs géographiquement concentrés.
- 24 La crainte d'encourager des divisions au sein de jeunes nations ayant récemment accédé à la pleine souveraineté, survit à la transition démocratique ce qui se traduit dans la grande majorité des Constitutions par le refus que les partis soient constitués sur une base ethnique, religieuse ou même régionaliste. Cette dernière interdiction peut surprendre ceux qui ont une opinion plutôt favorable au régio-

nalisme mais s'explique par la conviction que l'unité du peuple est un grand enjeu. L'interdiction des partis fondés sur des principes ethniques ou religieux étonne moins dans la mesure où il y a là une source de conflits meurtriers, notamment ces dernières années en Afrique, que ce soit sous forme de génocide ou de développement du terrorisme fondamentaliste.

- 25 Les formules utilisées par le constituant sont diverses, plus ou moins péremptoires. Dans cinq pays, il se borne à enjoindre les partis à se placer sous le signe du respect de la laïcité (art. 5 béninois, 31 centrafricain, 61 congolais, 28 malien et 5 tchadien). Six autres pays adoptent des formules prohibitives excluant soit une *base* religieuse ou confessionnelle (art. 52 algérien, 13 ivoirien et 7 marocain), soit *a fortiori* une *identification* à une religion (art. 3 guinéen, 7 togolais et 4 sénégalais). Il est enfin deux textes pour refuser simplement le *caractère* religieux ou confessionnel (art. 13 burkinabè et 9 nigérien)²⁰. Quelques Constitutions utilisent des formules particulières qui révèlent de façon plus ou moins claire leurs préoccupations spécifiques. À Madagascar où les Églises ont joué un rôle important, en général pacificateur ce qui n'empêche pas chez certains une réaction de méfiance, les partis sont sommés de rester éloignés tant du totalitarisme que du ségrégationnisme confessionnel (art. 14). Au Maroc, il est ajouté à la prohibition d'une base confessionnelle, l'interdiction de porter atteinte à la religion musulmane et au régime monarchique (art. 7)²¹. Enfin à Tunis où des mouvements se réclamant de l'islam sont associés à la rédaction de la Constitution, il est simplement indiqué que les « Les partis politiques, les syndicats et les associations s'engagent dans leurs statuts et leurs activités à respecter les dispositions de la Constitution et de la loi, ainsi que la transparence financière et le rejet de la violence » (art. 35).
- 26 De façon plus générale et selon des modalités dont chacun peut se réclamer, figure, le plus souvent, une formule générale sur l'égalité entre les citoyens, sans aucune exception notamment fondée sur une appartenance confessionnelle. À noter que, dans les Constitutions du Maghreb, la religion, comme source de discrimination, n'est pas explicitement mentionnée quoique parfois évoquée sous une forme allusive²². En revanche neuf textes subsahariens placent la religion comme exposant à un risque de traitement différencié, aux côtés d'autres causes comme la naissance, la race, le sexe, l'origine géogra-

phique, les opinions... et interdisent de telles pratiques²³. Les formules retenues peuvent paraître assez vagues dans leur expression dans la mesure où elles n'énumèrent pas les modalités – juridiques, financières, professionnelles, familiales, personnelles, psychologiques, etc. – que peuvent prendre ces attitudes différentes. Il ne faut pas s'y tromper : par sa généralité même, c'est un des principaux motifs de recours devant les juridictions constitutionnelles contre des textes accusés d'impliquer une discrimination voire une injustice liée à des considérations confessionnelles ou pouvant laisser supposer que l'appartenance religieuse a été prise en compte d'une façon ou d'une autre pour orienter les politiques étatiques. Nous en aurons confirmation lorsque nous traiterons de la jurisprudence des instances en charge de vérifier la conformité des textes en vigueur avec les prescriptions figurant dans la loi fondamentale.

- 27 Quelques-unes se veulent plus explicites ou plus évocatrices sur les risques encourus par les citoyens pour leur appartenance religieuse (Samb, 2005). Le préambule camerounais exclut que quiconque puisse être inquiété en raison de ses croyances en matière religieuse. Le Congo (art. 24) interdit aussi bien l'usage de la religion à des fins politiques que l'embrigadement des consciences et le fanatisme religieux. La Côte d'Ivoire (art. 10 et 12) prohibe toute propagande incitant à la haine religieuse, ainsi que toute persécution infligée pour des convictions religieuses. Le Mali (art. 12) reprend cette dernière interdiction. Le Tchad (art. 59) exclue que l'on puisse se prévaloir de sa religion pour se soustraire à une obligation dictée par l'intérêt général. On retrouve ici les pays du Maghreb et d'abord la Tunisie (art. 6) où il est enjoint à l'État d'assurer la neutralité des mosquées et des lieux de culte de toute exploitation partisane. Il est également précisé que l'État s'engage à diffuser les valeurs de modération et de tolérance, à protéger le sacré et à empêcher qu'on y porte atteinte. Il s'engage également à prohiber et empêcher « les accusations d'apostasie, ainsi que l'incitation à la haine et à la violence et à les juguler ».

II.2. La protection jurisprudentielle des règles de laïcité

- 28 L'efficacité des normes constitutionnelles dépend évidemment de la capacité des juridictions constitutionnelles à en imposer le respect.

Ce qui paraissait complètement invraisemblable à l'époque des préto-rianismes progressistes il y a un demi-siècle et encore fort aléatoire lors de la transition démocratique des années 1990 est devenu une réalité, plus ou moins marquée selon les pays (Böckenförde, Kanté, Ngenge et Prempeh, 2016). C'est actuellement la Cour constitutionnelle du Bénin qui montre la plus forte autorité d'autant qu'avec des règles de saisine largement ouvertes, elle est conduite à rendre un nombre considérable de décisions : plus de 3 000 depuis 1991 en matière de contrôle de constitutionnalité. Les autres juridictions en charge de vérifier la conformité des lois ont été, jusqu'à présent, moins actives mais, avec la généralisation du contrôle par voie d'exception, leurs interventions sont de plus en plus nombreuses. Pour l'instant, ces dernières concernent plutôt les problèmes institutionnels et administratifs dans la mesure où ce sont surtout des hommes politiques et des agents publics qui saisissent le juge. Pour ce qui est de la laïcité, il n'est pas dans la tradition des dignitaires ecclésiastiques de régler leurs litiges devant les juridictions laïques, même lorsqu'il s'agit de conflits opposant des confessions différentes. Sans doute apprendront-ils à utiliser davantage cette voie de droit, de même que les plaideurs, souhaitant ne pas se voir appliquer une loi qui ne leur est pas favorable (Holo, 2009).

- 29 Finalement, la seule prise de position que nous ayons trouvée en provenance d'une Cour constitutionnelle et concernant la laïcité, en dehors du Bénin, est une décision de la Haute cour constitutionnelle de Madagascar, à la suite d'une requête de mise en accusation à fin de déchéance dirigée contre le chef de l'État Rajaonarimampianina. Parmi les accusations articulées contre lui figure notamment le fait d'avoir violé l'article 2 de la Constitution sur la laïcité. Il lui est reproché d'avoir confié au Conseil œcuménique des Églises chrétiennes de Madagascar, au FFKM, le soin de mener le processus de réconciliation nationale et d'en avoir cautionné les résultats en signant la résolution finale des travaux. Dans la mesure où c'est le Conseil de réconciliation malagasy, le FFM, qui est « dépositaire de cette mission », l'en avoir dépossédé constitue une autre violation de la Constitution, de l'article 168 qui évoque le FFM. La Haute cour ne paraît pas convaincue par cette argumentation et se borne à constater sobrement que cet aspect de la politique présidentielle ne constitue « pas une violation grave de la constitution »²⁴. On peut y voir le signe d'une volonté de

la juridiction d'éviter une instrumentalisation de la laïcité, mise au service des stratégies politiques de l'opposition au chef de l'État.

- 30 C'est donc la Cour constitutionnelle du Bénin qui fournit un échantillon (Aivo, 2017) que l'on peut supposer représentatif des types d'affaires susceptibles d'être liées à la laïcité : une dizaine dont la plus grande partie concerne, comme il a été dit plus haut, des plaintes de la part de responsables religieux qui considèrent n'avoir pas été traités de façon équitable dans le cadre des activités liées à leur culte. Sans doute sera-ce à l'avenir et dans d'autres pays où ces procédures se développeront, la principale source d'intervention au titre de la laïcité garantie par la Constitution. S'il est cependant une spécificité béninoise, c'est dans la place qu'occupent les rites traditionnels en liaison avec le vodou et s'appuyant sur un réseau très dense de rois locaux.
- 31 La Cour évite généralement de prendre parti entre confessions rivales, sauf si les faits sont avérés et notamment s'il s'agit de conflits entre les populations locales et les tenants des religions occidentales. Il en va ainsi lorsque les représentants de la « Très sainte Église de Jésus-Christ de la mission » se plaignent qu'au retour d'une de leur célébration, la population d'Abomey ait molesté leurs fidèles sans que la police ni la gendarmerie n'interviennent de quelque façon que ce soit pour les protéger. Au surplus, lorsque l'Église a voulu faire intervenir ses « agents du maintien de l'ordre », ils ont été arrêtés et maltraités. Les plaignants invoquent les articles 17, 18 et 25 de la Constitution qui garantissent notamment la liberté de cortège. Sur la réponse des responsables de la police et de la gendarmerie selon lesquelles les fidèles de l'Église se sont mal comportés et ont insulté les croyances traditionnelles et que certains de ses membres étaient lourdement armés, la Cour se borne à constater que la célébration n'a pas été perturbée, que tout s'est passé après qu'elle ait été terminée, donc que Constitution n'a pas été violée (décision DCC 17-093 du 4 mai 2017)²⁵.
- 32 Il est une autre occasion, moins dramatique, où les cultes traditionnels sont traités avec bienveillance. Il en va ainsi lorsque le roi de Tandou fait l'objet d'une plainte pour avoir envoyé ses émissaires demander aux paysans une cotisation de 500 F et des tubercules d'igname pour une fête : la Cour considère que ce n'est pas contraire

à la Constitution puisqu'il s'agit d'une souscription volontaire (décision DCC 13-021 du 14 février 2013). Autre exemple, avec une décision moins favorable : sur plainte contre un chef féticheur qui fait obstacle à l'accès au lac Ahémé, il est répondu par la Cour que cette interdiction de pêcher pendant les sept jours qui suivent les offrandes aux fétiches du lac²⁶ est contraire aux articles 2 et 23 de la Constitution qui traitent respectivement de la laïcité et de la liberté de culte (décision DCC 04-106 du 4 novembre 2004). L'attitude de la Cour est différente lorsque l'argument de l'ordre public est invoqué : l'imam de la mosquée de Madina à Parakou s'étant plaint de ne pas être autorisé à prier dans sa mosquée le jour du Ramadan et de la Tabaski, le ministre de l'Intérieur et le chef de la circonscription de Parakou répliquent que cette décision répond à des menaces à l'ordre public, ce que la Cour approuve²⁷ (décision DCC 98-048 du 15 mai 1998).

33 Dans certains cas, la Cour renonce à se prononcer seulement à partir de dossiers et décide de se déplacer pour se faire une idée personnelle des problèmes qui se posent. Ainsi, sur plainte d'un abbé et d'un groupe de chrétiens contre les adeptes de Zangbéto de Dekanmé, dans la sous-préfecture de Sô-Ava, la Cour constitutionnelle du Bénin envoie une délégation à Abomey Calavi pour constater s'il est vrai que les partisans du culte Zanbéto veulent obliger les catholiques de Houèto à se plier à leurs rites initiatiques, ont molesté ceux qui s'y refusaient et ont fermé leur chapelle. La décision de la Cour est sans ambiguïté : ces pratiques sont contraires à la liberté de culte et de religion, décision qui est signifiée aux plaignants, aux responsables du culte Zangbéto, aux maires et aux commandants des brigades de gendarmerie de Sô-ava et d'Abomey-Calavi (décision DCC 03-049 du 14 mars 2003).

34 Enfin, ultime manifestation de détermination de la Cour : elle n'hésite pas à rappeler à l'ordre les ministres, fût-ce sur leur simple déclaration. Elle entend protéger les cultes traditionnels dans leurs manifestations habituelles. Une déclaration du ministre de la Justice a suscité des protestations. Dans sa simplicité, la phrase paraît à première vue anodine : « Nos rues ne peuvent plus être exposées à l'expression de la foi ». En fait, beaucoup l'interprètent comme une menace pour les cortèges que les tenants du vodou ont l'habitude d'organiser. C'est en vain que le ministère accumule des arguments fondés sur le décret n° 2015-016 du 29 janvier 2015 concernant les modalités d'occupation

du domaine public. La Cour considère que cette déclaration peut être assimilée à une interdiction absolue qui est contraire à la liberté de culte. Les partisans du vodou peuvent être autorisés à occuper temporairement le domaine public à condition qu'il existe une voie de substitution par laquelle le public pourra circuler (décision DCC 17-225 du 7 novembre 2017²⁸).

- 35 On ne doit pas s'y tromper. Il est des cas où la Cour se garde de trancher. Ainsi évite-t-elle de prendre parti dans le cas d'un conflit entre membres d'une même religion, par exemple entre deux pasteurs de l'Église union renaissance d'hommes en Christ, différend qui entraîne un certain nombre de désordres et conduit le sous-préfet à prendre un arrêté de suspension provisoire des activités de cette Église et de fermeture provisoire de ses paroisses. La Cour qui, là encore s'est transportée sur les lieux, refuse de statuer sur les plaintes réciproques des deux pasteurs et approuve l'arrêté du sous-préfet (décision DCC 03-028 du 27 février 2003). Autre exemple : un chef traditionnel dénonce un maire à propos de la désignation d'un roi. Réponse de la Cour : cela relève du contrôle de légalité. Elle se considère donc incompétente (décision DCC 07-134 du 18 octobre 2007²⁹). Troisième exemple : un collectif de responsables du culte vodou se plaint de la tenue d'une cérémonie royale inhabituelle. La Cour déclare la demande irrecevable. Les termes employés révèlent l'agacement de la Cour qui proteste n'avoir pas vocation à « apprécier des faits d'injures, de menaces, de vol de poulets, de bris de portes » (décision DCC 04-059 du 28 février 2004)³⁰. Cette référence au « vol de poulet » comme limite à la compétence de la Cour mérite de rester dans les mémoires comme l'écho lointain à la règle romaine *De minimis*.

Conclusion

- 36 Chaque nation est fondée à élaborer sa propre définition des concepts qu'elle utilise dans sa loi fondamentale. On a trop répété, parmi les pays utilisant le français, qu'il s'agissait d'une langue que nous avons en partage pour refuser à quiconque d'ajouter des termes, d'en faire évoluer d'autres, éventuellement de compléter ou de nuancer des significations, sans autre limite que celles qui naissent du souci de continuer à se comprendre en parlant à peu près de la même

chose avec les mêmes mots. Au surplus les Constitutions sont trop liées à la souveraineté nationale pour qu'il soit possible de les soumettre à quelque intervention extérieure que ce soit, y compris en matière de terminologie. Nous ne sommes pas dans le domaine du droit international avec la généralisation du système consistant à faire précéder les traités d'un abondant glossaire pour être sûr de bien s'entendre sur les termes utilisés.

37 Dans ces conditions, nul ne peut s'étonner que la laïcité brandie par les uns et par les autres soit comprise de façon variée, en fonction des frontières franchies. Ce numéro de la *Revue internationale des francophonies* doit permettre d'en préciser les diverses acceptions. À s'en tenir aux Constitutions puisque c'est l'aspect que nous avons choisi de privilégier, plusieurs auteurs ont proposé de caractériser les spécificités de la notion de laïcité selon les pays en y ajoutant un adjectif. Ainsi a-t-on parlé de laïcité « personnalisée » ou « instrumentalisée » à propos de la Tunisie de Bourguiba par opposition laïcité « militante » en honneur en Turquie sous Atatürk (Bakir, 2016, 39-56). Pour ce qui est de Madagascar, certains parlent d'une laïcité « contextuelle », ouverte, conciliant la neutralité de l'État et la prise en compte du rôle de la religion dans la société, évidemment distincte de la laïcité occidentale (Bhargava, 2007). S'agissant du Sénégal, la formule laïcité « compréhensive » est utilisée, refusant toute idéologie de combat, excluant toute hostilité aux Églises chrétiennes et à l'islam (Sy, 2017, 200). D'une façon générale, les Constitutions d'Afrique subsaharienne paraissent placées sous le signe d'une laïcité « diluée », par opposition à la laïcité « confessionnelle » des nations composant le Maghreb (Dzouma-Nguelet, 2013, 128-134). Par rapport à la France, une coupure absolue entre les autorités étatiques et confessionnelles ne paraît pas concevable en Afrique. Dans les pays de l'Europe latine, la place de l'Église catholique, avec son organisation centralisée, garantit des institutions religieuses contrôlées et où les éléments les plus exaltés sont promptement rappelés à l'ordre si bien que les pouvoirs publics ne peuvent guère s'en préoccuper. Un autre genre d'équilibre semble souhaitable en Afrique.

38 Les cultes anciens s'appuient sur un réseau de chefs traditionnels que les régimes nés de l'indépendance auraient voulu affaiblir, sinon éliminer dans leur rôle social. Ils ont prouvé leur résilience et, un demi-siècle plus tard, nul ne peut nier l'attachement que leur portent les

populations, à des degrés variables et au moins dans les campagnes. Les institutions officielles, les représentants du gouvernement hors de la capitale, l'administration d'une façon générale font désormais une place à ces pouvoirs traditionnels qui se montrent tout prêts à collaborer et qui mêlent légitimité religieuse et adhésion populaire. Ils apportent leur appui aux dirigeants. Ils jouent un rôle dans les élections en influençant une partie du corps électoral. Ils bénéficient en contrepartie d'une place plus ou moins importante dans la gouvernance publique. À leur égard, la séparation du religieux et du politique n'a pas grand sens. Elle n'est donc souhaitée par personne et les Constitutions officialisent progressivement cette reconnaissance du rôle des chefs traditionnels.

- 39 L'expansion de l'islam qui, dans le cadre d'un mouvement séculaire, progresse vers le sud du continent, ne va pas dans un sens différent, quoique les raisons ne soient pas les mêmes mais liées aux valeurs inspirées du Coran, telles que l'interprètent la majorité des oulémas. Ils comptent sur les autorités en charge de diriger le pays pour imposer leurs valeurs, même si l'ambiance majoritaire n'est pas à l'intolérance et si l'islam africain coexiste volontiers avec les autres religions. L'irruption de l'intégrisme et des mouvements terroristes semble rendre plus nécessaire encore un contrôle de l'État pour éviter les dérapages. Les autorités religieuses officielles sont invitées à collaborer avec le gouvernement car elles paraissent la principale force capable de faire obstacle à la montée de l'islamisme. En contrepartie, il est fait des concessions aux règles inspirées de la charia, notamment dans le cadre de la révision des Codes adoptés dans les premiers temps de l'indépendance, très inspirés des textes en vigueur à l'époque dans l'ancienne métropole, mal adaptés aux sociétés africaines et, de toutes façons, actuellement dépassés. Là encore l'on ne saurait imaginer une stricte séparation de l'État et de la religion³¹. Les Constitutions constatent la place des confréries là où elles sont présentes.
- 40 Pour ce qui est des religions chrétiennes et bien qu'elles aient l'habitude d'évoluer en Europe dans un système de gouvernement plus ou moins placé sous le signe de la laïcité, elles sont parfois conduites à se mêler au débat politique. Déjà, lors des combats pour l'indépendance, elles s'y associent ce qui les dédouane, dans une certaine mesure, de la suspicion liée à leur origine occidentale. Par la suite, les

Églises catholique et protestantes demeurent comme un recours auquel il est fait appel lorsqu'il apparaît nécessaire de mettre en œuvre un processus de réconciliation nationale. Elles sont représentées dans le cadre des conférences nationales qui permettent de passer des prétorianismes progressistes des années 1980 à la transition démocratique des années 1990 (Bédard-Saint-Pierre, 2006). Par la suite, elles sont souvent sollicitées d'intervenir en cas de crise majeure. Ainsi beaucoup semblent oublier le principe de séparation des Églises et de l'État.

- 41 Dans ces conditions, la laïcité pourrait apparaître comme fort menacée en Afrique, notamment francophone, et sans doute l'est-elle avec la montée des religions dans ce continent, et d'ailleurs à peu près partout dans le monde. Pour autant, elle a des défenseurs qui souhaitent garantir sa pérennité. Certains ont suffisamment confiance dans la force des Constitutions pour s'en remettre à elles en y introduisant une disposition interdisant de la remettre en cause dans le cadre d'une procédure de révision de la loi fondamentale. C'est le cas dans neuf des pays subsahariens de succession coloniale française³². Une telle disposition ne suffit pas pour être assuré que la laïcité restera présente pour toujours dans ces pays : on sait la fragilité de ces barrières de papier, même s'il s'agit du texte se situant au niveau le plus élevé de l'ordre juridique interne. Pour autant, il est révélateur tant de l'attachement à ce principe que de la confiance dans cette garantie que la majorité des nations objets de notre étude se soit ralliée à cette précaution. Il n'est jusqu'à ses adversaires pour croire en son efficacité comme en témoigne l'opposition qu'a suscitée la proposition de Macky Sall de l'introduire dans la Constitution sénégalaise, au point de le faire renoncer à ce projet. La laïcité n'est donc pas un enjeu insignifiant en Afrique et elle dispose de défenseurs nombreux et ardents³³.

BIBLIOGRAPHY

Aïvo F.J. (2017), « Le juge et les droits fondamentaux. Retour sur un quart de siècle de jurisprudence (trop active) de la Cour constitutionnelle du Bénin »,

dans Hahadzi-Nonou K., Kokoroko D., Kpodar A. et Aïvo F. J. (dir.), *Démocraties en questions. Mélanges en l'honneur du professeur Théodore Holo*, Toulouse,

Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, p. 445-486.

Azzouzi A. et Cabanis A. (2011), *Le néo-constitutionnalisme marocain à l'épreuve du printemps arabe*, Paris, L'Harmattan.

Bakir M. (2016), *Laïcité et religion en Tunisie*, thèse en lettres, Strasbourg, Université de Strasbourg.

Bédard-Saint-Pierre N. (2006), « Les prélats africains et les tentatives de démocratisation au début de la décennie 1990 », *Social Compass*, vol. 53, n° 4, décembre, p. 467-478.

Bencheikh G. (2019). « De la laïcité », dans La Morena F. de (dir.), *Laïcité : une question de frontière(s)*, Paris, LexisNexis, p. 35-48.

Bhargava R. (2007), « La spécificité de la laïcité indienne », *Critique internationale* n° 35, vol. 2, p. 127-147.

Böckenförde M., Kanté B. Ngenge Y. et Prempeh H.K. (2016), *Les juridictions constitutionnelles en Afrique de l'ouest. Analyse comparée*, Stockholm-Munich, IDEA-Fondation Hans Seidel.

Du Bois de Gaudusson J. (1993), « Rapport de synthèse », dans Roussillon H. (dir.), *Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique*, Toulouse, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse.

Boumakani B. (2017), « Le serment constitutionnel du chef de l'État en Afrique francophone », dans Hahadzi-Nonou K., Kokoroko D., Kpodar A. et Aïvo F. J. (dir.), *Démocraties en questions. Mélanges en l'honneur du professeur Théodore Holo*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, p. 49-68.

Bouvet L. (2019), *La nouvelle question laïque*, Paris, Flammarion.

Cabanis A. (2009), « De la laïcité à la française à la laïcité proclamée par les Constitutions de l'Afrique francophone », dans Badji M. et Devaux O. (dir.), *Droit, religion et politique (Droit sénégalais, n° 8)*, p. 26-31.

Cabanis A. (2019), « Constitutions africaines et française : mimétisme inversé ou dialogue des constitutionnalismes francophones ? » dans *Les transformations de l'État. Mélanges en l'honneur de Babacar Gueye*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, p. 121-141.

Cabanis A. et Martin M. L. (2010), « Le nouvel enjeu religieux », *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Bruxelles, Bruylant, p. 43-58.

Cavatorta F. (2006), « Civil society, Islamism and Democratization : the Case of Morocco », *Journal of Modern African Studies*, vol. 44, n° 2, juin, p. 203-222.

Chrétien J.-P. (1993), *L'invention du religieux en Afrique*, Paris, Khartala.

Constantin F. et Coulon C. (dir.) (1997), *Religion et transition démocratique en Afrique*, Paris, Karthala.

Diallo A. (2018), « L'implication et la position des guides religieux dans la campagne électorale au Sénégal », *Légitimité et élection en Afrique Francophone (Revue sénégalaise de droit et science politique n° 14)*, p. 277-306.

Dzouma-Nguelet H.M. (2013), « Constitution et religion en Afrique », *Nouvelles Annales africaines*, p. 109-150.

- Gueye B. et Ndior M. (2009), « Politique et religion au Sénégal : le Ndiguël », dans Badji M. et Devaux O. (dir.), *Droit politique et religion (Droit sénégalais, n° 8)*, p. 183-201.
- Holo T. (2009), « Emergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs, La démocratie en Afrique*, n° 129, p. 101-114.
- Kouassigan G. A. (1966), *L'homme et la terre*, Paris, ORSTOM, Berger-Levrault, série « L'homme d'Outre-Mer ».
- Ly I. (2019), « L'identification des relations entre le pouvoir et le sacré dans les programmes de société », dans Badji M., Diop A. A. et Ngom P. (dir.), *La trace et le sentier. Mélanges dédiés au professeur Dominique Sarr*, Dakar, CREDILA-L'Harmattan, p. 458-461.
- Monembou C. (2019), « Dieu dans les Constitutions africaines. Réflexion sur la place du divin dans le nouveau constitutionnalisme des États d'Afrique noire francophone », dans Badji M. et Tall S. (dir.), *Les transformations de l'État. Mélanges en l'honneur de Babacar Gueye*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole.
- Monteillet S. (2002), « L'islam, le droit et l'État dans la constitution mauritanienne », *L'Afrique politique 2002*, p. 69-100.
- Ponthoreau M.-C. (1994), *La reconnaissance des droits non-écrits par les Cours constitutionnelles italienne et française. Essai sur le pouvoir créateur du juge*, Paris, Economica, Coll. « Droit public positif ».
- Randrianja S. (2002), « Madagascar, FFKM ans Politics », Actes de la conférence Non-State Actors as Standard Setters : Erosion of the Public-Private Divide, Bâle, Basel Institute of Governance, 8-9 février 2002.
- Samb D. (2005), *Comprendre la laïcité*, Dakar, NEAS.
- Sounaye A. (2011), « L'Islam au Niger : éviter l'amalgame », *Revue humanitaire*, n° 28, disponible sur : <http://journals.openedition.org/humanitaire/1023>, consulté le 01/11/2019.
- Sy D. (2017), « État et religion au Sénégal : la laïcité en questions. Quelle pertinence pour le Sénégal ? », dans Hahadzi-Nonou K., Kokoroko D., Kpodar A. et Aïvo F. J. (dir.), *Démocraties en questions. Mélanges en l'honneur du professeur Théodore Holo*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, p. 191-210.
- Sy D. (2019), « En hommage au professeur Babacar Gueye. Retour sur la Constitution du 22 janvier 2001 », dans Badji M. et Tall S. (dir.), *Les transformations de l'État. Mélanges en l'honneur de Babacar Gueye*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, p. 695-709.
- Thiam A. R. (2015), « Bonne gouvernance et multiplicité des partis politiques en Afrique subsaharienne », *Annales africaines*, vol. 1, p. 1-26.
- Thioune M. M. (2018), « La rationalisation des partis politiques au Sénégal », dans Badji M. et Diop E. H. O. (dir.), *Mélanges en l'honneur du juge Kéba Mbaye. Administrer la justice, transcender les frontières du droit*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, p. 695-704.
- Tozy M. (1999), *Monarchie et islam politique au Maroc*, Paris, Presses de Sciences Po.

Tsiarify L.S.A. (2013), « L'imbrication du politique et du spirituel à Madagascar : un défi pour la laïcité », *Chrétiens et sociétés XVI^e – XXI^e siècles*, vol. 20, p. 173-190.

NOTES

1 Quelle que soit son importance pour la compréhension de la conception française de la laïcité, cette histoire ne doit pas être imposée au reste du monde francophone. Cf. la déclaration radiodiffusée de Mgr Bernard Yago, archevêque d'Abidjan le 13 novembre 1960 : « Comme le terme de laïcité nous vient de la France, il n'est pas sans ambiguïté car il est alourdi d'une signification historique qui risque d'en déformer le sens et qui est étranger à l'histoire millénaire de l'Afrique ».

2 Laurent Bouvet souligne non seulement l'abandon de la laïcité par une partie de la gauche française, mais également sa récupération par certaines personnalités de droite (la « laïcité positive » de Nicolas Sarkozy) et jusqu'au sein du Front national. Ce double mouvement s'expliquerait par un phénomène unique : l'émergence de l'islam comme religion française majeure (Bouvet, 2019).

3 Expression de l'indignation de nombre d'Africains à l'idée que les musulmans et les chrétiens puissent refuser au panthéisme de leurs ancêtres le nom de religion, l'assimilent à des superstitions et prétendent même qu'ils n'avaient pas l'idée de Dieu : Kouassigan, 1966.

4 Cyrille Monembou indique : « il y a entre la Constitution et le divin, une proximité voire une complémentarité qui rend intéressante toute étude sur la place de Dieu dans les textes constitutionnels » (Monembou, 2020, 419-420).

5 Jean du Bois de Gaudusson propose la notion de *déclarations de droits programmatiques*, mêlant droits au sport, à la santé, à la culture..., trop ambitieuses pour que les pouvoirs publics puissent les satisfaire tous, ce qui en affaiblit la force obligatoire (Du Bois de Gaudusson, 1993).

6 À l'exception du Niger qui, en revanche, proclame hautement le principe de séparation de l'État et de la religion et en fait même une règle insusceptible de révision constitutionnelle. On y reviendra.

7 En août 2018, le président tunisien Béji Caïd Essebsi ose affirmer publiquement : « La religion, le Coran et ses versets ne nous concernent pas. Nous n'agissons que dans le cadre de la Constitution. Dire, dans ce contexte,

que la Tunisie possède une référence religieuse est une grave erreur ». Il annonce même son intention de remettre en cause la règle prévoyant que les femmes sont moins bien traitées que les hommes dans le cadre des successions. Il décède le 25 juillet 2019.

8 C'est sous le président Ould Haidalla qu'est promulguée une série de Codes qui intègrent nombre de dispositions de la Charia (Monteillet, 2002, 69-100). L'article 10 de la Constitution actuelle affirme « la liberté d'opinion et de pensée ; la liberté d'expression ; la liberté de réunion ».

9 Art. 2 béninois, 31 burkinabè, 1^{er} camerounais, 24 centrafricain, 1^{er} congolais, 30 ivoirien, 1^{er} guinéen, 1^{er} malgache, 25 malien, 1^{er} sénégalais, 1^{er} tchadien et 1^{er} togolais

10 Se développe alors une réflexion sur la défense de l'identité religieuse du pays que certains considèrent comme menacée par la laïcisation anti islamique (Sounaye, 2011).

11 Les musulmans se voient aussi reconnaître une place dont témoigne la prise en compte de leurs fêtes religieuses (Randrianja, 2002).

12 Sur le rôle du Conseil des Églises chrétiennes : Cabanis, Martin, 2010, 47, n° 64 ; Tsiarify, 2013.

13 Ces articles précisent qu'un enseignement religieux peut être dispensé dans les établissements publics et que les institutions privées peuvent aller jusqu'au niveau universitaire. Par ailleurs, il est parfois indiqué que l'enseignement public doit être laïc, ainsi au Mali (art. 18) et au Tchad (art. 38).

14 On peut rapprocher cette disposition de l'importance de la franc-maçonnerie, notamment au Bénin.

15 Au Sénégal et depuis l'indépendance, les dignitaires des confréries ont pris l'habitude de donner des consignes de vote, des ndiguël. Très suivies jusque dans les années 1980, ces injonctions ont perdu de leur force avec une plus grande prise de conscience par les électeurs de leurs droits, avec des élections plus disputées et aux résultats moins prévisibles, enfin avec des consignes contradictoires données par les dignitaires religieux. En mars 2000, juste après son élection, le président Wade est allé s'incliner devant le khalife général de mourides, initiative qui a été diversement appréciée (Gueye et Ndior, 2009 ; Diallo, 2018).

16 Art. 7 camerounais. La loi prévoit que la question est posée par le président de l'Assemblée nationale pour un serment « devant Dieu et les hommes » : le président répond « je le jure ».

17 Art. 90 algérien (qui ne se réfère pas au peuple), 55 béninois, 38 centrafricain, 48 malgache, 37 malien, 50 nigérien, 37 sénégalais, 75 tchadien, 64 togolais et 59 tunisien (qui, à ce niveau, ne se réfère pas non plus au peuple).

18 Bénin DCC 96-017 du 5 avril 1996 La décision de la Cour constitutionnelle du Bénin d'enjoindre Kérékou de renouveler sa prestation de serment a une suite inattendue. En 2016, Irénée Adje a saisi la Cour parce que le président Talon vient de prêter serment en invoquant « les mânes *de nos ancêtres* ». Sagement, la Cour considère qu'il n'y a pas là de modification *substantielle* du texte imposé par la Constitution (décision DCC 16-088 du 16 juin 2016).

19 Ordonnance n° 013/PR/2018. Ce texte présenté comme proposé par le Conseil supérieur des affaires islamiques et comme adopté dans le cadre de la politique de Deby consistant à s'appuyer sur l'islam, se heurte à certaines réticences de la Conférence épiscopale et des Missions évangéliques du Tchad.

20 Un problème tient à ce que, s'il est possible de contrôler et éventuellement d'imposer l'absence de référence religieuse dans le programme d'un parti en cours de création, il est beaucoup plus difficile de le sanctionner lorsqu'il se réclame de la religion après plusieurs années d'existence et lorsqu'il remporte des succès électoraux. Sur la timidité du contrôle exercé par l'administration sur le fonctionnement des partis politique : cf. Thioune, 2018.

21 La Constitution de 2011 marque une évolution dans la présentation du caractère religieux de la fonction royale : il demeure le *commandeur des croyants*, il continue à bénéficier de l'*inviolabilité* mais n'est plus qualifié de *sacré* (Azzouzi et Cabanis, 2011, 138-141).

22 L'article 21 tunisien ne mentionne pas les causes de discriminations. L'art. 32 algérien évoque, aux côtés de la naissance, de la race, du sexe, de l'opinion, « toute autre condition ou circonstance personnelle ou sociale ».

23 Art. 1^{er} burkinabè, 15 congolais, 6 centrafricain, préambule malgache, 2 malien, 8 nigérien, 5 sénégalais, 14 tchadien et 2 togolais.

24 Décision n° 24-HCC/D3 du 12 juin 2015 de la Haute cour constitutionnelle de Madagascar.

25 La Cour indique cependant que les forces de l'ordre ont violé l'art. 18 al. 1^{er} de la Constitution qui interdit la torture ainsi que les sévices ou traite-

ments cruels, inhumains ou dégradants, rappel qui vise les coups portés aux agents du maintien de l'ordre de l'Église de Jésus-Christ.

26 La Cour soutient « que cette interdiction doit s'analyser comme une façon pour les adeptes des fétiches sus-cités d'imposer leurs croyances et pratiques religieuses à toute la population faite d'animistes, de chrétiens évangéliques et catholiques... ; qu'aucun argument, encore moins celui tiré de la survie de la population et de la rareté des poissons dans le lac, ne peut justifier de tels comportements sur un lac qui, au demeurant, est un bien public ».

27 Il s'agit en l'occurrence d'un conflit entre musulmans de Madina et ceux de Kabassira et Kadira à Parakou. Sur les rapports entre l'ordre et la religion dans les sociétés africaines : Ly, 2019.

28 Cette décision fournit à la Cour constitutionnelle l'occasion de prendre une position très travaillée et nuancée sur la place des diverses confessions : « Il convient de faire remarquer que la gestion que les Béninois attendent de leurs responsables et surtout les fidèles, c'est de respecter le sacré, d'éviter d'avilir la foi et la louange faite au créateur. La foi en Dieu, qui conduit et justifie l'engagement des autorités politico-administratives aux côtés de leurs concitoyens, les incline à respecter les convictions et pratiques religieuses saines, celles qui, dans l'Islam, les religions chrétiennes, traditionnelles et autres, élèvent le croyant et le rapprochent de son créateur. Ces convictions et ces pratiques sont nécessairement porteuses de paix, d'amour et de tolérance dans la société. De ce point de vue, elles concourent à la stabilité de l'État. Ceci dit, les idoles et fétiches qui seraient sur des espaces publics, y étaient avant la construction des infrastructures. Et par respect à la foi et dans la mesure où leur présence ne gêne pas la libre circulation et la sécurité des citoyens, ces fétiches et idoles n'ont pas été détruits. Ceci ne peut être interprété comme une préférence des pouvoirs publics pour cette religion par rapport à d'autres. » On peut voir dans ce texte une sorte d'arrêt de principe sur la place des religions.

29 « Considérant qu'il résulte des éléments du dossier que deux collectivités sont entrées en conflit dans le processus de désignation d'un nouveau chef traditionnel à Savè ; que c'est pour prévenir les troubles à l'ordre public et préserver la paix sociale que le Maire de la localité a pris cette mesure d'interdiction provisoire ; qu'à cet effet, il est habilité à prendre des dispositions utiles pour prévenir des incidents pouvant engendrer des affrontements ».

30 La formule sur le fait que la Cour constitutionnelle n'a pas à s'occuper de vols de poule rejoint sous une forme heureusement imagée la crainte de nombre de constitutionnalistes face au risque de développement d'une micro-constitutionnalité (cf. par exemple Ponthoreau, 1994, 61).

31 Arguments utilisés par ceux qui nient une médiocre adéquation entre islam et laïcité : « L'idéal de la laïcité est celui de l'égalité entre tous les citoyens, de la liberté, notamment de conscience, et surtout de la garantie de l'exercice du culte ; croire ; ne pas croire ; pouvoir changer de religion. Aucun être sérieux ne peut aller à l'encontre d'un tel idéal. Or les croyants sont censés être des êtres censés ! (...) nous avons la faiblesse d'oser affirmer que parmi les trois traditions religieuses du monothéisme abrahamique, celle qui en principe devrait s'adapter le mieux à l'espace laïque serait bien l'islam ! (...) C'est que l'absence d'une structure cléricale centrale pour la religion islamique la rend *de facto* laïque aux sens étymologique ou théologique » (Bencheikh, 2019, 41).

32 Art. 156 béninois, 240 congolais, 178 ivoirien, 101 centrafricain, 154 guinéen, 118 malien, 136 nigérien (qui comme on l'a vu préfère parler de séparation de l'État de la religion plutôt que de laïcité), 227 tchadien et 144 togolais.

33 En mars 2016, le président Macky Sall propose une révision par référendum prévoyant notamment les principes intangibles qu'aucune révision future ne doit remettre en cause (art. 103). Le projet primitif intègre la laïcité parmi les valeurs ainsi protégées ce qui va susciter toutes sortes d'interrogation sur les arrière-pensées que pourrait révéler une telle adjonction. Certains vont jusqu'à supposer que l'on va s'appuyer là-dessus pour supprimer la répression pénale contre l'homosexualité. Résultat : le mot « laïcité » disparaît de la proposition référendaire qui va réunir une large majorité des votants.

ABSTRACTS

Français

Si les Constitutions des pays du Maghreb ne mentionnent pas la laïcité mais se contentent d'affirmer la liberté d'opinion, en revanche les lois fondamentales de l'Afrique subsaharienne mentionnent toutes cette notion, quoiqu'avec des significations diverses dans la mesure où il n'est pas question d'instaurer une séparation stricte des religions et de l'État comme avec la laïcité à la française. Les communautés religieuses se voient reconnaître une autonomie et même une place officielle, y compris en matière d'ensei-

gnement. La référence à Dieu est fréquente, notamment dans le serment prêté par le président. Pour autant, il existe une crainte de l'irruption du religieux, sous sa forme extrémiste, dans le débat politique. L'interdiction des partis liés à une confession témoigne de cette méfiance. Il est hautement affirmé que l'appartenance religieuse ne doit pas entraîner de discriminations. C'est sur ce dernier aspect que se focalisent nombre de recours que les citoyens adressent aux juridictions constitutionnelles en invoquant la loi fondamentale. S'y ajoutent des plaintes liées aux obstacles à certaines manifestations culturelles, du fait de problèmes de maintien de l'ordre. Si les arrêts des Cours et Conseils constitutionnels sont encore peu nombreux, sauf au Bénin, ils témoignent cependant d'une affirmation progressive de la justice constitutionnelle et de son utilisation par les citoyens de base. Finalement, c'est une laïcité libérée des définitions en honneur dans l'ancienne métropole et adaptée aux caractéristiques du pays que proclame chaque Constitution mais les nations y demeurent attachées comme en témoigne le fait qu'elle figure parmi les principes dont il est officiellement exclu qu'ils puissent faire l'objet d'une révision. Pour autant, il ne faut pas se faire d'illusion sur le fait que la pérennité du principe de laïcité soit assurée en Afrique francophone : les barrières constitutionnelles ne sont pas insurmontables soit que le changement de régime se fasse de façon violente, soit que l'on fasse disparaître l'article bloqueur avant de renoncer à ce qu'il imposait et même si certains discutent de la régularité de cette procédure, même s'il s'agit du texte se situant au niveau le plus élevé de l'ordre juridique interne. La présence de la laïcité dans les Constitutions africaines témoigne du moins de l'intérêt pour cette notion même si tout le monde ne lui donne pas la même signification. De nos jours encore, c'est un thème de polémiques, ce qui prouve la jeunesse et l'adaptabilité du concept.

English

While the Constitutions of the Maghreb countries do not mention secularism but merely affirm freedom of opinion, the Constitutions of Sub-Saharan Africa all call for this notion, albeit with varying meanings in so far as that there is no question of establishing a strict separation of religion and state like secularism in France. After the national independences African constitutions are often accused of mimicry, what is more or less exact at that time, as qualified lawyers were missing the new authorities after the process of decolonization. Nowadays it is no more true. Some exceptions are however surviving, like ancient formulas which have been extracted of legal texts of the past dominating countries. Even when constitution is changing, these formulas are permanently reproduced and are remaining half a century later. So it is happening with secularism. Religious communities are autonomous and have an official status, including in education. There are frequent references to God, especially in the oath of the President. Nevertheless, there is a fear of an outbreak of religious extremism when we consider politics. The prohibition of political parties related to a confession testifies this distrust. It has been strongly stated that religious membership should not lead to discrimination. It is on this point that many citizens have

appealed to the constitutional courts by invoking their fundamental rights. In addition, there have been many complaints about having access to certain cultural events, due to issues of law enforcement. Although the decisions of the Constitutional Courts and Councils are still very few, except in Benin, they still show a progressive affirmation of constitutional justice and its use by citizens. Finally, it is a form of secularism, freed from the notions used in the home countries, which have been adapted to the characteristics of the Constitutions of each country. However, these nations seem to be permanently attached to these principles as it is formally excluded to review them. However, there must be no illusion that the principle of secularism is guaranteed in French-speaking Africa : the constitutional barriers are not insurmountable, either because the change of regime is violent, or the blocking article is made to disappear before giving up to what it was supposed to impose. The presence of secularism in African Constitutions shows the interest in this notion even if not everyone gives it the same meaning. Even today, it is a topic of controversy, which proves the newness and the adaptability of the concept.

INDEX

Mots-clés

Afrique francophone, Constitution, laïcité, Islam

Keywords

French-Speaking African countries, Constitution, secularism, Islam

AUTHOR

André Cabanis

André Cabanis est Professeur émérite de l'Université Toulouse 1 Capitole, ancien directeur de l'Institut d'études politiques de Toulouse, ancien vice-président de l'Université Toulouse 1 Capitole et membre de l'Académie de législation de Toulouse.