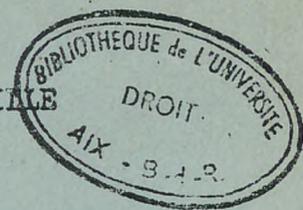


Aix 1d 692/6

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE

FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE D'AIX-MARSEILLE



PARLEMENT ET SOCIÉTÉS TRADITIONNELLES
EN AFRIQUE NOIRE

UNE ÉTUDE COMPARATIVE DE L'EMPIRE D'ÉTHIOPIE ET DE LA RÉPUBLIQUE DE TANZANIE

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

PAR

NEGEDE Gobezie

JURY

M. R. DAVID Professeur

M. le DOYEN BENTZ Professeur

M. A. GANDOLFI Maître-Assistant

Aix Td 692/b

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE

FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE D'AIX-MARSEILLE



PARLEMENT ET SOCIÉTÉS TRADITIONNELLES
EN AFRIQUE NOIRE

UNE ÉTUDE COMPARATIVE DE L'EMPIRE D'ÉTHIOPIE ET DE LA RÉPUBLIQUE DE TANZANIE

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

PAR

NEGEDE Gobezie

JURY

- M. R.DAVID Professeur
- M. le DOYEN BENTZ Professeur
- M. A.GANDOLFI Maître-Assistant

Je remercie M. A. SANDOLFI
d'avoir bien voulu accepter
de diriger mes travaux.
Ses nombreux conseils
m'ont été d'une utilité primordiale
A mes parents, et à mes frères et soeurs. etc.

Je remercie également
M. le Professeur R. DAVID
et M. le Docteur BENTZ
qui ont bien voulu accepter
de faire partie du Jury de ma thèse.

Je remercie M. A. GANDOLFI
d'avoir bien voulu accepter
de diriger mes travaux.
Ses nombreux conseils
m'ont été d'une utilité primordiale
pour la réalisation de cette thèse.

Le Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées

comme propres à leurs auteurs.
Je remercie également
M. le Professeur R. DAVID
et M. le Doyen BENTZ
qui ont bien voulu accepter
de faire partie du Jury de ma thèse.

o

INTRODUCTION

La doctrine du parlementarisme classique est devenue d'actualité un phénomène universel. A des causes diverses qui expliquent cette universalité, s'ajoutent en Afrique, toute une série de circonstances particulières.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Mais on ne s'est résigné, nulle part dans le monde, à la disparition de cette institution, car aucun principe n'a été avancé jusqu'ici, qui puisse, de façon durable, remplacer celui de la représentation du peuple dans le fonctionnement des institutions politiques.

Aussi, tout en constatant cet effacement et en recherchant ses causes profondes, on s'efforce de trouver les moyens qui puissent donner un dynamisme nouveau à cette noble institution. Partout dans le monde, la question est à l'ordre du jour. Quel peut et quel doit être le rôle du parlement dans le monde d'aujourd'hui où la science bouleverse les conditions de vie et où seuls des technocrates spécialisés semblent en mesure de pouvoir maîtriser, grâce à des systèmes complexes, les problèmes que se posent les gouvernements.

INTRODUCTION

Le déclin du parlementarisme classique est devenu désormais un phénomène universel. A des causes communes qui expliquent cette universalité, s'ajoutent en Afrique, toute une série de circonstances particulières d'ordre historique, socio-économique et politique qui tendent à aggraver cet effacement.

Mais on ne s'est résigné, nulle part dans le monde, à la disparition de cette institution, car aucun principe n'a été avancé jusqu'ici, qui puisse, de façon durable, remplacer celui de la représentation du peuple comme fondement des institutions politiques.

Aussi, tout en constatant cet effacement et en recherchant ses causes profondes, on s'évertue de trouver les moyens qui puissent donner un dynamisme nouveau à cette noble institution. Partout dans le monde, la question est à l'ordre du jour: Quel peut et quel doit être le rôle du parlement dans le monde d'aujourd'hui où la science bouleverse les conditions de vie et où seuls des technocrates spécialisés semblent en mesure de pouvoir maîtriser encore les problèmes complexes auxquels sont confrontés les gouvernements?

Mais pour l'Afrique, ce constat d'échec du parlementarisme n'a donné lieu jusqu'ici qu'à des observations assez sommaires sur l'"impossibilité de la démocratie". Au lieu de procéder à une analyse sérieuse qui tient compte des conditions historiques et des réalités spécifiquement africaines, on se contente plutôt d'explications d'ordre métaphysique qui mettent en cause l'"âme africaine" laquelle, dit-on, n'est pas encore mûre pour la démocratie. Les conséquences pratiques de ces analyses simplistes ne peuvent être que des dissertations non moins simplistes sur la nécessité de "régimes forts" qui seuls peuvent guider lentement le peuple africain sur la voie de la démocratie.

Cette analyse, ou plutôt ce défaut d'analyse sérieuse, explique pour l'essentiel, l'intérêt particulier que portent de nombreux auteurs aux institutions moins formelles du pouvoir telles que l'armée, la bureaucratie et les partis politiques plutôt qu'à l'institution parlementaire. Celle-ci est souvent délaissée par les chercheurs comme étant de peu d'importance et sans avenir sur l'échiquier politique africain.

Il va de soi que nous ne prétendons nullement combler cette lacune par le présent ouvrage. La thèse que nous nous proposons de soutenir dans cette étude est très simple : l'Afrique n'a pas connu un âge d'or du parlementarisme et n'en connaîtra jamais. Mais ici, pas plus qu'ailleurs, le rejet du parlementarisme classique n'implique pas nécessairement un abandon pur et simple de toute vie démocratique. Tout au plus, cet effacement ne traduit que cette même nécessité impérieuse devant laquelle se trouvent placés tous les parlements du monde, à savoir : celle de s'adapter aux exigences des réalités nouvelles de cette deuxième moitié du XXe siècle.

Le point de départ de cet effort d'adaptation du parlement aux conditions africaines doit être clair. Les principes généraux de la démocratie en tant que normes de relations politiques et en tant qu'exigence de la participation du peuple à l'élaboration de décisions doivent et peuvent être appliqués dans le contexte propre à la société africaine. Evidemment, la nature même des structures socio-économiques et les problèmes auxquels doivent faire face les pays africains impliquent nécessairement des institutions représentatives, des organisations politiques différentes de celles de la démocratie parlementaire de l'Europe Occidentale, différentes aussi, cela va sans dire, de celles des pays socialistes actuels.

Pour mieux saisir, en tout cas, l'ampleur des difficultés du parlementarisme classique en Afrique, il faut faire une analyse historique du régime traditionnel et rappeler quelques notions de base du parlementarisme. Ce dernier, comme toute autre forme de gouvernement, n'est qu'un produit de l'histoire. C'est, plus précisément, "le produit de la société occidentale parvenue à un certain stade de son développement historique". La question qui se pose dès lors, c'est celle de savoir si le contexte historique de l'Afrique traditionnelle était de nature à engendrer ce type de régime. La réponse est évidemment négative. Par contre, ce qu'on peut affirmer, c'est que l'Afrique traditionnelle avait une vie politique régie selon d'autres normes, dont la caractérisation comme "démocratique" ou "tyrannique" se révèle très difficile, mais qui répondaient en tout cas à ses besoins de cohésion et d'équilibre.

De surcroît, l'examen des données historiques qui ont engendré le régime parlementaire montre : * que ces facteurs faisaient défaut non seulement

dans l'Afrique traditionnelle mais encore, et ceci est plus grave, au moment même de l'avènement des parlements en Afrique.

Aujourd'hui, à l'heure où les pressions réalités techniques et économiques du monde moderne ébranlent les fondements de l'institution parlementaire classique, ces mêmes réalités s'ajoutant aux besoins d'un développement rapide sont perçues avec une acuité particulière dans les sociétés africaines. L'Afrique de l'ère contemporaine diminuée sur ce plan de tout héritage historique ne saurait favoriser d'aucune manière le développement d'un régime parlementaire classique.

Ce type de régime n'a donc ni passé, ni avenir sur le sol africain. Mais le parlement en tant qu'institution peut encore servir de base à un régime démocratique qui présiderait à la mise en oeuvre du développement économique de ces pays et à leur unification.

Nous étayerons l'analyse dont nous venons d'avoir un aperçu, par l'étude du parlement éthiopien et du parlement tanzanien dont les prémisses historiques et les fonctions actuelles nous permettront de mieux cerner la réalité présente du parlement africain et son évolution future. A l'instar des autres pays africains, l'Ethiopie et la Tanzanie ont rejeté le parlementarisme classique et les thèmes de l'idéologie libérale, mais ce rejet n'a pas partout la même signification. Dans le cas de l'Ethiopie, il consacre l'absence de la démocratie dans les moeurs politiques du pays. Dans le cas de la Tanzanie, par contre, le rejet du libéralisme et du parlementarisme à la Britannique après les illusions des premiers mois

de l'indépendance témoigne d'une volonté délibérée d'évoluer vers une vie démocratique qui revêt des formes plus opérationnelles et plus compatibles avec les nécessités impérieuses du pays.

Ces options politiques fondamentalement différentes expliquent les rôles non moins différents que joue le parlement sur l'échiquier politique de ces deux pays. Mais ces diverses options politiques sont elles-mêmes dictées par des facteurs historiques et socio-économiques propres à chacun de ces pays. Ce sont donc ces facteurs qui régissent, en dernier ressort, la vie et le rôle des assemblées représentatives.

Le choix de l'Ethiopie et de la République Tanzanienne comme sources de références essentielles se justifie à nos yeux par la richesse de leur contraste. L'Ethiopie est un des plus vieux Empires du monde et comme l'a bien décrit un auteur Britannique, c'est "AN EMPIRE FEELING ITS AGE". Par contre, la République Unie de Tanzanie est décrite comme "une jeune nation pressée".

A L'ère précoloniale, le territoire de Tanganyika était peuplé de chefferies minuscules tandis que l'Ethiopie connaissait déjà à une même époque les structures d'un Etat féodal achevé. L'évolution des chefferies de la Tanzanie a été profondément marquée et altérée par l'intervention coloniale, alors que le féodalisme éthiopien s'est orienté vers des structures centralisées et modernes sans une influence décisive exogène. A l'heure actuelle, la République Tanzanienne opte pour des structures socio-économiques orientées vers la construction socialiste tandis que l'Empire d'Ethiopie se

débat dans une crise profonde de l'ordre féodal traditionnel qui dispose encore d'une présence redoutable.

Sur le fond de ces divergences d'ordre historique, socio-économique et politique, la vie et le rôle de l'institution parlementaire dans ces deux pays nous offre un champ inépuisable d'études comparatives.

Historiquement, le parlement éthiopien est issu de la lutte entre diverses couches de la féodalité de ce pays. Sa création répondait aux impératifs de la réaffirmation du pouvoir impérial sur la noblesse éthiopienne et nullement aux soucis de faire participer la population à la vie politique du pays. De ces origines féodales, le parlement éthiopien conserve son caractère de représentant des forces traditionnelles. Paradoxalement, l'introduction du suffrage universel, 25 ans après la création du parlement, n'aura servi, dans un pays où les partis politiques n'ont pas droit de cité, qu'à renforcer les prérogatives des partisans de l'ordre féodal dans la vie politique nationale.

En Tanzanie, le parlement voit le jour à la suite d'une longue lutte contre le colonialisme. Cette tâche dont le cheval de bataille était la "MAJORITY RULE" coïncidait avec la lutte pour le suffrage universel et le MADARKA qui signifie un régime de parlementarisme classique. De ces origines libérales, le parlementarisme qui a cédé sa place à un régime présidentiel accentué cherche à l'heure actuelle à s'adapter aux exigences du système de parti unique.

Ces divergences historiques et actuelles affectent nécessairement les perspectives d'évolution des deux parlements africains. En Tanzanie, malgré quelques difficultés inévitables à ce stade de son développement, le parlement évolue vers un rôle dynamique nouveau : celui d'intermédiaire privilégié dans le dialogue nécessaire entre le pouvoir et le peuple. En Ethiopie, le parlement qui est un des remparts institutionnels de l'ordre féodal s'entête dans une opposition sourde aux forces montantes qui sont ouvertes aux idées de réformes et de progrès. De ce fait, il se place politiquement dans une position de faiblesse qui l'empêche de jouer un rôle positif dans l'oeuvre de construction nationale. Le parlement éthiopien ne pourra trouver une vocation véritablement représentative qu'au prix de changements profonds des structures féodales du pays dont il est lui-même un des remparts institutionnels.

ET LEUR RÔLE JURIDIQUE ACTUEL

En tout état de cause, l'épanouissement de cette institution dans ces pays exige que le parlementaire ne soit plus confiné dans son rôle de "représentant du peuple". Il faut qu'en même temps cet élu du peuple assume le rôle d'agent du pouvoir central dans sa circonscription. La véritable adaptation de l'institution parlementaire aux besoins de l'unité, de la stabilité et de la construction nationale ne peut être réalisée que dans la mesure où les parlementaires parviennent à équilibrer ces deux rôles et à concilier ces deux aspirations qui peuvent ne pas toujours aller dans le même sens.

La régime politique d'une société n'est pas une abstraction mais le produit de cette même société parvenue à un certain stade de son développement historique. Le régime parlementaire n'est ainsi qu'un produit de la société occidentale parvenue à un stade de son développement qui est appelé à céder la place à d'autres formes de régime dès qu'un autre stade de développement est atteint.

PREMIERE PARTIE

L' AVENEMENT DES PARLEMENTS EN AFRIQUE

ET LEUR REGIME JURIDIQUE ACTUEL

C'est pour cette raison que l'adoption du parlementarisme sur le sol africain doit commencer par dégager, ne serait-ce que brièvement, le contexte socio-économique, politique et historique précis et propre à la société occidentale qui a engendré ce système. C'est seulement après l'examen des principes fondamentaux du parlementarisme et des circonstances historiques qui lui ont donné naissance que nous pourrions saisir l'ampleur des difficultés de cette institution en Afrique.

Partant de ces données historiques, l'examen du contexte africain nous démontrera clairement que les facteurs qui ont engendré le parlementarisme en Europe faisaient défaut en Afrique, non seulement du point de vue historique, mais surtout - ce qui est plus grave - au moment même de la création des parlements africains. Il faut donc, en guise d'introduction, faire un rappel des notions de base du parlementarisme avant de

En effet, dans les pays qui ont connu la démocratie parlementaire, ce régime a été le résultat de l'avancement de la société capitaliste. Les parlements ont pris naissance au sein des régimes monarchiques, où ils

ooo Le régime politique d'une société n'est pas une abstraction mais le produit de cette même société parvenue à un certain stade de son développement historique. Le régime parlementaire n'est ainsi qu'un produit de la société occidentale parvenue à un stade de son développement et qui est appelé à céder la place à d'autres formes de régimes dès qu'un autre stade de développement sera atteint. Aussi les régimes traditionnels qu'ont connus les sociétés africaines avaient-ils des structures directement inspirées des bases socio-économiques de ces sociétés traditionnelles, c'est-à-dire du niveau de leur développement historique.

C'est pour cette raison que toute étude du parlementarisme sur le sol africain doit commencer par dégager, ne serait-ce que brièvement, le contexte socio-économique, politique et historique précis et propre à la société occidentale qui a engendré ce système. C'est seulement après l'examen des principes fondamentaux du parlementarisme et des circonstances historiques qui lui ont donné naissance que nous pourrons saisir l'ampleur des difficultés de cette institution en Afrique.

Partant de ces données historiques, l'examen du contexte africain nous démontrera clairement que les facteurs qui ont engendré le parlementarisme en Europe faisaient défaut en Afrique, non seulement du point de vue historique, mais surtout - ce qui est plus grave - au moment même de la création des parlements africains. Il faut donc, en guise d'introduction, faire un rappel des notions de base du parlementarisme avant de

passer à l'examen des régimes traditionnels africains et des circonstances qui ont donné naissance aux institutions parlementaires sur le sol africain.

En effet, dans les pays qui ont connu la démocratie parlementaire, ce régime a été le résultat de l'avènement de la société capitaliste. Les parlements ont pris naissance au sein des régimes monarchiques, où ils ont eu pour but à l'origine de limiter le pouvoir royal. Il s'agissait là d'un mécanisme de partage du pouvoir rendu nécessaire par l'avènement des forces nouvelles sur la scène politique européenne. Ces forces nouvelles qui entendaient participer à l'exercice du pouvoir dans la société et qui, de plus, ne faisaient plus confiance aux méthodes arbitraires traditionnelles, voulaient avoir un contrôle efficace sur l'exercice du pouvoir. Partie de cet état de fait, l'évolution historique des régimes parlementaires, au-delà des diversités de forme, fait apparaître un certain nombre d'éléments communs qu'il faut dégager brièvement.

A la base donc se trouve toujours un certain régime économique qui est le capitalisme. Ce régime économique a lui-même engendré une structure sociale qui a permis la constitution des premiers éléments, puis le renforcement d'une classe sociale : la bourgeoisie. Le régime parlementaire, à son origine, a coïncidé avec l'avènement et la montée de cette classe au sein de la société occidentale. Cette classe avait répandu les principes d'une idéologie libérale nécessaire à son épanouissement et au renforcement de sa position dans la société.

Face à l'aristocratie se dresse la bourgeoisie détentrice de capital qui devient la nouvelle forme de richesse. La coexistence de ces deux forces a, dans certains cas, imposé la volonté de conciliation, laquelle a permis d'établir des compromis pour lesquels le régime parlementaire constitue un cadre approprié.

En effet, la classe politique de ces sociétés était à l'époque constituée pour l'essentiel par ces deux forces. La masse de la population se trouvant en dehors du circuit de distribution des richesses était incapable de ce fait de participer au fonctionnement des mécanismes politiques. La minorité avait dès lors une double préoccupation : tout d'abord il fallait éviter les luttes de faction et le chaos qui conduiraient à des régimes dictatoriaux en réglant le partage de l'exercice du pouvoir entre ces divers éléments; ensuite, il fallait assurer l'hégémonie politique de cette minorité en excluant, dans la mesure du possible, la population de la participation directe aux affaires publiques. La forme parlementaire, avec les principes juridiques sur lesquels elle repose, permettait d'atteindre ce double objectif. Quels sont ces principes juridiques ?

Ce sont le principe de la séparation des pouvoirs, le principe de la représentation et le principe de la légalité.

Pour éviter les luttes fratricides et le chaos qui conduiraient à des régimes dictatoriaux, il fallait mettre sur pied des mécanismes de contrôle du pouvoir et de partage de son exercice entre les divers éléments de cette classe politique. Le principe de la séparation des pouvoirs, un des fondements juridiques du régime parlementaire, en était l'instrument. Montesquieu a été le premier à trouver une formulation cohérente de ce principe qui avait pour but non seulement de "garantir la liberté des citoyens contre tout abus de pouvoir" mais aussi de partager l'exercice de ce pouvoir entre les divers éléments de la classe politique, car selon lui :

"Tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ... Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir." (L'Esprit des Lois)

Pour assurer un fonctionnement régulier de ce régime basé sur la séparation des pouvoirs, il fallait de plus respecter un ensemble de règles et de principes coutumiers et écrits. Il s'agit ici de l'autre principe juridique du parlementarisme : la notion de légalité. Juridiquement, ceci implique une hiérarchie de règle, le texte fondamental étant la constitution à laquelle sont subordonnées toutes les autorités de l'Etat. Il y a aussi la suprématie de la loi qui, théoriquement, est subordonnée à la constitution, mais qui n'en est pas moins un des actes juridiques fondamentaux. Les conséquences de ce principe font que les actes des pouvoirs constitués de l'Etat doivent se fonder soit sur un texte de la loi, soit leur contenu doit être conforme aux dispositions de la loi ou à celle de la constitution. De plus, le principe de la légalité implique la protection des citoyens, le principe des libertés publiques étant dès l'origine un aspect fondamental de l'idéologie libérale et le fondement historique et philosophique des régimes parlementaires.

Venait ensuite une deuxième préoccupation : celle d'assurer l'hégémonie politique de cette minorité en excluant, dans la mesure du possible, la population de la participation directe aux affaires publiques, sans pour autant l'écarter totalement de la vie politique de la société. Le principe de la représentation était l'instrument tout désigné pour répondre à cette préoccupation. Ici encore, l'origine doctrinale remonte à Montesquieu qui déclarait :

"Le peuple est admirable pour choisir ceux à qui il doit confier quelque partie de son autorité ... Mais saura-t-il conduire une affaire ? Connaître les lieux, les occasions, les moments, en profiter ? Non. Il ne le saura pas." (L'Esprit des Lois)

Partant de ces quelques données historiques, l'étude de l'avènement des parlements et du régime juridique actuel qui les régit en Afrique nous démontrera que l'absence de ces facteurs historiques explique pour l'essentiel les difficultés du parlementarisme africain.

CHAPITRE I

L'AVENEMENT DES PARLEMENTS EN AFRIQUE

Le contexte historique dans lequel les parlements africains ont vu le jour est pour l'essentiel celui de la décolonisation. Dans ce domaine, comme dans beaucoup d'autres, le processus de la naissance du parlement éthiopien diffère de celui du reste de l'Afrique dans la mesure où, en Ethiopie, cette institution a été le résultat et l'instrument de la lutte entre les diverses couches de la féodalité éthiopienne. Cette différence d'origine des parlements en Tanzanie et en Ethiopie explique, dans une certaine mesure, le rôle pour le moins différent que joue cette institution dans la vie politique de chacun de ces deux pays. Mais cette différence de contexte est elle-même le résultat de divers facteurs historiques qui ont caractérisé les régimes traditionnels de l'Ethiopie et de la Tanzanie.

SECTION I - GENERALITES SUR LES REGIMES TRADITIONNELS EN AFRIQUE

Selon l'évolution de leur histoire, leur ouverture aux groupes extérieurs ou leur repliement parfois quasi autarcique, les sociétés africaines ont présenté toute une gamme de systèmes politiques. Dechamps, après avoir souligné "la variété extrême de formules politiques des Noirs dont la

fertilité d'imagination semble avoir, à cet égard, dépassé celle des Européens" regroupe ces divers systèmes en trois catégories principales :

"En gros, on peut distinguer des systèmes où la classe dirigeante a absorbé tous les pouvoirs et ceux où le peuple n'a pas de chef ou a conservé une participation large à l'administration." (1)

Cette classification qui distingue donc les Etats, les Chefferies et les Anarchies est contestée par plusieurs auteurs qui préfèrent une classification plus tranchée consistant à distinguer les sociétés étatiques des sociétés sans Etat; mais nous la reprendrons à notre compte car elle est plus apte à nous aider à cerner la réalité africaine.

En effet, au moment du contact avec le monde occidental, les sociétés africaines se trouvaient à des niveaux très variés de développement historique. Dans ces conditions, il serait intéressant de se poser, avec M. Gonidec la question que voici :

"Une première question qu'il est intéressant de se poser est de savoir comment se situent les sociétés africaines par rapport à l'évolution générale de l'humanité. Leur évolution est-elle singulière ou bien n'est-elle qu'une illustration des lois générales de l'évolution ? On sait que les marxistes distinguent la communauté primitive, la société esclavagiste, la société féodale, la société capitaliste et la société communiste en voie de construction. A chacune de ces étapes d'évolution correspond un type de société politique. Par rapport à cette échelle, où se situent les états africains précoloniaux ?" (2)

Une étude, même superficielle, du passé africain démontre très clairement que les sociétés africaines ont connu le stade de la communauté primitive. Ce système a su se maintenir très longtemps en Afrique. Au moment de la conquête coloniale, on pouvait encore observer des exemples vivants chez les Ibo du Nigéria, les Tellensi dans le Nord du Ghana, chez les Nuer occupant le marais à l'Est du Baher el Gazel (Soudan méridional).

(1) DECHAMPS, Institutions politiques africaines, Coll. "Que Sais-Je ?", P.U.F., Paris, 1965, p. 35.

(2) M. GONIDEC, l'Etat africain, Paris, L.G.D.S., 1970, p. 38.

A ce stade, la propriété collective des moyens de production et le niveau très bas des forces productives ont partout imposé une répartition égalitaire des richesses et de la production. Cette situation a été l'absence d'exploitation de l'homme par l'homme, avec tout ce que celle-ci implique au niveau de l'organisation non seulement économique mais aussi sociale et politique de ces sociétés. Le fait principal qui ressort de cet état de choses est que des sociétés égalitaires et donc sans classe sociale n'ont pas connu l'organisation étatique. Les politologues les ont appelées des Anarchies.

A partir de ce stade, l'évolution a été fonction du développement plus ou moins rapide des forces productives. Cette évolution est due elle-même à des facteurs internes et externes trop nombreux et très spécifiques à chaque société considérée pour les énumérer ici. Mais, en général, un seuil important sera partout franchi à partir du moment où

"dans certaines circonstances, l'agriculture et l'élevage avaient permis de produire plus qu'il n'était nécessaire pour la subsistance des membres de l'unité de production. Un surplus économique était apparu. Ce phénomène a produit des conséquences extrêmement importantes." (1)

Dès ce moment-là, l'évolution de ces sociétés tend vers une stratification sociale de plus en plus accentuée. En général, les sociétés africaines n'ont pas connu, pour des raisons diverses, l'esclavagisme au sens antique du terme. Il est vrai que certaines d'entre elles ont été imprégnées d'éléments de la société esclavagiste (l'Empire d'Axoume en Ethiopie), ne serait-ce que sous ses formes communautaires. Mais ce système n'a nulle part constitué la base principale sur laquelle reposaient les activités productrices des sociétés africaines.

(1) M. GONIDEC, op. cit., p. 46.

Ainsi, partie de la société égalitaire, et une fois ce seuil de subsistance franchi, l'évolution des sociétés africaines a connu des fortunes diverses, au gré d'une multitude de facteurs internes et externes.

Ce que nous appellerons "régime traditionnel" en Afrique ne présente donc pas partout le même visage. C'est le cas des sociétés traditionnelles qui nous intéressent tout particulièrement dans cette étude, à savoir la Tanzanie et l'Ethiopie. Sur le plan des régimes socio-économiques, et par conséquent sur celui des structures politiques, les deux sociétés se trouvaient à deux niveaux différents d'évolution. C'est sur ces bases qu'ont été construits deux régimes politiques différents dont il conviendra d'examiner les éléments constitutifs. Après quoi, on envisagera le problème de la nature du pouvoir en Afrique et des mécanismes de son partage ainsi que le mode de son exercice. Cette question fera l'objet d'un deuxième paragraphe.

§ 1 - LES ELEMENTS CONSTITUTIFS DES REGIMES TRADITIONNELS AFRICAINS

Tout d'abord, on remarquera que dans beaucoup de sociétés africaines de la période pré-coloniale, on se trouvait à un stade peu évolué de forces productives et seulement à moitié coupé de la société de communauté primitive. Sur le plan socio-économique, c'était une société organisée sur un régime de propriété familiale ou collective de la terre, mais aussi avec des possibilités diverses d'appropriation privée du léger superflu économique. Cependant, cette appropriation privée se trouvant limitée par le peu d'importance du superflu économique et les difficultés d'accumulation et d'écoulement des richesses produites, la stratification en classes sociales de ces sociétés n'est donc pas encore très accentuée. L'organisation poli-

tique correspondant à ce système qu'on appelle "collectivisme rudimentaire" à partir duquel furent constituées les "chefferies". Ce régime politique, à cheval entre la "démocratie" des Anarchies et l'autarcie de l'Etat féodal achevé a été le type de régime le plus répandu dans l'Afrique pré-coloniale. Maquet, expliquant ce processus de formation des chefferies, part justement de l'existence d'un sur-produit à un certain stade du développement et écrit :

"Parce qu'un homme peut disposer de la surproduction de sa communauté, il a des moyens de pression et de coercition, c'est-à-dire le pouvoir politique, et ce pouvoir lui permet de revendiquer le surplus d'autres agriculteurs. Et ainsi continue la spirale des accroissements alternatifs et cumulatifs du revenu et du pouvoir ... C'est ainsi que naquirent les chefferies bien plus caractéristiques de l'Afrique pré-coloniale que les villages des forêts ou les campements des chasseurs." (1)

A l'arrivée des Européens, le territoire du Tanganika était peuplé de tribus très diverses et dispersées. Le Tanganika n'a jamais connu de grands empires historiques ou même de grandes confédérations de chefferies à la tête de ses tribus. Même les Sukuma et les Unyamwazi, les deux tribus les plus importantes de tout le territoire, n'avaient pas réussi à former de grandes chefferies dont les pouvoirs s'exerçaient au-delà de quelques villages. Les régimes politiques de ces tribus ont été basés sur un mode de vie précaire et une économie de subsistance qui rendaient la constitution de grands ensembles non seulement difficile mais aussi sans intérêt. Le régime de "collectivisme rudimentaire", notamment en ce qui concerne la propriété de la terre, bien que capital, ne suffit pas à lui seul à comprendre les causes réelles de ces difficultés. En effet, le caractère de propriété familiale et villageoise était présent (à des niveaux divers, il est vrai) aussi bien dans les grands états féodaux que dans les chefferies minuscules de la Tanzanie. Il faut trouver d'autres facteurs qui ont à la

(1) J.J. MAQUET, Les Civilisations Noires, Paris, 1967, p. 141.

fois créé la nécessité et rendu possible la constitution des empires dans certaines sociétés comme c'est le cas en Ethiopie, et qui ont empêché le développement de ces mêmes phénomènes chez les tribus de la Tanzanie. (1)

Selon nous, ces difficultés viennent des niveaux différents de la productivité et de l'évolution plus ou moins avancée des forces productives d'une part et de la nature du rapport avec des sociétés extérieures d'autre part.

Chez les Sukuma et les Nyamwanzi, on remarque que les instruments de production sont primitifs et rudimentaires. Même si l'activité principale est l'agriculture, on voit que la terre est très avare et peu fertile comparée aux autres sociétés africaines et surtout à l'Ethiopie. La saison des pluies est très courte et il n'y a pas une distribution bien répartie dans l'année. Le résultat évident de cette situation est que l'agriculture dans ces villages ne rendait qu'un surplus économique très réduit au-delà du niveau nécessaire pour la survie des membres de l'unité de production, c'est-à-dire la famille. Ce niveau très réduit de surplus va, à lui seul, très loin pour expliquer le peu d'intérêt qu'il y avait à conquérir par la force les chefferies voisines et à construire de grands ensembles politiques. Dans ces conditions,

"quel intérêt y avait-il à construire un Etat réunissant des villages qui, pour subsister, doivent conserver tout ce qu'ils produisent ?" (1)

De plus, il y avait aussi le problème de l'accumulation et de l'écoulement des richesses. En effet, ces sociétés, comme la plupart des sociétés africaines pré-coloniales appartenant à une économie de subsistance et avec une différenciation rudimentaire du travail productif, ne disposaient pas d'un appareil d'accumulation de richesses sous la forme de capital commercial ou industriel.

(1) J.J. MAQUET, op. cit., p. 143.

"Si la richesse est accumulée, elle prend la forme de biens de consommation ou de biens d'agrément, ou est utilisée pour entretenir des clients supplémentaires. Par suite, elle est rapidement dissipée, ne donnant pas naissance à des divisions de classes permanentes." (1)

Dès lors, en raison du montant réduit du surplus économique et des difficultés d'accumulation et d'écoulement (pas de commerce suivi avec le monde extérieur), le chef n'avait pas l'occasion de vivre à un niveau qualitativement plus élevé par rapport à la population. Il possédait peut-être plus d'épouses et des résidences plus grandes, mais il ne pouvait pas s'entourer de luxe car il n'y en avait pas. Ceci sera un facteur très important pour la compréhension des structures politiques des Sukuma et des Nyamwazi, et notamment le caractère "démocratique" de leurs régimes.

En ce qui concerne l'Ethiopie, la situation est tout autre. Le système féodal a été rendu possible et fonctionnait dans un cadre géographique et historique plus favorable au développement d'une civilisation avancée. Contrairement à ce que nous avons vu en Tanzanie, nous avons ici une région très fertile qui peut se comparer très favorablement aux régions les plus fertiles du monde. Une pluie très abondante et bien répartie tout au long de l'année, un climat tempéré et agréable à la vie humaine dotaient l'Ethiopie traditionnelle de toutes les conditions nécessaires à une civilisation florissante basée sur l'agriculture et l'élevage. Par ailleurs, les contacts que le pays avait noués très tôt avec des sociétés plus avancées (et notamment avec l'Orient Arabe) lui avaient apporté des connaissances nécessaires pour que le paysan éthiopien utilise des instruments de travail méconnus des autres parties de l'Afrique Noire. Le travail avec ces instruments et des méthodes plus avancées s'ajoutant à l'extrême fertilité du sol faisait du paysan éthiopien le producteur d'un surplus économique très

(1) FORTS et F. PRITCHARD, Systèmes politiques africains, Paris, P.U.F., 1964, p. 10.

élevé. Les bases sont ainsi jetées pour l'édification de l'Empire éthiopien avec toutes les caractéristiques d'un état féodal.

Enfin, les difficultés d'accumulation et d'écoulement des richesses qui étouffaient le développement des chefferies de Tanzanie étaient dès le départ surmontées par le féodalisme éthiopien qui entretenait des relations commerciales très suivies avec le monde extérieur. En effet, l'importance des échanges commerciaux avec le monde extérieur et le souci de leur maintien chez les monarques éthiopiens rendaient nécessaires des incursions et des conquêtes répétées dans les régions à l'Ouest et au Sud des frontières traditionnelles du pays. Ils rendaient également nécessaires des engagements répétés avec les principautés musulmanes installées entre l'Abyssinie et la Mer Rouge pour profiter - en les contrôlant - des échanges organisés.

A/ LES CHEFFERIES DE TANZANIE

La République unie de Tanzanie est composée de l'ancien Tanganika et de l'île de Zanzibar. Le Tanganika est de loin le partenaire dominant de cette union à tel point que l'on parle souvent de ce territoire comme "Main Land Tanganika". Aussi nous attacherons-nous principalement à l'étude du Tanganika traditionnel, car c'est de la société tanganikane et de la colonisation que sont sorties les institutions actuelles de la République Unie de Tanzanie.

Ce que nous appelons aujourd'hui Tanganika s'est constitué en entité politique en 1886, à la suite de l'annexion de ce territoire par le gouvernement impérial allemand sous le nom de "Deutsche Ost Afrika". L'occupation allemande qui a duré trente ans a été marquée par une série de soulèvements dont le plus célèbre reste la rébellion de Maji-Maji de 1905

à 1907. Ces rébellions incessantes ont empêché les Allemands de mettre sur pied une administration structurée et durable.

Cette période de colonisation allemande a été suivie, après la défaite de l'Allemagne en 1918, par un mandat britannique sur le territoire qui devait désormais être administré de manière à permettre l'épanouissement de la "liberté de conscience et de religion qui ne sera limitée que par les exigences de l'ordre et de la moralité".

En 1945, le Tanganika devient territoire sous tutelle et les libertés publiques connaissent une extension considérable. Les étapes qui ont suivi, et jusqu'à l'indépendance en décembre 1961, sont marquées par l'institution d'un gouvernement responsable en 1960, et de l'autonomie interne en 1961.

Pour en rester aux aspects traditionnels de ce territoire, on remarquera qu'à l'arrivée des Européens, le territoire du Tanganika était peuplé par diverses tribus très dispersées. En effet, contrairement à certaines sociétés de l'Ouest africain et de l'Ethiopie, on n'a jamais enregistré ici de grand empire historique ou même de grande chefferie à la tête de ces tribus. Même les Sukuma qui forment la tribu la plus importante de la Tanzanie actuelle (12 %) n'avaient pas réussi à former une chefferie dont les pouvoirs s'exerçaient au-delà de quelques minuscules villages. Ces chefferies minuscules étaient elles-mêmes limitées aux quelques villages et ne regroupaient pas en tant qu'entité politique toute une tribu comme c'est le cas de plusieurs ethnies africaines (Yaroubas, Mendes ...).

Le régime politique de ces tribus dispersées (une enquête de l'administration britannique a établi en 1957 qu'il y en avait 120 sur le territoire) a été basé sur un mode de vie précaire et une économie de subsistance qui rendaient, comme nous l'avons déjà signalé, le processus de

formation de grands ensembles non seulement impossible mais aussi sans intérêt. Ces chefferies, dont les pouvoirs ne s'exerçaient pas au-delà de quelques villages, étaient, sur le plan socio-économique, basées sur un régime qu'on pourrait qualifier de "collectivisme rudimentaire" et qu'il faut brièvement examiner maintenant avant de voir les structures politiques auxquelles il a donné naissance.

1) LES BASES SOCIO-ECONOMIQUES

La plupart des tribus, et notamment les deux plus importantes, les Sukumus et les Unyamwazi, étaient formées d'agriculteurs, mais certaines autres, comme les Tusi au Nord-Est de la Tanzanie actuelle, étaient principalement constituées de pasteurs. La terre était le support principal de la vie de ces sociétés. Ainsi, le régime de la propriété foncière jouait un rôle très important sur le plan des relations économiques, sociales et politiques.

Contrairement à certaines affirmations, l'étude de ces sociétés ne nous fait pas découvrir la fameuse propriété collective de la terre au niveau de la tribu. En effet, leur organisation foncière n'était pas régie sur la base de la communauté primitive. L'unité de production qu'est devenue la famille joue désormais un rôle très important dans toutes les sphères de la vie tribale.

On avait ici un régime basé sur la propriété familiale et il en résultait certaines conséquences. Un père de famille intégré à la tribu avait le droit (et le devoir) de travailler la terre et aucune autorité ne pouvait le priver de ce droit. Toutefois, l'existence de ses enfants dépendant aussi de cette terre, il n'était pas seulement propriétaire mais aussi responsable - ou tout au moins gardien - d'un bien qu'il devait con-

server autant pour ceux qui partageaient sa vie que pour les générations à venir. En revanche, tant qu'il cultive le champ pour subvenir aux besoins des siens, il en était le maître indiscuté.

Au demeurant ce régime, qu'on appelle régime de "collectivisme rudimentaire" est un élément très important mais ne suffit pas à lui seul pour saisir la réalité des chefferies. En effet, dans la société féodale que nous étudierons plus loin, ce régime de propriété familiale se trouve être un des éléments de la féodalité éthiopienne. Ce qui est plus important en tant que facteur responsable de la dimension et de la multiplication des chefferies indépendantes (en 1957 on a compté 670 chefs sur le territoire du Tanganika) au lieu des grands ensembles, c'est le niveau très bas de développement des forces productives et de la productivité.

Chez les Sukumu et les Unyamwali, il se caractérisait par les instruments très primitifs et rudimentaires, la brièveté de la saison des pluies, la faible fertilité des terres comparées aux autres régions africaines. L'économie de ces tribus, comme celle de la plupart des sociétés pré-coloniales appartenait à une économie de subsistance avec une différenciation rudimentaire de travail productif et sans appareil d'accumulation du capital.

On notera que ce problème d'accumulation et de possibilité d'écoulement des richesses était très important, non seulement dans ces sociétés mais partout en Afrique. En effet, la possibilité d'accumulation de richesses nouvelles (luxes, armes, etc.) associée aux débouchés vers le monde extérieur a eu pour résultat non seulement l'accentuation des classes sociales dans chaque société déterminée mais aussi les guerres de conquête et de pillage entreprises par les chefferies indépendantes de la Tanzanie.

Le contact de ces tribus avec l'extérieur et le commerce qui en a découlé, notamment en esclaves et en ivoire, sera pour beaucoup dans le développement des sociétés Sukuma et Nyamwazi. La traite, commencée à grande échelle en 1840 par le sultanat d'Oman installé en Zanzibar brisa pour toujours l'isolement et la relative harmonie de ces chefferies indépendantes. Les agents du sultan, à partir de "postes commerciaux" installés sur la côte, pénétrèrent de plus en plus à l'intérieur à la recherche des deux commodités de grande valeur que sont l'esclavage et l'ivoire. En échange, ils apportaient des vêtements de laine et de soie, du cuivre, des perles de verre, etc. Comme partout en Afrique, la nécessité de ce commerce provoque des guerres incessantes entre les tribus. Le Tanganika nous offre l'image de cette situation tragique. Le territoire, devenu un champ de guerre civile, fut totalement dépeuplé. Ainsi, en 1870, les commerçants venant de la côte Est de l'Afrique, atteignirent le Congo. Comme partout en Afrique, la traite et la guerre de pillage qu'elle a connue entre les diverses tribus a été déterminante pour l'évolution de la Tanzanie. Barbès signale justement cette situation en Afrique de l'Ouest quand il écrit :

"Alors que les hommes y constituaient les seules forces productives, des dizaines et des dizaines de millions, parmi les plus jeunes et les plus robustes, ont été arrachés à leur terre natale. Et la pacotille distribuée en échange par les traitants ne servait qu'à aviver les appétits et à accentuer les différenciations et les divisions internes sans contribuer en rien au développement de la production. Un des effets et non le moindre en était la multiplication des guerres entre tribus à la recherche d'esclaves pour la traite." (1)

Chez les tribus de Tanzanie, le résultat constaté par les explorateurs et les missionnaires européens à partir de 1850 a été le spectacle de régions entières dépeuplées, de sociétés disloquées dans lesquelles les différenciations de classe s'accroissaient sur le fond d'un recul général des forces productives. Les Allemands en 1886 avaient à faire avec ces tribus

(1) BARBES, Les Classes sociales en Afrique, Paris, 1964, p. 61.

dispersées et affaiblies et n'avaient pas eu au début beaucoup de mal à signer des pactes de protectorat avec les chefs de la région. Mais avant cette dislocation des chefferies tanzaniennes qui s'accroît avec la période coloniale, les structures socio-économiques de ces sociétés avaient donné naissance à des régimes politiques relativement harmonieux et stables qu'il faut à présent examiner.

2) LES STRUCTURES POLITIQUES DES CHEFFERIES

La chefferie est souvent définie comme un groupement de lignages ou de familles étendues autour d'un chef qui est soit un membre de la famille la plus anciennement établie, soit un personnage religieux. Dans sa forme la plus simple, qui est celle prise dans la plupart des chefferies minuscules de Tanzanie, une famille étendue s'installe la première sur un territoire, son patriarche noue par les sacrifices une alliance avec la terre et les divinités locales. L'aîné de ses descendants reste le chef territorial et religieux.

"On pourrait dépeindre la chefferie comme un mélange traditionnel d'autorité personnelle et de démocratie familiale et syndicaliste, le tout fortement imprégné de religion. La liberté est plus ou moins réduite ainsi que l'indépendance des familles. Mais l'organisation n'est pas entièrement étatique et le domaine de chaque chefferie est géographiquement restreint; il y survit quelque chose de l'équilibre des anarchies dans les contrepoids intérieurs et dans les moyens de faire la paix." (1)

Le processus de regroupement ayant ainsi été bloqué à la base par les conditions socio-économiques, les chefferies de Tanzanie vivaient indépendamment les unes des autres. Pour l'Africain de ces tribus, l'entité politique la plus large, l'horizon politique le plus étendu a été la chefferie minuscule. Et avant d'appartenir à une tribu, l'individu se trouve intégré dans la chefferie dont les "leaders" sont proches et bien connus et

(1) DECHAMPS, op. cit., p. 28.

dont les bases de légitimité sont comprises et admises par lui. Dans ces conditions, on peut dire que le village est resté la cellule politique de base car ces chefferies sont restées limitées à quelques villages ou même à un seul.

Si nous examinons les structures politiques de base de la tribu des Nyamwazi, on constate tout d'abord qu'il n'y a jamais eu de chef suprême qui a pu réunir dans une seule entité politique toutes les chefferies indépendantes de cette tribu. Dans chaque chefferie ainsi isolée, on trouve une structure hiérarchisée à la tête de laquelle se trouve un chef. Vient ensuite un "headman" placé à la tête d'une section territoriale et un "subheadman" chargé de l'administration du village. Dans une mesure compatible avec les directives et les décisions du chef, les responsables de l'administration territoriale avaient tout pouvoir de décision dans le domaine de la justice, de l'administration foncière, etc.

Toutefois, le chef, qui en principe est tout puissant, voit aussi ses pouvoirs tempérés par l'obligation de composer avec les chefs locaux qui profitent des difficultés de communication et de la dévolution géographique du pouvoir. En effet, ceux-ci se comporteraient en chef véritable dans les territoires sous leur juridiction. De plus, le chef est non seulement assisté mais aussi contrôlé par toute une gamme d'institutions locales et centrales dont les plus efficaces étaient les conseils. C'est pour cela qu'après avoir vu quelques détails sur le pouvoir du chef, il convient maintenant de procéder à un examen du rôle des conseils dans les chefferies de la Tanzanie traditionnelle.

(1) J.J. RAQUET, op. cit., p. 192.

a) Le Chef

L'origine de la constitution des chefferies est, comme on l'a signalé, l'apparition de surplus économiques et l'accentuation des différenciations sociales. Mais même avant l'arrivée des classes sociales dans ces sociétés, au niveau de chaque village il y avait toujours un chef qui symbolisait l'unité du groupe et remplissait certaines fonctions indispensables au maintien de sa cohésion, de son développement et de sa survie.

Le système du "collectivisme rudimentaire" que nous rencontrons ici lui donne une tâche très pratique et très importante dans la répartition périodique des terres entre les différentes familles. En même temps, il remplissait certaines fonctions rituelles indispensables au bien-être du groupe, lequel, attachant une très grande importance au culte des ancêtres, considérait le chef comme l'intermédiaire naturel entre les morts et les vivants. Ce chef jouait donc un rôle important dans les deux sphères capitales de la société Nyamwazi, celle de distribution de la terre et celle touchant au culte des ancêtres.

L'exercice de ces fonctions sociales et religieuses lui conférait une position de suprématie qu'il était prêt à exploiter dès l'apparition du surproduit. C'est ainsi que, même sans qu'il y ait propriété privée de la terre, le chef parvient à accaparer du surplus économique et à se donner une base solide pour exercer son pouvoir, comme l'indique très justement Maquet :

"Certains greniers sont nettement plus gros et plus remplis que les autres. Ce sont ceux du chef. Travaille-t-il plus que les autres ? Non; il reçoit une partie de la production de chacun des autres villageois. C'est-à-dire qu'il concentre entre ses mains une grande partie, la totalité peut-être du surplus produit." (1)

(1) J.J. MAQUET, op. cit., p. 192.

Ainsi, disposant d'une partie importante des richesses de la société, le chef utilise ces surplus soit pour les distribuer aux habitants en cas de calamités naturelles, soit pour entretenir une clientèle et pour consolider ses pouvoirs.

En ce qui concerne les pouvoirs reconnus au chef, il faut tout d'abord noter qu'il est le juge de la répartition des terres et pour l'essentiel, la vie politique de ces tribus est axée sur sa personne. Tirant prestige de ces fonctions mythiques et religieuses, il concentre entre ses mains des pouvoirs importants. Il est le chef de l'Administration et de l'Armée, il est le juge suprême disposant du pouvoir de vie ou de mort et il est le représentant de la chefferie dans les relations avec d'autres groupes.

Mais, comme nous l'avons signalé plus haut, le chef, bien qu'en apparence absolu, n'a pas de pouvoir tyrannique. Outre ses responsabilités envers le peuple, il y avait des contrôles institutionnalisés permanents au nombre desquels on peut voir les Conseils traditionnels et d'autres institutions de direction qui aidaient à maintenir le système.

b) Les Institutions d'équilibre

Les Conseils étaient la plus répandue de ces institutions d'équilibre. Chaque chefferie et chaque village qui s'y trouvait chez les Sukuma et les Nymwazi disposait d'un Conseil sous une forme ou sous

une autre. Les Conseils, "organes délibératifs et groupements primordiaux de la vie politique d'autrefois"⁽¹⁾, étaient une des institutions permanentes dans la vie traditionnelle africaine. Cette institution vient tout naturellement jouer un rôle très important dans ces sociétés où l'autorité personnelle était inconcevable sans l'existence et le contrôle d'un organe collectif.

Dans les chefferies de la Tanzanie traditionnelle, un exemple typique était constitué par le Banang' Oma. Le Banang' Oma était constitué des frères, oncles maternels et cousins du chef qui étaient éligibles à sa succession. Ils avaient ainsi intérêt à préserver la dynastie régnante également contre les attaques extérieures et contre la désintégration interne qui pourrait provenir d'un abus de l'autorité du chef.

Sous beaucoup de rapports, c'était un Conseil d'Etat abritant le chef en public et produisant de ce fait une impression de divinité, avec droit de regard dans ses affaires publiques et privées, pourvoyant à ses funérailles (en en accélérant le processus si une maladie dangereuse compromettait la notion de divinité) et élisant ses successeurs parmi un lot de candidats. A côté de cette institution, des organisations populaires dans les villages Sukuma, telles que les sociétés de danse et celles basées sur le système de "groupes d'âge", servaient aussi de contrepois à l'exercice du pouvoir du chef. Ceci était manifeste en plusieurs points. Tout d'abord, beaucoup de fonctions politiques étaient assumées indépendamment du chef. Le devoir d'assistance aux personnes âgées et dans le besoin était du ressort des sociétés de Danse. L'une des associations

(1) LOMBARD, op. cit., p. 10.

hiérarchiques basées sur l'âge, la Elika (ou société de jeunes gens), jouait un rôle essentiel dans le maintien de l'ordre social dans le système de chefferie en établissant et renforçant les codes de bonne conduite parmi ses membres. Bien plus, le chef s'appuyait fortement sur l'Elika pour le recrutement des guerriers, l'organisation de campagnes de production collective etc. Dans toutes ces matières, les leaders de ces associations, les Basumba Batalé, étaient loin d'une obéissance totale envers le chef. Leur organisation travaillait sur une base contractuelle, demandant au chef, pour prix de ses services, une partie de son tribut et le contrat était assumé par le procédé de "contrat collectif" entre le chef et les Basumba Batalé. En outre, c'étaient les Basumba Batalé qui, tous ensemble, venaient manifester devant la hutte du chef pour demander son abdication si le pouvoir religieux l'avait "mis en faillite".

Ces institutions d'équilibre et de contrôle qui assurent à la chefferie un caractère profondément démocratique perdront une large part de leur efficacité dans le cas de l'Empire Éthiopien où le niveau d'évolution historique a déjà atteint le stade féodal.

B/ L'ETAT FEODAL EN ETHIOPIE

L'Ethiopie traditionnelle, anciennement connue sous le nom d'Abyssinie, a son origine historique en tant qu'Etat dans l'Empire d'Axoum, lequel a connu ses heures de grandeur du Ier au VIIème siècles de notre ère. La civilisation aximite est fortement influencée par une pénétration systématique et une assimilation très lente des tribus sémites venues de l'autre côté de la Mer Rouge. Ces tribus ont en effet exercé une influence sur les Hamites déjà sur place pour bâtir une civilisation enrichie par des apports de culture et de science avancées de l'époque. Cet empire exerçait sa domination sur toute la région Nord de l'Ethiopie actuelle et notamment sur la province du Tigre et le sud de l'Erythrée.

Cette civilisation connue pour ses obélisques, son architecture et ses guerres de conquête, avait des rapports commerciaux très développés avec le monde extérieur et principalement avec l'Egypte. En 375, le roi Ezana déclara le christianisme religion d'Etat et demanda à ses sujets d'embrasser la foi chrétienne. Au VIIème siècle, l'Empire est déjà fortement mis à l'épreuve par les révoltes des peuples conquis. Son effondrement sera précipité par l'isolement dû à la montée de l'Islam dans les régions environnantes et le passage du contrôle du trafic de la Mer Rouge à des mains hostiles.

Depuis, le centre de gravité de l'Abyssinie commence à descendre vers le sud et l'isolement du pays devient de plus en plus total. La phase suivante de l'histoire éthiopienne n'est connue que d'une façon très fragmentaire. C'est l'époque où "encerclés de tous côtés par les ennemis de leur religion, les Ethiopiens sommeillèrent près de mille ans, oubliant le monde extérieur par lequel ils étaient eux-mêmes oubliés".

Cependant, la poussée vers le sud ne s'est pas effectuée sans mal. Les guerres de conquête des forces abyssiniennes ne se sont pas toujours couronnées de succès. En effet, les dernières années du Xème siècle virent la destruction plus ou moins totale des forces chrétiennes par l'armée de la reine Judith, une païenne qui entreprit la destruction et le pillage systématique de l'Empire. C'est à la suite de ce coup de grâce qu'Axoum, empire déjà affaibli, plonge dans le chaos et se trouve complètement coupé du monde extérieur par les principautés qui se sont établies le long de la Mer Rouge.

L'Abyssinie succombera alors sous l'effet de guerres incessantes et l'anarchie règne dans tout le pays jusqu'à ce qu'au milieu du XIIème siècle, une dynastie connue sous le nom de Zagwe et prétendant descendre de Moïse s'empare de la couronne impériale.

Sous les Zagwe qui ont fondé la capitale plus au sud dans la région de Lasta (au centre de l'Ethiopie actuelle), le pays connaît un regain d'activité et de prospérité favorisé par une période de paix relative. Lalibela, qui fut le plus grand roi de la dynastie Zagwe (1182-1220) nous a laissé le témoignage d'une civilisation florissante, comme les nombreuses églises monolithiques taillées en croix.

Le règne des Zagwe n'a duré que 133 ans. En 1270, un puissant rival de cette dynastie, Yekono Amlake, qui prétend, lui, représenter la dynastie "légitime", que la légende fait descendre de l'union du roi Salomon et de la reine de Saba, réussit à "convaincre" (après, il est vrai, de cruelles guerres civiles) les Zagwe de lui céder la couronne d'Ethiopie. Cette entreprise a été largement soutenue et facilitée par les démarches de l'Eglise orthodoxe éthiopienne, laquelle agissait en la personne de Teklehaymanot, moine natif de la région du Shoa qui arrangea la "restauration"

de la dynastie salomonienne. Le nouveau roi donne en contrepartie un statut privilégié aux descendants de la dynastie Zagwe sur le royaume de Lasta et accorde des domaines immenses (jusqu'au tiers du territoire disent certains) à l'Eglise.

On peut facilement mesurer la portée historique de cette "restauration" dans l'histoire du pays si l'on considère que l'Ethiopie n'a pas connu d'autre forme de gouvernement ni d'autre dynastie depuis cette date jusqu'à nos jours. En effet, à partir de cette époque, tous les occupants du trône impérial d'Ethiopie ont fait valoir leur droit "légitime" en prétendant descendre (à tort ou à raison) "en ligne directe et sans interruption" (1) de cette dynastie salomonienne.

La période qui s'ouvre avec la "restauration" peut être considérée comme très importante dans l'histoire du pays car toutes les institutions politiques, administratives et autres de la société traditionnelle éthiopienne y trouvaient leur origine.

Le début de la "restauration" est marqué par un développement sans précédent de l'art, de la littérature, de la musique et de la vie économique et politique de la société éthiopienne. Malgré les affrontements périodiques et les guerres de conquête faites tantôt par l'un, tantôt par l'autre royaume de la région, cette période allant jusqu'à 1526 a connu un calme relatif mis à profit pour consolider le royaume et mettre sur pied des structures politiques et économiques qui ont caractérisé l'Ethiopie traditionnelle et qu'il faut voir de plus près maintenant.

1) LES ASPECTS SOCIO-ECONOMIQUES

Contrairement à ce que nous avons vu chez les tribus de la Tanzanie, nous trouvons en Abyssinie une région très fertile qui peut être compa-

(1) Constitution éthiopienne de 1955, art. 4.

rée favorablement aux régions les plus fertiles du monde. Certains prétendent même que l'Abyssinie bien cultivée peut devenir le grenier de tout le Moyen-Orient. Une pluie très abondante et bien répartie tout au long de l'année, associée à une fertilité hors du commun, permet, dans certaines régions, trois à quatre récoltes par an et, de plus, un climat tempéré et très agréable à la vie humaine dotaient ce pays de toutes les conditions propices à une civilisation florissante.

Sur cette base a été lentement construite une société féodale basée sur l'agriculture et l'élevage. La plus grande partie de la terre est la propriété de la famille royale, de l'Eglise et de la noblesse. Souvent, elle est travaillée par le Tisegna ou Guebare qui est, à peu de choses près, le métayer de l'ancien régime, à la différence que le seigneur fournit au métayer un capital (le bétail, la semence, la charrue, etc.) mais que le guebare, lui, doit fournir lui-même la plupart de ses instruments de travail.

Comme au Moyen-Age en France, il s'agit d'un système de tenure. Le paiement de l'impôt ainsi que les servitudes civiles et militaires sont attachés à la terre. C'est un régime féodal, fondé sur le "contrat de fief" unissant deux hommes, le serf et le seigneur (le Balabat), contrat qui entraîne entre seigneur et vassal des obligations réciproques en vertu de l'adage "tu me gardes, je te sers".

Le Guibare, aidé par ces facilités naturelles et disposant des instruments et des méthodes de travail que seule l'Ethiopie traditionnelle utilisait parmi les pays africains, produisait un surplus économique plus important que le villageois des chefferies tanzaniennes. Comme le remarque M. Perhame :

"Leurs liens avec l'ancien monde ont été suffisants pour leur apporter la charrue, inconnue du reste de l'Afrique tropicale, mais

non la roue; et leur agriculture traditionnelle est sur certains points très évoluée si on la compare aux moyennes standard des autres peuples tropicaux". (1)

Ce contact avec le monde extérieur et surtout le monde arabe donnait à l'Ethiopie traditionnelle une importante vocation commerciale. Ce commerce, dans lequel l'Abyssinie jouait souvent le rôle d'intermédiaire entre les régions moins développées de l'intérieur et le monde au-delà de la Mer Rouge sera pour beaucoup dans le développement de la civilisation éthiopienne. En effet :

"A la différence de la plus grande partie de l'Afrique tropicale, l'Ethiopie avait cependant des contacts commerciaux avec le monde extérieur depuis très longtemps. Ses classes dominantes apprirent à demander de la soie fine et du velours, son petit peuple avait surtout besoin de sel de l'extérieur, pour suppléer à la production locale, et le paiement pouvait en être fait en or (provenant des dépôts alluviaux des provinces de l'ouest), en ivoire, en musc ... et en peaux d'animaux sauvages". (2)

Cette possibilité de relations commerciales suivies avec le monde extérieur donnait aux monarchies éthiopiennes des facilités d'accumulation et d'écoulement des richesses dont le manque étouffait les chefferies de la Tanzanie. En outre, l'importance de ce commerce et le souci de leur maintien au profit de la classe féodale éthiopienne rendaient nécessaires des incursions et des conquêtes répétées dans les régions à l'ouest et au sud de l'Ethiopie, pour se procurer les objets de commerce international - or, ivoire, esclaves, cuivre, etc. -. Il rendait également nécessaires d'autres engagements aussi fréquents avec les principautés musulmanes installées sur la côte de la Mer Rouge pour s'assurer le contrôle du trafic et l'acheminement des marchandises. Cette double nécessité et les exigences de la sécurité intérieure donnaient au féodalisme éthiopien un caractère nettement militariste qui est bien reflété dans les structures étatiques.

(1) M. PERHAME, The Government of Ethiopia, London, 1968, p. 216.

(2) Ibid., p. 226.

2) LES STRUCTURES POLITIQUES

La société éthiopienne ainsi basée pour l'essentiel sur le travail du Guebare était dominée par des structures hiérarchisées.

"Une large structure hiérarchique du gouvernement était établie sur ces bases. Cela voulait dire que le cultivateur doit, comme disent les Ethiopiens eux-mêmes, "porter sur ses épaules" toute cette très grande portion de population qui s'était retirée du travail de la terre. C'étaient l'Empereur, tous ses fonctionnaires centraux et provinciaux, grands et petits, la vaste hiérarchie de l'Eglise et la grande armée des soldats". (1)

Ainsi définie, la société traditionnelle éthiopienne avait des structures politiques dominées par des groupes très puissants, disposant de grandes propriétés foncières. Bien que souvent unies, elles ne manquaient pas de lutter et de s'engager dans des guerres civiles pour la suprématie dans les affaires du pays. Ces luttes incessantes, autre caractéristique de la société traditionnelle éthiopienne, ont pour acteurs principaux les rois des rois et les membres de la noblesse éthiopienne. L'Eglise jetait souvent son poids en faveur de l'une ou de l'autre des forces politiques en lutte.

a) La Monarchie

Dans l'Ethiopie traditionnelle, toute la vie politique, économique et sociale tournait autour de la personne de l'Empereur. En principe, celui-ci est au-dessus des Lois. Il est suprême en toutes choses. Non seulement il dispose de la terre et de toutes les richesses du pays, mais aussi de la personne de ses sujets. Si l'on peut parler ici de la monarchie absolue à l'instar de l'ancien régime, on peut faire une distinction entre ces deux quant aux forces politiques qui tempèrent ce pouvoir absolu. En effet, si l'absolutisme de l'ancien régime a été tempéré et même contesté par des

(1) M. PERHAME, The Government of Ethiopia, London, 1968, p. 231.

forces capitalistes, individualistes et laïques, l'absolutisme des rois d'Ethiopie a été freiné par les forces féodales elles-mêmes et par l'Eglise orthodoxe.

Juridiquement, ce pouvoir, en principe absolu, trouve ses sources dans deux données fondamentales de l'histoire éthiopienne : la religion orthodoxe et la légende de la dynastie salomonienne.

En effet, l'autorité impériale, solidement basée sur le pouvoir de l'Empereur de disposer de la terre, avait aussi un fondement religieux. Comme sous l'ancien régime, on disait que "le Roi est l'image vivante de Dieu" l'Empereur d'Ethiopie est le "Syoume Egziabhere" ou l' élu de Dieu. Pendant toute la période chrétienne de l'histoire éthiopienne, l'Eglise orthodoxe très conservatrice et puissante et l'Empereur ont toujours formé une Sainte Alliance qui a abouti au renforcement mutuel des deux institutions. L'Eglise prêche la divinité du pouvoir du roi et enseigne l'obéissance absolue. L'Empereur, de son côté, est le défenseur de la foi et le protecteur de l'Eglise.

Ce fondement religieux n'est cependant qu'un aspect de l'idéologie à la base du pouvoir absolu dont jouit l'Empereur. Un autre aspect, aussi important et entretenu par toute une tradition artistique, littéraire et religieuse et dont le mythe est propagé par l'Eglise orthodoxe est la légende de la dynastie salomonienne.

Historiquement, la dynastie salomonienne prétend être fondée par le Roi Ménélik I, fils du roi Salomon et de la Reine de Saba. Cette prétention, avec la religion, a été, depuis la "restauration" de 1270, la toile de fond idéologique de toutes les luttes pour le pouvoir impérial. Ceci est à tel point vrai que, depuis cette époque, aucun roi ne s'est senti assez fort pour ne pas se prétendre descendant de cette union de la Reine de Saba et du roi Salomon. C'est ainsi que cette légende, bien qu'historiquement contes-

table, se trouve consacrée par les constitutions de 1955. En effet, l'Empereur Haïlé Sélassié se déclare le 225ème monarque de cette dynastie et affirme, dans l'article 2 de cette même constitution :

"La dynastie impériale d'Ethiopie descend directement de Ménélik I, fils de la Reine de Saba et du Roi Salomon de Jérusalem et sans interruption de l'Empereur Sahéle Sélassié et de Haïlé Sélassié Ier. La dynastie impériale restera perpétuellement attachée à cette dynastie et ne peut être conférée à aucune autre". (1)

Ces deux facteurs de légitimité se complètent pour donner à l'Empereur d'Ethiopie une puissance et un prestige tels que ses prérogatives sont, du moins en théorie, très étendues et sans limites.

En effet, les rois d'Ethiopie sont au-dessus des lois. Ils disposent de toute la terre du pays et sont la source de tout pouvoir et office, et disposent de la personne même des habitants. Comme l'a affirmé un auteur du XVIIIème siècle,

"La terre et la personne de leurs sujets sont également leur propriété et tout habitant du royaume est né leur esclave."

Les Empereurs justifient ces pouvoirs immenses du fait qu'ils exercent certaines fonctions publiques jugées indispensables pour la bonne conduite des affaires de l'Etat. L'Empereur est avant tout le garant de l'unité et de l'indépendance du pays, ainsi que de la paix et du maintien de l'ordre; il est le chef de l'exécutif, le juge et le législateur suprême et surtout le commandant en chef de l'armée.

Ainsi doté de toutes ces prérogatives, il semblerait que le pouvoir de l'Empereur soit sans limite aucune, mais la réalité est tout autre. En effet, on trouve, même dans les écrits des chercheurs occidentaux qui ont visité le pays à cette époque, que le pouvoir de l'Empereur n'est pas aussi absolu que le laissent croire les prétentions théoriques. En raison de la décentralisation relative du pouvoir, d'autres forces politiques, notamment

(1) Art. 2 de la Constitution Révisée de 1955.

au niveau local et régional jouent pour tempérer le pouvoir absolu de l'Empereur. Ces forces sont notamment la noblesse éthiopienne et, à un degré moindre, les représentants locaux de l'Empereur qui profitent de la dévolution géographique du pouvoir pour renforcer leur position au détriment du pouvoir central.

b) La Noblesse Ethioapienne

Le titre de "Neguse Negueste" ou "Roi des Rois" implique nécessairement l'existence de plusieurs "rois" tous subordonnés au plus grand d'entre eux. Dans l'Ethiopie traditionnelle, ces rois n'étaient, la plupart du temps, que des créatures du "Roi des Rois" qui conféraient le titre de "Neguse" à leurs serviteurs méritants. Cependant le contenu, en terme de pouvoir politique ou d'avantages matériels, de ce titre n'a jamais fait l'objet de définition précise. En effet, tout dépendait du rapport de force existant entre le Roi des Rois et la noblesse. Dans le cas d'un Roi des Rois faible, les titres de noblesse impliquent un statut quasi-indépendant et un office héréditaire favorisant ainsi la création des fiefs qui amènera plus tard la désagrégation de l'Empire en un nombre élevé de provinces quasi-indépendantes. En revanche, dans le cas d'un Roi des Rois puissant, la dépendance des nobles se révèle avec toute la rigueur de la hiérarchisation d'une société féodale. Ainsi, la dépendance du titulaire d'un titre de noblesse se manifeste à un double point de vue : toute richesse et bénéfice du pouvoir, tout titre de noblesse émanent uniquement de l'Empereur et la jouissance continue de ces titres ou offices dépendent de la bonne volonté de ce dernier.

Au décès d'un des bénéficiaires des faveurs impériales, la terre ainsi que les privilèges d'offices sont dans les mains de l'Empereur et la passation de père en fils n'est jamais automatique. Dans ces conditions se développe la lutte perpétuelle entre la noblesse qui cherche à rendre ses

titres et offices héréditaires et les Empereurs qui voient dans ces tentatives une menace contre leur pouvoir impérial par le développement de puissantes familles régionales. Ceci explique les luttes qui étaient la toile de fond de l'histoire éthiopienne des six derniers siècles. Des raisons trop diverses pour être énumérées ici ont empêché l'une des forces en présence de prendre définitivement le dessus.

Compte tenu des luttes incessantes entre les Rois des Rois et les membres de la noblesse qui jouaient souvent le rôle de représentants de l'Empereur dans leurs régions respectives, on peut dire que les structures de l'administration locale étaient composées d'une part de facteurs très instables qui ont empêché la création des institutions permanentes et d'autre part de facteurs très stables qui, malgré tout, donnaient à ces structures un aspect cohérent et une solide continuité.

En effet, au niveau local, le pouvoir absolu de l'Empereur trouvait une de ses expressions dans l'office du gouverneur. Celui-ci, nommé et révoqué par l'Empereur, est souvent considéré comme "le roi présent dans la province". Dans sa province, le gouverneur se comporte en effet comme un roi, avec tout le prestige et le pouvoir que cette situation implique.

Représentant de l'Empereur pour toutes les prérogatives de puissance publique, il se comporte aussi en Empereur dans sa vie quotidienne. Essayant d'imiter au mieux le mode de vie de l'Empereur et de sa cour, il entretient une cour et un cercle d'officiers nommés et révoqués par lui.

Quant aux bénéfices matériels de ses offices, à partir du moment où il a payé son tribut annuel à l'Empereur, le gouverneur dispose, sans avoir à rendre compte à qui que ce soit, de tous les revenus de sa province, ceci en échange de fonctions vitales qu'il accomplit.

En général, le gouverneur est responsable du bon fonctionnement de l'administration de sa province. Il est commandant en chef de l'armée,

juge suprême, chef de l'exécutif de sa province. Il est, toujours dans la limite de sa province, responsable du maintien de l'ordre et du respect de la loi. Il est chargé de la perception des impôts.

Dans l'exercice de ses fonctions, le gouverneur dispose d'auxiliaires qui lui sont attachés le plus souvent par des liens personnels. Ces auxiliaires, dont certains accomplissent des fonctions précises comme le Melekagna qui est le juge représentant le gouverneur, font partie de son entourage et suivent ses mouvements de poste en poste. Par contre, l'administrateur provincial connaît un autre auxiliaire très stable (puisqu'attaché au sol, comme son nom "Cheka Shum" l'indique), lequel, au bas de l'échelle des structures politiques donne à celles-ci la base la plus stable, solide et permanente.

Le Cheka Shum est le chef de l'administration communautaire. Ici, au niveau du village, se rencontrent à la fois le représentant de l'Empereur et celui du peuple. Conférant à cette institution un statut "démocratique" que nous avons connu dans les chefferies de Tanzanie. D'où le prestige immense dont jouit le Chika Shum aux yeux des villageois et le caractère indispensable de cet agent tout près du peuple pour la transmission et l'application des ordres impériaux.

On trouve ici les éléments de la "démocratie" des chefferies dans la mesure où les Empereurs n'interviennent pas dans la nomination et le fonctionnement de cette institution. Etant donné sa nature "locale", il n'est pas possible de parler d'un mode unique de nomination.

Dans certains villages, le Chika Shum est nommé par le gouverneur, à la requête des villageois. Dans ce cas, le Chika Shum paie une certaine somme d'argent au souverain. La vénalité de l'office n'était cependant pas une procédure courante et une pratique aussi répandue que dans la France de l'ancien régime. Le stade de développement très bas de la société éthiopien-

ne par rapport à la France de l'ancien régime n'a pas permis la généralisation de cette vénalité comme c'était le cas pour la "Paulette" car l'instrument et le bénéficiaire de cette politique (la bourgeoisie et le corps des officiers bureaucratique) n'existaient pas dans la société éthiopienne.

Dans d'autres villages, on a un système de rotation, l'exercice de cette fonction étant confié, pour une durée d'un an seulement, à un membre des grandes familles de la localité qui tirent prestige et pouvoir du fait de leur appartenance à la famille qui a fondé le groupe.

Quant aux fonctions attribuées à ce personnage, Coubeaux, missionnaire français qui a vécu en Ethiopie à la fin du XIXème siècle, décrit cet administrateur comme "le maire de commune, tuteur, père même". Comme les chefs de la Tanzanie traditionnelle, il doit gérer les intérêts de la circonscription, procéder à la distribution périodique des terres communales, régler les litiges survenus à l'occasion des redistributions, rendre la justice en première instance, répartir les montants et recevoir les contributions, et toutes autres obligations envers les autorités hiérarchiques, transmettre et exécuter les ordres de ces mêmes autorités.

Bref, à l'instar des gouverneurs, il est le chef de l'administration dans sa circonscription et la confusion des pouvoirs est telle que le Chika Shum est responsable de toutes les activités publiques sur l'ensemble du territoire. Cette confusion des pouvoirs qui se trouve à des degrés divers dans les structures politiques de l'Ethiopie fait croire à un régime tyrannique ne connaissant aucune limite aux pouvoirs reconnus aux responsables du pays. Mais que ce soit en Ethiopie ou en Tanzanie, le pouvoir apparemment sans limite des chefs et des monarques était tempéré par tout un contexte socio-économique et des mécanismes politiques et idéologiques qu'il faut à présent aborder.

§ 2 - LES MODALITES DE L'EXERCICE DU POUVOIR

Ainsi basées sur des éléments socio-économiques et politiques autres que ceux connus dans les sociétés occidentales, il est dès lors clair que les modalités de l'exercice du pouvoir et les principes sur lesquels reposaient les structures politiques ne pouvaient être identiques. Un examen des structures politiques et des mécanismes qui assurent au système un fonctionnement régulier démontre à l'évidence que les mécanismes savants du partage et de l'exercice du pouvoir ne peuvent être aménagés. Apparemment, les populations sont livrées sans aucune protection aux caprices des chefs et des rois tout puissants. En effet, on ne voit, ni dans l'examen des idées politiques, ni dans la pratique de l'exercice du pouvoir, l'affirmation des principes démocratiques que sont les principes de la séparation des pouvoirs et celui de la légalité.

Dans ces conditions, beaucoup se sont posé la question de savoir si, dans ces sociétés traditionnelles, le pouvoir était démocratique ou tyrannique. Nous verrons que la question de la nature du pouvoir dans les sociétés traditionnelles africaines est difficile à cerner. En effet, même en prenant le terme de "démocratie" dans son acception la plus large, on voit tout de suite que ces sociétés ne répondaient pas à cette définition de société démocratique. Mais le problème vient du fait qu'on ne peut pas en conclure que ces sociétés avaient un pouvoir despotique. Ce qui est certain, c'est que ces sociétés étaient divisées en classes sociales plus ou moins différenciées et il devient dès lors intéressant d'étudier le mécanisme et les structures mises sur pied, non seulement pour freiner la poussée vers un régime despotique mais aussi pour faciliter la réalisation des aspirations de la collectivité tout en permettant et perpétuant la prépondérance de la classe dominante.

A/ LA NATURE DU POUVOIR

Pour certains auteurs africains, le pouvoir était démocratique et aurait duré jusqu'à la fin des temps s'il n'y avait eu l'intervention coloniale. Comme le dit très clairement A. Diop :

"La société africaine évoluait vers une réalisation plus complète de sa personnalité spécifique. Guidée par des chefs reconnus, elle s'adaptait progressivement aux exigences du monde telles qu'elles se présentaient. Cette société en perpétuel devenir a failli établir définitivement sur le continent africain des ensembles heureux absolument calqués sur cette unité sociale que nous appelons la famille". (1)

Il est évident qu'une connaissance tant soit peu approfondie des réalités africaines suffit à démontrer le peu de sérieux de ces propositions. Cette idéalisation de la société traditionnelle africaine vient du fait que, dans la plupart des cas, il y avait un "collectivisme rudimentaire" qui a été brisé par le colonialisme, lequel a seulement accentué et non créé la stratification des classes dans ces sociétés. Il est vrai que les sociétés africaines ont été marquées par une harmonie relative et par une stabilité des structures politiques. L'Etat, surtout au stade de la chefferie, prenait l'aspect d'une harmonie familiale, mais ceci est dû au fait qu'au stade de développement de ces sociétés, les classes sociales elles-mêmes n'étaient pas très clairement différenciées, comme le remarque un jeune auteur africain :

"Il s'agit d'un collectivisme rudimentaire et qui tient à une économie restée rudimentaire. Il ne faudra pas se tromper sur le sens de ce "collectivisme" pour penser qu'une telle société ignorait l'exploitation de l'homme par l'homme. Il y a longtemps que le régime tribal n'est plus pur mais qu'il atteint la semi-féodalité ou la féodalité. Mais l'exploitation des uns par les autres n'y est pas aussi "rationalisée" que dans le régime capitaliste qui, brisant toute fraternité concrète, développe à outrance l'individualisme". (2)

Mais on ne peut toutefois, à partir de là, comme le font un peu sommairement certains auteurs africains, conclure que ces sociétés tradition-

(1) A. DIOP, Formes traditionnelles de gouvernement en Afrique, Présence Africaine, Paris, déc. 1958-janv. 1959, p. 21.

(2) A. FRANKLIN, Les Etudiants Noirs parlent, Présence Africaine, Paris, déc. 1953, p. 289.

nelles étaient autocratiques, dans lesquelles toute la réalité du pouvoir était accaparée par une poignée d'individus régnant en despotes, ne se préoccupant en rien des aspirations des populations et négligeant le bien-être de la société prise dans son ensemble. Le problème est bien plus compliqué.

En effet, même si nous envisageons la démocratie dans son acception la plus large, c'est-à-dire comme étant le mode de vie fondé sur la croyance en l'égalité fondamentale des individus et sur leur droit égal à la participation à la vie politique, le débat perdra tout de suite son sens, faute d'un contexte approprié, dès qu'il sera placé dans le cadre des sociétés traditionnelles africaines.

Pour ce qui est de la croyance en l'égalité, on voit immédiatement que les sociétés africaines ont rompu avec l'égalitarisme des sociétés primitives. L'examen des croyances démontre clairement l'évolution de l'esprit africain. Si toutes les idéologies prennent comme point de départ une société égalitaire créée et ordonnée par des puissances surnaturelles, elles admettent, par la suite, que ces mêmes puissances ont introduit une stratification sociale pour le bonheur et le bien-être de tous. Avec l'apparition des classes, les mythes introduisent justement toutes sortes de croyances qui rationalisent une société devenue inégalitaire.

En outre, il serait difficile de parler de droit des "individus" dans le contexte des sociétés traditionnelles en Afrique. Ici l'individu est inséré dans tout un réseau de solidarité sociale excluant toute autonomie. L'individu n'existe que par rapport au groupe et pour le groupe auquel il appartient et il n'était pas question pour lui de promouvoir sa vie personnelle mais plutôt de favoriser l'être total du groupe.

Les mêmes remarques peuvent être avancées au sujet du problème de la "participation à la vie politique"; si, de nos jours, il devient de plus en plus difficile de cantonner la démocratie aux droits des individus à par-

participer à la vie politique, en dressant des barrières artificielles entre les aspects socio-économiques et politiques d'une même société, il serait encore plus difficile de parler d'une "participation" à la vie politique détachée d'autres activités de la vie quotidienne dans les sociétés traditionnelles africaines. Car, comme le remarque A. Diop :

"Pour l'Africain traditionaliste, la vie et tout ce qui s'y rapporte constituent une globalité compacte que l'on ne peut réduire en ses éléments que dans l'abstrait". (1)

En prenant la notion de "démocratie" dans son acception la plus large, nous voyons donc que les sociétés traditionnelles africaines ne répondaient pas à cette définition. Il serait logique de conclure qu'une idéologie "démocratique" n'existait pas dans les sociétés africaines traditionnelles. Il serait banal d'ajouter que cette "démocratie" n'existait pas dans la pratique.

Mais comme nous l'avons déjà signalé plus haut, le problème vient du fait que l'on ne peut pas de là en conclure à l'existence de régime despotique ou tyrannique. En effet, bien que ces sociétés aient été divisées en classes, on verra que les mêmes facteurs économiques, idéologiques, culturels et politiques qui ôtaient tout sens à la notion de "démocratie" dans ces sociétés empêchaient en même temps un individu ou un groupe de prendre le pouvoir et de l'exercer pour poursuivre des buts exclusivement individualistes et au mépris des intérêts sociaux. Et la notion de "pouvoir despotique" elle aussi devient insaisissable dans le contexte traditionnel africain et, dans ces conditions, chercher à savoir si ces sociétés étaient "démocratiques" ou "despotiques" serait mal poser le problème.

Ce qui serait plus intéressant, dans le cadre de cette étude du moins, c'est plutôt l'examen des mécanismes dans lesquels s'exerçait le pouvoir politique. Car quelle que soit la nature du pouvoir exercé, les deux

(1) A. DIOP, op. cit.

sociétés étaient plus ou moins divisées en classes. Ce qui est certain, dès lors, c'est que ce pouvoir était organisé selon des principes conçus pour sauvegarder l'équilibre et la cohésion de la société, imposant des devoirs et accordant des droits à chacun des groupes qui la composent. La question qui doit nous intéresser ici est justement celle qui touche aux facteurs d'équilibre mis sur pied, non seulement pour freiner la poussée vers un régime despotique mais aussi pour faciliter la réalisation des aspirations de la collectivité. Ce qu'il faut voir, c'est que cet arsenal de mécanismes politiques, juridiques, idéologiques a été conçu pour faciliter la tâche du pouvoir en lui prêtant concours et, éventuellement, pour sanctionner celui-ci, en cas de manquement grave.

B/ LES MECANISMES D'EQUILIBRE DU POUVOIR

De prime abord, pour un observateur trempé dans la tradition constitutionnelle occidentale avec toutes ses règles écrites, garanties, coutumes et institutions de contrôle et d'équilibre, etc., ce qui frappe dans l'étude de ces mécanismes, c'est leur légèreté apparente et leur simplicité excessive. Mais ceci ne doit pas nous surprendre. Les conditions de subsistance dans lesquelles vivaient les sociétés traditionnelles africaines, les coutumes qui donnaient équilibre et cohésion à la société ont souvent été respectées, malgré l'absence de mécanismes savants et compliqués. Le partage du pouvoir, l'accomplissement des devoirs réciproques du pouvoir et de la population ont tous été définis dans le cadre d'une économie de subsistance. Les garanties du respect de ces mécanismes, apparemment fragiles, reposaient avant tout sur les conditions de vie des Africains et sur le niveau de développement de leur économie. Ce fait fondamental qui, à lui seul, nous semble être à la base de toute l'harmonie relative (chefferie de Tanzanie) ou de déséquilibre et de désordres graves (Ethiopie) au sein de régimes africains a souvent été sous-estimé. Cependant, le fait principal

qui ressort de l'examen des sociétés traditionnelles africaines et de leurs régimes politiques, c'est que la stagnation économique à un niveau très bas a donné aux institutions une très grande stabilité. L'économie de subsistance de ces sociétés a été à la fois la garantie principale de l'équilibre et le cadre dans lequel les idéologies s'inspirèrent pour définir les principes de base de ces régimes. En comparant les deux sociétés, nous verrons que ces mécanismes sont d'efficacité variable. Au fur et à mesure que la différenciation en classes sociales s'accroissait, le respect des "règles du jeu" qui faisait vivre les institutions traditionnelles et qui donnaient à la société africaine la relative harmonie que tout le monde s'accorde à lui reconnaître, devient de plus en plus difficile et théorique à cause du développement de la société et de l'incohérence qui existe entre les croyances des hommes et les conditions concrètes dans lesquelles ils bâtissent leurs vies quotidiennes.

En effet, dans les chefferies où il n'y a qu'un début de différenciation sociale et où le pouvoir appartient à un groupe privilégié, nous constatons que toute délégation d'autorité par le peuple va déterminer en retour l'existence de mécanismes de contrôle démocratique (les conseils). Mais dans les sociétés où la différenciation a été très poussée, comme en Ethiopie, ce contrôle devient plus faible et les tendances autoritaires se manifestent au sein de la société.

En laissant de côté pour le moment le problème de l'évolution de ces sociétés qui entraîne justement une rupture de l'équilibre, nous pouvons voir brièvement les facteurs socio-économiques et idéologiques qui se trouvaient à la base de la cohésion des sociétés traditionnelles africaines.

1) ECONOMIE DE SUBSISTANCE ET COHESION DES SOCIETES TRADITIONNELLES

Comme nous l'avons signalé à maintes reprises, ces sociétés vivaient dans une économie de subsistance avec différenciation rudimentaire du travail productif et sans appareil d'accumulation des richesses sous forme de capital commercial ou industriel. Dans les chefferies, la richesse ne donnait pas au chef l'occasion de vivre à un niveau qualitativement plus élevé que les autres. Le peu d'importance de surplus économique, et surtout les difficultés d'écoulement ou d'accumulation des richesses étaient tout intérêt à un exercice tyrannique du pouvoir. De plus, dans ces conditions, la tyrannie en tant que manifestation de l'exploitation économique était quasi impossible. Oublier ce fait fondamental, c'est-à-dire l'état de l'économie africaine, de la part d'un chef un peu trop avide de pouvoir peut aboutir à des crises économiques extrêmement graves et à des mécontentements populaires qui peuvent être exploités par ses rivaux. Dans ces cas donc, l'attribution du pouvoir au chef, bien qu'en théorie sans limites, était toujours assorti de mécanismes efficaces de contrôle, non seulement sur le plan des institutions (le conseil) à tous les niveaux, mais aussi sur les plans des thèmes idéologiques respectés par tous.

Dans l'Ethiopie féodale, plus ouverte à l'extérieur, le commerce (textiles, armes, produits manufacturés, esclaves, café, or, etc.) et l'artisanat sont plus développés. L'accumulation des richesses est non seulement facilitée mais prend des formes de plus en plus diversifiées et l'écoulement des produits vers l'extérieur devient possible. Tout ceci implique nécessairement une différenciation sociale plus accentuée. La division de la société en classes hostiles devient plus réelle. Dans ces conditions, le pouvoir que s'attribue la classe dirigeante n'est freiné par aucun mécanisme efficace de contrôle démocratique. Au contraire, la société éthiopienne traditionnelle consacre l'emprise totale de la classe dirigeante sur la vie politique de la société.

Même dans ce cas, des facteurs qui tiennent au niveau de développement économique de la société éthiopienne viennent tempérer cette omnipotence du pouvoir central. En effet, l'état rudimentaire des moyens de transport et de communication s'ajoutant au fait que dans tous les cas le village était l'unité économique de base, rendait non seulement possible mais aussi nécessaire une répartition géographique du pouvoir. En Ethiopie notamment, ces difficultés de communication constituaient des freins puissants à l'étendue des pouvoirs du Roi des Rois et à toute tentative de centralisation du pouvoir. Ce fait, qui a empêché la création des institutions permanentes d'administration dans l'Ethiopie traditionnelle a par ailleurs permis aux villages éthiopiens et aux chefs des familles dans ces villages d'exercer un pouvoir plus ou moins démocratique dans les affaires qui les concernaient à l'instar des chefferies tanzaniennes.

A côté de l'économie de subsistance qui jouait un rôle important dans l'équilibre des structures politiques, il y avait aussi des facteurs idéologiques et culturels qui tendaient non seulement à définir le cadre dans lequel fonctionnait le pouvoir mais aussi à assurer le respect des droits et des devoirs des gouvernants et des gouvernés.

2) IDEOLOGIE ET POUVOIR POLITIQUE

Il est certain que, dans toute société organisée en Etat, le principal soutien des droits et des prérogatives de gouvernement, le respect des mécanismes de répartition du pouvoir et de l'autorité exercée par les pouvoirs publics tient à la disposition de la force organisée. Mais cette force doit être utilisée par le pouvoir comme un instrument de gouvernement accepté, c'est-à-dire pour la défense de la société et pour faire respecter la constitution ou pour renforcer le droit. Le pouvoir utilise cette force organisée avec le consentement plus ou moins tacite des sujets pour rendre viable un système politique que ces derniers, instruits par les thèmes idéologiques, considèrent comme allant de soi.

Ici intervient le rôle primordial de l'idéologie à la base de tout pouvoir et surtout à la base des sociétés africaines. Les mythes, les dogmes, les croyances et les activités rituelles rendaient le système social intellectuellement tangible et cohérent à l'Africain.

"Toute société africaine disposait de son propre fond mythique rendant à l'homme à la fois l'origine du monde et des éléments naturels, la place parfois hiérarchisée de ses divinités, la création des êtres humains et l'organisation sociale première qui en était résulté. Le mythe, à lui seul, apportait ainsi une explication globale et uniforme des principes obéissant à l'ordre divin, à l'ordre naturel et enfin à l'ordre social, ces trois ordres étant intimement liés". (1)

L'ordre social était doté de valeurs mythiques qui entraînaient son acceptation allant bien au-delà de l'obéissance exigée par la menace séculaire du recours à la force. Le contenu des idéologies essaie de déterminer la base de l'ordre social, les fondements du pouvoir et les conditions d'exercice de ce même pouvoir ainsi que les devoirs et les privilèges qui s'y rattachent.

Ainsi, en Tanzanie, le chef est le représentant sur terre du fondateur de la chefferie. On lui attribuait des pouvoirs supra naturels qui le rendaient capable d'influer sur la fertilité et le rendement des terres et de s'assurer le concours des ancêtres dans toutes les tâches qu'il entreprenait en vue du bien-être de la communauté.

Etant donné l'importance primordiale du culte des ancêtres chez ces tribus, ce caractère mythique du pouvoir joue un grand rôle pour lui assurer sa permanence. Une fois établis, statuts et autorité sont présents définitivement et héréditairement pour chacune des catégories de la société, cristallisant ainsi la pensée politique de l'Africain sur l'immutabilité fondamentale de son système. Ceci justifie la transmission du pouvoir selon le principe héréditaire. Dans certaines chefferies, la dévolution est automa-

(1) LOMBARD, op. cit., p. 13.

tique et dans d'autres, elle laisse place à une certaine compétition entre divers candidats. Mais, dans tous les cas, que ce soit chez les Sukumus ou les Nyumwazi, le pouvoir ne peut être attribué qu'aux représentants d'un groupe restreint de famille à la tête de chaque chefferie.

Ce même mythe qui vaut au chef l'obéissance et la vénération peut lui causer des ennuis dans d'autres circonstances. En effet, il peut être destitué, empoisonné ou sacrifié si on ne l'estime plus capable de s'assurer le concours des ancêtres dans l'exercice de ses fonctions ou s'il perd les pouvoirs supra naturels qu'on lui attribuait au début. Il peut aussi subir ce même sort s'il ne vit plus à la façon d'un être protecteur et d'un bienfaiteur de son peuple selon les thèmes répétés des mythes et des idéologies. A plus forte raison, un chef qui commet des délits répétés d'abus de pouvoir peut se voir destitué par le conseil qui peut conclure que le chef en question a perdu le concours des ancêtres et n'est donc plus à la hauteur de ses tâches.

Dans le cas de l'Ethiopie, nous avons vu que le pouvoir aidé par l'Eglise répandait la légende de la dynastie Salomonienne et l'idée de l'origine divine des Rois.

L'importance des légendes dans l'histoire d'un peuple ne réside pas tellement dans leur vérité historique mais dans le degré d'emprise qu'elles ont sur la masse de la population. Il en va de même en ce qui concerne la légende de la dynastie salomonienne dans l'histoire de la monarchie éthiopienne. En effet, cette prétendue alliance de la royauté éthiopienne avec le roi Salomon de Jérusalem place le roi d'Ethiopie en lien direct avec le Christ lui-même par l'intermédiaire de la Maison de David. Les rois d'Ethiopie sont ainsi présentés comme des êtres supérieurs aux yeux de leurs sujets. Nous laisserons au lecteur le soin d'apprécier le poids de cette légende sur une population complètement coupée du monde extérieur et enfermée dans des structures médiévales avec toutes les conséquences sociales et culturelles que cela implique.

L'origine divine du pouvoir impérial est, on l'a vu, un autre pilier de l'idéologie éthiopienne. Ceci ne peut évidemment avoir d'ampleur que si l'influence de l'Eglise est très étendue. Comme nous l'avons déjà signalé, le christianisme est déclaré religion d'Etat en 375. Depuis, l'Eglise éthiopienne a toujours été le ciment le plus sûr du pouvoir impérial par l'emprise spirituelle et temporelle qu'elle exerce en permanence sur la population. Cette institution qui est aussi une force économique (disposant de 30 % des terres en Ethiopie), dont les dignitaires se recrutent dans les grandes familles et dont les charges se transmettent pratiquement de père en fils, constitue le sous-bassement le plus solide du trône par la confusion qu'elle entretient dans la masse entre le spirituel et le temporel.

Ces mythes qui donnaient ainsi au pouvoir traditionnel africain (et qui donnent toujours, dans le cas de l'Ethiopie) des assises solides et lui permettaient d'avoir une emprise énorme sur la population n'étaient pas sans contrepoids. En effet, sur le plan idéologique, le pouvoir africain consistait dans l'équilibre entre l'autorité d'une part, l'obligation et la responsabilité de l'autre. Le même thème qui fait du Négus le représentant du Christ sur terre lui impose des obligations et des responsabilités énormes qu'il ne peut méconnaître qu'en faisant encourir des risques très sérieux à son pouvoir et même à sa personne.

Si le chef ou le Roi a le droit d'exiger de ses sujets les impôts, les tributs, les prestations de travail et le respect, il a aussi l'obligation correspondante de leur assurer la justice, de veiller à leur protection contre les ennemis et de sauvegarder par des actes et des observances rituelles leur bien-être général.

"Les sujets d'un dirigeant sont pleinement conscients des devoirs qu'il leur doit, de la même manière qu'ils sont conscients des devoirs qu'ils lui doivent". (1)

(1) FORTS et PRITCHARD, op. cit., p. 10.

Les rois et les chefs étaient d'autant plus disposés à respecter ces devoirs envers la population que les rivaux politiques guettaient pour exploiter tout mécontentement populaire dû au manquement des dirigeants à leurs devoirs sacrés.

Ainsi, des structures et des normes politiques différentes basées sur des éléments autres que ceux connus dans les sociétés occidentales assuraient le maintien de l'équilibre et de la cohésion des sociétés africaines traditionnelles. Les éléments qui se trouvent à la base du régime démocratique n'y existaient pas. On se demandera alors si l'avènement des parlements dans ces deux sociétés était favorisé par la réunion de ces conditions historiques au moment de la création de cette institution. Là aussi, l'examen du contexte historique de l'avènement des parlements en Afrique démontrera l'absence plus ou moins totale de ces éléments sur le sol africain.

SECTION II - L'AVENEMENT DES PARLEMENTS EN AFRIQUE

L'examen des contextes historiques dans lesquels les parlements africains ont été créés nous démontre à l'évidence que les facteurs socio-économiques et politiques qui ont rendu possible le parlementarisme n'existaient pas sur le sol africain.

En Tanzanie, dans le feu du combat pour l'indépendance nationale, l'existence des éléments constitutifs de ces facteurs et surtout l'idéologie hautement proclamée par les forces nationalistes, faisaient croire un moment à la possibilité d'un régime parlementaire étroitement inspiré du modèle britannique.

Dans le cas assez particulier de l'Ethiopie, même ces apparences n'existaient pas. La création du parlement en Ethiopie se faisait au nom de la centralisation du pouvoir et de la modernisation du pays, toutes deux à

la fois instruments et résultats de la réaffirmation du pouvoir impérial. La création du parlement éthiopien, conséquence des luttes entre les diverses couches de la féodalité éthiopienne, était la victoire, non pas de la démocratie, mais celle de l'Empereur sur la noblesse. Dans ces conditions, les structures d'origine et l'évolution des parlements en Ethiopie et en Tanzanie seraient intéressantes à comparer.

En ce qui concerne la Tanzanie, la société coloniale, qui se trouve à l'origine du parlement, n'avait en son sein aucun de ces facteurs au moment de la création de cette institution. Pour s'en convaincre, on essaiera tout d'abord de voir les structures du régime colonial et les grandes lignes de son évolution qui a abouti à l'indépendance. On verra qu'au début les structures politiques issues de ce combat nationaliste, le régime parlementaire instauré, ressemble fort au régime britannique. Mais cette structure n'a pas résisté à l'épreuve des premiers mois de l'indépendance. Nous verrons par la suite que cet abandon de la démocratie libérale était tout à fait normal, la société coloniale tanzanienne n'ayant ni la base socio-économique ni les forces politiques favorables à l'épanouissement du régime parlementaire libéral. Malgré les espoirs, le libéralisme ne pouvait pas durer au-delà des quelques mois d'indépendance qui ont suffi à dissiper les illusions. Peu après l'indépendance, le parlement s'efface devant un exécutif omniprésent, le pluralisme des partis cède la place au régime de parti unique (le Tanganika African National Union "TANU") et tous les principes du régime parlementaire se trouvent écartés pour céder leur place à une forme de gouvernement plus apte à répondre aux préoccupations réelles des populations et aux besoins de forces nouvelles qui dominent la scène politique.

En Ethiopie cependant, la situation est tout autre. La ressemblance avec les conditions en Tanzanie réside dans le fait qu'ici aussi les circonstances historiques qui se trouvent à l'origine des assemblées parlementaires en Occident faisaient également défaut. A partir de là, toute comparai-

son devient impossible. On remarquera que le contexte historique dans lequel le parlement a été constitué ne fût pas la lutte pour la démocratie mais, au contraire, celle menée pour la réaffirmation de l'autorité et du pouvoir de l'Empereur.

En effet, la toile de fond de toute l'histoire de l'Empire éthiopien durant les six derniers siècles a été la lutte entre l'Empereur et la noblesse, celle-ci cherchait à tout prix à rendre ses titres et offices héréditaires. Les Empereurs, voyant en ces tentatives des menaces réelles à leur pouvoir, s'y opposaient avec fermeté. L'introduction du parlement en 1931 a été à la fois le résultat et l'instrument de cette lutte. A cette époque, l'Empereur Haïlé Sélassié, luttant pour la centralisation et la modernisation du pays, créa le parlement éthiopien qui s'intégra dans un ensemble plus vaste de mesures telles que l'octroi d'une constitution, l'établissement d'un système ministériel, la création d'une armée et d'une police modernes, etc. Le parlement, organe de centralisation, répondait aussi aux soucis de modernisation de l'Empire. En effet, une fois que les grands de l'Empire (Sénat) et les chefs locaux (chambre des députés) étaient réunis dans la capitale, ils prêtaient crédibilité aux mesures de modernisation prises par l'Empereur.

On voit par là qu'au moment de la création du parlement, le souci de la démocratie ne dominait pas au niveau de l'idéologie qui a motivé sa naissance. Dès lors, il serait normal que les premières structures du parlement fassent de celui-ci une institution féodale, représentative des diverses couches de la féodalité éthiopienne.

En effet, le caractère féodal du parlement éthiopien se révélait, dès le début, sur deux points essentiels au niveau des modalités de recrutement, non seulement du Sénat - dont les membres étaient nommés par l'Empereur "parmi les princes et les dignitaires de l'Empire" - mais aussi à celui de la chambre basse où le droit électoral barrait la route à toute participation

des populations en introduisant un code qui ne permettait d'être électeur et éligible qu'aux gros propriétaires fonciers de chaque localité.

Ainsi créés dans des conditions historiques propres à chaque pays, les parlements en Ethiopie et en Tanzanie ont évolué, prenant des chemins pour le moins différents.

En Ethiopie, le parlement, à l'origine institution féodale, était très effacé, jusqu'à se confondre avec le pouvoir exécutif dominé par l'Empereur lequel, arguant d'une légitimité de droit divin et dynastique, dominait la scène politique. L'origine féodale du parlement éthiopien marque cette institution jusqu'à nos jours. Même aujourd'hui, presque un demi-siècle après sa création et malgré l'introduction du suffrage universel, le parlement garde son caractère conservateur, face à un exécutif de plus en plus dominé par des forces plus tournées vers l'avenir. Dans ce contexte, le parlement d'institution effacé a évolué dans un sens d'affirmation et de présence plus active sur la scène politique en tant que porte-parole des forces traditionnelles éthiopiennes. Il devient ainsi un des remparts institutionnels de l'ordre féodal et de la tradition face à une bureaucratie ouverte aux idées de progrès. Il est très intéressant - et paradoxal - de noter que l'absence de partis politiques a fait de l'introduction du suffrage universel un instrument très efficace de renforcement des forces locales, traditionnelles et purement rétrogrades au détriment de tout ce qui est national et progrès social. Cet état de choses, que nous verrons avec plus de détails dans la deuxième partie de cette étude, amène le pouvoir exécutif et législatif à s'enfermer dans des luttes sporadiques, d'où le parlement ne sortira que très affaibli et encore plus effacé qu'il ne l'est aujourd'hui.

En Tanzanie, l'évolution est plutôt en sens inverse. Nous avons déjà vu que le libéralisme qui avait dominé au moment de la création du parlement a été très vite dépassé par les exigences du développement économique et social. Dans cette évolution, le parlement qui, au début, était une ins-

titution capable de créer et de contrôler le pouvoir exécutif perd ces prérogatives et devient, en général, plus effacé. Mais on ne voit pas ici, comme c'est le cas en Ethiopie, de coupures entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif qui ne peut pas exister dans les conditions tanzaniennes. En effet, ici, tous deux sont dominés par le parti unique, le TANU, et le parlement est le résultat des élections faites à base d'options et d'un programme d'action défini au sein des diverses instances de ce parti. Les députés étant tous des membres de ce parti, dont le chef n'est autre que le Président de la République. Le parlement tanzanien n'est plus l'endroit désigné pour des débats acharnés sur les grandes options de la nation.

Il est dès lors clair que si, dans le cas de l'Ethiopie, l'effacement du parlement vient de ses conflits avec le pouvoir exécutif, en Tanzanie, sa docilité excessive dans ses relations avec celui-ci aboutit au même résultat au point de provoquer des débats au sein de la classe politique tanzanienne sur le problème de savoir s'il ne serait pas sage d'épargner au pays les dépenses élevées qu'implique cette institution qui donne l'impression de faire double emploi avec le National Executive Committee du TANU.

Quel que soit le sort que lui réserve l'avenir, il est clair aujourd'hui que cette institution est très effacée et dispose de peu de poids dans la vie politique de ces pays. La deuxième partie de cette étude sera consacrée à l'examen de la réalité de cet effacement et de ses causes profondes. Mais avant d'en arriver là, on verra aussi, dans ce même chapitre, le régime juridique actuel qui régit la vie parlementaire en Ethiopie et en Tanzanie.

§ 1 - L'ORIGINE COLONIALE DU PARLEMENT TANZANIEN

L'examen du contexte historique dans lequel le parlement tanzanien a vu le jour laisse entrevoir des éléments qui se trouvaient à l'origine des parlements occidentaux. Et la présence de ces éléments (capitalisme, classe bourgeoise et idéologie libérale) faisait croire, comme on l'a déjà signalé, à la viabilité d'une institution parlementaire à la britannique en Tanzanie. Mais ces illusions n'ont pas résisté à l'épreuve de l'évolution. Un examen un peu approfondi des réalités africaines nous montrera que cet abandon de la démocratie libérale est tout à fait normal dans les conditions africaines. En effet, cet examen nous démontrera, à l'évidence, que le terrain sur lequel le parlement est bâti n'est pas du tout celui qu'ont connu les pays européens. Ceci est la cause principale de "l'échec" de cette institution en Afrique. Pour s'en convaincre, il serait utile d'examiner tout d'abord la nature et les structures du régime politique instauré par la puissance coloniale puis les forces sociales engagées d'un côté ou d'un autre dans le combat pour l'indépendance nationale et leur attitude envers l'institution parlementaire.

A/ LE REGIME COLONIAL ET LA LUTTE POUR L'INDEPENDANCE

Le régime colonial est, sous son aspect politique, la confiscation du pouvoir par l'Etat colonial. Ce passage de la souveraineté a été accompli soit par la neutralisation ou la destruction du pouvoir politique traditionnel, soit par la monopolisation de l'exercice du pouvoir politique par l'Etat colonial. Dans le cas de la Tanzanie, les Britanniques, fidèles à leur politique de l'Indirect Rule, conservent les "Native Authorities" en veillant seulement à en faire des auxiliaires du pouvoir.

Au-dessus de ces "native authorities" on place quelques administrateurs anglais et, à la tête du territoire, un gouverneur assorti d'un conseil composé de quelques membres officiels (les chefs des grands services) et non

officiels (commerçants et colons britanniques) qui formaient l'exécutif et le "Legislative Council". Les lois sont faites sur place sous l'inspiration ou avec l'approbation du "Colonial Office".

Jusqu'au décret du 1er mars 1926 (The Tanganika Order in Council), le gouverneur disposait de tous les pouvoirs (exécutif et législatif) sur le territoire. Il promulgue des ordonnances portant sur l'administration de la justice, les finances publiques et le maintien de l'ordre et de la sécurité du territoire. Le décret de 1926 abolit ces prérogatives et prévoit la constitution d'un "legislative Council" composé du gouverneur (qui en sera le président), de 13 membres qui siègent de plein droit (les chefs de services) et 10 autres membres nommés par le gouverneur lui-même.

Ce "Legislative Council" disposant seulement d'un pouvoir consultatif, resta sans aucune modification majeure jusqu'à la fin de 1945, date à laquelle deux chefs africains y étaient nommés par le gouverneur. Mais même avec ces modifications, les membres nommés par le gouverneur, après consultation avec les divers groupements d'intérêt (Sisal Growers Association, Northern Province Farming Community, etc.) n'avaient pour rôle que de plaider la cause des milieux coloniaux et n'étaient guère attirés par la politique. Aussi, ils se contentèrent du rôle de petit groupe de conseillers du gouverneur.

Dans ces conditions, l'intégralité du pouvoir politique appartenait au gouverneur qui était le seul représentant de la couronne dans le territoire et agissait sous le contrôle lointain du "Colonial Office".

L'évolution politique du territoire commença à marquer le pas peu après la deuxième guerre mondiale. La fin de cette guerre amena avec elle une prise de conscience politique et les organisations raciales, jusque-là apolitiques, deviennent de plus en plus engagées dans le combat. Désormais, le Tanganika European Council pour les Européens, le Tanganika Asian Association pour les Asiatiques et surtout le Tanganika African Association, de

groupements d'entr'aide qu'ils étaient dans la période d'avant-guerre, s'engagent de plus en plus dans la lutte politique. Mais la véritable transformation se fait sentir chez les Africains car les quelque cent mille Tanganikaïs enrôlés dans les rangs des Alliés pour libérer l'Europe de l'occupation nazie, à leur retour au pays, n'oublieront pas la leçon qu'on leur a apprise.

De plus, encouragé par l'exemple de l'Inde et du Pakistan, le nationalisme africain, dont le TAA devient le porte-parole incontesté (et d'où sortira le TANU en 1954) commence à se réveiller. Le régime colonial, inquiet par cette prise de conscience et les timides luttes politiques qu'elle a commencé à provoquer, tente de favoriser au mieux les "changements" qui renforcent l'établissement de la suprématie blanche sur le territoire et, à cette fin, les Britanniques encouragèrent la formation et le développement des partis multi-raciaux. Mais les Africains se regroupant et renforçant le mouvement des nationalistes, tentèrent de s'opposer au "Parity System", pudiquement présenté comme "gouvernement multi-racial" mais visant avant tout à donner l'égalité de représentation aux trois communautés en présence. A ces trois communautés, selon les précisions du nouveau système, était accordée une représentation égalitaire au sein du conseil législatif.

Mais ceci est aussitôt rejeté par les nationalistes africains qui invoquent, à juste titre, l'injustice d'un tel système qui accordait un nombre égal de représentants aux neuf millions d'Africains, aux 100.000 Asiatiques et aux 25.000 Européens. Le gouvernement riposta en encourageant la formation des partis multi-raciaux favorables au "Parity System". C'est ainsi que le United Tanganika Party fut formé.

Les nationalistes regroupés désormais au sein du TANU, déçus par la lenteur de l'évolution, accentuent leur pression sur l'administration britannique en mobilisant la population africaine et en menaçant de recourir à des méthodes extrêmes. Estimant que les deux chefs africains, nommés par le gouverneur en 1945, n'étaient plus des représentants de l'opinion africaine,

ils réclamèrent des élections pour nommer de nouveaux membres du "Legislative Council".

En 1955, l'égalité de représentation était reconnue par les trois communautés raciales (dix membres élus pour chacune) et le nombre de ses membres officiels étant porté à 31 (dont 6 Africains), le gouverneur abandonne le conseil législatif au profit d'un "Speaker". Parallèlement, le conseil exécutif s'organise et voit ses pouvoirs s'étendre. Ce conseil accueillera le premier Africain en 1951.

Mais le courant nationaliste montant sans cesse et les demandes des nationalistes devenant de plus en plus pressantes, le gouverneur britannique s'est rendu à l'évidence et pour la première fois dans l'histoire du territoire, les élections au conseil législatif eurent lieu en septembre 1958.

Bien que ces élections marquent un pas décisif vers l'indépendance (laquelle est désormais identique aux élections au suffrage universel), elles n'étaient pas encore tout à fait démocratiques. Le comité créé en 1956 pour préparer les modalités d'élection, recommanda des séries de mesures pour restreindre le nombre des électeurs africains et pour garantir une représentation égalitaire au sein du conseil législatif aux autres races minoritaires.

"Alors même que le Comité, obéissant aux instructions, se montrait prudent dans ses suggestions d'un cadre dont on attendait une majorité de votants africains dans chaque circonscription, il proposait également des qualifications économiques et éducationnelles qui auraient probablement affranchi tous les Européens, la plupart des Asiatiques et seulement une petite fraction d'Africains". (1)

Pour être électeur, on devait avoir, par exemple, un minimum de £ 150 de revenu annuel et on devait posséder le "Standard VIII" (équivalent du Certificat d'Etudes). Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que le nombre des électeurs africains s'élève à peine à 60.000.

De plus, le territoire était découpé en cinq circonscriptions électorales et, selon les modalités du "Party System", les électeurs étaient in-

(1) BIENNEN, The Bulungu Party in the African One Party State, in Journal of

vités à élire 15 membres, soit cinq représentants de chaque race au conseil législatif. Selon les modalités du système, l'électeur était obligé - sous peine de voir son vote annulé - d'élire un candidat dans chaque race. Le TANU, malgré le refus de principe qu'il opposait à ce système, acceptait le combat (après des débats déchirants, il est vrai) en demandant à ses fidèles de voter pour le candidat du TANU en ce qui concerne les candidats africains et pour ceux qui lui sont favorables dans les autres races.

Les résultats de ces élections étaient remarquables. Malgré toutes les difficultés, tous les élus africains étaient les candidats du TANU et, dans les autres races, aucun candidat opposé à ce parti n'a pu être élu.

Dans ces conditions, les élus de ce parti et tous ceux qui lui étaient favorables, s'organisèrent au sein du Tanganika Elected Members Organisation (T.E.M.O.) qui constituait un embryon d'opposition parlementaire, sous la direction de Myrree, secrétaire général du TANU. Entretemps, les Britanniques proposèrent la formation d'un conseil de membres au sein duquel les membres du conseil législatif seront invités à siéger. Le TANU accepta ces propositions et, pour la première fois, des parlementaires, trois Africains, un Européen et un Asiatique, deviennent des membres.

A partir de ce moment, le combat pour l'indépendance devient ouvertement identique et coïncide avec le combat pour un régime parlementaire classique.

Les nationalistes s'y prennent en se battant tout d'abord pour avoir la majorité au sein du conseil législatif. Ceci impliquait la réduction des membres de droit non nommés et l'augmentation du nombre des élus au sein du Conseil. Ce combat aboutit aux élections de 1960, destinées à ramener un nombre accru de membres élus du conseil, pour leur assurer la majorité au sein de celui-ci. A cette fin, de nouvelles lois électorales étaient promulguées.

Premièrement, le "Parity System" était abandonné et des dispositions étaient prises pour assurer la majorité des sièges aux élus. Sur les 71 sièges prévus, 10 étaient réservés aux Européens, 11 aux Asiatiques et les 50 autres étaient libres pour le combat électoral.

Deuxièmement, le suffrage, bien que non encore universel, était élargi pour répondre aux exigences des forces nationalistes. Cette fois, les conditions étaient ramenées à l'aptitude à lire l'Anglais ou le Swahili et celles qui touchaient aux revenus réduites de moitié. Ce relâchement des conditions eurent des effets très importants sur le plan électoral. De 60.000 qu'il était il y a encore deux ans, le nombre d'électeurs africains monta en 1960 à un million et demi.

Les nouvelles élections générales eurent lieu en avril 1960 et le TANU eut un succès tel que, pour 58 des 71 sièges, ses candidats ne rencontrèrent aucune opposition et pour les 13 autres circonscriptions où il y avait d'autres candidats opposés à celui appuyé par le TANU, 11 sièges furent enlevés par des alliés de ce parti.

Dans ces conditions, lorsque le conseil législatif s'est réuni en octobre 1960, l'heure était venue d'établir un cabinet responsable, le Madaraka. Nyerere, en tant que chef du parti majoritaire, devient le Chief Minister ou président du conseil dont les membres étaient venus de toutes les races du territoire, et c'est le régime de l'autonomie interne qui sera très vite dépassé.

Car, le jour même de la première session de l'assemblée législative, le gouvernement britannique annonça qu'une conférence constitutionnelle se tiendrait à Dar-Es-Salam en mars 1961 pour décider de l'indépendance du pays.

Après avoir conquis la majorité au conseil législatif, les nationalistes africains poussèrent leurs victoires électorales jusqu'à leurs conséquences ultimes en réclamant et en obtenant le principe de la responsabilité de l'exécutif devant l'assemblée qui leur donna ainsi le contrôle de l'appareil gouvernemental.

La constitution de l'indépendance proclamée le 9 décembre 1961 ne fait que consacrer et consolider cette victoire en instituant le suffrage universel. En même temps, cette constitution consacre le régime parlementaire classique, tel qu'il est pratiqué en Grande-Bretagne. Le parlement, désormais clé de voûte des structures gouvernementales, était composé de la reine et de l'Assemblée Nationale qui avait la totalité du pouvoir législatif. La reine était le chef de l'Etat et le leader de la majorité à l'Assemblée Nationale, Nyerere, était automatiquement proclamé chef du gouvernement. Le cabinet nommé par le premier ministre était collectivement responsable devant le parlement. Cette situation demeura inchangée jusqu'à la proclamation de la République en décembre 1962. Depuis lors, le président de la République devient à la fois chef de l'Etat et du gouvernement, rompant ainsi tous les liens légaux avec la couronne britannique.

Avec cette deuxième constitution, on sort du cadre historique pour entrer dans l'actualité. Elle prévoit dans ses grandes lignes une République au sein du Commonwealth. Un régime présidentiel, très accentué, est instauré et le parlement, dont l'effectif élu est porté à 107, voit ses pouvoirs et prérogatives atténués au profit du président.

En tout cas, il ressort de tout ce qu'on vient de noter que le combat pour l'indépendance en Tanzanie a concordé avec celui mené pour la "Majority Rule" et le régime parlementaire inspiré au début du système britannique. Mais cette situation n'a pas pu durer au-delà des quelques mois qui ont suffi à dissiper les illusions entretenues pendant le combat pour l'indépendance. Comme nous venons de la signaler, le parlement s'efface peu

à peu devant la montée de l'exécutif et du pouvoir présidentiel. Le pluralisme des partis, qui n'a jamais existé dans les faits, cède la place au régime de parti unique et tous les principes de régime parlementaire se trouvent écartés au profit d'autres formes de gouvernement démocratique plus apte à répondre aux préoccupations des populations et aux besoins des forces nouvelles qui dominent la scène politique de ce pays.

Comment en est-on arrivé à ce point ? Pour le comprendre, il suffit de jeter un coup d'oeil sur les transformations réalisées par l'entreprise coloniale et surtout sur les mutations au sein des forces politiques qui ont suivi ces transformations.

B/ LES DIVERSES FORCES POLITIQUES ET LE COMBAT POUR LE PARLEMENT

Lorsqu'on voit que le parlementarisme en tant que forme de gouvernement a été le cheval de bataille des nationalistes africains pendant la lutte pour l'indépendance, on ne peut s'empêcher de se demander pourquoi tous les principes ont été très vite abandonnés dans la période post-coloniale. Ceci tient avant tout aux conditions socio-économiques dans lesquelles se trouvait la société coloniale tanzanienne, et aux forces politiques en présence avec leurs idéologies respectives.

Le capitalisme, la bourgeoisie et l'idéologie libérale, tous des facteurs qui se trouvent à la base du parlementarisme occidental, n'existaient ici qu'en apparence. Nous disons en apparence car, pendant toute la période coloniale, les nationalistes africains qui dominaient le mouvement de libération étaient pour la plupart (du moins en ce qui concerne le TANU) convaincus que la société africaine, une fois libérée du joug colonial, suivra sur tous les points le schéma de l'évolution parcouru par les Européens en adoptant non seulement ses voies mais aussi ses méthodes et ses buts finaux. Mais ces calculs s'étaient révélés faux et les nationalistes africains étaient

obligés d'inventer leurs propres voies non seulement sur le plan de l'évolution économique mais aussi au niveau des structures politiques à adopter. Pour s'en convaincre, il suffit de voir le cadre socio-économique de la société coloniale tanzanienne et les forces politiques qu'il a engendrées tout d'abord et les thèmes de l'idéologie libérale que ces forces propageaient ensuite.

1) Les forces politiques africaines dans la période coloniale

La société coloniale tanzanienne, bien que victime du capitalisme, s'est vu elle-même interdire les voies d'un développement capitaliste. Le but de la conquête coloniale était sur le plan économique, de trouver des marchés aux produits manufacturés, des sources de matières premières et des champs d'investissement aux capitaux européens. Le "pacte colonial", de par son esprit même, excluait un développement harmonieux de ces sociétés considérées comme des appendices de l'économie capitaliste évoluée. Ce rôle excluait un développement capitaliste sur le plan national. Au contraire, en cherchant à intégrer ces sociétés dans un monde plus vaste et en leur attribuant un rôle très précis dans l'économie de la puissance coloniale, ce système a contribué à déséquilibrer la société traditionnelle et à la désintégrer.

En introduisant ainsi des "enclaves" capitalistes dans les pays colonisés, l'entreprise coloniale a provoqué le fameux phénomène connu sous le nom de dualisme. Ceci, résultant du déséquilibre entre les divers secteurs de l'économie et les diverses régions du territoire, se traduit par l'existence, d'une part, d'un secteur capitaliste très avancé et attaché à la métropole et, d'autre part, du reste du pays qui n'est véritablement intégré ni dans le système capitaliste de la métropole ni dans le cadre d'une économie nationale.

Cependant, le colonialisme et le développement de ces noyaux capitalistes n'ont pas été sans affecter le pays dans son ensemble. Le développement colonial a entraîné, avec les transformations économiques, toute une série de changements sur le plan des forces politiques.

Ces transformations économiques ont tout d'abord été opérées au détriment de l'hégémonie traditionnelle des chefs. Ici le chef n'est que le commis du pouvoir et ne touche qu'une partie seulement des revenus qu'il est chargé de recueillir. En plus, l'évolution de l'économie coloniale avec l'avènement des formes nouvelles de richesses, fait surgir une classe nouvelle de salariés, fonctionnaires, commerçants etc..., dont les revenus monétaires deviennent plus importants que ceux du chef. Bien que les structures de l'"indirect rule" donnent toujours au chef une importance certaine, les fonctions de législateur et de juge suprême qu'il exerçait traditionnellement lui sont enlevées. Jusque sur le plan du prestige, le chef est désormais désacralisé car, non seulement le pouvoir colonial est laïc mais aussi parce que d'autres religions viennent concurrencer les croyances anciennes.

Les chefs, dont les bases économiques sont ainsi sapées et le savoir démythifié, se trouvent dans des situations difficiles pendant le développement de la lutte anti-coloniale et surtout entre 1945 et 1961. Leur position entre la puissance coloniale et les populations les met devant un choix dramatique : ou bien appuyer les demandes des nationalistes regroupés au sein de TANU ou prêter main forte à l'Administration Britannique dans ses tentatives pour arrêter la montée du nationalisme africain. La peur de perdre leur position rémunérée comme fonctionnaire du gouvernement colonial dissuadait la plupart de ces chefs de rejoindre les rangs de TANU. Tard dans les années cinquante, comme la poussée vers l'Indépendance s'est montrée de plus en plus irrésistible, quelques uns d'entre eux prirent des contacts secrets avec les nationalistes et prêtèrent leur concours au combat de libération.

Ce changement d'attitude de dernière minute, manifesté d'ailleurs par une infime minorité de chefs, n'a pas altéré la position d'hostilité fondamentale des leaders nationalistes et des populations à l'institution des chefferies, laquelle est définitivement abolie deux ans seulement après l'Indépendance par l'AFRICAN CHIEFS ORDINANCE ACT de 1963.

Dans ces conditions, le pouvoir et le prestige déclinant des chefs traditionnels avaient comme concurrents et adversaire une autre couche d'africains, composée des éléments modernes et instruits et eux-mêmes produits de la société coloniale. Dans les conditions historiques du colonialisme, cette couche d'hommes à la fois nouveaux et non compris aux yeux de la population par une collaboration trop flagrante avec le pouvoir colonial était le seul groupe capable de prendre les rênes du pouvoir une fois le colonialisme aboli.

Cette couche, qu'on appelait un peu sommairement "THE EDUCATED", sera celle qui livrera l'essentiel de la bataille pour l'indépendance du pays. Elle était contre le système traditionnel dans lequel :

"Toute élévation sociale était conçue par rapport au détenteur du pouvoir, c'est-à-dire le chef. Ils voulaient instaurer un système où l'instruction permette de réaliser une mobilité sociale qui ne devait plus rien aux traditions" (1)

Ils étaient aussi contre le système colonial considéré, à juste titre, comme une barrière à leur promotion sociale. En effet, ces "EDUCATED" :

"... plongés dans la modernité, grâce à leur passage à l'école, ayant absorbé les valeurs de la civilisation industrielle, devenus des admirateurs des idéologies et de systèmes politiques correspondant à ces valeurs, ils s'apprentent à faire la preuve que la vieille Afrique peut, sous leur conduite, en tirer profit" (2)

Pour atteindre leurs buts, les intellectuels africains devaient donc à la fois combattre les chefs et le colonialisme qui étaient, à leurs

(1) F. GONIDEC, Système Politique Africain, Paris, LGDT, p. 171, p. 74.

(2) Ibid. p. 79.

yeux, des obstacles à la marche vers cette modernisation, de même que vers le pouvoir. Dans ce combat, ces forces nouvelles regroupées au sein du TANU prendront la démocratie comme cheval de bataille, tout désigné contre tous leurs adversaires. Et cette acceptation de l'idéologie libérale comme thème de combat libérateur fait du Parlement l'incarnation institutionnelle des objectifs nationalistes à atteindre.

2) La Démocratie et le combat pour le Parlement :

L'idéologie démocratique servait les nationalistes africains sur deux points. A la légitimité des chefs, fondée sur la tradition, ils opposèrent leur légitimité fondée sur des élections libres et démocratiques. Et, face à l'arbitraire colonial et au refus de la liberté d'expression, d'association de libre déplacement, instauré comme moyen efficace afin de barrer la route de la promotion sociale aux Africains colonisés, les revendications démocratiques et le combat pour un régime libéral allaient de soi.

Dès lors, comme on l'a déjà vu, l'histoire du combat nationaliste, mené par étapes, est celle d'une lutte sur deux fronts. Sur le plan du Droit électoral tout d'abord, les nationalistes africains réclamaient des élections au suffrage universel et la "MAJORITY RULE". Ainsi, les étapes de la lutte pour l'Indépendance ont été systématiquement marquées par des concessions diverses sur la voie du suffrage universel et du gouvernement représentatif. En effet, un parlement démocratique, représentant les véritables aspirations des populations du pays était, par définition, inconciliable avec un régime colonial. Et c'est dans ces conditions que la lutte pour l'Indépendance Nationale n'a été que celle pour un régime démocratique basé sur le suffrage universel. On comprend aisément pourquoi les leaders du TANU ont toujours insisté sur la nécessité de l'introduction du

système électoral dès la constitution du parti qui se proclamait décidé à combattre....

"... pour l'établissement d'un gouvernement démocratique et comme un premier pas vers cette démocratie de demander l'introduction du système électoral à tous les organes du gouvernement central et local"

Ce combat pour l'Indépendance a été aussi celui mené pour la suprématie du Parlement élu au suffrage universel. Les nationalistes se battaient pour accroître sans cesse les pouvoirs reconnus à l'Assemblée Législative et c'est dans ce sens que les élus africains se sont regroupés dès avant l'Indépendance dans le TANGANIKA ELECTED MEMBERS ORGANIZATION (TEMO) pour réclamer le MADRAKA qui n'est autre que le système d'un cabinet responsable devant le Parlement.

La satisfaction progressive de ces deux revendications aboutit tout naturellement au régime parlementaire britannique, une fois l'Indépendance proclamée en 1961.

De ce point de départ, qui est plus ou moins commun à tous les pays africains décolonisés, l'évolution prend deux directions. Certains pays optent pour un régime de "libéralisme économique" (le Kenya par exemple) invitant les pays étrangers à investir massivement dans les divers secteurs de l'économie nationale. Dans d'autres, et c'est le cas de la Tanzanie, on s'engage dans la voie du dirigisme avec tout ce que cela implique en termes de nationalisations, planifications et efforts collectifs. Sur le plan des structures politiques, il est vrai que, dans les deux cas, le système de parti unique est instauré, mettant ainsi un terme au libéralisme des premières heures de l'Indépendance. Mais il va de soi que les raisons qui ont incité à l'instauration du parti unique ne peuvent pas être les mêmes dans les deux cas. Dans le premier, le développement économique accompli pour l'essentiel avec des investissements étrangers se fait sentir

dans des secteurs isolés de l'économie nationale, laissant ainsi, durant une longue période, une importante partie de la population en marge du processus de développement économique et social. A cette "marginalisation" économique d'une partie de la population s'ajoute une marginalisation politique qui se manifeste par le système de parti unique, lequel devient ainsi l'instrument de l'autoritarisme au sein de certains pays africains.

Dans d'autres cas, au contraire (la Tanzanie), le développement économique envisagé repose tout d'abord et essentiellement sur l'effort continu et la participation massive de la population aux projets de développement. Le succès exige, dans ces conditions, le rassemblement politique et l'unification des forces de la nation au sein d'une organisation unique. Le parti unique devient ainsi l'instrument de la collaboration de la population à l'oeuvre de construction nationale. On voit ici que le libéralisme est rejeté mais la démocratie ne disparaît pas pour autant car elle prend des formes plus appropriées aux conditions africaines et, par là-même, devient plus concrète.

Le cas particulier de l'Ethiopie nous met, au contraire, devant une évolution inverse. On assiste à une évolution marquée par des tendances libérales et à une affirmation plus nette du Parlement sur la scène politique. Mais ceci tient avant tout au contexte historique dans lequel cette institution a été formée et aux facteurs qui ont dicté et dictent encore son évolution.

§ 2 - L'ORIGINE FEODALE
DU PARLEMENT ETHIOPIEN

Comme nous l'avons déjà dit, le Parlement éthiopien a été créé par l'Empereur comme instrument de la réaffirmation de son pouvoir. Dans ces conditions, bien que cette institution ait été utile pour centraliser le pouvoir et même pour aider à la modernisation du pays, son introduction n'a pas concordé avec une éruption des populations éthiopiennes sur la scène politique du pays. Les électeurs et les élus n'étaient que les éléments déjà dominants dans la société féodale et le parlement ainsi constitué ne contribuait en rien à la limitation du pouvoir de l'Empereur, mais, au contraire, était destiné à jouer le rôle d'intermédiaire entre celui-ci et les populations.

Il conviendra donc de voir tout d'abord les circonstances historiques dans lesquelles le parlement éthiopien a été créé et, ensuite, les premières structures mises sur place pour répondre aux préoccupations majeures qui ont favorisé sa création.

A - LE CONTEXTE HISTORIQUE ;
LA LUTTE POUR LA REAFFIRMATION
DU POUVOIR IMPERIAL

La lutte entre la noblesse éthiopienne qui cherchait à rendre ses titres héréditaires et les empereurs qui voyaient dans ces tentatives des menaces graves contre leur pouvoir du fait de la possibilité de développement des puissantes familles régionales a dominé l'histoire de ce pays pendant les six derniers siècles. Des raisons très variées ont empêché l'une ou l'autre des forces en présence de prendre définitivement le dessus, mais dans cette longue lutte on peut quand même distinguer des périodes où l'un et l'autre des protagonistes s'affirmait chacun à tour de rôle. C'est ain-

si que l'histoire du pays, de la période allant de la "Restauration" de la dynastie "salomonienne" en 1270 à l'avènement des "ZEMENE MESAFINT" (Ere des Princes), a vu les Empereurs faire et défaire les dignitaires de l'Empire, affirmant ainsi leur suprématie dans les affaires du pays. Par contre, la période 1789-1855 marque une époque d'agitation où, après un long travail de sape du pouvoir impérial par les Ras et des autres dignitaires de l'Empire, ceux-ci prennent le pouvoir effectif en mains, réduisant ainsi les Empereurs à un rôle symbolique semblable à celui des "Rois fainéants" en France. Cette période, connue sous le nom de ZEMENE MESAFINT, voit l'apparition d'une suprématie totale des princes qui tenaient le pouvoir effectif dans l'Empire à l'image des "Maires du Palais".

La fin de cette période, marquée par l'avènement de l'Empereur Theodoros, en 1855, inaugure une période de réaffirmation du pouvoir impérial, tâche qui n'était que partiellement achevée au début du règne de Haïlé Sélassié.

Avec l'Empereur Théodoros et ses tentatives de réformes radicales, la désagrégation de l'Empire prend fin et les bases de la réunification et de la modernisation du pays sont ainsi jetées. Mais Théodoros n'eut le temps que d'entamer son oeuvre. Devant l'échec de ses tentatives dû à l'opposition et aux manoeuvres de ses ennemis (l'Eglise Orthodoxe, la noblesse etc ...) et face à une défaite de son armée devant une force expéditionnaire britannique venue délivrer des prisonniers anglais retenus par l'Empereur, celui-ci se suicida en 1868.

Après quelques années de confusion et de guerres civiles, le Ras du Tigré sort vainqueur et se fait couronner Roi des Rois d'Ethiopie sous le nom de Yohannès IV. Cette période marque une étape importante, car c'est à ce moment que recommencent les contacts prolongés et parfois agités de

l'Ethiopie moderne avec le monde extérieur et notamment occidental. Ceci s'explique, d'une part, par l'ouverture du Canal de Suez qui rend alors la Mer Rouge d'un haut intérêt commercial et stratégique et, de l'autre, par le fait que cette période est caractérisée par la poussée des pays occidentaux vers le partage de l'Afrique en général et la rivalité des trois puissances (Italie, France et Grande-Bretagne) pour une position privilégiée dans les affaires de l'Ethiopie en particulier.

L'Empereur Yohannès IV, outre les révoltes des chefs féodaux, devait donc faire face aux aspirations colonialistes des puissances étrangères. Passant la plupart de son règne dans des expéditions destinées à pacifier une région ou à défendre le territoire national contre l'invasion étrangère, cet Empereur trouva la mort en 1889, au cours d'une campagne contre les troupes méhadistes.

L'Empereur Ménélik, qui se fait couronner aussitôt, continue sur les traces de l'Empereur Théodoros dans la réunification du pays et la centralisation du Pouvoir. Tout d'abord, poursuivant la pratique de conquête entamée avant son couronnement et participant ainsi, à sa manière, au "Scramble for Africa", il agrandit son Empire, poussant ses frontières vers le Sud et l'Ouest du Shoa, très loin des limites traditionnelles de son royaume. A part l'Erythrée qu'il reconnaît colonie italienne en 1889, Ménélik II peut être considéré comme le fondateur de l'Ethiopie moderne dans son cadre territorial actuel.

Sans compter les problèmes nouveaux créés par l'administration d'un empire élargi, bien que limité par des frontières définies pour la première fois avec un semblant de précision, le souci des rois prit une toute autre dimension lorsque la modernisation de l'Empire se posa comme un impératif de survie dans un monde en pleine mutation. Mais l'oeuvre de consoli-

dation et de modernisation fut interrompue par l'invasion italienne que l'armée éthiopienne repoussa victorieusement en 1896 à Adowa.

Le danger extérieur écarté, du moins dans l'immédiat, Ménélik consolide sa position à l'intérieur du pays et se consacre aux problèmes de modernisation, tâche qu'il entreprend avec ardeur en faisant appel à des techniciens étrangers et en introduisant des institutions nouvelles.

La mort de l'Empereur Ménélik en 1913 plonge, une fois encore, le pays dans une série de guerres civiles. Le petit-fils et successeur désigné de Ménélik, le Lij Eyassu, ne pouvant pas s'imposer dans la confusion des années suivantes, le Ras Tafari (le futur Haïlé Sélassié Ier), à la tête de quelques nobles du Shoa, parvint à s'affirmer comme l'homme fort de l'Empire. Il se fit désigner régent en septembre 1916 à la suite d'un coup d'Etat monté contre le Lij Eyassu.

Les dix années qui suivirent sont marquées par les luttes intestines très féroces dont les acteurs principaux étaient l'Impératrice Zaouditu, le Régent Ras Tafari et le vieux et puissant général de Ménélik, le Fitawrari Habté Giorgis. Face au conservatisme des deux, Tafari opposa ses idées de progrès et d'ouverture vers le monde extérieur. En 1930, à la suite du décès de la Reine des Rois et après une lutte acharnée pour briser les révoltes successives de plusieurs dignitaires de l'Empire, le Ras Tafari monta sur le trône d'Ethiopie, sous le nom de Haïlé Sélassié Ier, le 3 novembre 1930.

Au cours des années suivantes, les rébellions de tous genres, et notamment celles des chefs féodaux ambitieux, n'ont pas pu déloger Haïlé Sélassié. Et, malgré tous ces troubles, les années 30 (jusqu'à l'invasion italienne de 1935) furent marquées par des tentatives de réformes lesquelles, tout en essayant de moderniser le pays, avaient pour but la centralisation de l'Administration et la consolidation des pouvoirs de l'Empereur.

Ces réformes touchaient tous les domaines. Une certaine tentative de rationalisation des structures et un début de définition des pouvoirs reconnus aux divers organes de l'Etat voyaient le jour, notamment avec l'octroi de la constitution de 1931. Cette constitution a été un pas capital dans l'histoire des institutions éthiopiennes. La création du parlement éthiopien, qui était une de ses innovations, a obéi aux mêmes motifs qui se trouvent à la base de l'octroi de la constitution éthiopienne. C'est pour cette raison que nous étudierons d'abord l'avènement du Parlement, en le situant dans le cadre plus général des réformes et innovations entreprises à cette époque, pour passer ensuite à un examen des premières structures de cette institution. C'est dans ces conditions de luttes acharnées menées sur tous les fronts pour affirmer le pouvoir impérial et pour ouvrir l'Ethiopie au monde extérieur que l'Empereur Haïlé Sélassié "octroie" au peuple éthiopien la première constitution de son histoire, le 16 juillet 1931, un an seulement après son couronnement. Cette constitution, innovation de grande envergure, n'avait rien touché, il faut bien le dire, aux pouvoirs absolus traditionnellement reconnus aux souverains éthiopiens. Elle n'a fait que consacrer ce qui existait auparavant, en déclarant avec force la suprématie de l'Empereur dans un de ses premiers articles; selon l'article 4 de cette Constitution :

"... En vertu de son appartenance à la lignée impériale et par la grâce de l'onction qu'elle a reçue, la personne de l'Empereur est sacrée. Sa dignité est inviolable et son pouvoir absolu. Elle possède toutes les prérogatives que lui accordent la tradition et la présente Constitution ..."

(1)

Cette même Constitution prévoit cependant la création d'un Parlement composé de deux chambres : un Sénat et une Chambre des Députés. Les membres du Sénat sont nommés par l'Empereur lui-même "parmi les princes et

(1) Constitution Ethioienne du 16 juillet 1931, art. 4.

les dignitaires de l'Empire". Quant aux membres de la Chambre des Députés, ils sont élus par la noblesse et les dignitaires locaux (et dans les rangs de ceux-ci) "en attendant que le peuple soit en mesure de les élire lui-même", dira l'Empereur dans son discours d'ouverture du Premier Parlement du pays.

La Constitution ne règle ni la durée des sessions ni celle des mandats parlementaires, probablement laissé à la discrétion de l'Empereur. Quant au pouvoir de ce parlement, on est loin, comme il fallait s'y attendre, des pouvoirs classiques reconnus à une assemblée représentative. Il est vrai qu'aucune loi ne peut désormais être promulguée sans faire préalablement l'objet d'une discussion au Parlement. Mais le Parlement n'avait ni pouvoir de décision autonome ni même initiative de la loi car toute discussion sur une initiative venant d'un parlementaire doit tout d'abord être transmise à l'Empereur par le président de la chambre et ne fera l'objet d'une discussion au Parlement que si le souverain donne le feu vert.

De plus, ce Parlement n'avait pas le pouvoir de créer lui-même ses propres organes directeurs organisés à son gré et ayant des services propres. Il n'avait pas non plus de pouvoir sur ses propres membres qui lui aurait permis d'exercer à leur égard un pouvoir disciplinaire. Vu les circonstances de sa création et le ton de la Constitution de 1931, quant aux pouvoirs et à la souveraineté impériale, il serait banal d'ajouter que ce Parlement n'avait pas de contrôle et encore moins l'exercice direct de l'action gouvernementale.

Un Parlement, en somme, dont les ressemblances avec les institutions semblables n'était que de nom. Mais cette institution avait sa raison d'être et son utilité propre. Il y avait des raisons précises qui non seulement l'avaient rendu aussi effacé mais aussi qui avaient poussé à sa

création. Il serait donc intéressant de voir la place accordée à cette institution dans la lutte de réaffirmation du pouvoir impérial avant de passer à l'examen des structures parlementaires qui en sont sorties.

Les soucis majeurs qui ont poussé à la création du Parlement peuvent être ramenés à deux idées fondamentales. Tout d'abord, c'était le désir de créer des structures centralisées sous le contrôle absolu de l'Empereur. C'était ensuite le souci de moderniser ces mêmes structures et de faire avancer le pays sur la voie du progrès. Il est évidemment difficile de tenter de séparer ces deux aspects du problème : la centralisation présupposait l'introduction de techniques et de structures modernes et donc allait de pair avec la modernisation, qui supposait à son tour une paix durable et un Pouvoir centralisé et fort, capable d'imposer ses idées du progrès.

1) Parlement et Centralisation :

Dans la lutte traditionnelle entre l'Empereur et les féodaux, ceux-ci avaient très souvent de puissants moyens pour faire valoir leurs droits. Ils disposaient notamment de forces armées privées qui leur permettaient de faire entendre leur voix, non seulement dans leurs régions respectives, mais aussi sur le plan national. En l'absence d'une Administration forte et centralisée et d'une Armée nationale, les féodaux régnaient dans leurs fiefs en autocrates jaloux de leurs prérogatives et hostiles à toute incursion impériale dans leurs affaires "intérieures". Il n'est pas rare non plus de voir ces féodaux, du moins les plus grands d'entre eux, se disputer la couronne elle-même, à l'occasion des successions. En effet, dans l'histoire récente de l'Ethiopie, tous les empereurs ont dû livrer des batailles acharnées pour faire valoir leurs droits à la couronne et toutes

les successions depuis le siècle dernier ont été réglées après de cruelles guerres civiles.

En 1930, Haïlé Sélassié, après avoir brisé les forces de tous les prétendants qui lui avaient livré bataille, était donc en mesure non seulement d'imposer les réformes commencées par les empereurs précédents, mais aussi de stabiliser la dynastie. Les réformes visaient, avant tout, à consolider les victoires de l'Empereur, en dotant le pays d'institutions centralisées et modernes sous son contrôle absolu. Comme le déclarait l'Empereur lui-même à l'époque :

"L'Ethiopie doit rester unie et indivisible comme les membres d'une même famille. Le pays doit désormais être régi par une constitution commune à tous et ne doit connaître que la souveraineté de l'Empereur" (1)

Cette centralisation, en passe de devenir effective du fait de la suprématie militaire incontestable de l'Empereur Haïlé Sélassié sur les autres féodaux, se voit consacrée formellement dans l'article 6 de la Constitution de 1931 qui déclare que "la souveraineté appartient à l'Empereur et à lui seul".

Mais une fois cette centralisation déclarée, il fallait aussi prévoir l'avenir et, du moins dans son aspect légal, mettre un terme aux incertitudes de la succession. C'est ainsi que l'Empereur, en énonçant un autre principe de la Constitution, déclarait :

"Afin d'éviter toute incertitude quant à la succession au trône et ainsi épargner à l'Ethiopie de graves préjudices, cette succession est, par la présente Constitution, réservée à la présente dynastie" (2)

Le principe de la centralisation sous l'égide de l'Empereur ainsi admis et la sécurité de la dynastie ainsi assurée par les textes, il ne res-

(1) M.S.W. KIRKOS, Zékré Néquré, Addis-Abéba 1956, p. 674.

(2) Ibid. p. 691.

tait à l'Empereur qu'à créer les institutions nécessaires pour consolider ces acquis.

En ce qui nous concerne ici, la Constitution prévoit la création du Parlement dont le rôle très effacé dans la vie politique du pays a été signalé plus haut. Malgré le peu d'importance quant aux pouvoirs et prérogatives qui lui sont reconnus par la Constitution, la création du Parlement avait une place importante dans les tâches de centralisation du Pouvoir.

Son avènement entraînait tout d'abord dans le cadre plus général de la création de plusieurs institutions centrales. Le système ministériel inauguré quelques années plus tôt par l'Empereur Ménélik était rationalisé et les pouvoirs des membres étaient définis pour la première fois avec un semblant de précision. Toujours dans le sens de la centralisation furent créés : l'Armée Nationale, la Police, la Banque Centrale de l'Abyssinie, etc ...

Mais l'avènement du Parlement avait aussi une signification tout autre. Il n'était pas qu'un élément de ces réformes mais aussi un instrument efficace par lequel on voulait faire accepter les mêmes réformes en y associant la noblesse et les dignitaires locaux. Le Fitawrari Téklehawariat, considéré à juste titre comme "le père de la Constitution Ethiopienne", confiait, il y a quelque temps, ces propos à un étudiant qui venait l'interviewer :

"A cette époque, nous ne voulions pas d'une personne qui travaillerait bien dans ce Parlement et qui ferait des lois bonnes et modernes. Nous voulions des gens pour accepter les lois qui étaient à faire et ces lois ne pouvaient être acceptées que si elles étaient discutées par la noblesse et acceptées par elle d'abord. Nous avons donc amené des personnalités importantes qui avaient dans les provinces une influence considérable et les avons nommées dans les deux chambres, selon leur pouvoir d'influence et leur importance aux yeux du public. Nous voulions parler au peuple d'Ethiopie par la bouche de ces personnalités.

Nous les employons donc comme des instruments pour servir nos plans et nos buts" (1)

Dans ce pays souvent déchiré par des guerres civiles incessantes, le Parlement était aussi conçu comme un élément de rapprochement entre les hommes des diverses régions et aussi à faciliter la compréhension mutuelle et l'unité nationale. Cet aspect a été souligné par l'Empereur lui-même qui y insista longuement dans son discours d'ouverture du Parlement éthiopien et qui déclara, s'adressant aux députés et sénateurs réunis devant lui :

"C'est pour vous convier à édifier sous notre égide l'unification de l'Ethiopie, que nous avons fait appel à vous qui êtes les délégués élus des diverses régions du pays. Ainsi vous pourrez dans la concertation et l'entente discuter des moeurs et des problèmes de vos régions respectives ainsi que connaître ce qui pourrait servir ou léser vos intérêts mutuels. De cette façon, vous acquerrez la pratique de la responsabilité étatique. Et enfin vous réaliserez que vous êtes les membres solidaires de cette même famille qui est l'Ethiopie à qui vous devez vouer une vénération indéfectible tout en restant unis par un lien fraternel indissoluble" (2)

Outre ces considérations, la création du Parlement en Ethiopie a obéi à d'autres motifs et arguments, qui ont été avancés pour faire accréditer l'idée de cette institution aux yeux des dignitaires méfiants. Cette idée était celle de la modernisation présentée comme un impératif de survie dans un monde civilisé et en pleine mutation.

2) Parlement et modernisation :

Il est difficile de savoir si le Parlement a été le résultat de la modernisation du pays ou l'instrument indispensable à celle-ci. Sans doute peut-on retenir qu'il y avait un peu des deux.

(1) Cité par BEYNE A., Representative Institutions in Ethiopia, Journal of Modern African Studies, vol. 5, 1967, p. 203.

(2) M.S.W. KIRKOS, op. cit. p. 849.

L'idée est évidemment venue de l'étranger. La constitution elle-même a été inspirée de la Constitution Japonaise. Haïlé Sélassié, fort impressionné par le progrès et la puissance des pays occidentaux, à l'occasion de sa visite officielle des pays européens en 1924, voulait engager le pays sur la voie du progrès. Pour avoir l'assistance des pays civilisés sans toutefois aliéner l'indépendance du pays, il devait donner au monde extérieur l'image d'un état moderne et respectable.

Dans un premier temps, l'idée même d'introduire cette institution était le résultat des conceptions modernes de gouvernement. Dans le régime traditionnel, l'Empereur était en principe tout puissant et n'avait auprès de lui aucun organe permanent pour l'assister dans l'accomplissement de ses fonctions. L'introduction du Parlement essaye donc de combler cette lacune en introduisant un style tout-à-fait nouveau dans les moeurs politiques du pays. Aux dires de Téklémawariat, on a même un début de séparation des pouvoirs et une forme démocratique de gouvernement :

"L'Empereur est souverain. Mais il aura des conseillers spéciaux pour lui préparer les lois. Ces conseillers se réunissent en sessions régulières et fixées à l'avance. Ces conseillers, dont le nombre sera fixé par la loi, seraient les élus des diverses régions et choisis parmi les princes, les dignitaires et le peuple de l'Empire. Les lois présentées à l'Empereur seront promulguées par lui s'il les trouve bonnes. Les membres seront chargés de l'exécution de ces lois ..."

(1)

On le voit, c'est un style tout à fait moderne qui est exposé devant la noblesse éthiopienne convoquée pour se voir expliquer l'idée de la Constitution.

Mais ce n'était pas tout. Conscient que les autres "grands" du pays étaient plus ou moins hostiles à ses idées de progrès, l'Empereur voulait faire participer, devant les yeux de toute la population, le plus de gens possible à son entreprise de modernisation :

"Il peut être utile de rappeler que dans le passé le Peuple Ethiopien, complètement isolé du reste du monde et incapable de profiter des grands courants de la civilisation moderne,

(1) M.S.W. KIRKOS, op. cit. p. 830.

était dans un état arriéré qui justifiait que ses souverains le gouvernement comme un bon père guide ses enfants ... Il est maintenant essentiel pour l'Éthiopie moderne de s'habituer au fonctionnement de toute la machinerie de l'Etat et c'est dans cet esprit que nous avons décidé que tous les gens honnêtes puissent participer à la création de deux chambres dont les membres seront nommés par les provinces et agréés par l'Empereur" (1)

Ce désir de faire participer toutes les forces vives de la nation à l'oeuvre de construction nationale, ouvrait la porte du Pouvoir à quelques individus instruits et à d'autres hommes de valeur mais n'a pas permis une participation massive de la population éthiopienne à la vie politique du pays. En ce qui concerne le Parlement, l'absence de la population sur la scène politique se concrétisa par la mise sur pied d'une institution féodale et par son mode de création et les pouvoirs qui lui sont reconnus.

B - L'ETABLISSEMENT DU PARLEMENT

Introduit pour répondre aux soucis qu'on vient d'examiner plus haut, les structures du Parlement éthiopien reflétaient les besoins de centralisation et de modernisation.

Conçu avant tout pour répondre aux besoins de la centralisation, tout en faisant participer tous ceux qui ont une influence quelconque dans leur région respective, le Parlement était tout d'abord une assemblée de chefs, grands et petits. Comme il fallait respecter la hiérarchie féodale et mettre chacun à sa place ou "selon l'importance qu'il avait aux yeux du public", il n'était pas question de mettre sur un pied d'égalité les princes et dignitaires et les chefs féodaux plus modestes. D'où l'idée d'une deuxième chambre pour répondre à ce souci de hiérarchie. En plus,

(1) M.S.W. KIRKOS, op. cit. p. 849.

vu l'absence de tout souci de démocratisation de la vie politique éthiopienne à l'origine de la création du Parlement, on a ici une institution d'émanation féodale non seulement par ses élus mais aussi par ses électeurs. Mis sur pied dans ces conditions, le Parlement n'a pas déçu les espérances.

L'Empereur ayant nommé les sénateurs et l'électorat composé de dignitaires, de chefs et de prêtres ayant élu parmi ses rangs ceux qu'il estimait valables et méritants, le Parlement éthiopien s'est réuni, pour la première fois, en 1931. Sa mise sur pied et son fonctionnement étant très importants du point de vue de l'examen de l'institution actuelle, il serait utile de voir successivement ces deux aspects du premier parlement éthiopien.

1) Mise sur pied du Parlement :

Par sa composition et son électorat, le Parlement éthiopien porte les traces de ses origines féodales. Pour tenir compte de la hiérarchie féodale, l'Empereur introduit les deux chambres, lesquelles représentent, par excellence, l'idée de la "chambre haute" et de la "chambre basse" des origines du bicaméralisme. Quant à sa composition, il faut dire que tous les membres, que ce soit du Sénat ou de la Chambre des Députés, étaient des gens avec plus ou moins d'importance dans la société éthiopienne. Quant à l'électorat, qui concerne avant tout la chambre basse, il était lui aussi composé de notables de diverses régions, d'officiers de l'Armée, de prêtres et de tous ceux qui, à un titre ou à un autre, comptaient dans leur région respective. De tous points de vue donc, le Parlement éthiopien, à son origine, était une institution féodale.

. Le bicaméralisme : le Sénat :

Le Parlement était donc composé d'un Sénat et d'une Chambre de Députés. Outre le souci de respect de la hiérarchie féodale qui se trouve à l'origine de la création du Sénat, ce bicaméralisme répondait aussi à d'autres préoccupations de l'Empereur. Il voulait, tout d'abord, garder sous ce prétexte tous les grands de l'Empire dans la capitale sous les yeux vigilants de ses agents au lieu de les laisser comploter contre lui en toute tranquillité dans leurs provinces respectives. Ensuite, il voulait démontrer, aux yeux de tous, que tous les grands du pays, réunis en Conseil, approuvent, après discussion et consultation, les mesures prises et à prendre en vue de la modernisation du pays. Comme l'indique très clairement la composition du premier Sénat, la présence des Ras Kassa, Séyoum et Kébédé (les trois grands de l'Empire), malgré leur préférence affichée de rester chez eux, dans leur fief et leur manque total de familiarité avec les principes constitutionnels modernes, était destinée, de toute évidence, à prêter une certaine crédibilité aux mesures prises par l'Empereur.

Il n'est guère surprenant, dans ces conditions, que le Sénat ait été regardé, aux yeux de tous, comme la plus importante des deux chambres. Ne serait-ce qu'aux noms qu'on a donné aux deux chambres, on peut déceler la suprématie du Sénat sur la Chambre des Députés. En effet, le Sénat est défini comme le "Yéhégué Méwoségna", ce qui indique un pouvoir de décision final quant aux projets de lois déposés au Parlement, tandis que la chambre basse est définie comme le "Yéhégué Memria", pour indiquer que ce n'est qu'une chambre où les lois sont discutées.

En plus, le mode de recrutement du Sénat et celui de la Chambre des Députés met celle-ci en position d'infériorité évidente car, tandis

(1) M.S.W. KIRKOS, op. cit. p. 294.

(2) Ibid. p. 294.

que les sénateurs sont nommés par le souverain lui-même parmi "les princes et les dignitaires" de l'Empire, la chambre basse, elle, est composée des élus sortis d'une élection censitaire.

Les hiérarchies des divers organes étatiques qui placent l'Empereur souverain au-dessus de tout et met une nette distinction entre les sénateurs et les députés ont été, dès le début, mises au clair par le discours d'ouverture de l'Empereur, lequel mettait, en quelque sorte, "chacun à sa place", en disant tout d'abord aux sénateurs :

"Princes, Seigneurs et Chefs,

Désormais, vous serez des membres du Sénat Impérial, et après avoir accepté ces responsabilités, il vous faut garder à l'esprit le fait que Dieu tout-puissant est votre père et vous-même son serviteur exécutant ses volontés. Vous devez vous comporter comme des grands frères, soucieux du sort des membres plus jeunes de la famille (ici les députés) et menant des actions en leur faveur ... Vous devez développer leurs connaissances, afin que vous puissiez, par tous les conseils que vous pouvez leur accorder, les aider à s'affranchir des conceptions étroites de la campagne à des vues plus ouvertes ..."

(1)

Quant aux prévisions de la loi, cet état de choses est consacré par une loi organique de 1931 qui déclare dans son article 59 que ...

"... il est prévu par la présente loi que les avis des membres du Sénat seront plus écoutés et respectés que ceux émis par les Députés"

(2)

• La Chambre des Députés :

Comme nous l'avons indiqué plus haut, les élections des députés n'étaient pas basées sur le suffrage universel. En plus, la représentativité et les prétentions démocratiques de cette institution étaient réduites de deux façons : premièrement, en ce qui concerne les conditions d'éligibilité pour être élu et ensuite celles requises pour être électeur.

(1) M.S.W. KIRKOS, op. cit. p. 831.

(2) Ibid. p. 894.

En ce qui concerne les élus : des conditions d'âge (30 ans, de nationalité (éthiopienne) etc ... étaient évidemment requises. Mais il y avait certaines conditions introduites pour empêcher toute candidature autre que celles venant de la noblesse implantée dans chaque région. L'article 49 de la loi électorale est on ne peut plus clair à ce sujet :

"La loi édicte d'une part que tout candidat local est tenu non seulement de faire preuve d'une moralité irréprochable et de la compétence nécessaire mais aussi de déposer en guise de garantie envers son Empereur et ses électeurs une propriété foncière. D'autre part une personne n'ayant que des valeurs mobilières et de l'argent ou originaire d'une autre région est interdite de poser sa candidature" (1)

Cet article vise, de toute évidence, à empêcher des candidatures en dehors de la noblesse traditionnelle. Il faut tout d'abord une propriété foncière assez importante comme garantie de loyauté envers l'Empereur et les notables locaux. On exclut à dessein toute autre forme de richesse que celle connue dans la société féodale pour barrer la route à toute tentative de la petite bourgeoisie urbaine, à l'état encore embryonnaire, de se manifester sur le plan parlementaire. Il faut ensuite, dans le même ordre de préoccupations, que l'élu soit un Balabat ou un notable qui tient son titre de propriétaire d'une façon héréditaire et installé dans la localité en question depuis des générations. La montée de la petite bourgeoisie urbaine imposera, comme nous le verrons plus loin, des conditions destinées à réduire cette emprise féodale sur le Parlement éthiopien, sans pour autant le détruire totalement.

Quant aux conditions requises pour avoir la qualité d'électeur, outre les conditions classiques d'âge et de nationalité, nous voyons ici aussi que des conditions sont imposées pour restreindre ce droit à un certain groupe de la noblesse et des notables locaux. Le suffrage universel était, dès le début, exclu par une prévision claire de la loi électorale qui déclarait, dans son article 30 :

(1) Loi électorale de 1931, art. 49.

"Les membres de la Chambre des Députés seront élus par la noblesse et les chefs locaux, en attendant que le peuple soit en mesure de les élire lui-même" (1)

Des documents relatifs aux premières élections tenues dans une des circonscriptions électorales en disent long sur la composition des électeurs et sur les critères retenus pour élire un député :

"Lorsque les trente-trois nobles (Mékouanentès), les trois chefs (Balabatès), un secrétaire et un prêtre doyen se furent rassemblés dans le Grand Hall, le prêtre doyen Aba Kéklé Arégaï se leva et dit : "Je vous excommunierai comme Arius par l'autorité de Pierre et Paul si vous cédez à vos amis ou relations ou si vous divulguez les secrets de l'Assemblée. Je vous demande instamment d'élire un homme de bonne nature comme le Saint Esprit vous le recommande". Nous répondîmes à l'unanimité : "Nous avons compris tes paroles". Alors nous élîmes Kégnazmatch Worke, absent, par un vote à la majorité" (2)

Quant aux critères retenus pour élire ce député, on lit que cet élu ...

"... respecte l'Empereur, aime son pays l'Ethiopie, jouit d'une bonne réputation et est loyal, patient et constant dans sa religion. Il n'y a pas eu de discrimination sur ce qui concerne le fait d'être rouge, noir, grand ou petit ..." (3)

2) Le Fonctionnement du Parlement :

Mis sur pied dans ces conditions, le Parlement fonctionnait sous le contrôle très étroit de l'Empereur, lequel nommait les présidents de chambres, imposait l'ordre du jour des délibérations, fixait la durée des sessions et avait le pouvoir, non seulement de convoquer des sessions extraordinaires, mais aussi était seul juge de la dissolution de l'Assemblée à la seule condition d'organiser des élections dans les quatre mois qui sui-

(1) Loi Electorale de 1931, art. 30.

(2) J. PAUL et C. CLAPHAM, Ethiopian Constitutional Development, Addis-Abeba 1966, p. 342.

(3) Ibid.

vaient et pour terminer, une prérogative unique en son genre, il avait le droit de révoquer les membres de l'Assemblée pris individuellement.

Le pouvoir exécutif, sous le contrôle exclusif de l'Empereur, était totalement séparé du Parlement et les ministres n'étaient, en aucun cas, admis aux délibérations parlementaires sans l'autorisation expresse du souverain.

Il n'est pas surprenant, dans ces conditions, que le Parlement éthiopien, bien qu'ayant été une innovation très importante dans l'histoire constitutionnelle du pays, n'a pas brillé par ses activités pendant les années trente, pourtant pleines d'événements historiques et de décisions majeures. Il n'existe pas de documentation sérieuse et cohérente sur les activités pendant les premières années de l'Assemblée. Ce silence est, par lui-même, très éloquent. Il n'y a rien de précis sur le nombre des membres du Parlement (fixé théoriquement à 28 pour le Sénat et 56 pour l'Assemblée) ni sur la durée des sessions, ni sur la nature des délibérations effectuées. Il semble que les sessions aient respecté le délai réglementaire de trois mois de vacances imposé par les difficultés de communication, surtout au moment des grandes pluies.

Quant à ses pouvoirs législatifs, ils étaient très réduits par les prévisions mêmes de la loi, laquelle cantonnait le Parlement à un rôle purement consultatif. En effet, les lois étaient simplement discutées à l'Assemblée car la Constitution disposait que "les lois ne peuvent pas entrer en vigueur sans être préalablement discutées au Parlement et sans être promulguées par l'Empereur".

En plus, le pouvoir d'initiative des parlementaires était très réduit par la disposition selon laquelle toute initiative doit, avant d'être

discutée par l'Assemblée, être déposée auprès du président de la chambre qui demande, avant de statuer, la permission de l'Empereur. En plus, même si l'Empereur admet une initiative, l'ordre du jour plaçait en tête de discussion les projets émanant du Palais Impérial que l'Assemblée doit discuter en priorité. Le seul pouvoir de décision mis à la portée du Parlement était celui de rejeter des décrets promulgués par l'Empereur pendant la période de vacances parlementaires. Mais on n'a signalé, jusqu'à ce jour, aucun cas de refus des parlementaires aux décisions ainsi prises par l'Empereur.

On le voit donc, ce Parlement qui ne peut prétendre être l'incarnation de la volonté populaire n'était pas à sa naissance une source d'autorité politique. Faute d'être un organe de représentation populaire, on peut se demander si ce Parlement ne remplissait pas le rôle d'une commission d'experts chargés de formuler en actes juridiques les options politiques prises par l'Empereur. Mais ici non plus, ce rôle ne pouvait être attribué au Parlement étant donné les critères qui dominant son recrutement :

"On ne devait pas attendre de ce Parlement qu'il remplisse les fonctions d'une assemblée législative élue. Il n'était ni de fait ni de droit une source d'autorité politique. Il n'était pas élu et ne se targuait pas d'une représentativité. Il n'avait pas de partis quoiqu'à ce premier stage du développement parlementaire, son absence ne se faisait sentir que très peu. Il n'était non plus en aucune façon un corps de spécialistes qualifiés pour voter les lois qu'on lui proposait car les deux chambres étaient largement composées de nobles parmi lesquels de grands seigneurs tels que les Ras Séyoum et Kébédé, dont les connaissances des lois écrites avaient été jusque là très faibles. Dans la plupart des cas, il doit donc être considéré comme un embryon de parlement, nécessaire comme symbole du développement constitutionnel éthiopien et pour la croissance ultérieure d'une institution plus viable" (1)

(1) C. CLAPHAM, Functions and development of Parliament in Ethiopia, étude présentée à la III^{ème} Conférence Internationale des Etudes sur l'Ethiopie.

Ce départ, très modeste, a été lui-même interrompu par l'invasion italienne survenue quatre ans après la création du Parlement. A la Libération, en mai 1945, de nouvelles élections étaient organisées selon les prévisions d'un décret de mars 1942 qui prévoyait 5 représentants par province. La durée des mandats n'était pas précisée et l'assemblée issue de ces élections resta active jusqu'à la dissolution en 1957. Entre temps, la plupart des membres étaient décédés ou étaient nommés aux divers postes gouvernementaux. Certains d'entre eux restèrent jusqu'à la fin. La composition sociale du Parlement n'a pas changé et on voit toujours une institution, pour l'essentiel, représentative des forces traditionnelles éthiopiennes.

Ce caractère féodal du Parlement éthiopien persistera jusqu'à nos jours, malgré un contexte historique tout à fait différent, surtout depuis 1957 où le régime juridique actuel du Parlement (notamment introduisant le suffrage universel) a été mis sur pied et qu'il s'agit d'examiner maintenant.

Chapitre II

LE REGIME JURIDIQUE ACTUEL

°°° Dans l'examen de l'importance de l'institution parlementaire, l'étude du régime juridique actuel doit être abordée avec beaucoup de réserves. Le seul examen des textes juridiques qui régissent la vie des institutions n'a jamais suffi à donner une image exacte de leurs réalités quotidiennes. Les parlements africains ne font pas exception à cette règle. Il est incontestable que les parlements en Afrique disposent d'un poids léger dans la vie politique actuelle. Face à cette vérité fondamentale qui s'appuie sur les données historiques et la situation économique et politique de ces pays, les textes juridiques ne font, et ne peuvent faire que consacrer directement ou indirectement l'effacement des parlements.

Dans ces conditions, on peut distinguer deux situations : l'effacement des parlements peut résulter des provisions mêmes des textes juridiques qui consacrent par des procédés divers l'état de faiblesse de cette institution - c'est le cas des textes qui vont directement et clairement dans le sens de la limitation des pouvoirs des parlements -. Mais dans une deuxième catégorie de cas, l'effacement des parlements peut être indirectement aggravé par la rupture entretenue entre les textes juridiques et la réalité quotidienne de la vie publique de chaque pays. Il est notoire en effet que certaines provisions des constitutions des pays en voie de développement sont souvent là comme arguments décoratifs et n'ont souvent aucune chance d'être appliquées. L'institution parlementaire, elle

aussi, souffre malheureusement de cette rupture entre les textes et la réalité, et beaucoup de textes juridiques qui renforcent théoriquement les pouvoirs du Parlement apparaissent souvent comme des déclarations d'intention sans aucune relation avec la réalité quotidienne. Comme nous le verrons dans la deuxième partie de cette étude, ce contraste entre l'idéal que ces textes affirment et les faits quotidiens qui les démentent, crée un sentiment de frustration qui est lui-même une source d'instabilité dans les pays en voie de développement, et un élément qui s'ajoute à d'autres pour pousser les gens à ne pas croire en l'institution parlementaire.

Ceci dit, étant donné ces limitations, nous insisterons peu sur les textes juridiques qui régissent la vie des Parlements dans ces deux pays. Nous envisagerons seulement de dégager les traits principaux de l'organisation et des pouvoirs des Parlements en mettant l'accent sur les facteurs juridiques qui font à la fois l'originalité et la faiblesse de l'institution parlementaire en Ethiopie et en Tanzanie.

SECTION 1 - L'ORGANISATION DES PARLEMENTS

Nous examinerons ce problème en nous attachant tout d'abord aux questions qui concernent la composition du Parlement et nous passerons ensuite à l'examen de son fonctionnement, à travers l'étude de ses structures internes et l'organisation et le déroulement des débats.

§ I : LA COMPOSITION DES PARLEMENTS

La variété des institutions parlementaires en Ethiopie et en Tanzanie trouve sa première illustration dans le nombre des assemblées composant le Parlement de ces deux pays. Cette différence est évidemment le reflet, sur le plan institutionnel, des options politiques et idéologiques fondamentales qui définissent la nature même de chaque régime. Vient ensuite le problème des régimes électoraux. Dans ce domaine, les divergences ne sont pas très prononcées dans la mesure où tous deux admettent le suffrage universel comme base des élections à l'Assemblée Nationale. Mais il y a des modalités diverses qui donnent aux élections dans ces pays des caractères originaux par rapport aux pays de parlementarisme classique et qui doivent être signalés afin de faire comprendre la réalité des Parlements dans ces sociétés en voie de développement.

A/ Le nombre des Assemblées :

On connaît les arguments traditionnellement avancés de part et d'autre dans cette controverse qui est l'une des plus vivaces en Droit Constitutionnel. Il serait donc intéressant de voir comment, et dans quelle mesure, le bicamérisme en Ethiopie répond aux préoccupations des tenants de la deuxième chambre. Il faudra ensuite, dans un deuxième temps, voir comment l'unicamérisme en Tanzanie, en essayant de conserver certains des avantages du bicamérisme, a revêtu un certain nombre de traits originaux.

1) Le bicamérisme en Ethiopie :

Le bicamérisme plonge ses racines dans le cours de l'histoire parlementaire. La première manifestation du système se situe en Angleterre vers la fin du XIIIème siècle. Elle se confond avec la constitution d'une Chambre Haute aristocratique groupant les grands du royaume. En ce sens, le Sénat éthiopien a suivi, dans une certaine mesure, la voie classique de développement de l'institution parlementaire. La création du Sénat, pour assurer - entre autres - le respect de la hiérarchie féodale, allait de soi pour l'Ethiopie des années 30. Mais le maintien du Sénat après la révision constitutionnelle de 1955 devait trouver des sources de justification autres que les valeurs strictement féodales. Presque un demi-siècle d'histoire et de développement de la société éthiopienne a fait apparaître sur la scène politique du pays d'autres forces sociales qui demandent, entre autres, une présence active au sein du Parlement, sans passer pour autant par la voie démocratique et le suffrage universel. Ces forces ont contribué à donner de nouvelles justifications au maintien du Sénat, tout en modifiant sa composition, son organisation et enfin son rôle dans la vie publique du pays.

a) Justification du Sénat :

En général, le système bicaméral ne se fonde plus sur le besoin d'une représentation aristocratique séparée. Dans la plupart des cas, il se fonde sur trois sortes de considérations théoriques. D'une part, il y a la volonté d'équilibrer le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif en réduisant la puissance et l'ardeur démocratique d'une chambre issue du suffrage universel par la création d'un frein conservateur sous la forme d'une autre chambre recrutée différemment. Puis il y a le désir

d'assurer un travail parlementaire plus serein par l'institution d'une chambre de réflexion, chargée d'opérer un contrôle sérieux des discussions parfois hâtives de la chambre basse. Enfin, on invoque la nécessité d'une représentation des groupes socio-professionnels ou d'autres forces vives de la société qui n'auront pas une représentation égale à leur importance dans la vie publique du pays si le Parlement est composé d'une seule chambre, issue uniquement des élections au suffrage universel.

De ces trois considérations généralement avancées pour soutenir l'idée de la deuxième chambre, seul le problème de la représentation séparée des forces ou groupes sociaux trouve droit de cité dans le cas éthiopien, tandis que les deux autres font appel à des réserves sérieuses.

En effet, la nécessité d'une chambre haute comme frein conservateur à la poussée d'une chambre démocratique puissante et pleine d'ardeur se trouve écartée par la faiblesse même de l'Assemblée éthiopienne. Cette nécessité souvent ressentie par un pouvoir exécutif quelque peu bousculé par une poussée effective des forces démocratiques n'apparaît pas dans les conditions concrètes de l'Ethiopie où l'Assemblée Nationale est le représentant des forces féodales et locales dans la vie politique du pays. En effet, les modes et les conditions de recrutement des deux chambres font apparaître, dans l'état actuel des choses (absence de parti politique, impossibilité d'élections libres et démocratiques, campagne éthiopienne dominée par les forces féodales, etc.), les forces locales et traditionalistes au sein de la chambre basse, tandis que le Sénat est peu à peu dominé par d'anciens fonctionnaires nationaux et officiers supérieurs de l'Armée sensibles aux problèmes nationaux pour y

avoir été associés durant toute leur carrière au sein de l'Administration de l'Etat. Dans ces conditions, et étant donné que la puissance de la chambre "démocratique" est brisée par des moyens autrement plus efficaces, le moins que l'on puisse dire est que la nécessité d'un Sénat comme frein conservateur ne se fait pas sentir.

Quant à la justification du Sénat comme chambre de réflexion où un travail parlementaire plus serein peut être assuré, l'argument n'est pas tout à fait sans fondement. Certains pensent que les sénateurs, n'étant pas obligés d'affronter l'électorat, sont moins portés à des promesses démagogiques, et le recrutement ainsi que leur longue carrière au sein de l'Administration leur permettent des discussions réfléchies et des décisions plus détachées de considérations partisans. Mais pour nous, ces qualités du Sénat viennent avant tout du fait que les sénateurs sont recrutés de plus en plus parmi les anciens hauts fonctionnaires de l'Etat. Il est donc normal que les sénateurs soient plus aptes, du moins sur le plan technique, à discuter et formuler des textes juridiques plus cohérents. Comme l'indiquent fort justement Clapham et Paul ...

"Le Sénat, ainsi que nous l'avons proposé, doit être plus expert en ce qui concerne les affaires techniques et peut faire obstacle aux prétentions des députés à s'immiscer dans les détails techniques que, du moins aux yeux du Sénat, ils ne comprennent pas" (1)

Mais, comme l'indique un auteur britannique, la capacité de ces sénateurs, dans les conditions assez particulières des pays sous-développés, pose un problème d'une autre nature.

"Si la seconde chambre idéale est conçue comme un corps grave d'éminents anciens débattant des affaires d'Etat, tout à fait détachés du tumulte d'une controverse partisane et s'appliquant consciencieusement aux détails d'une réunion législative, elle

(1) CLAPHAM et PAUL, op. cit. p 765.

(2) CLAPHAM et PAUL, op. cit., p. 765.

restera vraisemblablement un idéal. Des personnes douées de ces rares qualités se trouvent peu et doivent être mieux employées à des responsabilités encore plus grandes" (1)

Dans ces conditions, le seul argument de poids qui peut être avancé pour justifier le Sénat éthiopien est toujours la nécessité de la représentation au sein du Parlement de forces autres que celles issues du suffrage universel. Le premier souci a été d'associer la noblesse aux décisions politiques en lui assurant une représentation séparée.

"Il y a dans le pays certains groupes qui sont par nature d'une importance toute spéciale et dont les opinions doivent donc être respectées. Par exemple, aussi longtemps que la noblesse conservera sa grande influence dans le développement des Campagnes, les plans et autres mesures gouvernementales peuvent demander son appui à la noblesse si cela peut être utile dans la pratique, et pour cette raison on peut souhaiter que le Parlement connaisse les opinions de la noblesse" (2)

Mais si le souci de tenir compte des forces traditionnelles (noblesse, Eglise, etc.) a été un facteur dominant dans le passé - et plus exactement au moment de la révision de la Constitution de 1955 - il est à l'heure actuelle évident que la composition du Sénat et le degré de son dynamisme et de son rôle dans la vie politique du pays est en train de se transformer en faveur des forces nationales modernes comme les membres de la bureaucratie et de l'armée éthiopiennes. Cette évolution, qui nous semble très importante pour comprendre le rôle du Sénat éthiopien, peut être mieux saisie par l'examen du tableau que nous présentons à la page suivante.

L'évolution depuis les années 60 n'a pas démenti cette tendance générale qui se traduit par le déclin au sein du Sénat éthiopien de l'influence de la noblesse qui a désormais tendance à se regrouper au sein du

(1) H. SMITH, The New Commonwealth and its Constitutions, Tanganyika, Londres 1965, pp. 123/124.

(2) CLAPHAM & PAUL, op. cit., p. 765.

Composition du Sénat éthiopien par groupes sociaux (1)

groupe social	n° de sénateurs en 1957	% du total	n° de sénateurs en 1966	% du total
Noblesse	68	69	68	56
Eglise	26	25	2	1,5
Armée	-	-	19	15,5
Bureaucratie	2	2	29	24
Divers	3	4	4	2,9

"Conseil de la Couronne". L'Eglise Orthodoxe elle aussi est une des grandes perdantes de cette évolution. En général, l'Armée et les anciens membres de l'Administration centrale et provinciale, les anciens ambassadeurs et autres hauts fonctionnaires de l'Etat, reflétant dans leur ensemble les forces politiques urbaines, ont pris depuis quelques années le dessus dans les affaires du Sénat éthiopien. Ceci n'est pas sans influencer le fonctionnement du Sénat en général et les relations entre les deux chambres en particulier.

b) Organisation et fonctionnement du Sénat :

Les membres du Sénat qui sont à l'heure actuelle au nombre de 125 sont nommés par l'Empereur pour une période de six ans. Ils doivent avoir 35 ans révolus au moment de leur nomination et doivent être choisis parmi "les princes, les dignitaires et les hauts fonctionnaires de l'Empire, ou toute autre personne jouissant de l'estime de la part du public pour sa force de caractère, son sens du jugement et les services rendus à la nation".

(1) Tableau composé à partir de chiffres donnés dans CLAPHAM & PAUL, op. cit., pp. 767-769.

Le président, toujours membre de la noblesse, et les deux vice-présidents qui sont souvent d'anciens hauts fonctionnaires, sont nommés par l'Empereur et responsables devant lui seul.

Pour l'accomplissement de ses fonctions, le Sénat dispose de six commissions permanentes (affaires juridiques, affaires étrangères, défense nationale, économie et finances, budget, développement social) et d'une septième commission appelée "commission de sélection", composée de 13 membres, et chargée de répartir les autres sénateurs dans les six commissions permanentes et appelée à agir en conseil de discipline le cas échéant.

Quant à ses relations avec la chambre basse, comme nous l'avons signalé, un rôle et un comportement différent de celui manifesté par les députés est tout à fait normal chez les sénateurs, étant donné leur mode de recrutement différent. Il faut donc envisager le cas où des conflits entre les deux chambres surgissent sur le vote d'une loi ou de tout autre acte du Parlement. Dans ces conditions, le problème de leurs relations et celui du pouvoir respectif reconnu à chacune d'elles deviennent très importants.

Il est vrai que le Sénat, de chambre bien supérieure qu'il était au temps de sa création, a cédé sa place à la chambre des députés issue des élections au suffrage universel. Sous le régime actuel, le Sénat ne dispose plus d'aucun privilège et chaque chambre est mise sur un pied d'égalité, sauf dans le domaine financier qui est en priorité présenté devant l'Assemblée. De plus, une suprématie évidente de celle-ci se manifeste en cas de réunion mixte où les membres du Sénat seront nettement minoritaires car leur nombre ne peut dépasser la moitié de celui des députés.

2) L'unicamérisme en Tanzanie :

En Tanzanie, comme dans la plupart des pays africains, la Constitution a rejeté le système du bicaméralisme qui implique, à côté de l'Assemblée populaire, la présence d'une chambre haute dont la composition peut être déterminée sur une base autre que le suffrage universel. Comme nous l'avons signalé plus haut, le Sénat, dans un Etat unitaire, trouve en général sa raison d'être lorsqu'une poussée effective et massive des forces démocratiques à la chambre basse oblige les couches conservatrices, disposant encore d'une présence redoutable sur la scène politique du pays, à se regrouper afin de freiner justement cette poussée. Dans le cas de la Tanzanie, ces couches conservatrices, et notamment les chefs traditionnels, discrédités par leur attitude pendant la lutte pour l'Indépendance Nationale, ne pouvaient nullement imposer une seconde chambre pour freiner l'ardeur de la chambre élue au suffrage universel. En effet, comme nous l'avons vu plus haut, la chefferie était abolie en 1963, sans aucune résistance véritable de la part de ces chefs traditionnels qui n'avaient plus d'influence sur la population déjà acquise aux thèses nationalistes de Nyrerré. Basés sur ce rapport de forces favorable aux nationalistes, les arguments contre la chambre haute ne manquaient pas. Mais une fois le bicamérisme rejeté, il fallait aussi, dans les conditions concrètes de la Tanzanie, garder certains des avantages de ce système. C'est pourquoi nous voyons l'unicamérisme tanzanien marqué par certains traits originaux qu'il faudra aussi examiner.

a) Les raisons d'une chambre unique :

Le premier argument de poids avancé en faveur de l'unicamérisme a été évidemment le souci d'unifier le pouvoir et, partant, la nation.

(1) Cf. Report au Congrès de Lagos sur le statut du Droit, cité par CONGOL, Systèmes Politiques Africains, p. 149.

(2) Cité par Y. HENRIOT, Indépendance des Indépendances Africaines, édition S. M. S. P. Paris 1970, p. 277.

"Dans les conditions africaines, le bicaméralisme est simplement une multiplicité destructrice de l'unité du pouvoir" (1)

Si le Sénat, en un sens, peut être considéré comme un élément de séparation et d'équilibre du pouvoir d'Etat, c'est que dans les pays occidentaux les forces politiques ont souvent préféré le compromis et le partage, le jeu de la légalité et de l'alternance du pouvoir, pour résoudre les conflits qui naissaient en leur sein. Mais en Afrique, face aux diverses tensions socio-économiques et aux mutations politiques profondes, l'instabilité du pouvoir ne permet ni un partage équilibré de celui-ci ni un compromis stabilisateur. On a donc tendance à éviter la multiplicité des centres de décision et de pouvoir. Qu'ils soient "socialistes" ou "modérés", les leaders africains se caractérisent tous par leur désir de garder le monopole du pouvoir au nom de l'unité nationale, du développement économique et social, etc., et ils nient en cela la diversité de la société africaine. Ce désir de monopole et d'unité du pouvoir d'Etat a été, comme l'indique cette citation de Sékou Touré, un des principaux motifs de l'unicaméralisme africain :

"La société guinéenne, heureusement, n'est pas divisée en classes sociales avec des intérêts fondamentaux opposés. La Constitution doit favoriser une évolution harmonieuse de notre nation et c'est dans ce sens qu'elle ne prévoit qu'une seule assemblée" (2)

De plus, la théorie de la souveraineté populaire admise par les constitutions africaines ne reconnaît aucune autre source de légitimité que le suffrage universel. Dans le cas de la Tanzanie, le besoin de freiner la poussée démocratique de la chambre issue du suffrage universel ne se pose pas car cette poussée (lorsqu'elle existe) est contenue par d'autres méthodes aboutissant à l'effacement du Parlement lui-même.

(1) A. WADE, Rapport au Congrès de Lagos sur la primauté du Droit, cité par GONIDEL, Systemes Politiques Africains, p. 149.

(2) Cité par Y. BENOIT, Idéologies des Indépendances Africaines, édition F. MASPERO, Paris 1970, p. 277.

Mais si le Sénat, en tant que chambre haute, n'a pas été retenu par la Constitution Tanzanienne, le souci de faire représenter les forces sociales qui ne peuvent trouver leur expression par la voie du suffrage universel a amené les leaders tanzaniens à adopter une forme assez particulière d'unicaméralisme.

b) L'originalité de l'unicaméralisme tanzanien :

Le Parlement tanzanien n'est pas composé uniquement de membres élus au suffrage universel. Tout d'abord, la Constitution dispose dans son article 23 qu'il y aura un Parlement de la République Unie composé du président et de l'Assemblée Nationale. Cette dernière comprend 173 membres dont 107 seulement issus des suffrages populaires.

Les autres membres sont répartis comme suit : il y a tout d'abord 15 membres de l'Assemblée Nationale sur une liste approuvée par le Comité Exécutif National du parti unique, le TANU. Ces membres sont nommés pour représenter les "institutions nationales" telles que l'Union Nationale des Travailleurs Tanzaniens, l'Union des Coopératives de Tanzanie, le Mouvement de la Jeunesse du TANU, etc. Il y a ensuite les 21 commissaires régionaux (18 pour le Tanganyika et 3 pour Zanzibar) qui sont d'office membres du Parlement. Le président de la République peut de plus nommer 20 personnalités originaires de Zanzibar pour être membres du Parlement sur proposition et avec l'agrément du président de Zanzibar. Le président peut enfin nommer lui-même de sa propre initiative 10 membres au plus, à la seule condition que les personnes ainsi nommées remplissent les exigences requises pour être membres de l'Assemblée Nationale.

La présence de ces personnalités et représentants des divers groupements d'intérêts a été jugée très utile pour faire du Parlement une institution représentative de toutes les forces vives de la nation tanzanienne. Mais en même temps, on a pris soin de garder une suprématie numérique aux parlementaires issus des élections démocratiques dont les modalités doivent être maintenant examinées.

2) Le régime électoral :

Sur le plan du régime juridique des élections dans ces pays, peu de particularités sont à signaler. C'est plutôt de l'application, dans le contexte particulier de ces pays, de normes juridiques admises dans la plupart des états que résultent certains aspects intéressants du régime électoral. En tout cas, à l'exception de quelques articles mis sur pied pour adapter le régime électoral de ces pays à leurs conditions particulières, la majorité des règles sont issues des principes de base qui ne diffèrent guère sur l'essentiel de ceux qui ont droit de cité dans tous les états du monde. Ces principes ont été réaffirmés par Nyrerré dans les termes suivants :

"La démocratie en Afrique, comme partout ailleurs, est le gouvernement par le peuple. D'une façon idéale, c'est une forme de gouvernement où le peuple - tout le peuple - règle les affaires au cours d'une discussion où chacun s'exprime librement.... En dehors de la démocratie sous sa forme pure, la meilleure forme de gouvernement est le gouvernement par les représentants du peuple. Quand il s'agit de régler les affaires, il est manifestement impossible que tout le peuple se réunisse et prenne effectivement part à la discussion. Alors nous avons à sa place un Parlement où un certain nombre de porte-paroles ou députés mènent la discussion au nom du peuple. Et si l'on veut que ces délégués représentent vraiment le peuple, il faut qu'ils soient librement choisis par et parmi les gens du peuple eux-mêmes. Ainsi donc, les élections libres sont l'instrument essentiel de la démocratie représentative" (1)

(1) NYRERRE, Socialisme, Démocratie et Unité Africaine, p. 31. Textes traduits et présentés par J. M'FOULU, éditeur, Présence Africaine, Paris 1970.

Le principe des élections libres comme base du régime électoral est admis non seulement en Tanzanie mais aussi dans l'Empire d'Ethiopie. C'est à travers le problème du régime juridique et de l'applicabilité de ses normes et les résultats parfois inattendus de leurs applications dans le contexte particulier de ces pays que nous examinerons le régime électoral, en nous attachant principalement aux conditions d'éligibilité et au déroulement des élections en Ethiopie et en Tanzanie

a) L'électeur :

En ce qui concerne l'électeur et les conditions requises pour avoir cette qualité, il n'y a apparemment rien à signaler qui puisse produire un affaiblissement du Parlement. Au contraire, si en Ethiopie, au début du Parlement, les électeurs étaient une minorité appartenant à la classe féodale, il en est autrement depuis la révision de la constitution de 1955 qui a institué le suffrage universel comme base du régime électoral. Nous verrons dans la deuxième partie de ce travail que cette règle qui est admise comme étant la plus élémentaire aboutit, dans les conditions éthiopiennes - c'est-à-dire des élections sans parti politique - au renforcement des éléments féodaux et anti-démocratiques au détriment des forces vives de la nation. Mais en ce qui concerne le régime juridique, ce droit, que ce soit en Ethiopie ou en Tanzanie où il a été institué au moment de l'indépendance, a été reconnu de la façon la plus classique, accordant à tout citoyen le droit de vote, mais aussi respectant un minimum de conditions qui sont d'ailleurs plus ou moins communes à tous les régimes électoraux. La théorie de l'électorat, ici comme ailleurs, tend à écarter des éléments considérés comme irresponsables en fonction de considérations diverses, telles que la nationalité, l'âge ou la moralité. Si la portée

pratique des atteintes à l'universalité théorique du droit de vote dépend de la sévérité des critères retenus pour définir le corps électoral, on peut voir qu'en Ethiopie et en Tanzanie ces restrictions ne sont pas plus graves qu'ailleurs et il nous faudra donc trouver les causes de la faiblesse parlementaire ailleurs que dans l'étroitesse de sa base électorale.

En effet, si certaines constitutions se refusaient jusque dans un passé récent à reconnaître le droit de vote aux femmes, l'Ethiopie et la Tanzanie font partie - et ceci dès la proclamation du suffrage universel - des Etats qui accordent ce droit aux femmes.

Il y a évidemment le critère de nationalité qu'il faut remplir pour prétendre au statut d'électeur. Nulle part dans le monde, pas plus en Ethiopie qu'en Tanzanie, le droit de vote n'est accordé aux étrangers. Le délai de résidence imposé par la constitution éthiopienne (un an de séjour sur le même territoire) doit être considéré comme une mesure destinée à contrôler strictement le déroulement des opérations électorales et non à restreindre sensiblement le nombre des électeurs, surtout lorsqu'on considère que les déplacements de populations sont faibles.

En ce qui concerne les conditions d'âge, les deux pays font encore partie de la majorité des Etats qui accordent le droit de vote à 21 ans. Mais si dans les pays industrialisés ce chiffre peut rendre apte à élire plus de 60 % de la population, les pays comme l'Ethiopie et la Tanzanie, considérés comme des pays jeunes - la majorité de leur population a moins de 21 ans - voient leur nombre d'électeurs réduit à une fraction minoritaire de la population.

C'est ainsi que dans les deux cas, plus de 60 % de la population se trouve en dehors du circuit électoral à cause de la limite d'âge.

Les deux constitutions imposent aussi certaines aptitudes intellectuelles : pour être électeur, il faut être sain d'esprit. Certaines législations exigent de leurs électeurs un certain degré d'instruction, mais imposer cette condition en Ethiopie et en Tanzanie où les populations sont analphabètes à 90 % et 70 % respectivement aurait ôté tout intérêt ou contenu démocratique au suffrage universel. C'est pour cela que de telles conditions n'ont pas été retenues.

Pour ce qui est des aptitudes morales exigées de la part des électeurs, seuls les citoyens qui n'ont pas encore encouru de condamnation comportant la privation des libertés ont le droit de vote.

b) L'élue :

Dans un régime représentatif, l'éligibilité doit, comme l'électorat, tendre à l'universalité. Si dans certains régimes, la solution la plus démocratique consistant à faire coïncider l'éligibilité avec l'électorat est de rigueur, il est clair, d'une façon générale, que l'éligibilité est plus restreinte que l'électorat. Il ne suffit donc pas d'être électeur pour être éligible.

Il n'y a pas dans ces deux pays de renforcement particulier des principales conditions d'éligibilité concernant notamment l'âge, l'aptitude intellectuelle etc. Toutefois, la simple application de ces conditions, sans tenir compte des réalités de ces sociétés, freine singulièrement cette tendance à l'universalité et réduit à une fraction presque insignifiante le nombre des individus éligibles.

En Ethiopie, l'article 96 de la constitution déclare que :

"Pour être éligible à la chambre de députés, il faut être sujet éthiopien de naissance, être âgé d'au moins 25 ans, avoir une résidence régulière (de bonne foi) dans la circonscription électorale et posséder une propriété de l'étendue requise par la loi..."

En Tanzanie, l'article 27 de la constitution déclare :

"Tout citoyen de la Tanzanie âgé de 21 ans révolus et membre du parti sauf s'il est inhabile en vertu des dispositions suivantes de cet article ou d'une loi du parlement à laquelle renvoie cet article, sera habilité à une élection du membre élu, et nul ne sera autrement habilité."

Les conditions à remplir pour être élu sont claires. Pour l'âge tout d'abord, l'Ethiopie fait partie de la majorité des pays qui ont choisi l'âge de 25 ans, tandis que la Tanzanie fait un peu exception en admettant l'âge de 21 ans comme limite d'éligibilité. Ainsi que nous l'avons déjà noté plus haut, ces conditions d'âge appliquées aux pays sous-développés peuvent réduire très sérieusement l'aspect démocratique d'un régime électoral étant donnée la prépondérance des jeunes dans ces sociétés. Il semble donc que les conditions requises en Tanzanie doivent être considérées comme raisonnable tandis que l'âge de 25 ans imposé en Ethiopie restreint excessivement le nombre des candidats au mandat parlementaire.

En outre, les deux constitutions tendent, chacune à leur manière, à réduire le nombre des éligibles par l'imposition de diverses conditions restrictives. En Ethiopie, l'obstacle le plus sérieux est celui de la propriété, alors qu'en Tanzanie une condition de conviction idéologique barre la route aux personnes issus de courants politiques différents.

Mais avant de prendre en considération ces conditions restrictives, il faut signaler d'abord que des conditions d'aptitudes intellectuelles ne sont pas prévues dans les textes des deux constitutions. Ceci a permis l'introduction de députés analphabètes au sein du Parlement

éthiopien, avec toutes les difficultés que cela implique dans la discussion des textes. Cette situation a suscité la réaction du pouvoir exécutif qui exigea (pour barrer la route aux chefs locaux, souvent analphabètes) que les candidats aux élections parlementaires fussent capables de lire et écrire l'Amharique.

En tant que conditions restrictives, dans le cas de l'Ethiopie, il est intéressant d'étudier les conditions de propriété. On peut noter tout d'abord que les formes de richesses admises sont plus variées ici que pendant les premières années du parlement éthiopien où seule la propriété foncière était reconnue comme garantie de loyauté du candidat envers l'empereur et ses électeurs. Ce changement est le reflet de la montée de forces politiques nouvelles et urbaines et de l'emprise de l'économie de marché. Dans beaucoup de cas, cette condition est instituée pour décourager des candidatures fantaisistes, mais elle devient ici un obstacle insurmontable pour une grande majorité du peuple éthiopien. En effet, exiger une propriété foncière d'une valeur de 2000 F, comme le fait le code électoral éthiopien, dans un pays où les campagnes sont peuplées de paysans obligés de travailler la terre des féodaux pour subsister, c'est exclure d'avance plus de 90 % de la population du scrutin. Cette condition renforce évidemment la situation des féodaux qui dominent la campagne éthiopienne, en leur accordant une représentation redoutable au sein de l'Assemblée nationale. De même l'imposition de 4000 F de valeur mobilière, comme condition d'éligibilité dans un pays où le revenu annuel par habitant ne dépasse pas 200 F peut être considérée comme un obstacle très grave à la participation des forces urbaines et notamment ouvrières aux fonctions parlementaire ce qui réduit à une fraction insignifiante le nombre des éligibles et affaiblit par là les assises démocratiques du parlement éthiopien.

En Tanzanie, ces restrictions relatives à la richesse des candidats n'existent pas. On s'en tient au critère idéologique. En effet, pour être candidat à la députation, il faut être membre du parti unique. Il est vrai que l'adhésion au TANU est ouverte à tout citoyen qui accepte les convictions, buts et objectifs exposés dans le statut du parti et qui en outre, est âgé de 18 ans ou plus. Cette condition est évidemment logique dans le cadre d'une société à parti unique, mais il n'en reste pas moins qu'elle réduit le nombre des éligibles à une très petite minorité constituée par l'élite politique tanzanienne. Les élections dans ces conditions auraient eu peu de signification démocratique si les leaders tanzaniens n'avaient pas institué des procédés originaux pour assurer des possibilités de choix aux électeurs appelés à participer au scrutin.

c) Les élections :

Une fois les conditions requises pour l'électorat établies, il faut dresser une liste électorale qui doit permettre à tout électeur de voter et empêcher ceux qui n'en ont pas le droit de participer au scrutin. Dans les pays sous-développés où le maintien d'un registre d'état civil n'est pas encore généralisé, l'inscription des électeurs ne va pas sans de multiples difficultés. Cette situation encourage les diverses manoeuvres frauduleuses de la part des fonctionnaires partisans de certains candidats. Le soin d'établir ces listes est en tout cas confié à des commissions administratives spéciales qui sont dotées de pouvoirs plus ou moins précis.

En Ethiopie, ce travail est confié au "National Board of Registrations and Elections" du ministère de l'intérieur et composé de trois personnalités nommées par l'Empereur. Le ministre de l'intérieur est président de cette commission. Celle-ci, qui doit avoir des bureaux dans toutes les subdivisions administratives, est chargée non seulement d'éta-

blir les listes électorales, mais aussi d'assurer le déroulement normal des élections et de recevoir, le cas échéant, les plaintes et de trancher d'éventuels contentieux.

Ces listes sont établies suivant les subdivisions administratives (plus ou moins fidèlement), et les circonscriptions électorales sont découpées pour permettre aux électeurs de désigner deux députés pour 200 000 habitants dans les zones rurales et un député pour 30 000 habitants dans les villes.

En Tanzanie, la commission électorale divise le territoire d'après les prévisions de la constitution elle-même en 107 circonscriptions électorales, chacune ayant le droit d'élire un député parmi les deux candidats présentés par le parti. Le découpage de ces circonscriptions doit être fait "autant que possible en tenant compte du nombre d'habitants de chaque territoire". Dans la pratique, la commission chargée d'établir les listes électorales et d'organiser les élections prend beaucoup de libertés lorsqu'il s'agit de déterminer les frontières de ces découpages et les circonscriptions électorales sont en fait d'une inégalité considérable.

En ce qui concerne le mode de scrutin adopté par ces deux pays, étant données les conditions particulières dans lesquelles se déroulent les élections (cadre d'un parti unique en Tanzanie, régime sans parti en Ethiopie), il n'y a pas lieu ici d'entrer dans le débat entre les tenants du scrutin majoritaire à un ou deux tours et ceux de la représentation proportionnelle.

Le cadre dans lequel se déroulent les élections en Ethiopie, -les candidats n'appartiennent à aucun parti politique et sont donc des candidats isolés et individualisés-, l'impossibilité de dégager de grands

courants nationaux, font perdre tout intérêt au procédé de la représentation proportionnelle. On a employé ici le système de scrutin majoritaire à un tour, le candidat ayant obtenu le plus de voix étant déclaré élu.

En Tanzanie, les élections se déroulent suivant un système ingénieux de sélection (Primary Stage) permettant au TANU de présenter deux candidats dans chaque circonscription électorale. La constitution expose longuement la procédure. Le candidat à la sélection doit être présenté par au moins 25 électeurs inscrits. S'il n'y a qu'un ou deux candidats présentés, le comité exécutif national (N. E. C.) du TANU doit accepter ces deux candidats et les présenter aux électeurs comme les candidats officiels du parti. Par contre, s'il y a plus de deux candidats présentés au "Primary Stage", une conférence spéciale des instances locales du parti est appelée à élire par un vote secret les deux candidats qui seront présentés au suffrage universel.

Pour ce qui est du mode de scrutin adopté, le débat ne prendra de l'intérêt que si l'on envisage avec le temps une concrétisation des tendances et un regroupement des membres du parti suivant deux grandes tendances cohérentes au sein du TANU. En ce cas, il serait normal que les deux grandes tendances qui se forment et s'affrontent devant les électeurs se retrouvent dans un parlement qui traduirait plus ou moins fidèlement les rapports de force entre les deux courants et qui permettrait ainsi une continuation des débats au parlement ainsi qu'une animation de la vie politique du pays, tout en respectant le droit des minorités au sein du parti unique.

Mais pour le moment, la méthode consistant à présenter aux électeurs deux candidats du parti (le TANU s'abstenant de prendre parti en faveur de l'un ou de l'autre) et à prendre celui qui obtient la majorité est bien adaptée à la situation actuelle.

§ II : LE FONCTIONNEMENT DES PARLEMENTS

L'institution parlementaire, quels que soient son rôle et les pouvoirs qui lui sont reconnus dans la vie politique d'une société, est aussi une réalité concrète. Malgré les variations dues aux contextes dans lesquels elle est appelée à fonctionner, elle dispose d'une infrastructure souvent complexe, dont la pratique a fini par dessiner les contours d'une manière sensiblement uniforme.

L'indépendance et l'autonomie avec lesquelles le parlement organise sa vie intérieure et met sur pied ses structures peuvent servir de mesure de son pouvoir et de sa présence dans la vie politique d'un pays. Un parlement puissant peut être reconnu par le pouvoir qu'il possède sur lui-même en créant ses organes directeurs, en s'organisant à son gré et en ayant ses services propres.

Pour avoir un parlement puissant, il est donc important que les chambres soient maîtresses de leur règlement car si ces dernières émanaient du pouvoir exécutif, elles perdraient leur liberté d'action. Cette autonomie n'est donc pas simplement une question technique mais revêt une grande importance politique car elle peut avoir sur la marche des affaires politiques plus d'importance que la constitution elle-même lorsque celle-ci n'a pas prévu tous les détails de son application.

Sur ce plan, les parlements africains ont vu leur effacement aggravé par le manque d'une autonomie véritable quant au pouvoir qu'à l'assemblée à mettre sur pied ses structures internes et à organiser ses réunions et ses débats.

A/ Les réunions des assemblées :

Le pouvoir et le poids du parlement et sa présence effective dans la vie politique d'un pays dépendent de son pouvoir à déterminer la date et la durée de ses sessions et le déroulement de ses séances. C'est pour cette raison qu'il serait intéressant de voir la situation dans ce domaine, en Ethiopie et en Tanzanie, en les comparant aux normes admises généralement dans le système parlementaire.

1) Les sessions parlementaires :

Dans ce domaine s'opposent deux tendances constitutionnelles : d'une part, la tendance dite "monarchiste" ou autoritaire qui cherche à limiter l'action des chambres en faisant dépendre du seul pouvoir exécutif la fréquence et la durée de leurs réunions et, d'autre part, la tendance dite "républicaine", destinée à assurer la prééminence des assemblées soucieuses de leur indépendance et à leur permettre de fixer souverainement l'époque où il leur plaît d'exercer leur fonction. Ce dernier système est celui de la "permanence des assemblées" car, dans ce cas, les parlements disposent de la facilité de siéger à toute période de l'année, sans limitation de durée.

Entre ces deux tendances contradictoires, on cherche souvent à établir l'équilibre. La solution la plus fréquemment adoptée consiste à inscrire dans la constitution les périodes pendant lesquelles les assemblées ont la possibilité de se réunir et d'agir et qui s'imposent aussi bien à l'exécutif qu'au parlement. C'est cette solution que l'on a choisie en Ethiopie où l'article 77 de la constitution déclare :

"Les assemblées se réunissent en session ordinaire du 23 TIKEM (2 novembre) de chaque année au premier jour de SENE (8 juin) dans la capitale de l'Empire".

De plus, l'Empereur peut retarder l'ouverture de la session pendant une période de 30 jours et elle peut être prolongée, à la demande de la majorité des députés, si cette demande est acceptée par l'Empereur.

Mais ces sessions dites ordinaires ne couvrent pas la totalité de l'année et il reste souvent une partie de l'année pendant laquelle le parlement est absent de la vie politique, étant donné que des événements assez graves, nécessitant une réunion du Parlement, peuvent survenir, la plupart des constitutions prévoient la possibilité de sessions dites "extraordinaires" sur convocation de l'exécutif, du chef de l'Etat ou de toute autre autorité désignée par la constitution.

En Ethiopie, même si la session parlementaire est exceptionnellement longue (8 mois par an), il reste une période de 4 mois où le Parlement est absent de la vie politique du pays. Dans ces conditions la nécessité de prévoir des sessions extraordinaires n'est pas à démontrer.

La constitution n'est pas très claire à ce sujet. Il est vrai que, dans la section traitant "des pouvoirs et des prérogatives de l'Empereur", l'article 33 déclare que :

"L'Empereur a le pouvoir de décider de la convocation annuelle des assemblées délibérantes, de la clôture de la session et de leur convocation en session extraordinaire s'il le juge nécessaire"

Il est tout d'abord intéressant de noter que, nulle part, n'est reconnu au parlement le droit d'obtenir lui-même sa convocation en session extraordinaire. Cette faculté, accordée en priorité et presque partout à l'exécutif, se justifie par le fait que ce dernier est le meilleur juge de l'opportunité d'une réunion du parlement en dehors des sessions ordinaires. Mais on ne peut pas non plus contester ce droit à l'assemblée elle-même et, en règle générale, une demande présentée par une certaine fraction de l'assemblée est suffisante pour convoquer des sessions extraordinaires.

Le refus de ce droit au parlement éthiopien se trouve aggravé par une autre disposition de la constitution et une pratique correspondante à celle-ci. En effet, l'article 92 autorise l'empereur à prendre des mesures ayant force de loi "en cas d'urgence se présentant entre deux sessions du parlement".

Dans ces conditions, on voit très mal l'Empereur, ainsi doté de pouvoirs extraordinaires, prendre la peine de convoquer le Parlement, même si celui-ci se distingue par sa docilité envers le pouvoir impérial.

Dans le cas de la Tanzanie, il n'y a pas à proprement parler de sessions ordinaires. La constitution prévoit et fait obligation au Président de la République de convoquer le parlement dans les 21 jours qui suivent la proclamation des résultats des élections générales. Mais si la première session commence ainsi à la date fixée par le président, toutes les sessions qui suivent sont laissées à la discrétion de l'assemblée nationale étant attendu que le Président de la République peut, à tout moment, convoquer l'assemblée en session.

On a donc ici le système des "assemblées permanentes" qui ne nécessitent pas la prévision de sessions extraordinaires. Si toutefois, au moment où le parlement est dissout ou en pleine période électorale, une affaire urgente se présente et si le président estime que la convocation du parlement est nécessaire, il peut décider de convoquer les membres de l'ancienne assemblée qui continue à siéger jusqu'à ce que le résultat du scrutin soit connu.

Mais, que ce soit en Ethiopie ou en Tanzanie, les sessions ne sont que des périodes de l'année dont le nombre et la durée peuvent varier et au cours desquelles une assemblée peut légitimement se réunir et exercer ses attributions. A l'intérieur de chaque session, il y a aussi des séances

qui sont les réunions effectives des assemblées et qui sont, elles aussi, réglées de manière plus ou moins précise pour permettre au parlement de fonctionner et qui peuvent servir de mesure au poids de l'institution.

2) Les séances parlementaires :

La fixation des jours et heures des séances ne pose pas de problème majeur une fois que celui des sessions est réglé.

En Ethiopie, les chambres sont libres de fixer comme elles l'entendent leurs séances pendant la durée des sessions. Elles tiennent leurs réunions normalement de 10 heures à 13 heures du lundi au vendredi et chaque séance s'ouvre avec des prières.

La séance ne peut pas être déclarée ouverte et les chambres ne peuvent pas délibérer si le quorum de 2/3 des membres n'est pas présent pour le premier jour de la session annuelle. Pour les autres séances, une simple majorité des membres suffit à faire démarrer les travaux des chambres. Les membres présents peuvent prendre des mesures pour contraindre ceux d'entre eux qui s'absentent régulièrement et qui empêchent ainsi le déroulement normal des séances parlementaires.

En Tanzanie, le travail parlementaire de chaque législative est composé d'un nombre fixe de "meetings" et chaque "meeting" est composé d'un nombre (10 - 20) de "sittings" ou séances. En général, chaque "sitting" est de courte durée (15 jours environ) et il est convoqué pour délibérer sur un sujet donné.

Une fois les séances déclarées ouvertes, le problème essentiel qui sera de portée politique énorme est celui de la fixation de l'ordre du jour. L'établissement de l'ordre du jour constitue, pour ainsi dire, la clef de voûte du travail parlementaire. Le rôle des autorités qui

exercer ce choix s'avère très important, car celui qui a le droit de fixer le programme des délibérations du parlement peut, par là même, orienter tous les travaux de l'assemblée. Dans les cas de l'Ethiopie et de la Tanzanie, le droit des parlementaires, dans ce domaine, souffre de restrictions très importantes.

En Ethiopie, l'ordre du jour des chambres comporte, par priorité, et dans l'ordre que le gouvernement a fixé, des messages de l'Empereur, décrets en instance, projets de lois présentés par le premier ministre, rapports des commissions, communications éventuelles du président et, enfin, des propositions de lois venant des parlementaires. Il faut toutefois noter que ces propositions ont une priorité sur les projets de lois déposés par le premier ministre tous les vendredis matin.

En Tanzanie, les séances commencent, en principe, par des questions mais il suffit que les projets de lois présentés par le gouvernement soient déclarés de caractère urgent (certificate or urgency) pour qu'ils aient une priorité absolue sur tout autre sujet présenté à la délibération des députés. Ce pouvoir, qui est reconnu à l'exécutif pour fixer ainsi l'ordre du jour peut bloquer toute discussion sur des questions relatives au gouvernement ou sur tout autre sujet dans lequel celui-ci ne veut pas avoir une intervention parlementaire.

En tous cas, les travaux des parlements ainsi fixés et présentés, les relatives libertés laissées aux parlementaires de mettre sur pied leurs structures internes révèlent un caractère plus ou moins technique et ne contribuent pas au renforcement du parlement.

B/ Les structures internes des assemblées

L'autonomie, dans ce domaine, concerne le pouvoir qu'a le

parlement à créer ses organes de direction et de travail et suppose que ces éléments échappent à l'autorité gouvernementale garantissant ainsi un fonctionnement indépendant de l'institution. Pour assurer l'efficacité de son travail, le parlement se donne un chef, utilise une administration et organise ses débats et ses études. Pour mieux saisir la réalité, nous examinerons, tour à tour, les bureaux des assemblées et des commissions parlementaires qui sont, tous deux, des instruments indispensables à la marche des travaux parlementaires.

1) Les bureaux des assemblées

Les bureaux de toutes les assemblées sont dominés par le président ou le "speaker" qui est élu, soit pour la durée de la législature comme en Tanzanie, soit au début de chaque session annuelle comme c'est le cas en Ethiopie.

Selon les prévisions de la constitution éthiopienne dans son article 99

"le président et les deux vices-présidents sont choisis parmi les députés et élus chaque année par des membres de la chambre"

qui ont, dans ce domaine, un pouvoir incontesté car l'article 100 de la constitution leur attribue la compétence exclusive en déclarant que

"la chambre des députés est seule compétente pour juger des qualifications et de la validité de l'élection de ses membres".

En Tanzanie aussi le "SPEAKER" et le "DEPUTY SPEAKER" sont élus par les membres de l'assemblée mais si, dans le cas éthiopien, l'élu doit être obligatoirement un membre de l'assemblée, ici, l'article 37 (a) dispose que le "speaker" sera élu "... parmi les membres de l'assemblée nationale ou parmi ceux qui sont habilités à être élus comme membres de l'assemblée." L'élection est faite à la majorité simple et le scrutin est secret, car selon les dispositions de l'article 39, "pour toute élection d'un "speaker"

ou d'un "deputy speaker", les suffrages des membres de l'assemblée nationale devront être exprimés de telle sorte que le scrutin ne laisse pas apparaître comment vote chaque membre particulier". Dans ces conditions, l'élu qui est censé ignorer les parlementaires qui se sont prononcés en sa faveur, se trouve ainsi dégagé de toute dette de reconnaissance à leur égard.

Ces élections, si elles répondent avant tout, dans les pays occidentaux, à des mobiles politiques, ont plutôt tendance, dans le cas de l'Ethiopie et de la Tanzanie, à s'attacher à des considérations portant sur la personnalité et la compétence technique des candidats en présence.

Ainsi élu, le président exerce ses fonctions pendant toute la durée de la législature dans le cas de la Tanzanie, tandis qu'en Ethiopie les élections annuelles sont de rigueur même si le président et les vice-présidents sont rééligibles. En Ethiopie, après les élections, le président et les vice-présidents sont présentés à l'Empereur par le président du Sénat "pour avoir son approbation". Bien que cette pratique soit contraire aux dispositions de l'article 100 de la constitution éthiopienne, qui donne l'exclusivité du pouvoir, dans la matière, à l'assemblée nationale, le choix des députés n'a jamais rencontré d'opposition venant de la part de l'Empereur, lequel dispose de toutes façons, de puissants moyens de pression sur les députés pour faire élire le candidat de son choix, si un tel besoin se faisait sentir.

2) Les commissions des parlementaires

Dans les deux cas, le président ou le speaker n'a le droit de voter que pour départager les voix. Ils ne participent pas aux délibérations et ne peuvent pas prendre la parole pour exprimer leurs idées personnelles. Ils ont, en premier lieu, la charge de conduire les discussions en séance avec le maximum d'impartialité. Mais sur des problèmes particuliers, s'ils

estiment avoir leur mot à dire et veulent participer au débat, ils ont le droit de renoncer momentanément à leurs fonctions et faire entendre leur voix en simple membre.

Le président ou le speaker conserve la responsabilité entière de la conduite des travaux parlementaires. Dans ces tâches, ils sont assistés par le vice-président (au nombre de deux en Ethiopie) et le DEPUTY SPEAKER en Tanzanie, élus en même temps et dans les mêmes conditions qu'eux.

En plus de ces personnages, les assemblées ont besoin, pour exercer leurs activités et pour assurer la continuité de leurs services, d'une administration stable et permanente. Les techniciens qui assurent le fonctionnement de l'institution sont souvent coordonnés par un secrétariat général qu'on appelle l'AKABE GUBAE en Ethiopie ou "CLERK OF THE NATIONAL ASSEMBLY" en Tanzanie. Ce personnage est nommé par le chef de l'Etat, non seulement pour des raisons politiques mais aussi pour ses compétences sur le plan technique. Ce fonctionnaire est, en premier lieu, le conseiller technique des présidents de chambres et il est responsable de la bonne marche de la vie quotidienne des assemblées.

Une fois le bureau des assemblées mis sur pied, on procède alors à l'organisation de commissions qui sont des organes de travail prévus par les règlements de toutes les assemblées parlementaires et qu'il faut examiner maintenant.

2) Les commissions des assemblées

La constitution des commissions rendue nécessaire par l'accroissement de la législation, sa complexité et son caractère de plus en plus technique a connu un développement constant et elles sont, à l'heure actuelle, devenues les organes essentiels du travail parlementaire.

Ces commissions sont souvent de deux ordres. Il y a, d'un côté, des commissions permanentes et, de l'autre, des commissions temporaires, celles-ci étant mises sur pied pour l'étude d'une seule affaire et disparaissant automatiquement une fois la discussion de cette affaire terminée.

Dans le cas de l'Ethiopie et de la Tanzanie, on a plutôt tendance à adopter le système de commissions permanentes spécialisées.

C'est ainsi qu'on a, en Ethiopie, les sept commissions permanentes réparties comme suit : commission de sélection, de budget, de développement social, des finances et d'économie, de défenses, des affaires étrangères et, enfin, une commission des affaires juridiques. En Tanzanie, ces commissions sont au nombre de six et sont réparties ainsi : commission des finances et de l'économie, commission des affaires politiques, commission des comptes publics, commission des services publics, commission juridique et, enfin, une commission pour les affaires diverses.

Les deux constitutions laissent l'organisation de ces commissions aux soins des assemblées elles-mêmes et, dans le cas de la Tanzanie, l'assemblée nationale a le pouvoir d'instituer d'autres commissions pour autant qu'elle le juge approprié.

Dans les pays occidentaux, la constitution des commissions est souvent dominée par les jeux des partis et des groupes politiques. Ici, le problème de la représentation proportionnelle se pose pour faire, de chaque commission, un parlement miniature. Mais, dans le cas de l'Ethiopie et de la Tanzanie, il semble que l'on soit amené à ne tenir compte que des aptitudes techniques de chaque parlementaire pour la simple raison que l'on ne peut pas parler de groupe politique au sein de ces assemblées.

La rigidité de la formule des commissions permanentes spécialisées

est atténuée par la possibilité de constituer des commissions mixtes (Sénat/Assemblée) en Ethiopie, pour des affaires urgentes et n'entrant pas dans le domaine de la compétence des commissions déjà existantes et, en Tanzanie, par la possibilité reconnue au parlement de créer de nouvelles commissions. En Ethiopie, cette possibilité de commissions mixtes des deux chambres facilite le bon fonctionnement des parlements. Elles peuvent être constituées, soit par la réunion des deux commissions compétentes de chaque chambre, soit par la création d'une commission unique par la désignation d'un certain nombre de membres des deux chambres sur une base parlementaire. Ces commissions se sont rendues d'une grande utilité pour régler des problèmes d'ordre intérieur communs aux deux assemblées et même dans le domaine de l'élaboration de la loi, surtout à l'occasion d'affaires à propos desquelles se manifeste une divergence entre les deux assemblées.

SECTION 2 - LES POUVOIRS DU PARLEMENT

Dans la tradition classique des régimes représentatifs, la fonction essentielle des parlements est de faire la loi. Ce pouvoir signifie dans son acception classique, que l'intervention du parlement est, à la fois, nécessaire et suffisante pour conférer la force de loi à un texte. Un autre pouvoir traditionnellement reconnu au parlement est celui qui a trait à son droit d'intervention dans la désignation des organes de l'exécutif, disposant ainsi d'un bon moyen de contrôle sur l'action de ceux-ci. C'est pour cette raison que nous examinerons les fonctions du parlement sous ces deux aspects principaux, qui suffiront largement à nous aider à situer le parlement dans la vie de ce pays, en comparant, autant que possible, la situation en Ethiopie et en Tanzanie avec les conceptions classiques du parlementarisme dans ce domaine.

§ I - LE POUVOIR LEGISLATIF

Le principe est partout le même : le pouvoir de faire la loi est expressément reconnu au parlement. Mais si, dans la tradition du parlementarisme, ce pouvoir était le monopole de l'institution parlementaire, il est, à l'heure actuelle, admis que des limites peuvent être imposées par des moyens divers pour réduire ce monopole. C'est là l'examen de ces limitations que nous consacrerons quelques lignes avant de passer à l'étude de modalités d'exercice de ce pouvoir par le parlement.

A/ Les limitations au pouvoir législatif

En Tanzanie, l'article 49 de la constitution déclare que " le pouvoir législatif, en ce qui concerne les affaires de l'union dans et pour la république unie et toutes les autres affaires dans et pour le Tanganika, est attribué au parlement" et, selon ces mêmes prévisions "le pouvoir législatif du parlement se traduira en des projets de lois adoptés par l'assemblée nationale et approuvés par le président. Un projet de loi ne deviendra pas une loi sans qu'il soit aussi adopté et approuvé".

La constitution éthiopienne n'en est pas moins catégorique.

L'article 88 de la constitution révisée de 1955 déclare :

"Toute proposition de loi approuvée par l'une des deux chambres est transmise immédiatement par les soins de son président à l'autre assemblée. Si dans les deux mois qui suivent, la seconde chambre l'a approuvée sans amendement, cette loi est transmise aussitôt par le premier ministre pour être ratifiée par l'Empereur... Si l'Empereur les approuve et les signe, elles sont publiées au JOURNAL OFFICIEL par les soins du ministre de la Plume qui y ajoute la mention et la signature et du grand sceau de l'Empereur

Il est clair que, d'après ces prévisions constitutionnelles, l'intervention du parlement est nécessaire pour faire la loi. Mais ce qui nous fait sortir du schéma classique du régime représentatif, c'est le fait que cette intervention ne suffit pas et que le parlement ne peut pas faire la loi tout seul. Sans son acceptation classique, on a pu, au nom de la

la séparation des pouvoirs, répartir l'activité étatique entre les trois domaines essentiels : la fonction législative, la fonction exécutive et la fonction juridictionnelle. Cette division confie au parlement, organe représentant le peuple souverain, le pouvoir d'exprimer, en faisant la loi, la volonté générale.

Mais, dans le cas de l'Ethiopie et de la Tanzanie, les articles cités nous démontrent que le parlement n'a pas le monopole dans ce domaine. En effet, celui-ci est limité de deux manières : la première, c'est de reconnaître aux autres organes étatiques, le droit de participer, d'une manière ou d'une autre, à la fonction législative. C'est le cas de l'Empereur en Ethiopie et du président tanzanien, dont l'approbation est nécessaire, avant qu'un texte voté par le parlement ait force de loi.

Il y a aussi une autre façon, moins répandue celle-là, de réduire le monopole du parlement dans le domaine législatif. On peut s'efforcer de définir le domaine de la loi d'une manière restrictive, comme le fait l'article 34 de la constitution française de 1958. Mais, dans les conditions qu'on vient de voir, cette procédure (d'ailleurs très rare en dehors des pays d'Afrique Noire comme le Sénégal, le Cameroun etc..., dont les constitutions s'inspirent pour une grande part, des conceptions françaises) sera superflue, car, de toute façon, le parlement n'a aucun domaine réservé à l'intérieur duquel il peut légiférer tout seul.

Par contre, les procédures qui essaient d'écarter le parlement de la fonction législative, en multipliant les cas dans lesquels le pouvoir exécutif peut prendre, tout seul, des décisions ayant force de loi, sont de plus en plus fréquentes. Ces procédures sont évidemment plus graves et constituent une menace permanente sur le pouvoir législatif et l'assemblée parlementaire, d'autant plus que le pouvoir exécutif a, de plus en plus, recours à ces méthodes pour contourner la résistance et

parfois les lenteurs des délibérations parlementaires.

Cette pratique repose et se justifie par l'expérience historique qui a démontré que les procédures normalement prévues peuvent se trouver impuissantes, dans certaines périodes de crises où il est particulièrement indispensable d'assurer, par tous les moyens, la marche et le fonctionnement de l'Etat. C'est à l'origine, en prévision de telles circonstances qu'il a été jugé nécessaire d'instaurer certaines procédures, tendant à remettre le pouvoir législatif entre les mains de l'exécutif, plus apte à prendre les décisions rapides qui s'imposent.

En France, par exemple, dans des cas pareils, en application de l'article 16, le Président de la République se substitue au gouvernement, aux assemblées et à tous les pouvoirs publics et prend toutes les décisions qu'il estime nécessaires pour sauvegarder la nation et ses institutions. Ce pouvoir, vraiment exceptionnel, est accordé dans des cas strictement définis par la constitution elle-même. Il faut, tout d'abord, que les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire, ou l'exécution de ses engagements internationaux, soient menacés d'une manière grave et immédiate. Il faut ensuite que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels soit interrompu. En ce qui nous concerne ici, l'assemblée se réunit de plein droit mais n'est pas appelée à participer aux décisions de nature législative prises en vertu de pouvoirs exceptionnels.

Dans le cas de l'Ethiopie et de la Tanzanie, le pouvoir exécutif n'a pas besoin de ces circonstances strictement définies et délimitées par la constitution pour se substituer au parlement et pour promulguer des textes ayant force de loi.

En Ethiopie, tout d'abord, l'Empereur peut, pendant les vacances

parlementaires et "dans des cas d'urgence", faire des ordonnances ayant force de loi et peut prendre des décisions relevant normalement de la compétence parlementaire à la seule condition de les soumettre à ce dernier dès l'ouverture de sa session annuelle. En principe, le parlement une fois réuni, peut s'opposer aux mesures ainsi prises par l'Empereur et ces mesures peuvent perdre leur effet. Mais, dans la pratique, on n'a, jusqu'à ce jour, signalé aucun cas sérieux d'opposition parlementaire aux nombreuses décisions ainsi prises par l'Empereur.

Dans le cas de la Tanzanie, ce pouvoir de prendre des dispositions ayant force de loi n'a même pas besoin de circonstances exceptionnelles ou de cas d'urgence pour être confié à d'autres organes étatiques ou même aux particuliers. En effet, l'article 49 (5) déclare :

"Nulle disposition du présent article ou de l'article 49 de la constitution n'empêchera une loi du parlement de conférer à toute personne ou autorité, le pouvoir de prendre des dispositions ayant force de loi, ou de conférer force de loi à toute disposition prise par quelque personne ou autorité."

Il est vrai que, dans ce cas, il s'agit d'une délégation du pouvoir législatif, car c'est le parlement lui-même qui se déssaisit de ses pouvoirs pour les conférer à un autre organe constitutionnel. Mais il n'en reste pas moins que cette disposition introduit des procédures qui donnent à l'exécutif des pouvoirs assez étendus, lesquels s'ajoutant à d'autres prérogatives dans le domaine de la procédure législative aggrave l'effacement du parlement dans le domaine essentiel de l'exercice du pouvoir législatif.

B/ L'exercice du Pouvoir Législatif

"Proposer la loi, c'est régner". Cette phrase peut résumer l'importance qu'a la première phase de la procédure législative qu'est

l'initiative. C'est la faculté qui consiste à proposer la modification de la législation existante ou la création d'une législation nouvelle. En droit comparé, on constate que l'initiative se partage entre le gouvernement et les assemblées parlementaires. Dans ce domaine, l'omnipotence de l'exécutif qui devient de plus en plus un phénomène universel, ne suffira pas, à lui seul, à mesurer l'effacement parlementaire. C'est plutôt au niveau de l'élaboration des lois que se révèle le véritable visage de faiblesse des parlements Ethiope et Tanzanien.

1) L'initiative de la loi :

Alors que la fonction législative continue à être considérée comme l'apanage du parlement, sa phase essentielle, l'élément moteur que constitue l'initiative, lui échappe progressivement. Il est aujourd'hui clair, que dans le monde moderne, le pouvoir exécutif, dont la mission consiste à appliquer une politique déterminée est, mieux que quiconque, informé des besoins de la société et, compte tenu de la complexité croissante des problèmes à résoudre, il est techniquement mieux outillé que les parlementaires pour préparer des projets qui puissent offrir toutes les garanties d'ordre juridique. Le droit d'initiative lui est donc reconnu dans tous les Etats du monde. Mais, dans un régime démocratique, ce droit doit être au moins partagé avec le pouvoir législatif qui est l'organe représentatif de la volonté populaire. A ce partage, théoriquement équilibré, se substitue partout une pratique qui assure au pouvoir exécutif une nette prépondérance dans la présentation de projets de lois.

En Ethiopie, cette initiative appartient, soit à l'Empereur, agissant par Premier Ministre interposé, soit indifféremment aux membres des deux chambres pourvu qu'une proposition de loi puisse réunir un minimum de dix signatures. Comme dans la plupart des parlements bicaméraux

la prééminence de la chambre basse se manifeste surtout en matière financière. Elle est fondée sur l'idée que l'engagement de dépenses ou la création d'impôts doivent être réservés en priorité à l'assemblée issue du suffrage universel, en vertu du principe du consentement du peuple aux mesures financières qui l'engagent. D'autre part, les initiatives venant de l'Empereur ont une primauté sur celles venant de parlementaires car ces projets de lois sont toujours placés en tête de l'ordre du jour de chaque séance sauf le vendredi où les propositions venant des parlementaires ont une priorité sur les autres points de l'ordre du jour.

La Tanzanie n'est pas une exception. L'initiative de la loi vient souvent de l'exécutif. Les "PRIVATE MEMBER'S BILLS" sont prévus par la loi, mais leur utilisation a été, jusqu'à ce jour, très restreinte. L'absence de l'initiative parlementaire résulte avant tout de la suppression de ce droit en matière de dépenses. En effet, la constitution, dans son article 52, interdit toute initiative de la part d'un membre de l'assemblée si le projet de loi implique l'imposition d'une charge publique ou la modification, autrement que par une réduction ou l'imposition d'une charge quelconque au compte du fonds consolidé ou de toute autre fonds du gouvernement. Cette interdiction, si elle a pour but de protéger les parlementaires contre les tentations démagogiques, n'en a pas moins pour effet de vider de toute substance leur droit de proposer des lois car bien rares sont celles qui n'ont aucune implication financière.

De tout cela, il ressort que le pouvoir exécutif a une prépondérance évidente dans le domaine de l'initiative de la loi. Cette prépondérance, s'ajoutant aux diverses prérogatives qu'a le pouvoir exécutif dans le domaine de l'élaboration de la loi, aboutit à l'affaiblissement du poids de l'institution parlementaire.

2) L'élaboration de la loi :

Le pouvoir de prendre l'initiative de la loi lui étant progressivement enlevé, la sauvegarde du parlement réside dans le fait qu'il demeure en principe l'organe délibérant, seul doté du droit de décider en dernier ressort. Mais, même cette garantie disparaît lorsque la constitution donne à l'exécutif le droit de légiférer en dehors du Parlement comme le fait l'article 92 de la constitution Ethiopienne ou lorsque l'assemblée est conduite à déléguer à d'autres organes son propre pouvoir législatif. Mais la situation s'aggrave encore lorsque le parlement cédant aux exigences de l'exécutif, laisse celui-ci se poser comme l'autorité principale qui dirige l'élaboration de la loi.

En matière d'élaboration des lois, la phase préparatoire est souvent laissée à des commissions parlementaires qui sont chargées, soit de fixer des questions de détail (les chambres prenant dans ce cas elles-mêmes et au préalable la tâche de définir les grandes lignes à suivre), soit de transformer et modifier, en toute indépendance, le texte original. En Ethiopie, on a souvent un renvoi préalable en commission, laquelle a le droit de convoquer toute personnalité, (ministre, fonctionnaire, parlementaire...) pour recueillir les informations et avoir les éclaircissements sur le projet donné. Quant aux pouvoirs reconnus à ces commissions, l'Ethiopie suit les pratiques des commissions américaines qui peuvent modifier ou transformer, à leur gré, tous les textes législatifs.

En Tanzanie, la procédure n'est pas différente. En principe, tous les projets de lois doivent être publiés deux fois à l'OFFICIAL GAZETTE, la première publication devant faite au moins 21 jours avant la lecture du texte devant les députés. En principe, après première lecture, le texte est envoyé en commission qui sera chargée d'étudier les détails

(1) W. TORDOFF, *Government and Politics in Tanzania*, Nairobi 1965, p. 12.

du projet présenté. Mais, dans la pratique, ces prévisions ne sont pas appliquées. En premier lieu, le délai de 21 jours prévu par la loi n'est guère respecté, le gouvernement faisant un recours abusif à la procédure dite de "CERTIFICATE OF URGENCY". Selon cette procédure, les projets de lois venant du gouvernement sont dispensés de la publicité de rigueur si le projet est déclaré de caractère urgent par le chef de l'exécutif. Quant au renvoi en commission, cette démarche devient superflue pour les projets gouvernementaux, à cause de leur caractère souvent "urgent" et, ensuite, parce que les détails techniques de tout projet sont réglés avant sa présentation au parlement, par le "CABINET LEGISLATION COMMITTEE" créé au sein de l'exécutif et composé d'experts pour justement régler les problèmes de sa préparation. Dans ces conditions, les projets de lois présentés à l'assemblée font rarement l'objet d'un examen approfondi. On adopte ici la formule de trois lectures dont la première, de pure forme, correspond tout simplement au dépôt du texte. La seconde est la phase principale de la procédure car les grandes lignes du projet y sont déterminées. C'est d'ailleurs ici qu'intervient normalement le renvoi en commission. Mais, comme on l'a signalé, invoquant le caractère urgent du projet, le gouvernement peut s'opposer à ce renvoi et, dans ce cas, le texte est mis au vote, après troisième lecture. Dans ce cas, la phase de la commission est prise par l'assemblée elle-même qui se transforme pour l'occasion en "COMMITTEE OF THE WHOLE HOUSE". Dans ces conditions, la plupart des projets voient leur sort décidé en un jour comme l'indique cet auteur britannique :

"Le plus grand nombre des lois, qu'elles fussent ou non considérées comme ayant un caractère d'urgence, passaient rapidement par les différents stages des pouvoirs législatifs. Ainsi de nombreuses lois franchirent les trois étapes en un seul jour." (1)

Dans le cas de l'Ethiopie, une fois ses travaux terminés, le rapporteur présent à l'assemblée lit les conclusions de sa commission.

(1) W. TORDOFF, *Government and Politics in Tanzania*, Nairobi 1969, p. 12

Il se fait, bien sûr, le porte-parole de la majorité mais l'élaboration d'un rapport distinct par la minorité au sein de la commission est également prévu. L'assemblée peut, selon le cas, soit approuver le projet, soit l'amender ou le rejeter totalement. Elle peut aussi le renvoyer une deuxième fois à la commission déjà établie ou à une autre commission mise sur pied pour étudier le problème. Dans le cas où le projet est approuvé ou rejeté, le président de la chambre a l'obligation de transmettre le texte à l'autre chambre, laquelle poursuit à son tour, les diverses phases de discussion et de décision.

Comme dans la plupart des parlements bicaméraux, c'est l'accord des deux chambres sur un même texte qui clôt le processus législatif. Il importe donc de prévoir un mécanisme permettant d'aboutir à un tel accord, et le cas échéant, lorsque les divergences persistent, la façon d'y mettre fin. Si ce problème peut être facilement résolu dans les parlements où la chambre basse jouit d'une nette prépondérance sur le sénat, il peut être assez difficile dans le cas comme celui de l'Ethiopie où les chambres sont dotées de pouvoir équivalent.

La méthode classique consiste à faire examiner par chaque chambre dans des lectures successives le texte adopté par l'autre jusqu'à ce que les décisions sur l'ensemble du texte soient conformes. C'est ici la procédure bien connue de la "navette" ou des "MESSAGES" dans des parlements de tradition britannique. En Ethiopie, la procédure pour résoudre ces conflits a évolué. Dans la constitution de 1931, chaque chambre avait le droit d'exprimer son avis séparément et, si conflit il y avait, entre les deux conclusions, l'Empereur avait la faculté de retenir celle des deux qu'il estimait la meilleure. La situation dans la constitution de 1955 est ambiguë. Ces questions y sont réglées dans ses articles 88 et suivants.

Si le projet adopté par une des chambres n'est pas approuvé par l'autre dans un délai de deux mois, les chambres sont convoquées en séance commune pour procéder à l'examen du texte. Si l'accord ne se réalise pas entre les deux chambres sur un texte commun, l'article 91 fait obligation à chacun des présidents de faire un rapport détaillé et complet de la situation à l'Empereur. Celui-ci peut ensuite leur communiquer ses observations et peut renvoyer soit un texte amendé, soit une nouvelle législation à être étudiée par le parlement.

Les textes ne disent pas ce que sera le sort de ces communications, mais dans la pratique, ces recommandations de l'Empereur, souvent prises très au sérieux, suffisent à mettre d'accord les parlementaires et à clore ainsi les conflits.

Mais que ce soit en Ethiopie ou en Tanzanie, l'accord des parlementaires sur un texte donné ne suffit pas pour le rendre exécutoire. Il faut aussi l'intervention du chef de l'Etat.

En Ethiopie, l'Empereur, face à un projet de loi voté par le parlement, a le choix entre trois voies qui confirment toutes que le roi des rois partage la fonction législative avec le parlement.

Premièrement, il peut approuver la législation et, dans ce cas, le texte est publié immédiatement dans le "NEGARITE GAZETTA" (Journal officiel) lui conférant ainsi force de loi.

Deuxièmement, il peut retourner le projet amendé avec ses recommandations ou proposer une nouvelle législation. Dans ce cas, le parlement recommence les procédures de l'élaboration de la loi.

L'Empereur peut, enfin, retarder ou empêcher définitivement

la promulgation de la loi qui n'emporte pas son approbation exerçant ainsi un veto de fait dans les affaires législatives.

En Tanzanie, les pouvoirs du président de la république ne sont pas moins étendus. Lorsqu'un projet de loi lui est présenté, pour avoir son approbation, il peut, soit l'approuver, soit refuser de donner son accord. Dans ce dernier cas, il renvoie le texte à l'assemblée nationale en exposant dans un message, les raisons pour lesquelles il a refusé son approbation. Dans cette hypothèse, ce projet de loi ne sera pas présenté une deuxième fois au président dans les six mois qui suivent un tel renvoi sans avoir été approuvé à l'assemblée nationale par au moins deux tiers des voix de tous les membres de l'assemblée. Si le projet revient au président en remplissant ces conditions, celui-ci devra, à moins qu'il ne préfère dissoudre le parlement, approuver ce projet de loi dans les 21 jours qui suivent sa présentation.

Nous voyons donc que le parlement, que ce soit en Ethiopie ou en Tanzanie, est dépourvu des pouvoirs qui sont traditionnellement reconnus à cette institution, que ce soit dans le domaine de l'initiative de la loi ou de son élaboration. Dans les deux cas, le pouvoir exécutif a un rôle très important à jouer et, dans ces conditions, il ne serait pas surprenant de voir que l'emprise du parlement est très réduite dans les domaines autres que le domaine législatif et, notamment, dans celui du contrôle de l'exécutif qui est un autre domaine traditionnel d'activité parlementaire.

§ II - LA FONCTION DE CONTROLE

L'effacement du parlement et la prépondérance acquise par l'exécutif dans le domaine législatif a renforcé un peu partout la tendance qui transfère les prérogatives parlementaires vers un autre domaine

traditionnellement reconnu comme fonction essentielle du parlement, c'est-à-dire le contrôle de l'activité gouvernementale. Cette fonction de contrôle permet aux assemblées de sauvegarder l'essentiel de leur pouvoir et de marquer ainsi leur présence dans la vie de la société. De ce fait, le rôle de contrôle exercé par le parlement peut être considéré comme un indice de sa présence et de son dynamisme. Traditionnellement, cette fonction de contrôle se réalise par des moyens divers dont on retiendra les trois plus importants. Il y a, tout d'abord, la fonction qui consiste à désigner plus ou moins directement le pouvoir exécutif. Il y a ensuite le pouvoir qu'a le parlement et qui n'est pas sans relation avec le pouvoir de désignation, de mettre en question l'existence du gouvernement par le jeu de la responsabilité gouvernementale. Il y a enfin le pouvoir reconnu au parlement par des procédés divers (le budget, les questions, les commissions d'enquête...) de suivre et, le cas échéant, de corriger les activités du pouvoir exécutif. De ce fait, l'étendue des pouvoirs reconnus au parlement, dans ce domaine, peut être considérée comme un indice de sa présence et de son dynamisme.

A/ La désignation du chef de l'Etat et la responsabilité gouvernementale

L'intervention du parlement dans la désignation de l'exécutif constitue un premier moyen de contrôle sur ses activités. Le pouvoir de désignation, impliquant souvent une suprématie absolue du pouvoir parlementaire sur le pouvoir exécutif, entraîne la responsabilité du gouvernement devant l'assemblée. Mais le problème (comme dans le cas de l'Ethiopie et de la Tanzanie) se pose lorsque l'exécutif n'est pas une émanation ou une création du pouvoir législatif.

En Ethiopie où on a une monarchie héréditaire et divine, il va de soi que le rôle du parlement se trouve pratiquement réduit à néant lorsqu'il s'agit de désigner les titulaires de la couronne. L'ordre de

succession obéit à des règles constitutionnelles fixées à l'avance. Et, en ce qui concerne le pouvoir exécutif, il est, pour l'essentiel, retenu par le cabinet présidé par un premier ministre. Avant l'ordonnance de 1966 l'Empereur nommait le premier ministre et les ministres individuellement et il n'y avait, de ce fait, aucune obligation juridique ou politique de solidarité entre eux. Mais, depuis cette ordonnance, le premier ministre nommé par l'Empereur, présente une liste complète de ses ministres, constitués désormais en cabinet, pour avoir l'approbation du souverain. Il y a désormais une solidarité ministérielle qui se traduit par une responsabilité collective devant l'Empereur. Il y a donc, d'un côté, un pouvoir ministériel s'appuyant sur l'Empereur lequel fonde sa légitimité sur le droit divin et des prétentions dynastiques.

Face à ce pouvoir exécutif ainsi constitué, il y a le parlement fondé, lui, sur une autre légitimité : celle que confère le suffrage universel. Dans l'état actuel de rapport des forces politiques et de thèmes idéologiques éthiopiens, tout conflit entre ces deux légitimités se résout en faveur du pouvoir impérial et il ne serait pas, dès lors, surprenant de constater une absence totale de responsabilité collective du gouvernement devant l'assemblée.

Il ne faut pas confondre cependant cette absence de responsabilité avec celle qui résulte d'une séparation rigide des pouvoirs comme c'est souvent le cas dans les régimes présidentiels tels que celui des Etats-Unis. Dans le cas de l'Ethiopie, cette situation ne résulte pas d'une séparation rigide des pouvoirs mais plutôt de la suprématie qu'a le pouvoir exécutif sur le pouvoir législatif, comme l'indique clairement la solution donnée au problème de l'institution parallèle, mais en sens inverse, que constitue la dissolution du parlement. En Ethiopie, si le parlement ne peut pas censurer un gouvernement issu de la volonté impériale,

la constitution accorde à celui-ci le pouvoir de dissolution de l'assemblée consacrant ainsi l'infériorité absolue de l'institution parlementaire par rapport au pouvoir impérial.

En Tanzanie, ce problème de la hiérarchie des sources de légitimité ne se pose pas dans les mêmes termes. Il est vrai qu'ici non plus le parlement n'a pratiquement aucun rôle dans la désignation du président de la république. Ils sont tous les deux issus, non seulement de la même source, mais aussi à l'issue des élections qui se déroulent simultanément. C'est dans ces conditions qu'on voit la constitution déclarer, dans son article 23 "Il y aura un parlement de la république unie, composé du président et de l'assemblée nationale". Ainsi placés sur un pied d'égalité et dans une certaine mesure confondus au sein de l'institution parlementaire, leurs pouvoirs s'exerçant en principe pendant la même durée de 5 ans, le problème des relations entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif se pose ici dans des termes tout à fait différents.

La solution classique serait soit de leur accorder à tous deux des moyens d'action réciproques recommandant à l'assemblée le droit de censurer l'exécutif dominé par le président et à celui-ci le droit de dissoudre l'assemblée, soit de leur interdire des moyens d'action réciproques et les laisser tous deux terminer leur mandat de 5 ans prévu par la constitution.

Mais, dans la réalité tanzanienne, et étant donné la présence sur la scène d'un seul parti politique, le problème de responsabilité du gouvernement et celui de la dissolution de l'assemblée ou de toutes autres relations entre le pouvoir exécutif et législatif perd son caractère autonome pour devenir l'élément d'un problème plus vaste qui est celui de la direction de diverses activités d'un même parti politique et de sa vie

intérieure. On assiste alors à une situation d'unité de pouvoir d'état car les pouvoirs législatif et exécutif sont issus non seulement des mêmes élections mais aussi soudés par les structures et les mécanismes d'un seul parti politique. Dès lors, et quelles que soient les constructions juridiques, le "leadership" des affaires appartient à l'exécutif, car le groupe de direction de ce parti est, pour sa grande part, placé aux postes de commandement au sein du gouvernement. Cette suprématie de l'exécutif, qui se base finalement sur le statut de "leaders" qu'ont ses membres au sein du parti unique, est consacrée par le droit reconnu au président de la république de dissoudre le parlement selon les dispositions de l'article 40 (2) qui déclare que :

"Le président de la république peut, à tout moment, dissoudre le parlement".

Finalement, donc, on aboutit à une situation comparable à celle qu'on a vu en Ethiopie, c'est-à-dire le parlement ne disposant ni du pouvoir de désignation ni du pouvoir de censurer l'exécutif, tout en étant, lui, sous la menace permanente d'une dissolution ordonnée par le chef de l'Etat. On voit ainsi la faible sse du parlement accentuée. Mais, s'il est dépourvu de ce moyen efficace de contrôler et finalement d'orienter le travail de l'exécutif, le parlement est un peu plus actif dans les autres domaines de contrôle et notamment le domaine financier et surtout celui des questions aux ministres.

B/ Le contrôle financier

En principe, ce contrôle implique, tout d'abord, une intervention efficace du parlement dans la préparation du budget et, ensuite, le pouvoir de suivre son exécution et disposant aussi du pouvoir d'orienter tout le travail du gouvernement. Mais, le plus souvent, la prépondérance de l'exécutif se manifeste d'une façon absolue dans la phase préliminaire

de la procédure budgétaire. L'Ethiopie et la Tanzanie ne font pas exception à cette règle qui jouit d'une rare unanimité. Mais, si cette phase est laissée au pouvoir exécutif, le parlement dispose, dans certains cas, le pouvoir d'amender le projet gouvernemental sous certaines conditions et c'est dans la mesure où ils ont le pouvoir d'amender ou de retarder le vote de la loi des finances que les parlementaires peuvent exercer une pression sur l'exécutif ou orienter ses travaux.

En ce qui concerne l'Ethiopie, rappelons tout d'abord que, dans ce domaine, il y a un certain déséquilibre entre les pouvoirs des deux chambres en faveur de l'assemblée qui dispose d'un droit de priorité dans la discussion du budget.

Ceci dit, l'article 114 déclarant que "Nulle recette de l'Etat ne peut être employée pour couvrir les dépenses, sauf dans les cas fixés par la loi", permet de penser que le budget, simple représentation chiffrée du programme d'action du gouvernement acquiert valeur juridique par le vote du parlement. Mais déjà les limitations suivent. Tout d'abord, l'article 116 interdit au parlement d'amender le projet de loi des finances dans un sens qui accroît la somme des dépenses prévues. Les chiffres arrêtés par le gouvernement sont considérés comme des plafonds qui, en aucun cas, ne peuvent être transgressés par des propositions d'origine parlementaire. Cette disposition n'est d'ailleurs pas particulière à l'Ethiopie. Car le besoin de maîtriser avec plus d'efficacité l'emploi des deniers publics a imposé, dans un grand nombre d'Etats, une telle diminution des attributions parlementaires.

Les règles constitutionnelles prévoient l'obligation, pour le gouvernement, de déposer son projet de loi au moins trois mois avant le début de l'exercice budgétaire, afin que le parlement dispose d'un délai

raisonnable pour l'étudier et l'adopter. Ces mêmes règles font obligation aux parlementaires d'adopter la loi des finances et de la présenter à l'Empereur un mois avant le début de l'exercice budgétaire. L'effet combiné de ces deux dispositions, c'est de laisser au parlement une période de deux mois pour se prononcer sur le budget.

En cas de défaillance du parlement, la constitution prévoit la reconduction pure et simple du budget précédent. Cette procédure représente un coup très sérieux aux pouvoirs du parlement, mais étant donné la nécessité d'accroître sensiblement le budget de l'Etat d'année en année, elle ne peut pas être poursuivie indéfiniment. Dans ces conditions, on peut penser que le parlement dispose d'un pouvoir de contrôle réel, faute de procédures plus énergiques en cas de défiance parlementaire. En effet, on aurait pu envisager une procédure qui permette à l'exécutif de mettre en application le budget dans la forme qui a été présentée au parlement s'il n'a pu être adopté par celui-ci en temps utile. En Ethiopie, si on n'en est pas arrivé là, c'est parce que le parlement est autrement dominé par le pouvoir exécutif et la personne de l'Empereur, lequel dispose en dernière analyse d'un droit d'amendement de toute proposition législative y compris la loi des finances.

En Tanzanie aussi la préparation du budget incombe à l'exécutif mais, pour entrer en vigueur, la loi des finances doit être votée par l'assemblée. Ici aussi, les dispositions à prendre au cas où, pour une raison quelconque, le budget ne peut être approuvé en temps utile, vont dans le sens de l'affaiblissement du parlement. Le refus de l'assemblée de voter la loi de finances peut éventuellement entraîner sa dissolution. Mais, avant de recourir à ces mesures extrêmes, le pouvoir exécutif dispose de moyens efficaces pour surmonter les réticences de l'assemblée et assurer ainsi le fonctionnement régulier des services de l'Etat.

L'exécutif peut, par un "vote on account", accorder les crédits nécessaires aux différents départements ministériels pour couvrir leurs dépenses entre le début de l'exercice financier et l'adoption du budget. Dans ce cas, et selon les prévisions de l'article 74, le président peut autoriser des dépenses nécessaires au fonctionnement des divers services et ce, pendant une période de 4 mois.

Toutes ces procédures qui impliquent, sous une forme ou une autre, la reconduction automatique ou l'exécution partielle du budget offrent à l'exécutif une grande liberté de manoeuvre et réduisent considérablement les discussions au sein du parlement, aggravant ainsi son effacement déjà constaté dans d'autres domaines des activités traditionnelles de cette institution. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant de voir le parlement, ainsi acculé, utiliser avec énergie une des dernières prérogatives qui lui reste, à savoir le droit de s'informer sur les activités quotidiennes et les lignes générales de l'action gouvernementale.

C/ Les questions et les débats généraux

Le contrôle sur le pouvoir exécutif prend souvent la forme de débats généraux ou d'interpellation sur un aspect particulier de la politique gouvernementale. Mais cette dernière procédure, qui implique des débats en séances publiques et un vote à la fin de ces débats, ne peut avoir de signification sérieuse dans le cas de l'Ethiopie et de la Tanzanie où les parlements ne peuvent pas mettre en jeu l'existence de l'exécutif. Aussi cette procédure n'est pas prévue et n'existe pas dans la pratique dans ces deux pays. Dans les deux cas donc, la forme principale sous laquelle le pouvoir de contrôle du parlement est exercé est la procédure dite de

"Questions aux ministres".

La question posée aux ministres est un procédé d'information et de contrôle qui ne comporte pas de sanction directe et peut être donc utilisé sans risque. Ce caractère non offensif de cette procédure est bien souligné, comme le fait par exemple l'article 68 du règlement intérieur du Sénat éthiopien.

"Le but et l'objet des questions et questions supplémentaires posées aux ministres doit être de clarifier certains points et de les persuader de remplir certaines tâches essentielles dans le cadre de leurs fonctions et responsabilités".

En Tanzanie, où la plupart des questions sont de caractère oral, les règlements ne prévoient, comme le font certains parlements, aucune limitation quant au nombre de questions posées par un parlementaire pendant un "SITTING". En plus, l'ordre du jour de chaque séance doit commencer, en principe, par des questions déposées sur la table du "SPEAKER". En Ethiopie, ce droit qu'ont les parlementaires à se renseigner sur les diverses activités du pouvoir exécutif est reconnu par la constitution elle-même qui déclare que le premier ministre ou les ministres sont obligés d'assister personnellement ou de se faire représenter au parlement et de répondre aux questions qui leur sont posées, si leur présence est demandée par une majorité de la chambre. En plus, le parlement peut constituer des commissions pour mener des enquêtes parlementaires sur le fonctionnement des divers services publics et pour, éventuellement, attirer l'attention du pouvoir sur les manquements graves.

Malgré l'infériorité politique importante qui distingue cette procédure des autres moyens de contrôle parlementaire, telle que la motion de censure ou l'interpellation, cette procédure peut, pour un parlement faible et effacé, constituer un instrument très utile pour signaler les abus et les injustices et pour requérir l'intervention des pouvoirs publics

pour y remédier. Pour un parlement qui a perdu l'essentiel de ses pouvoirs traditionnels, la possibilité d'utiliser cette procédure peut donner une toute autre dimension à cette institution qui peut ainsi informer le gouvernement des préoccupations des populations et fournir à celles-ci des renseignements et des explications utiles sur la législation et les réglementations actuelles. On touche là au problème plus vaste de la fonction de communication qui devient, à nos yeux, la fonction principale et la plus utile des parlements de ces pays. Mais avant d'en arriver là, il faut voir de plus près les causes socio-économiques et politiques qui ont rendu impossible le régime parlementaire classique en Ethiopie et en Tanzanie.

DEUXIEME PARTIE

LES CAUSES ET LES LIGNES



DE L'ETATMENT PARLEMENTAIRE

L'effacement du parlement, qui est devenu un phénomène universel, se trouve accru en Afrique par des causes socio-économiques et politiques qui militent contre la régime parlementaire libéral. Mais, ces mêmes problèmes, dont la solution exige non seulement l'unité et la cohésion de ces sociétés mais aussi un régime démocratique basé sur la participation de la population dans la vie politique du pays, font que cet effacement, soit limité.

En effet, dans l'Afrique d'aujourd'hui, l'institution parlementaire, loin de s'effacer DEUXIEME PARTIE la vie politique, peut être accordé un rôle important dans la tâche de construction nationale.

LES CAUSES ET LES LIMITES

C'est par DE L'EFFACEMENT PARLEMENTAIRE cette deuxième partie de notre étude, nous nous intéressons sur les causes profondes de l'effacement parlementaire, mais aussi sur le rôle positif que peut jouer cette institution pour faire avancer l'Afrique sur la voie de la Démocratie.

L'effacement du parlement, qui est devenu un phénomène universel, se trouve aggravé en Afrique par des causes socio-économiques et politiques qui militent contre le régime parlementaire libéral. Mais, ces mêmes problèmes, dont la solution exige non seulement l'unité et la cohésion de ces sociétés mais aussi un régime démocratique basé sur la participation de la population dans la vie politique du pays, font que cet effacement soit limité.

En effet, dans l'Afrique d'aujourd'hui, l'institution parlementaire, loin de s'effacer complètement de la vie politique, peut être accordé un rôle important dans la tâche de construction nationale.

C'est pour cette raison que, dans cette deuxième partie de notre étude, nous nous attarderons non seulement sur les causes profondes de l'effacement parlementaire, mais aussi sur le rôle positif que peut jouer cette institution pour faire avancer l'Afrique sur la voie de la Démocratie.

"Sous la pression des réalités techniques et économiques de monde moderne, le vieux schéma parlementaire classique craque de toute part. De plus en plus, les exécutifs suppléent le parlement en tant qu'organe de décision et ils le concurrencent jusqu'à dans sa fonction de représentation des citoyens et par conséquent à la mesure de l'efficacité, grandit l'influence d'une catégorie sociale nouvelle, celle des technocrates, qui y puise sa justification et qui, ainsi, accentue l'évolution." (1)

Ainsi, là où le développement économique et social est en retard, la recherche de l'efficacité et le progrès technique favorisent le rôle des technocrates et l'effacement du parlement dans les sociétés

(1) A. Chandernagor : "Un parlement pour quel pays ?" page 109 et 110. Collection 1966.

CHAPITRE I

LES CAUSES DE L'EFFACEMENT DES PARLEMENTS

Selon la théorie parlementaire classique, c'était aux membres du parlement et à eux seuls qu'il appartenait de dégager les solutions utiles au bien commun, d'en apprécier l'opportunité, d'aménager les conditions de leur réussite et de convaincre les citoyens de leur nécessité. L'exécutif n'avait pour l'essentiel, d'autre mission que d'assurer la mise en oeuvre des décisions du parlement.

Mais l'évolution économique et sociale a amené avec elle, un bouleversement et un transfert des responsabilités. Avec l'abandon progressif de la politique du "laisser-faire" qui s'est effectué sous la pression des exigences d'une plus grande justice sociale, l'Etat a été amené à intervenir de plus en plus dans la vie économique et sociale des sociétés. Comme l'indique justement un parlementaire français :

"Sous la pression des réalités techniques et économiques du monde moderne, le vieux schéma parlementaire classique craque de toute part. De plus en plus, les exécutifs supplantent le parlement en tant qu'organe de décision et ils le concurrencent jusque dans sa fonction de représentation des citoyens et parallèlement à la montée de l'exécutif, grandit l'influence d'une catégorie sociale nouvelle, celle des technocrates, qui y puise sa justification en même temps qu'elle en accentue l'évolution." (1)

Ainsi, là où le développement économique est devenu un impératif politique, la recherche de l'efficacité et du progrès continue à favoriser la montée de technocrates et l'emprise du dirigisme dans les sociétés

(1) A. Chandernagor - "Un parlement pour quoi faire ?" Paris 1967 p. 27
Collection Idée.

modernes* Cette situation a fatalement entraîné l'affaiblissement du parlement, car comme l'indique encore M. Chandernagor, ces technocrates :

"Répugnent à l'idéologie et aux luttes des idées. Leur maître mot est l'efficacité. Faut-il s'étonner dès lors qu'il y ait entre l'institution parlementaire et eux, comme une incompatibilité d'humeur ? De la discussion parlementaire ils tolèrent mal les lenteurs et les insuffisances. (1)"

Dans ces conditions, l'omnipotence parlementaire a été partout sacrifiée sur l'autel de la croissance ordonnée et planifiée qu'exige un pouvoir exécutif fort stable.

L'effacement du parlement est donc un phénomène universel. Dans les pays du Tiers Monde, la crise de cette institution se trouve encore aggravée par l'existence de facteurs historiques, socio-économiques et politiques propres à ces sociétés. Là, sans racine historique dans les sociétés traditionnelles, le parlement souffre à l'heure actuelle d'une inadaptation profonde aux réalités africaines de cette deuxième moitié du XXe siècle. A des raisons de caractère général, s'ajoutent ici des facteurs particuliers qui tiennent aux structures de ces sociétés elles-mêmes, aux problèmes spécifiques auxquels elles sont obligées de faire face et enfin aux caractères et préoccupations des forces qui dominent la scène politique de ces pays.

Ce qu'on peut dire avec certitude, c'est qu'avec un héritage historique non existant sur le plan parlementaire, rien dans les sociétés africaines d'aujourd'hui n'est fait pour favoriser le développement de régimes parlementaires classiques.

La stérilité du terrain socio-économique et la nature des forces politiques qui dominent ces pays sont deux facteurs importants qui se

(1) Ibid. p. 30

renforcent mutuellement pour rendre non seulement impossible, mais aussi indésirable tout gouvernement parlementaire. C'est à l'examen détaillé de ces deux aspects du problème qu'il faut se tourner maintenant.

SECTION I - LA STERILITE DU TERRAIN SOCIO-ECONOMIQUE

Avec moins de 300 F de revenu national par tête et par an, l'Ethiopie et la Tanzanie se situent parmi les pays les plus pauvres du monde.

Au moment de son indépendance, en 1961, la Tanzanie comptait parmi les pays les plus pauvres de l'Afrique. Le pays avait une économie agricole axée sur l'exportation du sisal, du café et du coton. Une industrie embryonnaire participait pour moins de 4 % du P. N. B. et une seule richesse minière importante : le diamant. L'infrastructure avec pour essentiel un réseau de chemin de fer construit par les Allemands avant 1914 était pour le moins rudimentaire.

Cette situation qui crée, comme tout développement économique et social à caractère colonial, le dualisme dans les sociétés agraires a été abandonné une fois le pays devenu indépendant. On assiste désormais au processus d'un développement rationnel basé sur l'infrastructure, l'agriculture et l'éducation de masse. Pour mieux répondre à cet ordre de préoccupation, la DECLARATION D'ARUSHA de 1967 annonce la politique de "socialisme et de développement rural" qui frappe par son originalité et sa cohérence. Selon les indications de cette déclaration, la politique de développement qui est adoptée par la Tanzanie est basée sur la prédominance de l'effort national, par rapport à l'aide extérieure, la priorité à la création

de villages "UNJAMMA" et une industrialisation orientée vers la satisfaction des besoins de la campagne.

A cette fin, cette déclaration annonce la volonté de la Tanzanie de forger une société nouvelle par une orientation vigoureuse vers un socialisme basé sur les valeurs traditionnelles africaines. A la suite de cette déclaration, les banques, les grandes entreprises, les firmes d'import-export, les plantations de sisal et les principales compagnies d'assurances ont toutes été nationalisées, rendant ainsi le gouvernement de Nyeréré maître de sa politique économique et financière.

L'Ethiopie, sous développée au même titre que la Tanzanie, est un pays dont les perspectives de développement sont vastes.

La principale ressource provient de l'agriculture qui fait vivre 90 % de la population. L'élevage représente une importance économique certaine et la vente de viande, de peaux, de cuir rapportent 10 % des devises étrangères. Quant au café, il représente à lui seul 60 % des exportations du pays.

Malgré des possibilités énormes, seuls 10 % des terres cultivables sont actuellement exploitées. Ceci tient aux structures agraires féodales. En effet, les paysans obligés par la loi de partager leurs récoltes avec les propriétaires, auxquels ils donnent jusqu'à 75 % de leurs produits sont très peu enclins à s'engager dans la voie du progrès. Quant au progrès industriel, on ne pourrait en faire état car l'industrialisation du pays vient à peine de commencer. Pour sa part, la planification n'a pas eu à ce jour des résultats satisfaisants. Cette situation tient aux structures féodales qui sont toujours intactes, et à l'impossibilité de mobiliser la population et de la faire partager à l'effort et aux bénéfices du dévelop-

pement. Dans ces conditions, et étant donné les difficultés à faire les réformes nécessaires, les dirigeants éthiopiens ont choisi la solution de facilité en faisant appel à l'aide extérieure et en encourageant un développement économique financé par l'extérieur et tourné vers lui. L'Ethiopie est, en effet, dépendante de l'aide extérieure, à tel point que tout ralentissement de celle-ci a de profondes répercussions sur l'équilibre économique et politique du pays. L'assistance extérieure qui revêt les termes classiques du don et des prêts, finance près du quart des dépenses budgétaires et représente le dixième des ressources en devises. Dans ces conditions, le développement économique qu'on enregistre dans ce pays favorise certains secteurs de l'économie du pays et laisse de côté la vaste majorité de la population aggravant ainsi le déséquilibre économique et politique.

Le caractère sous-développé de ces deux pays et la nécessité d'un développement accéléré et basé sur le dirigisme a pour effet, comme partout ailleurs, de renforcer le rôle de l'exécutif et de la bureaucratie. Nous y reviendrons plus loin lorsque nous examinerons les forces politiques nouvelles et leur rôle face à l'institution parlementaire.

Mais au-delà de ce problème de développement économique planifié et de ses effets sur le parlement qui se pose dans les mêmes termes dans plusieurs Etats du monde, d'autres facteurs spécifiques aux pays du Tiers Monde doivent retenir notre attention.

En effet, le fait fondamental qui ressort de l'examen de ces sociétés, c'est tout d'abord leur coupure en deux mondes différents, conséquence d'un développement économique trop inégalement réparti. Intimement lié à ce phénomène de "dualisme", il y a l'existence des conditions et des structures sociales sous lesquelles vit l'écrasante majorité de la population de ces pays. Ces deux facteurs, le dualisme et l'existence

des structures sociales dans ces pays, rendent le terrain socio-économique difficile à toute tentative d'implantation du régime parlementaire.

§ I - SOCIÉTÉ DUALISTE ET LE PARLEMENT

A l'heure actuelle, plus prononcée en Éthiopie qu'en Tanzanie, le dualisme est face à face, d'un côté la société traditionnelle qui est une multitude de collectivités plus ou moins isolées les unes des autres, et toutes isolées de la nation, et de l'autre une société évoluée avec ses structures modernes, son dynamisme et son économie de marché.

Les processus sociaux dans chacun de ces "deux mondes" ne s'ordonnent pas de la même manière et il devient dès lors impossible de les gouverner de la même façon. Mais le problème est que ces "deux mondes" sont intégrés dans un seul Etat et il ne peut être question de les soumettre à deux systèmes de gouvernement. On touche là le problème de l'intégration nationale sans laquelle la création d'une société équilibrée s'avère très difficile.

Selon l'option fondamentale prise par chaque pays, on peut déceler deux attitudes face à ce phénomène de dualisme. On peut tenter de l'atténuer par la promotion d'un développement économique et social axé sur la campagne et comptant pour l'essentiel sur la mobilisation des populations rurales. La conséquence serait le relèvement du niveau de vie lent mais certain de l'immense majorité de la population. C'est l'option prise par la Tanzanie. On peut au contraire axer cette croissance économique sur quelques secteurs avec une rentabilité rapide mettant ainsi l'essentiel de l'effort national au service du développement de certains secteurs et laissant en marge de l'évolution les campagnes et la vaste

majorité de la population, ce qui peut aggraver le phénomène de dualisme et le déséquilibre de la société en question : c'est le cas de l'Empire d'Ethiopie.

Face à cet état de choses, quelle peut être la place du parlement dans chacune de ces sociétés ? Il est évident que cette institution ne peut pas aller à l'encontre des options fondamentales et de l'orientation de base des forces qui dominent la société. Il ne peut donc y avoir que deux solutions. Le parlement peut être, tout d'abord un reflet pur et simple de cette division de la société sans jouer un rôle majeur d'intermédiaire et sans qu'aucun de ces "deux mondes" ne reconnaisse en lui l'institution capable de résoudre leurs problèmes respectifs. On peut, au contraire lui accorder un rôle spécifique et important dans le cadre de la politique d'intégration nationale comme c'est le cas de la Tanzanie.

A/ Parlement ; Reflet des structures dualistes en Ethiopie.

Dans le cas de l'Ethiopie où le phénomène de dualisme est de plus en plus accentué, il n'existe pour ainsi dire pas une politique cohérente d'intégration nationale. Les collectivités locales continuent de vivre en dehors de l'économie nationale et souvent même en dehors de la loi. Elles continuent à vivre en circuits fermés oubliant un gouvernement central et lointain par qui elles sont elles-mêmes souvent oubliées. Dans ces conditions, les facteurs qui tiennent aux structures féodales et à l'aménagement des forces politiques du pays (pas de libertés démocratiques, pas de partis politiques, etc...) font du parlement un lieu de rencontre de ces deux mondes sans que ni le monde évolué, ni celui des paysans ne cherchent, dans cette institution, les solutions à leurs problèmes respectifs.

1) Parlement et électeur paysan

Les paysans éthiopiens qui constituent 90 % de la population vivent dans des conditions de subsistance et de soumission à un système féodal. Ici, la propriété de la terre est concentrée dans les mains de la famille royale, de la noblesse et de l'Eglise. Mais, fait plus important encore, du moins en ce qui nous concerne dans cette étude, les millions de familles paysannes vivent dans des conditions économiques qui les séparent les unes des autres et qui opposent leur genre de vie et leurs intérêts à ceux des autres classes de la société. Mais, il n'existe entre ces paysans qu'un lien local au-delà duquel la similitude de leur intérêt ne crée entre eux aucune communauté, aucune liaison nationale ou aucune organisation politique. Elles sont, au contraire, victime d'une fragmentation basée sur des critères ethniques, religieux, linguistiques, etc...

Dans ces conditions, il est clair que ces paysans ne sont pas capables de défendre leurs intérêts collectifs. Etant donné ces conditions concrètes du pays, le droit reconnu aux paysans d'élire un "représentant" n'implique rien d'autre qu'une obligation supplémentaire envers les chefs traditionnels qui dominent la campagne éthiopienne, et à qui ils doivent déjà tant de servitudes féodales. Le suffrage universel ne peut être qu'un élément de plus dans les rouages complexes de patronage dans lesquels sont efficacement intégrés des millions de paysans parcellaires. Comme l'indique très justement ce rapport de l'"ELECTORAL BOARD" rédigé à la suite des élections de 1957,

"Beaucoup de candidats pratiquaient et essayaient d'appliquer, afin

d'obtenir des voix, différentes méthodes illégales et immorales comme les menaces et les chantages dirigés directement ou indirectement contre les électeurs". (1)

Il est dès lors clair que les élections au suffrage universel et le parlement issu de ces élections ne peuvent pas avoir la signification démocratique qu'on a souvent tendance à leur reconnaître. Au contraire, l'influence politique des paysans exercée grâce à ces mécanismes trouve son ultime expression dans le renforcement au sein de l'assemblée nationale des éléments féodaux et traditionnels.

En plus, le parlement, bien que composé pour l'essentiel des élus des paysans, est conçu par ceux-ci comme une institution nationale et très lointaine, incapable d'apporter des solutions à leurs problèmes qui se posent eux, dans le cadre strictement local.

"Dans les provinces, les gens qui suivaient une orientation traditionnelle ne pouvaient facilement comprendre le sens de la représentation parlementaire ni concevoir l'utilité d'une telle institution". (2)

Pour ces raisons, le suffrage universel n'a jamais été une innovation qui a emballé les populations rurales. En effet, malgré une campagne vigoureuse d'explications par les "Elections Board" lors des premières élections :

"Les efforts de l'Elections Board n'ont eu qu'un succès relatif. D'une population estimée à 20 millions lors des élections de 1957, seuls 3,5 millions s'étaient inscrits pour voter. On estime que ces chiffres ne représentent qu'environ 30 % du nombre de gens remplissant les conditions pour voter" (3)

(1) Ministry of Interior - Report on the carrying out of election . Cité par Elapham, op. cit. p. 568.

(2) Op. cit. p. 215.

(3) Ibid. p. 221.

Un coup d'oeil sur les statistiques disponibles pour les trois premières élections démontre très clairement le nombre peu élevé d'électeurs et le rythme de l'évolution qui est très lente.

Nombre de population et participation aux trois premières élections générales en Ethiopie (1)

Année	Nombre de population	Inscrits	Votants
1957	20 millions	3,5 M	2,5 M
1961	24 millions	4,5 M	4 M
1965	27 millions	5,1 M	3,2 M

Ce manque d'intérêt pour les élections générales, répandu dans les campagnes n'est pas du tout compensé par un intérêt particulièrement accru et une participation massive des électeurs dans les centres urbains. En effet, le secteur évolué de la société éthiopienne et surtout les intellectuels se sont fait remarquer par leur manque d'enthousiasme à l'égard de l'institution parlementaire et ceci pour des raisons tout à fait différentes de celles avancées pour expliquer l'indifférence paysanne.

2) L'électeur évolué et le parlement éthiopien

On peut dire d'emblée que pour la fraction évoluée et les forces politiques montantes dans l'Ethiopie d'aujourd'hui, qui veulent s'engager dans la voie du dirigisme et de la planification, le parlement

(1) Tableau composé à partir de chiffres fournis par l'Election Board, Ministry of Interior. Cité par Beyne op. cit. p. 231.

est une institution déjà dépassée. En plus, cette institution a commencé à attirer l'hostilité de cette fraction évoluée, car étant donné les facteurs qu'on vient d'analyser, il introduit dans la vie politique nationale les défenseurs les plus étroits de l'état des choses archaïques qui persistent dans les zones rurales. Dans ces conditions, les évolués, déçus par les résultats des élections qu'ils trouvent à peine croyables, se retournent contre le parlement et optent plutôt pour ce qu'ils appellent un "régime fort" qui débarrasserait d'après eux, le pays des conditions archaïques et l'engagerait dans la voie du progrès.

Toutefois, cette déception a mis le temps à prendre corps. Elle s'est précisée à mesure que l'assemblée sortait de l'ombre de l'exécutif pour se dresser contre celui-ci en tant que véritable défenseur de l'ordre traditionnel.

En effet, aux premières heures de l'introduction du suffrage universel, l'attitude des évolués se traduisait par un scepticisme envers une institution très effacée et sans pouvoir.

"Aux élections générales de 1961, c'est un fait bien connu que la grande majorité de la population instruite, sauf les électeurs contactés directement par les candidats eux-mêmes, ne s'est pas inscrite et n'a pas participé aux élections" (1)

Cette attitude c'est le résultat d'un scepticisme lui-même engendré par le fait que le parlement, à cette époque, se confondait intimement avec le pouvoir exécutif

(1) Ministry of Interior - Report on the carrying out of elections. Cité par Elapham - op. cit. p. 751

(1) GILMA TAMISE The development of parliament in Malaya. Cité par Elapham op. cit. p. 751.

"Deux candidats de la région de HARARE aux troisièmes élections générales ont déclaré que les "educated" ne s'inscrivaient pas parce qu'ils pensent que le parlement est sous le contrôle du pouvoir exécutif. Ils ne voient donc pas d'intérêt à voter pour élire des représentants à une chambre aussi effacée". (1)

Cette argumentation ne tardera pas à se révéler fausse. En effet, elle résulte d'un manque d'analyse approfondie de l'assise sociologique de l'institution parlementaire éthiopienne. Etant donné sa composition actuelle, la faiblesse du parlement ne vient pas du fait de sa confusion avec le pouvoir exécutif, mais surtout du fait qu'il représente les forces qui militent contre le progrès et les transformations sociales dans les campagnes éthiopiennes. Cet aspect conservateur du parlement a mis du temps à se révéler aux observateurs de la scène politique éthiopienne. Mais on commence à le voir de plus en plus à mesure qu'à la faveur des conflits successifs entre lui et le pouvoir exécutif, le parlement se dressait contre les réformes timides proposées par le pouvoir exécutif. Il révélait ainsi devant la société évoluée son véritable visage de gardien des intérêts des forces locales et traditionnelles.

A maintes reprises, et surtout au moment des débats sur le projet de réforme agraire proposé par le gouvernement, le parlement s'est attiré l'hostilité des évolués en bloquant le vote de cette loi. Dans ces conditions, l'attitude d'indifférence des premières heures, basée sur le sentiment que le parlement était impuissant devant le pouvoir exécutif, céda sa place à l'hostilité ouverte envers cette assemblée qui se dresse en obstacle aux réformes indispensables au progrès économique et social.

(1) GIRMA TADESSE The development of parliament in Ethiopia. Faculty of Law MSIU cité par Clapham op. cit. P 751.

A cette hostilité au parlement basée sur son caractère conservateur (fait un peu particulier à l'Ethiopie), il faut ajouter aussi celle des technocrates gagnés par les idées de dirigisme et de planification et dédaignant, comme partout ailleurs, les lenteurs de délibérations parlementaires.

Institution prématurée pour la société archaïque et ignoré par la vaste majorité de la population ; décevant les forces de progrès et considérée comme dépassée par la société évoluée, on voit bien que le parlement ne peut convenir ni à l'un ni à l'autre "monde" de la société éthiopienne. Il serait banal d'ajouter qu'il ne peut certainement pas convenir aux deux en même temps.

B/ Parlement : facteur d'intégration nationale en Tanzanie

Le problème prend un aspect différent dans le cas de la Tanzanie. Face au problème de la croissance déséquilibrée et de dualisme légué par le colonialisme, les dirigeants de ce pays ont choisi la voie de l'UNIAMMA ou du "socialisme familial". Les grandes lignes de cette nouvelle politique précisée par la déclaration d'ARUSHA en 1967, se traduisent on l'a déjà vu, par la prééminence absolue de l'agriculture sur l'industrie et par le renforcement des communautés agraires sous forme de coopératives. Cette déclaration préconise un développement fondé sur une économie paysanne, sur un investissement humain réalisé par les paysans, sur leur travail intensif et collectif. Elle préconise aussi une politique de "self reliance" c'est-à-dire un développement

qui compte avant tout sur les forces propres à la nation tanzanienne sans pour autant renoncer totalement à l'aide venant de l'étranger.

"Parce qu'en vérité, nous ne pouvons obtenir suffisamment d'argent pour notre développement, ensuite parce que si nous arrivons à l'obtenir, une dépendance aussi complète de l'aide extérieure mettrait en danger notre indépendance et l'avenir politique de notre pays." (1)

Il va sans dire que cette politique implique des nationalisations en chaîne, le renforcement du secteur de l'Etat, la planification etc... Toutes ces mesures ont comme partout, favorisé la montée des technocrates qui ne tolèrent guère les lenteurs impliquées par les délibérations parlementaires. En ce sens, on peut dire que la voie de développement choisie par la Tanzanie a déjà fait du parlement, du moins dans son acceptation classique, une institution dépassée. Mais ce même choix accorde une place importante au parlement comme un instrument d'intégration nationale.

En effet, le dirigisme qu'implique la déclaration d'Arusha, s'il renforce nécessairement le rôle de l'exécutif et son leadership dans les affaires du pays n'en exige pas moins une mobilisation totale et consciente de la population paysanne tanzanienne. Comme l'indique très clairement cette déclaration, même si le développement de ce pays exige des investissements en argent, c'est surtout la force du paysan et sa mobilisation qui permet de réaliser les programmes de développement prévus non seulement en tenant compte des besoins du paysan lui-même, mais aussi de ses capacités à réaliser les objectifs ainsi définis.

(1) Déclaration d'ARUSHA in J. NYERERE - Socialisme, démocratie et unité africaine, Présence africaine - Paris 1970 p. 92

"Nous continuerons à nous servir de l'argent, et chaque année, nous dépenserons plus d'argent pour atteindre les objectifs de développement que l'année d'avant, car ce sera là un des signes de notre développement. Ce que nous disons, c'est que dès maintenant nous saurons ce qu'est la base et ce qu'est le fruit de notre développement. Entre l'argent et le peuple, il est clair que c'est le peuple et son dur labeur qui est la base du développement, et l'argent est un des fruits de ce dur labeur" (1)

Pour cette mobilisation du paysan considéré comme la condition sine qua non du développement économique et social, le gouvernement essaye d'employer diverses mesures d'encadrement. Le parti unique, les organisations des jeunes, des femmes et même des "elders" (vieillards), les coopératives agricoles et les syndicats des travailleurs sont autant de moyens mis sur pied pour assurer une participation consciente de la population à l'oeuvre de construction nationale.

Le parlement peut disposer d'une place de choix dans cette oeuvre de construction nationale. En effet, malgré l'admission de la nécessité du dirigisme et de la planification comme les moyens les plus sûrs et les plus rapides pour sortir de la misère et du sous-développement, les projets de construction nationale doivent être présentés d'une façon tangible aux populations dont l'adhésion et la participation sont la condition même de la réussite de l'entreprise.

Cette participation se situe à deux niveaux. Au niveau de la définition des priorités et des grandes lignes du plan de développement national, tout d'abord, et au niveau de leur exécution ensuite. Le pouvoir doit rester à l'écoute de la population pour arrêter son plan d'action en fonction des préoccupations, des capacités et des besoins

(1) Ibid p 92.

réels de celle-ci. Il faut aussi que la population soit en mesure de comprendre les choix et les priorités et surtout le rôle qui lui est demandé.

Le parlement est l'institution toute désignée pour jouer ce rôle de "pont" entre la population et les pouvoirs publics. Les députés sont des gens à la fois présents au moment de la définition des grandes options nationales et disposant d'assise et crédibilité locales. De ce fait, ils sont capables de transmettre ces idées à la population et d'assurer leur exécution.

Ce rôle de "communication" attribué au parlement n'est pas nouveau dans l'histoire de cette institution. Mais autrefois considéré un facteur parmi tant d'autres, il peut être dans les conditions des pays du Tiers Monde le rôle principal de l'institution parlementaire. C'est pour cette raison que nous nous y attarderons longuement dans le deuxième chapitre de cette partie.

§ II : PARLEMENT ET STRUCTURES SOCIALES ARRIEREES

Le caractère arriéré des structures sociales et culturelles de ces pays affecte d'une façon ou d'une autre l'action et le dynamisme de leurs parlements respectifs.

En ce qui concerne l'Ethiopie, les élections au suffrage universel font surgir sur la scène politique nationale les représentants

de l'élite locale et traditionnelle. De ce fait, l'assemblée nationale sera affaiblie vis à vis du pouvoir exécutif et ceci d'un double point de vue : politiquement tout d'abord, et d'un point de vue purement technique ensuite.

Du point de vue politique, l'assemblée nationale est souvent placée dans une position d'opposant chaque fois que le pouvoir exécutif prend l'initiative des réformes timides touchant aux privilèges et aux acquis féodaux. Cette situation visiblement inconfortable pour une institution qui se veut "représentative" des aspirations des populations provoque des luttes entre le pouvoir exécutif et le parlement, d'où celui-ci ne pourra sortir que plus affaibli.

D'un autre point de vue, le caractère d'élite rurale de l'assemblée éthiopienne pose dans l'état actuel de développement culturel du pays, des problèmes de fonctionnement sur le plan purement technique. On invoquera ici les problèmes posés par la mauvaise qualité du personnel parlementaire qui ne peut dès lors s'acquitter convenablement des tâches d'élaboration et de rédaction de textes juridiques. Les députés sont, dans ce cas, obligés de s'en remettre aux "experts" du gouvernement et cette dépendance ne va évidemment pas dans le sens du renforcement du parlement.

En Tanzanie également, ce problème social et culturel existe. Mais, sur le plan de l'action et du dynamisme du parlement, on fait face, ici, à un autre ordre de problème. Comme nous l'avons maintes fois signalé, les députés tanzaniens, de par leur appartenance au parti

unique (TANU) font partie de l'élite nationale et pour une bonne partie constituent les éléments les plus conscients et les plus politisés de la société tanzanienne. Ici, l'élite traditionnelle, affaiblie pendant la période de lutte pour l'indépendance et réduite à l'impuissance depuis l'abolition de la chefferie en 1963, a cédé sa place à l'hégémonie de l'élite urbaine.

Contrairement à ce qu'on voit en Ethiopie, on ne peut invoquer ici, ni un quelconque conflit avec le pouvoir exécutif, ni une mauvaise qualité du personnel parlementaire comme facteur d'affaiblissement de cette institution. Le problème en effet n'est pas celui d'une opposition systématique du parlement. Au contraire, face à une assemblée où les discussions sur les grandes lignes de la politique nationale sont parfois monotones et les critiques de la politique gouvernementale assez rares pour avoir été déjà discutée au sein du parti, on se demande tout simplement "Un parlement pour quoi faire ?" Cette question est d'autant plus justifiée que le personnel de qualité peut être utilisé ailleurs dans ce pays où le manque de cadres se fait sentir si cruellement. Ce sont des considérations de tel ordre qui ont incité les hommes politiques tanzaniens à axer les activités parlementaires sur les problèmes de communication et de mobilisation au détriment des fonctions traditionnelles de l'institution parlementaire.

A/ Le caractère d'élite rurale des parlementaires éthiopiens

Il faut signaler tout d'abord que nous parlerons ici essentiel-

lement de l'assemblée nationale car les membres du sénat, choisis parmi les princes, les dignitaires ou les anciens hauts fonctionnaires, sont plus proche de l'Empereur et du pouvoir central et à ce titre représentent des traditions de nature politico-administrative. On se limitera ici à l'étude de l'assemblée nationale, et avant d'examiner en détail les problèmes techniques et politiques qu'implique le caractère d'élite rurale que nous attribuons aux députés éthiopiens, nous essayerons de démontrer le double aspect sous lequel se manifeste cette caractérisation.

1) La qualité d'élite rurale

Le caractère d'élite rurale que nous attribuons à l'assemblée nationale éthiopienne peut être mise en évidence non seulement en démontrant la qualité "personnelle" des députés pris individuellement, mais aussi en examinant les forces sociales que ces députés sont censés représenter.

En effet, comme nous l'avons signalé dans la première partie de cette étude, le candidat au parlement doit être un résident de sa circonscription et doit posséder dans cette circonscription une propriété immobilière d'une valeur d'au moins 2000 F ou d'une propriété mobilière évaluée à 4000 F. Dans les conditions de pauvreté extrême sous laquelle vivent les populations éthiopiennes, il est clair que l'effet combiné de ces deux conditions d'éligibilité est de favoriser les propriétaires terriens originaires de chaque circonscription. Ces propriétaires qui détiennent de toute façon la réalité du pouvoir dans chaque localité,

sont des forces qui déterminent le destin de chaque candidat lequel est le plus souvent un des leurs. Arrivé au parlement, c'est les intérêts de ce groupe auquel il appartient que le député se sent obligé de défendre.

"Comme la plupart des membres de la Chambre Basse représente des circonscriptions électorales en dehors d'Addis Abéba, c'est en direction de ces forces locales qu'ils doivent diriger leur dévouement" (1)

Le député éthiopien répond à cette qualité d'élite rurale non seulement parce qu'il représente, mais aussi par ce qu'il est. En effet, un examen de la composition du parlement démontre qu'en 1965 (2) 55 députés sur les 250 que comptait l'assemblée nationale avaient des titres traditionnels accordés soit par l'Empereur, soit par l'Eglise orthodoxe. Le niveau d'instruction des députés était très bas, et 4 d'entre eux ne savaient ni lire ni écrire. 160 députés, soit 64 % du total n'avaient qu'une formation "traditionnelle" dispensée par l'Eglise. Cette formation consistait pour l'essentiel à apprendre aux gens à lire et à écrire et destinait ces élèves à des postes dans la hiérarchie de l'administration étatique et ecclésiastique. En outre, 45 députés avaient reçu une formation moderne et avaient terminé l'école primaire (certificat d'études) 40 députés avaient terminé leurs études secondaires et seulement 1 député sur les 250 avait fait des études supérieures (3).

(1) P. SCHWAB The agricultural income tax and the changing vote of Parliament in Ethiopia. Genève Afrique vol. VIII 1969 p. 44.

(2) Nous retenons cette date parce que c'est celle pour laquelle nous disposons de statistiques complètes non seulement pour l'Ethiopie, mais aussi pour la Tanzanie ainsi facilitant la tâche de comparaison qui nous incombe.

(3) Les chiffres sont tirés de Clapham op. cit. Pp 754-756.

L'examen de ces chiffres démontre à l'évidence que le niveau d'instruction des députés éthiopiens est très bas. Mais ceci ne leur enlève en rien le caractère d'élite étant donné le niveau culturel de la société éthiopienne prise dans son ensemble. En effet, ces députés étaient respectés et placés assez haut dans la hiérarchie administrative. Les statistiques pour cette même année de 1965 démontrent par exemple, que plus de 200 députés étaient à un titre ou à un autre et à des niveaux divers des fonctionnaires du gouvernement avant leur élection. En plus, ces statistiques ont démontré que la plupart de ces fonctionnaires sont nés dans leurs circonscriptions respectives et répondent tous à la qualification de "Landlord".

Cette qualité d'élite appréciable dans un monde rural et dans les localités fermées au monde extérieur, ne suffit pas à rendre les députés éthiopiens aptes à accomplir les fonctions modernes qu'on peut attribuer à une assemblée nationale. Aussi, si les députés, sans instruction moderne sont ainsi handicapés d'un point de vue purement "technique", un problème plus grave, politique celui-ci, se pose lorsqu'on examine la nature des forces sociales que ces députés représentent.

2) Les problèmes techniques et politiques

Si partout dans le monde, le déclin du parlementarisme classique a été favorisé par la technicité croissante des problèmes sociaux et économiques, on peut imaginer le rôle effacé du parlement éthiopien dans le domaine législatif, de contrôle etc., étant donné l'incapacité

technique de ses membres à comprendre et résoudre les problèmes nationaux modernes. Cette situation, qui tient avant tout au niveau très bas d'instruction et au peu d'ouverture sur le monde extérieur qu'ont les députés éthiopiens, a abouti à l'absence totale d'une compréhension claire des fonctions parlementaires. Comme l'indique un rapport du ministère de l'Intérieur après les élections de 1965 :

"Même s'il y a à l'heure actuelle un intérêt accru et un nombre plus élevé de gens qui veulent poser leur candidature, beaucoup parmi les candidats aux élections parlementaires ne comprennent pas les causes pour lesquelles ils font campagne". (1)

La gravité de cette incapacité technique due à la mauvaise qualité du personnel parlementaire peut être mesurée si l'on considère les problèmes de dirigisme, de planification et de dynamisme que nécessitent les tâches de développement économique dans les pays du Tiers-Monde. Par son incapacité technique, le parlement éthiopien, plus que les autres parlements du monde, se voit contraint à abandonner les fonctions de législation et de contrôle, le droit de choisir et de contrôler l'exécution des grandes options nationales. D'autres parlements (comme c'est le cas de la Tanzanie) placés dans des situations analogues, ont été obligés d'orienter leurs activités vers des actes plus adaptés. C'est par exemple le cas de la fonction de communicateur assumée par le parlement tanzanien. Mais le parlement éthiopien incapable pour des raisons techniques de participer à la définition et à l'exécution des grandes options nationales, ne peut pas non plus accomplir convenablement ce rôle de communication entre le pouvoir et la population.

(1) Ministry of Interior - Report on the carrying out of elections. Cité par Clapham op. cit.

Cette incapacité que nous examinerons en détail plus tard, tient à des raisons de nature politique. Elle tient essentiellement à la nature des forces sociales que représente le parlement éthiopien. Ceci ne peut jouer le rôle d'intermédiaire parce qu'il est le représentant de forces traditionnelles dont les intérêts se heurtent à ceux de la population et du progrès.

Face à cette situation, le pouvoir exécutif tente par tous les moyens de garder le parlement en dehors de grandes décisions en attendant le jour où, par des moyens de modifications diverses, il y aura une chambre plus sensible à ses préoccupations nationales. Par contre, ces mêmes facteurs font, dans le cas de la Tanzanie, que cette fonction de communication soit une des tâches principales du parlement de ce pays. Cette tâche est rendue possible parce que le parlement, en Tanzanie, est dominé par une élite moderne gagnée aux idées de progrès.

B/ La domination de l'élite moderne en Tanzanie

Dans le cas de la Tanzanie, les conditions essentielles pour être élu ne tiennent ni au montant de propriété dont dispose le candidat, ni à sa résidence dans la circonscription en question. Pour être élu, il suffit en effet, d'être parmi les membres du parti dont la candidature a été retenue par les instances supérieures de la TANU. Au stade des "Primary Elections", les critères qui sont le plus souvent retenus sont "a good record of service to the Party", le niveau de conscience socialiste et le degré d'instruction, même si ce dernier critère n'était pas un facteur déterminant.

"L'enseignement pouvait être un important critère à la fois pour le scrutin du parti et les élections populaires. Néanmoins, il y avait eu plusieurs cas où le candidat le moins instruit avait été choisi par les électeurs". (1)

Comparé à ce qu'on a vu en Ethiopie, une nette distinction se marque sur le plan du niveau d'instruction atteint par les membres des assemblées. Nous présentons ci-dessous un tableau qui nous aidera à comparer sur ce point la situation dans les deux pays :

Niveau d'instruction des parlements éthiopien et Tanzanien (2)

NIVEAU	ETHIOPIE	TANZANIE
Sans formation moderne	65 %	0 %
Ecole Primaire	18 %	41 %
Ecole Secondaire	16 %	40 %
Etudes Supérieures	0;1 %	19 %

La supériorité sur le plan de niveau d'instruction qu'ont les députés tanzaniens est nette, même s'il est impossible de la chiffrer. La supériorité sur le plan politique n'en est pas moins remarquable chez les députés tanzaniens. En effet, une bonne majorité des membres du parlement (60 %) sont des cadres du parti unique ou des membres de son Comité Exécutif National. C'est-à-dire, des députés constituant une élite au sein du parti qui lui même est considéré comme le lieu de rassemblement de tous les éléments politiquement conscients dans la société tanzanienne.

(1) W. TORDOF - Government and politics en Tanzania - Nairobi 1966 p. 40

(2) Tableau composé à partir de données fournies par C. Clapham op. cit. et Hopkines : The role of the M. P. The American Political Science Review 64 (3) September 1970 p 765s.

Quant aux forces sociales que ces députés sont censés représenter, on peut se référer aux principes de la déclaration d'ARUSHA selon laquelle "Tout leader du TANU et du gouvernement doit être ou bien paysan ou bien travailleur et ne devrait en aucune façon s'associer aux pratiques capitalistes et féodales" (1)

Basé sur ces principes et sur l'option fondamentale et claire prise en faveur du développement du socialisme en Tanzanie, un "LEADERSHIP CODE" a été publié pour spécifier les conditions d'éligibilité aux postes importants du gouvernement du parti et au parlement.

Pour éviter toute tentation à l'élite politique, on a introduit des barrières légales qui interdisent à ces leaders de posséder des actions dans des sociétés, des maisons à louer etc. Bien que d'une application très difficile, ceci démontre la détermination des leaders tanzaniens de persévérer sur la voie de la construction socialiste. En tout cas, le contraste avec le cas éthiopien, où pour être élu il faut remplir des conditions de propriété est flagrant. Et ce "code" qui a été promulgué "pour garantir un minimum d'engagement socialiste de la part des candidats aux élections futures" en dit long sur la couleur politique et la tendance dominante chez les députés tanzaniens.

Ces députés, bien qu'ils soient pour la plupart issus de la petite bourgeoisie urbaine, sont donc censés représenter les intérêts des ouvriers et des paysans et sont à ce titre, censés suivre une politique nationale qui favorise le développement socialiste.

Mais ces députés ne sont pas seuls à déterminer la politique nationale à suivre. En effet, comme nous l'avons déjà signalé, ils sont

(1) Nyérére op. cit. p 107.

tous membres du parti. Leur appartenance au TANU, le fait qu'un certain nombre occupent des postes de responsabilité au sein de ce parti et sont membres d'office de la Conférence annuelle du TANU qui est l'instance suprême du parti donnent tous à ces députés des occasions de connaître les options fondamentales de l'heure.

La discipline interne du parti fait interdiction à ses membres de s'opposer aux options et décisions ainsi prises (et ceci tient particulièrement aux députés).

"Un législateur peut exprimer des critiques ou s'opposer à la politique du gouvernement uniquement sur des points pratiques et non sur des principes... Un député ne peut pas s'opposer publiquement à une décision d'ordre politique adoptée par le conseil exécutif national du parti" (1)

Cette exigence d'une identité de vue entre le TANU et le parlement a réduit considérablement le rôle de celui-ci dans les domaines traditionnels d'activité parlementaire. Les députés, face à un projet de loi peuvent corriger des détails et indiquer des problèmes pratiques qui peuvent se poser au niveau de l'application de ces textes une fois votés. Mais ils ne peuvent pas proposer des amendements de façon à altérer les principes de base sur lesquels repose le texte.

Il est donc clair qu'avec une marge d'action aussi étroite, les délibérations sur les projets de lois n'impliquent pas de débats sur les orientations fondamentales de la nation. On comprendra dans ces conditions les remarques de la "Presidential commission on the establishment of a democratic one party state" selon laquelle :

(1) Hopkinens - op. cit. p 768.

"A part quelques exceptions frappantes, le débat au sein de l'assemblée nationale avait tendance à être inanimé et superficiel. Le type de législation le plus complexe et de grande envergure avait rapidement brûlé toutes les étapes sans provoquer aucun défi aux principes de base ni sans entraîner aucun examen minutieux des provisions énumérées"(1)

Sur ce plan, la place secondaire attribuée au parlement dans le domaine législatif et celui du contrôle est un fait reconnu par tous à commencer par les députés eux-mêmes. En effet, l'enquête menée par Hopkins auprès des parlementaires tanzaniens a démontré que seulement 7 % de députés estiment que le rôle du parlement était de légiférer et 3 % des députés interrogés estimaient que le contrôle du pouvoir exécutif était la fonction principale du parlement.

Dans ces conditions, si l'institution parlementaire ne veut pas apparaître comme une source de gaspillage de cadres et de ressources, elle doit se justifier en se donnant d'autres tâches plus adaptées aux besoins et possibilités socio-économiques de ces pays.

Au moment de l'indépendance, on a voulu éviter le gaspillage de ressources et de cadres en donnant aux députés des tâches en dehors du parlement. En effet, ne tenant compte d'aucune règle d'incompatibilité, on a insisté pour que tous les ministres et vice-ministres soient membres de l'assemblée. On a aussi voulu faire participer une bonne partie de ces élus aux fonctions gouvernementales. C'est ainsi que près de 40 % des députés étaient à un titre ou à un autre (ministre, vice-ministre, préfet...) des agents directs du pouvoir exécutif.

(1) Ibid. p. 759.

Cette pratique compréhensible pendant les premières années de l'indépendance où le manque de cadres a poussé le pouvoir au rejet du principe de l'incompatibilité, est à l'heure actuelle en train d'être abandonné. Cette nouvelle situation tient à deux facteurs principaux. Premièrement, le pays est maintenant capable de fournir des cadres en plus grand nombre et ceci peut donc permettre une plus grande spécialisation aux leaders politiques. Deuxièmement, l'abus de cette pratique démontrait qu'elle se faisait au détriment d'une autre fonction considérée comme vitale dans le contexte tanzanien. En effet, cette pratique se faisait au détriment du rôle de communication et du travail accompli dans les circonscriptions qui est considérée comme la fonction la plus importante du parlement.

Ce rôle de communication auquel nous consacrerons le dernier chapitre de cette étude n'aura pas dans les deux pays la même efficacité. Bien que les conditions socio-économiques font de cette fonction de parlement celle qui répond le mieux aux besoins de ces pays, les parlementaires seront plus ou moins bien placés pour l'accomplir, dépendant des forces politiques qui dominent ces sociétés.

SECTION II - LES FORCES POLITIQUES ET LE ROLE DU PARLEMENT

L'action et le dynamisme de l'institution parlementaire dépendent de la force organisationnelle et politique des groupes qui le soutiennent et aussi de la présence des forces politiques qui lui font concurrence ou lui sont hostiles.

Même si tous les facteurs historiques qui ont engendré le parlementarisme ne se trouvaient pas réunis au moment de l'avènement de cette institution en Afrique, le parlement a été quand même lié à l'idée de la démocratie et de la souveraineté populaire dans la plupart des pays africains. Dans cette mesure on peut estimer que l'action et le dynamisme du parlement dans la vie politique de ces pays dépend du poids des forces démocratiques.

L'analyse des forces politiques en Ethiopie et en Tanzanie doit donc être entreprise avec l'idée de discerner le poids de ces forces favorables au parlement et celui de celles qui peuvent lui être hostiles.

De ce point de vue, le cas éthiopien nous met en face d'une situation où le poids politique de la population est très faible. Cette faiblesse principalement due à la dispersion de la population se traduit par l'absence de toute idée de souveraineté populaire et par l'impossibilité du parlement de s'appuyer sur des prétentions démocratiques et véritablement représentatives. Dès lors, on constatera surtout que l'action et le dynamisme du parlement dépendront de sa capacité à représenter les diverses forces politiques organisées. Son importance est donc pratiquement liée à sa capacité de répondre aux besoins de ces diverses forces dans les combats qu'elles livrent entre elles.

En Tanzanie, l'appui de cette institution est une population qui a imposé l'idée de la souveraineté populaire et de la suprématie (du moins en théorie) de l'institution parlementaire sur les autres organes du gouvernement. De ce fait, les dirigeants tanzaniens ne pouvant

pas rejeter l'idée de la souveraineté populaire doivent justifier toute atteinte aux pouvoirs et au prestige du parlement par les nécessités du progrès économique et social et donc finalement par le souci d'une démocratie plus concrète et plus adaptée aux besoins réels de la population.

Le résultat dans les deux cas, est plus ou moins le même dans la mesure où le parlement sort affaibli et amputé de ses pouvoirs traditionnels. Cet affaiblissement est le résultat des conditions socio-économiques qu'on a examinées plus haut. Mais étant donné les causes à caractère politique, on est tenté de conclure que le parlement éthiopien, sans prétention démocratique et sans appui solide sur une population bien organisée, est plus effacé que le parlement tanzanien qui dispose, lui, de bases politiques et idéologiques autrement plus solides. Mais rien n'est moins vrai. La présence du parlement sur l'échiquier politique n'est pas plus discrète dans ce pays qu'en Tanzanie. Au contraire, on remarque que les rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif sont de plus en plus agités en Ethiopie et ceci depuis une dizaine d'années.

Ceci tient avant tout à la nature des forces politiques dans ces deux pays, aux rapports de forces établis entre elles, et surtout à la place qu'a le parlement dans ces jeux politiques. En effet, le dynamisme du parlement dépend ici de deux choses, à savoir : la nature des forces politiques et la gravité des contradictions entre elles tout d'abord, et la place reconnue au parlement en tant qu'instrument de ces luttes, ensuite.

Dans le cas de l'Ethiopie, la scène politique est marquée par la lutte entre les forces traditionnelles et les forces modernes montantes. Dans l'absence de tout parti politique et le refus manifeste de chaque côté à en appeler à l'arbitrage populaire, le parlement doit son "dynamisme" à sa position d'unique champ d'affrontement à ces diverses forces sur le plan national.

Si en Ethiopie, le dynamisme de l'institution parlementaire s'explique donc par le double phénomène de contradictions de plus en plus graves au sein des groupes dirigeants et d'absence plus ou moins totale d'autres champs d'affrontement entre ces diverses forces, le parlement tanzanien voit lui, son dynamisme réduit par l'homogénéité relative de la classe politique et l'existence d'autres terrains où les contradictions éventuelles peuvent être résolues.

En effet, en Tanzanie, la contradiction entre les couches traditionnelle et moderne ont été pour l'essentiel résolues au profit des couches modernes et de la petite bourgeoisie urbaine. Celle-ci, du fait de sa capacité à entraîner les paysans, dispose à l'heure actuelle d'une suprématie écrasante sur les autres forces du pays. Cette victoire a rendu possible la constitution du parti unique consacrant ainsi l'hégémonie totale des forces urbaines petites bourgeoises. Mais cette hégémonie, qui réduit les tensions et conflits, ne les efface pas pour autant. Aussi le champ d'affrontement proposé des diverses forces politiques devient le parti unique, réduisant du même coup l'importance du parlement comme enjeu et instrument de la lutte entre factions.

§ I : LES FORCES EN PRESENCE

Un examen sommaire des forces politiques dans ces pays nous met tout d'abord en face du groupe composé de la vaste majorité de la population. Ce groupe, malgré quelques diversités, a certaines caractéristiques communes. Mais au-delà de critères de pauvreté, d'ignorance et de maladie qui sont d'ailleurs communs à tous les pays sous-développés, ce que nous essayerons de peser ici, c'est le poids politique de ces populations et le rôle qu'elles sont appelées à jouer dans la vie publique de ces pays. Nous verrons en effet que ce poids détermine pour l'essentiel la composition, la force et finalement les attitudes des autres groupes envers l'institution parlementaire.

A/ Le poids politique des populations

Pour mieux comprendre de ce point de vue la situation en Ethiopie, on doit garder à l'esprit le fait que dans ce pays agricole, la terre appartient pour l'essentiel à la famille royale, à la noblesse et à l'Eglise orthodoxe. Les paysans des provinces du Sud, réduits au statut de métayers, et ceux du Nord obligés de mener une vie de subsistance sur des petits lopins de terre, vivent tous démunis sur le plan socio-économique.

Ces millions de paysans, enfermés dans de petites collectivités locales et menant ainsi des vies parcellaires, voient leur isolement aggravé sur le plan politique par l'interdiction qui leur est faite de

participer à toute organisation politique ou syndicale.

En ce qui concerne l'institution parlementaire, cet état de faiblesse politique de la population est d'une importance capitale. En effet, cette réalité ne sera aucunement démentie ou altérée par l'introduction de l'institution parlementaire en Ethiopie. Au contraire, l'examen de la place qu'occupe cette institution dans la vie politique nationale confirmera l'image d'un peuple qui n'a pas encore pris son destin en main. Le peu de poids reconnu au parlement est à la mesure de cette dispersion des masses populaires et de leur incapacité à jouer un rôle politique indépendant.

La faiblesse principale du parlement éthiopien vient de cette faiblesse politique de la population. Cette institution qui est en principe le reflet de diverses tendances politiques au sein de la société et qui tire sa force, son prestige et finalement sa raison d'être de son image de garant de l'intérêt de la majorité, se trouve affaibli en Ethiopie, sur deux plans. Premièrement, cette dispersion de la population interdit au parlement toute prétention démocratique ou représentative réelle. Deuxièmement, même dans le cas où la représentativité serait reconnue, le parlement ne peut revendiquer aucune suprématie dans les affaires du pays ; car l'idéologie éthiopienne fondant le pouvoir impérial sur le droit divin et sur des prétentions dynastiques n'admet qu'une seule souveraineté : celle de l'Empereur élu de Dieu.

Par contre, en Tanzanie, pays aussi pauvre et sous-développé, que l'Ethiopie, la situation politique des populations nous met devant un problème de toute autre nature. On a ici une population plus apte à jouer

un rôle politique efficace et ceci pour deux raisons principales : sur le plan de la conscience politique, la population est mobilisée et bien éduquée durant les années de lutte contre le colonialisme. Sur le plan de l'organisation ensuite, les populations tanzaniennes sont encadrées non seulement par un parti unique mais aussi par toute une série d'organisations "socio-professionnelles" (syndicats, coopératives agricoles, mouvement de jeunes etc...) pour la défense de leurs intérêts.

Comme nous l'avons déjà vu, la création du parlement a été le résultat de la victoire politique et idéologique des populations africaines encadrées par le TANU. Le parlement en tant qu'expression institutionnelle de la souveraineté populaire ainsi acquise en trouvera un prestige énorme. Cette situation oblige tous les autres groupes à tenir compte de la présence légitime de cette institution dans la vie politique de la Tanzanie.

Ceci porterait à croire que le parlement tanzanien, avec ses assises autrement plus solides que celles que connaît le parlement éthiopien, serait plus actif dans la vie politique du pays. Mais, le dynamisme du parlement ne dépend pas seulement de la présence politique des populations sur lesquelles il s'appuie, mais aussi de la nature des forces dominant la scène politique de la façon dont elles sont aménagées et du rapport de forces existant entre elles.

B/ Présence et action des autres forces politiques

L'action et la présence des autres forces politiques dans la vie publique de ces pays ne peuvent pas être étudiées sans tenir compte

du niveau de conscience et d'organisation des masses populaires. L'action de celles-ci peut changer fondamentalement la composition de ces groupes et le rapport de force existant entre eux. Là où le peuple est désorganisé, on a une scène politique dominée par les forces rétrogrades et traditionnelles même si la lutte entre celles-ci et les forces modernes devient un aspect courant de la vie politique du pays. C'est le cas de l'Ethiopie. Là où le peuple a pu s'organiser et faire sentir sa présence, la scène est dominée par les forces modernes qui ne sont pas, pour le moment du moins, déchirées par des luttes intestines très graves. On veut invoquer ici le cas tanzanien. Cette composition et les luttes entre les divers éléments de la "classe politique" de ces pays déterminent l'action du parlement qui ne peut pas rester étranger à ces jeux politiques.

1) L'attitude des forces traditionnelles en Ethiopie

En Ethiopie, les forces traditionnelles disposent encore d'une présence redoutable non seulement à la campagne, mais aussi au niveau national. Face à la masse paysanne ignorante et dispersée, et de ce fait proie facile au patronage de féodaux, on trouve une situation où ces forces traditionnelles, regroupées autour de la couronne dominant la scène politique du pays.

Cette classe, hostile par sa nature même à toute idée démocratique, est en principe opposée à l'institution parlementaire. On a vu cependant le parlement naître dans des conditions assez particulières, et il a fallu composer avec lui.

Au début, l'attitude de ces forces à l'égard de l'institution parlementaire a été marquée par une méfiance très nette à son égard. On passe ensuite à une période d'indifférence de ces forces à l'égard du parlement et de toute autre institution moderne créée par l'Empereur. Dans un troisième temps, qui coïncide avec une période de conflits sérieux entre les forces modernes et les classes traditionnelles éthiopiennes, celles-ci prennent de l'intérêt pour le parlement. Ceci parce que cette institution peut désormais permettre à ces forces de coordonner leur action sur le plan national.

Le poids des forces traditionnelles sur la scène politique éthiopienne et l'attitude de ces forces envers le parlement sont donc passés par trois stades successifs dépendant des relations qu'elles ont avec l'Empereur et les forces modernes.

La première phase, c'est celle qui commence avec la tentative de réaffirmation du pouvoir impérial. La suprématie de l'empereur obligea à cette époque les forces traditionnelles à s'incliner devant les tentatives de centralisation et de modernisation entreprises par celui-ci. Cette oeuvre a été entreprise par l'introduction de réformes et d'institutions successives qui réduisaient le pouvoir politique des forces traditionnelles tout en favorisant la naissance des forces nouvelles, à la fois instrument et résultat de la modernisation du pays. Le parlement rencontra, à cette époque, la méfiance et la réserve affichées par les féodaux envers toutes les innovations et réformes entreprises par l'Empereur.

Cette centralisation et la modernisation modeste du pays ne brisent pas pour autant l'emprise des forces traditionnelles. Les tentatives de l'Empereur n'entraînent pas un bouleversement des structures de base du pays qui sont restées féodales. Les réformes politiques qu'il essaya d'introduire institutionalisaient simplement la suprématie de l'Empereur au sein de la hiérarchie éthiopienne et n'ont réussi qu'à altérer la distribution des pouvoirs au sein de la classe féodale de ce pays.

"Le principal réajustement était l'inclinaison décisive de la balance traditionnelle du pouvoir en faveur du trône, un glissement qui affaiblissait la noblesse et transformait la monarchie en une véritable autocratie" (1)

Le déclin relatif des forces traditionnelles n'a donc pas été effectué comme c'est le cas en Tanzanie, au bénéfice des forces nouvelles et modernes. Les buts de la centralisation étant de moderniser le système féodal sous le leadership de l'Empereur ; on n'a pas touché aux bases du système. Dans ces conditions et jusqu'aux années 1960, les couches modernes naissantes étaient utilisées comme éléments de renforcement du pouvoir impérial et des auxiliaires sans aucun appui politique dans la population.

"Le secteur de la modernisation en Ethiopie ne constituait pas en lui-même - à l'encontre de ce qui se passait ailleurs en Afrique - une base de pouvoir politique." (2)

(1) CLAPHAM C. Imperial leadership in Ethiopia - African Affairs 68(271)
April 1969 p. 57

(2) Ibid. p. 54

Le politique de l'Empereur consistait à maintenir les forces traditionnelles sous un contrôle raisonnable, tout en utilisant les forces de modernisation à renforcer ses pouvoirs. Mais cette politique n'était pas sans danger. Le jeu de l'Empereur supposait, et ça marchait pendant un certain temps, que toutes ces forces puissent coexister sous son contrôle. Il supposait aussi lui en tant qu'arbitre jouirait de l'adhésion inconditionnelle de ces forces nouvelles, qui sont de toute façon de sa création ; et des forces traditionnelles qui ne demandaient désormais qu'à se regrouper autour de la couronne pour mieux résister à toute tentative de changement.

La coexistence entre ces deux groupes était en effet possible. A ce stade de développement des forces modernes, celles-ci étaient complètement dépendantes de l'Empereur et ne marquaient pas d'hostilité systématique aux forces traditionnelles. Bien que représentant une force montante, le secteur moderne ne constituait pas encore une menace grave à l'ordre féodal.

Cette période de l'autocratie éthiopienne, marquée par la coexistence entre ces forces voit la suprématie de l'Empereur portée à son apogée. Pendant tout ce temps, cette suprématie, de l'Empereur, la domination incontestée des forces traditionnelles dans les affaires du pays, la faiblesse des forces modernes en tant que groupe de pression indépendant, etc... ont fait du parlement éthiopien une institution oubliée et jetée dans l'indifférence. Les hommes politiques et les institutions vivaient sous l'ombre écrasante de la personne de l'Empereur et le parlement ne faisait pas exception : ceci malgré l'introduction

du suffrage universel en 1955. Mais cette situation d'oubli dans laquelle se trouve le parlement éthiopien, engendrée par la cohésion relative de la classe politique du pays, sera dépassée avec l'aggravation des contradictions au sein des groupes dirigeants éthiopiens.

En effet, vers la fin des années 1950, les forces nouvelles dont les rangs se renforcent au fur et à mesure que le pays se modernise commencent à réclamer des réformes qui touchent nécessairement les intérêts et les privilèges féodaux. Certaines d'entre elles, déçues par la lenteur des transformations économiques et sociales et par le jeu "centriste" de l'Empereur Haïlé Sélassié tentent un coup d'Etat en décembre 1960. Mais leur entreprise fut écrasée par une formidable coalition de l'Eglise orthodoxe, de la noblesse, de la famille royale et de l'armée. Mais cette tentative ouvre tout de même une ère de luttes entre les forces modernes et traditionnelles que l'Empereur ne peut plus arbitrer comme avant.

A partir de 1960, les forces modernes regroupées pour l'essentiel autour du pouvoir exécutif, et s'appuyant sur le désir de changement manifesté par la population, commencent à faire pression sur l'Empereur. Mais la première génération de bureaucrates arrivée à la tête du pouvoir exécutif donnait simplement l'image de "gérant moderne" de la société féodale traditionnelle. Elle était trop compromise aux yeux des forces démocratiques pour prétendre assurer le leadership du combat pour une société nouvelle. Comme le note très justement un observateur de la scène politique éthiopienne :

"Leur acceptation des normes traditionnelles et leur conformité aux critères traditionnels, aussi bien que leur facile intégration dans les cercles dirigeants et traditionnels, les a privés de tout rapport avec la jeune génération des Ethiopiens cultivés, placée au bas de l'échelle sociale et de plus en plus frustrée, et du support qu'elle aurait pu leur prêter." (1)

Dans ces conditions, les luttes que menait le pouvoir exécutif ne pouvaient pas avoir l'appui massif de la population. Les forces traditionnelles qui sont regroupées autour de la couronne, de l'Eglise orthodoxe et du parlement pouvaient donc résister aux tentatives de réformes de l'exécutif. Ceci est d'autant plus vrai que les forces traditionnelles disposant encore d'une base solide dans les campagnes éthiopiennes, alors que le pouvoir exécutif n'avait que très peu de forces à mobiliser.

Mais à malgré cet élément de faiblesse qu'il était le seul à ignorer, le pouvoir exécutif essaya de passer à l'offensive. Après les escarmouches de moindre importance, elles étaient en 1966 en train d'envisager des affrontements sérieux avec les forces traditionnelles. Cette année, le ministre des finances, avec l'accord de l'Empereur, dépose au parlement un projet de loi instituant une réforme fiscale et agraire. Ce projet était destiné à saper les bases de la société féodale car les mesures envisagées :

"... auraient dépossédé les élites traditionnelles dont le pouvoir est basé sur la propriété foncière sans impositions et sur le contrôle des paysans sur tout le territoire de leur propriété. Cela aurait mené en fait à la destruction de l'élite terrienne."

(1) I. Markakis J. Social formation and political adaptation in Ethiopia
The journal of modern African Studies 11,3 (1973) p 375

2) 1961 Ce projet fut voté mais vidé de tout son contenu "reformatour" par le parlement qui, sortant de l'oubli et de l'indifférence, devient un instrument efficace aux mains des forces rétrogrades. Le rejet de ce projet de réforme par le parlement démontrait non seulement le fait que cette institution était au service de la féodalité éthiopienne, mais aussi la présence redoutable dont disposent encore les forces rétrogrades dans le pays.

Après l'échec des tentatives de réformes de 1968-1969, les forces traditionnelles qui ont facilement repoussé les attaques de l'exécutif marquèrent un retour en force sur la scène politique de ce pays. Enfermé dans des batailles sur les fronts constitutionnels, politiques, économiques et militaire, dominé totalement par les forces réactionnaires qu'il ne pouvait aliéner par des réformes trop radicales, mais harassé aussi par des forces nouvelles et montantes qui réclament elles, des réformes profondes, l'Empereur Haïlé Sélassié se réfugie dans la rhétorique.

Le parlement, l'un des éléments institutionnels dans les rouages de domination de la classe féodale en Ethiopie, s'attira l'hostilité des forces nouvelles et montantes qui cherchaient des solutions non seulement en dehors des forces traditionnelles elles-mêmes, mais aussi en dehors de "gérants modernes" de la société traditionnelle regroupés autour du pouvoir exécutif. Mais avant de revenir en détail sur le rôle du parlement dans les jeux politiques de ce pays, il faut aussi passer en revue les forces modernes et montantes qui dominent la scène politique en Tanzanie.

2) L'attitude des forces modernes en Tanzanie

Comme il fallait s'y attendre la situation en Tanzanie est plus favorable à ces forces modernes, car l'abolition de la chefferie en 1963 a écarté les forces traditionnelles de toute influence politique.

La vie politique dans ce pays est donc pour l'essentiel dominé par des couches modernes et la lutte qu'elles mènent entre elles pour l'hégémonie dans les affaires du pays.

Dans le cas de la Tanzanie, ce qu'il faut relever tout d'abord, c'est l'absence d'une bourgeoisie dont le développement ne s'est jamais fait corrélativement à celui des autres couches sociales (petite bourgeoisie, travailleurs, etc...) vis-à-vis duquel il s'est trouvé toujours en deça. C'est dans ces conditions que la petite bourgeoisie a été amenée à assumer le leadership de l'effort pour l'indépendance nationale.

Cette indépendance du pays a donc consacré la victoire de cette couche sur le colonialisme et sur les forces traditionnelles. Mais la petite bourgeoisie n'a pas pu sur le champ imposer son "leadership" à toutes les autres couches de la population. Aussitôt l'indépendance acquise, la lutte s'est engagée entre les diverses forces et notamment entre la petite bourgeoisie urbaine et la classe ouvrière représentée surtout par les syndicats. Dans cette lutte, et comme partout en Afrique, la petite bourgeoisie bureaucratique qui n'a pas d'enracinement dans l'économie du pays s'est trouvée contrainte de choisir entre deux voies : elle peut céder à l'embourgeoisement en acceptant l'aide et les

investissements étrangers ou se donner une infrastructure économique en nationalisant un certain nombre de secteurs de l'économie.

En Tanzanie, on a choisi la deuxième voie. Ce faisant, la petite bourgeoisie s'est attiré l'hostilité des forces extérieures et a été amenée, pour mieux résister à l'assaut des couches lésées par ces mesures, à resserrer les liens avec les autres couches de la population et surtout avec la paysannerie. Les forces nationalistes tanzaniennes, pour lutter contre les classes dépossédées, établirent un gouvernement populaire dont l'existence dépendait de ses capacités à mobiliser les masses et à satisfaire leurs revendications fondamentales.

Cette situation explique l'importance relative des diverses couches au sein de la classe dominante tanzanienne. Si parmi les forces modernes en Afrique, on cite souvent l'armée, les syndicats et la bureaucratie, c'est cette dernière qui est de loin la couche la plus importante au sein des forces modernes-tanzaniennes. Cette situation s'explique surtout par le sérieux de l'engagement pris en faveur du développement économique et social.

En effet, dans la mesure où on penche de plus en plus vers une politique de dirigisme, le rôle de la bureaucratie au niveau des décisions politiques et de l'exécution des options prises va en s'affirmant. Dans ce cas, la dépendance du gouvernement et des hommes politiques sur les technocrates s'explique par leur souci d'accomplir à temps les tâches de développement promises à la population.

"Le parti, ou tout au moins ses leaders, réalise qu'il ne peut continuer à gouverner que s'il est capable de traduire en résultats concrets les promesses politiques, et c'est là que la bureaucratie est indispensable." (1)

Ce souci d'efficacité dans l'administration des affaires publiques accroît l'indépendance et la puissance de la bureaucratie qui réclame une réduction au strict minimum des nominations des hommes politiques aux postes administratifs et demande un statut véritable de la fonction publique.

En Ethiopie par contre, en l'absence de toute participation populaire dans la vie publique du pays, le rôle et l'importance de la bureaucratie sont relativement réduits. La scène politique étant dominée par les forces traditionnelles sans aucun engagement sérieux en faveur de la planification et du progrès, le rôle reconnu à la bureaucratie se limite à celui de gérant "moderne" de la société féodale.

"L'Ethiopie n'est pas une technocratie. Les impératifs politiques qui dominent la prise d'une décision et auxquels la classe cultivée n'a qu'une participation périphérique, impose d'étroites limites à la fonction de ce groupe dans le système gouvernemental" (2)

Ce groupe n'a donc pas, en Ethiopie du moins pour le moment, l'importance qu'il a dans le contexte tanzanien. Mais avec l'aggravation des contradictions et les nécessités de développement économique et social, la bureaucratie prendra de l'importance en tant que garant

(1) J. P. W. B. Mc Auslan

(2) Y. P. Ghai : Constitutional Innovation and Political stability in Tanzania
Journal of modern African studies 4,4 (1966) p. 508

d'efficacité et de progrès et donc en tant que garant de l'appui des populations au système qui sera établi.

Les facteurs qui déterminent le poids de la bureaucratie au sein des couches modernes en Ethiopie et en Tanzanie influencent aussi l'importance d'autres groupes et notamment celle de l'armée.

Partout où, comme c'est le cas en Tanzanie, le système repose sur l'adhésion permanente des populations aux thèses des leaders nationalistes, l'équilibre du système tient moins à la disposition de la force publique qu'à l'exécution rapide et efficace des engagements pris en faveur du progrès social et économique. La bureaucratie a donc plus d'emprise et d'importance que l'armée. Celle-ci n'est pas seulement numériquement faible (3000 hommes de troupe et officiers) mais prend aussi la forme d'une armée populaire. Seuls sont admis dans l'armée, les membres du parti unique et les commandants dans chaque unité jouant, en même temps le rôle de commissaire politique du gouvernement auprès des forces armées. De plus, on a essayé de constituer un contrepoids à l'influence de l'armée en recrutant parmi la TANU YOUTH LEAGUE une force de RESERVE POUR LA DEFENSE NATIONALE. Ces dispositifs s'ajoutant au fait que les leaders tanzaniens jouissent de l'appui et de l'adhésion consciente de la population réduisent les possibilités et les chances de succès d'une intervention de l'armée dans les affaires politiques.

Mais le problème se pose en des termes tout à fait différents, lorsqu'on envisage le cas éthiopien. Les forces traditionnelles dont la domination est incompatible avec tout progrès économique et social

ne s'intéressent à la bureaucratie que dans la mesure où celle-ci participe à la gestion efficace de la société féodale. Ce faisant, la bureaucratie s'attire l'hostilité non seulement des forces populaires qui demandent des changements radicaux, mais aussi une bonne partie des jeunes technocrates qui veulent se débarrasser des couches rétrogrades et prendre en main la direction du pays. Cette incapacité du régime traditionnel à être à la hauteur de la tâche et à améliorer le sort des populations, a entraîné ces dernières années une exaspération telle, que les soulèvements des pays ns ici et là dans les provinces sont devenues choses courantes. Le régime, incapable de calmer les mécontentements généralisés en cédant aux exigences du progrès social, essaie de les étouffer en renforçant son armée. Celle-ci qui réclame jusqu'à 40 % du budget annuel de l'Etat est parmi les plus fortes en Afrique et constitue le rempart le plus solide du régime éthiopien. De même que la dépendance du régime sur la bureaucratie a renforcé l'esprit d'indépendance de celle-ci en Tanzanie, de même en Ethiopie l'armée devient de plus en plus consciente de sa puissance et essaie depuis 1964 de jouer un rôle indépendant dans la vie politique du pays.

Les luttes que mènent les forces politiques que ce soit en Ethiopie, ou en Tanzanie, ont des répercussions sur le plan parlementaire. En Ethiopie, la présence politique de cette institution prend de l'ampleur au fur et à mesure que la contradiction s'aggrave au sein de la classe dominante de ce pays. Ceci est d'autant plus vrai que le parlement constitue, en l'absence de partis politiques, presque le seul champ d'affrontement sur le plan national. Le cas de la Tanzanie est différent dans la mesure où la lutte qui se mène est d'une ampleur moindre et que le

terrain préféré de ces luttes sont les diverses instances du parti, réduisant ainsi le rôle du parlement dans les jeux politiques.

§ II - LE PARLEMENT DANS LES JEUX POLITIQUES

Dans ces pays, ni les forces traditionnelles, ni les couches sociales nouvelles ne se distinguent par un enthousiasme excessif envers l'institution parlementaire. Chacun pour des raisons qui lui sont propres, marque une méfiance (si ce n'est pas une hostilité franche) envers le parlement. On se demande dans ces conditions, pourquoi et comment peut exister cette institution et d'où lui vient son influence dans la vie politique de ces pays. Nous avons signalé plus haut que la présence et l'action du parlement sur la scène politique dépend avant tout de la nature des forces sociales qu'il représente, de rapport de forces entre les diverses factions de la "classe politique" de la gravité des contradictions en son sein et le rôle dévolu à l'institution parlementaire dans ces luttes intestines.

En Ethiopie, la domination des forces traditionnelles, la gravité de la contradiction qui les oppose aux forces modernes et l'absence de parti politique pour coordonner et canaliser ces luttes font du parlement une des rares institutions où ces dernières forces peuvent s'affronter et défendre leur point de vue. D'où un certain

dynamisme et une certaine présence du parlement surtout à l'occasion des initiatives du pouvoir exécutif tendant à faire passer des réformes touchant aux acquis de la société traditionnelle.

En Tanzanie, par contre, les prétentions représentatives et démocratiques confèrent au parlement un prestige et une présence politique autrement plus légitime qu'en Ethiopie. Mais son dynamisme est réduit, car les contradictions au sein de la "classe politique" sont moindres et les luttes entre les diverses factions sont plutôt menées dans le cadre du parti unique ou par le truchement de diverses organisations socio-professionnelles. Le parlement est ici dépourvu du monopole de la représentation populaire et le terrain de la lutte entre les diverses factions se déplace vers d'autres institutions et notamment le parti, lequel devient de toutes façons, avec la présidence de la république, le centre de décisions politiques et du pouvoir.

1) Absence de parti et affaiblissement du parlement

C'est pour cette raison qu'il nous semble raisonnable d'étudier le rôle du parlement dans la vie politique de ces pays, en nous attachant aux problèmes de l'organisation et de l'aménagement de ces forces. Car ici se pose concrètement le problème des partis politiques et de leurs relations avec le parlement. Dans les pays occidentaux en effet, le régime parlementaire a été rendu possible non seulement par l'introduction du processus démocratique d'élections libres, mais aussi par de nouvelles méthodes d'organisation et d'encadrement inaugurés par l'avènement des partis politiques. L'originalité de ces deux pays par rapport au régime de parlementarisme classique, consiste dans le fait qu'en

Ethiopie, le parlement est appelé à fonctionner dans le cadre d'un régime sans parti, tandis que le parlement tanzanien doit s'adapter à un régime à parti unique. Il serait donc intéressant de voir successivement comment, ces aménagements différents des forces politiques de ces pays affectent l'action et le rôle de leurs parlements respectifs.

A/ Parlement et régime sans parti en Ethiopie

En ce qui concerne l'Ethiopie, il faut voir le problème à deux niveaux. Il y a tout d'abord, le problème de la masse de population dispersée et l'effet d'effacement et d'affaiblissement que cette situation entraîne pour le parlement. Il y a ensuite le problème de l'attitude des autres forces politiques devant un parlement ainsi affaibli.

1) Absence de parti et affaiblissement du parlement

Le mot clé qui vient à l'esprit lorsqu'on parle du poids des populations éthiopiennes, c'est celui de la dispersion. Et lorsqu'on parle d'un régime sans parti dans ce pays, il faut comprendre par là une masse de population éparpillée dans des collectivités locales minuscules fermées au monde extérieur. Ces collectivités que la loi empêche de s'organiser pour défendre leurs intérêts se trouvent en face d'autres groupes qui disposent d'une série de moyens efficaces et même d'organisations solides pour faire valoir leurs options.

Institutions.

Il y aurait beaucoup à dire sur les causes et les effets de l'absence de partis politiques en Ethiopie. Nous nous en tiendrons ici aux aspects généraux du problème pour ne pas sortir du cadre de cette étude.

En gros, ce qu'on peut dire pour expliquer l'absence de partis politiques peut se résumer dans ces quelques lignes :

"L'absence de partis politiques sur la scène éthiopienne peut être expliquée par le rôle de l'Empereur et la carence de ces facteurs historiques qui partout ailleurs en Afrique stimulent le développement des partis politiques. La plupart de ces partis politiques africains sont nés de la situation coloniale et le développement colonial a fourni la base de la croissance des forces sociales qui participèrent par la suite à l'organisation politique. En Ethiopie, l'absence de la situation coloniale et donc la nécessité de mobilisation pour la lutte anti-coloniale et le défaut de croissance économique substantielle ont retardé ce développement politique." (1)

De toute façon, l'absence de partis politiques pour encadrer la population était à la fois un résultat et une cause de la faiblesse politique des masses éthiopiennes et la raison principale de l'effacement parlementaire en Ethiopie. Et cet effacement se manifeste sous deux angles : celui de l'électeur et celui de l'élu.

Au point de vue de l'électeur tout d'abord, on constate qu'en l'absence de tout encadrement politique, la seule introduction du parlement et du suffrage universel n'a pas permis de réaliser de miracle; Elle n'a pas amené les populations éthiopiennes, qui sont par ailleurs écartées de la vie politique du pays, à se manifester sur le plan des institutions.

(1) G. Goewenberg The Ethiopian No Party State in The American political science review n° 58 (4) December 1964 p 948

En effet, étant donné les bases de la société éthiopienne et cet aménagement des forces politiques du pays, le droit de vote accordé au paysan n'a été qu'une obligation supplémentaire s'ajoutant aux **servitudes** féodales déjà existantes. La domination et l'écrasement des paysans, leurs vies éparpillées à travers le pays, leur isolement séculaire et le patronage efficace qui s'exerce sur eux se combinent pour faire de ce droit élémentaire une obligation de voter pour les maîtres. Dans ces conditions, l'apparition "électorale" de ces populations ne s'est nullement manifestée au niveau du parlement. Au contraire, face à ces populations ~~ainsi~~ incapables d'avoir une représentation autonome les groupes dirigeants ont réussi jusqu'à maintenant à conserver le monopole de la représentation. Ce décalage entre la "force électorale" de la population et sa représentation parlementaire, rendu possible par l'absence de libertés démocratiques et de partis politiques, a permis aux autres groupes de faire face à l'irruption massive du suffrage universel sur la scène politique du pays. Il a permis également la continuation d'une domination séculaire sous des formes nouvelles, le tout masqué par une façade démocratique destinée avant tout à l'opinion extérieure.

Si l'on se place du point de vue de l'élu, l'absence de parti politique le met en face de problèmes de financement de sa campagne électorale. Une fois élu, le parlementaire isolé, sans aucun appui sur des forces organisées, et sans aucun programme ou plateforme nationale pour orienter ses travaux peut être très facile à corrompre et à intimider même si ce député est élu avec toute la bonne volonté du monde.

2) La par Ainsi, l'introduction du parlement et tout particulièrement du suffrage universel, n'a pas été ce fait révolutionnaire qui aurait bouleversé les rapports de force sur le plan politique comme ça a été le cas au moment de l'indépendance de la Tanzanie. Au contraire, la population éthiopienne, ignorant la raison d'être et parfois l'existence même du parlement, cette institution est devenue l'instrument de la consolidation des pouvoirs des notables et des autres forces traditionnelles, car les nouveaux électeurs apportent leur voix aux autorités locales traditionnelles ou aux représentants de celles-ci.

Les diverses factions de la classe dominante en Ethiopie, définissent leur attitude envers le parlement dans ce contexte où les gens croient peu à la solidité de ses assises populaires et à la légitimité de ses prétentions démocratiques. Aussi, elles s'organisent et agissent pour l'essentiel dans le cadre d'autres institutions qui disposent de plus de poids sur l'échiquier politique éthiopien. Le peuple n'étant pas encore capable de jeter son poids dans la balance et aucune de ses forces n'étant disposée à en appeler à lui, l'essentiel du combat au sein de ces groupes se déroule en dehors de lui et du parlement. Mais créé pour répondre à des soucis qu'on a déjà évoqués, le parlement reste et il faut bien composer avec lui. C'est dans ce cadre que les diverses forces politiques sont appelées à définir leur attitude envers cette institution.

2) Le parlement face aux diverses forces politiques

On peut discerner ici, deux attitudes très simples à l'égard du parlement. Premièrement, quel que soit leur poids au sein de cette institution, les classes dominantes essaient de limiter à des proportions raisonnables l'influence du parlement sur le plan national. Deuxièmement, même lorsqu'elles sont farouchement hostiles à l'idéologie démocratique qui se trouve en principe à la base de l'institution parlementaire, ces forces politiques essaient d'accroître leur influence au sein du parlement.

En ce qui concerne le premier point, il ne faut pas oublier qu'à l'heure actuelle, l'essentiel des luttes est mené entre les diverses couches des classes dominantes éthiopiennes. Ces couches respectent d'un commun accord, un cadre idéologique et politique déterminé et qui se caractérise par le souci de garder sous contrôle l'influence du parlement et le refus de mêler le peuple aux problèmes politiques. De même, malgré les luttes quelquefois très acharnées et très longues, aucun de ces groupes en lutte n'a fait appel officiellement au peuple pour résoudre les conflits. Par exemple, un conflit très vif oppose depuis au moins trois ans le parlement au pouvoir exécutif à propos d'un projet de loi sur la réforme agraire qui rencontre l'opposition farouche du parlement. Ici comme dans tous les autres conflits, la peur de déclencher un processus de prise de conscience politique manifesté par le pouvoir exécutif, le désir de garder plus longtemps le masque trompeur de "représentant du peuple" chez les députés et l'impératif de garder la population en dehors de toute activité politique chez tous, a jusqu'ici découragé le recours au peuple pour trancher ces conflits.

Les parlementaires éthiopiens étant pour la plupart des défenseurs de l'ordre traditionnel, ne semblent pas pressés de demander des mesures comme la création de partis politiques, ou la reconnaissance du principe de souveraineté populaire pour élargir leurs assises démocratiques. Ils ne peuvent donc pas exiger une reconnaissance de la suprématie du parlement et acceptent au contraire une place très basse dans la hiérarchie des pouvoirs en Ethiopie. Comme l'indiquent très justement ces deux auteurs :

"Les institutions représentatives dans la société de transition se trouvent très bas dans les structures du pouvoir politique. Constitutionnellement et politiquement, le parlement éthiopien se tient au pied de cette structuration. Sa position politique est essentiellement sans fondation. Etant donné la persistance d'un fort élément traditionnel dans la constitution de l'électorat et du parlement lui-même, celui-ci acceptera une position subordonnée dans le système politique. (1)

Si le parlement en tant qu'institution accepte une place bien modeste dans la hiérarchie des structures politiques, il manifeste quand même une certaine combativité dans le cadre des luttes entre les diverses factions au sein de la classe dominante éthiopienne. Comme l'indiquent encore les auteurs cités plus haut :

"Le parlement ne montre aucune volonté de contester l'autorité pour obtenir un rôle plus important dans le pouvoir politique bien qu'il semble décidé à lutter pour sa part du pouvoir laissé par les dirigeants traditionnels". (2)

(1) Beyene et Makarkis op. cit. p 217

(2) Ibid. p. 215

En termes plus clairs, le parlement invoque un droit d'intervention et intervient en effet dans les luttes qui se mènent au sein des classes dirigeantes et veut avoir son mot à dire lorsqu'il s'agit de défendre les intérêts des couches sociales qu'il représente. Dans ces conditions, il est normal que les diverses forces politiques essaient d'accroître leur influence au parlement qui peut aussi jouer un rôle important dans les conflits qui agitent la scène politique du pays.

En effet, une deuxième attitude des forces politiques éthiopiennes face au parlement se manifeste par la lutte pour accroître leur influence au sein de cette institution. Cette lutte qui a pour acteurs principaux les forces traditionnelles (noblesse, Eglise orthodoxe, notables locaux, etc...) et les forces nouvelles que sont l'armée et la bureaucratie est menée sur deux fronts : celui du regroupement des forces tout d'abord et des modalités d'élections ensuite.

Sur le plan de regroupement des forces, les forces modernes tentent de plus en plus de faire du Sénat un fief de ceux qui sont plus réceptifs aux idées de l'exécutif et ceci pour avoir passé une bonne partie de leur carrière au sein de l'administration.

"Les membres du Sénat représentent les forces de tradition tout comme ceux de la chambre des députés. Mais les forces traditionnelles représentées par le Sénat sont différentes de celles représentées par la Chambre Basse. Essentiellement, la Chambre des Députés représente les forces locales, de même que les propriétaires terriens et les leaders tribaux.. Les Sénateurs, **par contre**, . quoiqu'ils soient aussi propriétaires terriens, doivent légalement être princes, dignitaires ou anciens officiers du gouvernement et représentent de ce fait les traditions qui sont de nature administrative". (1)

(1) Schwab P. The agricultural income tax and the changing role of parliament in Ethiopia , Genève-Afrique, vol. VIII n° 3 1969 p. 44

Le pouvoir exécutif tente par tous les moyens et réussit dans une certaine mesure à accentuer cette nature "administrative" du Sénat éthiopien. C'est ainsi que depuis quelques années, l'armée, les anciens hauts fonctionnaires, les anciens ambassadeurs etc... reprennent le dessus au sein du Sénat et au détriment des forces traditionnelles comme l'Eglise et la noblesse. Cette évolution fait du Sénat une chambre plus réceptive aux thèses du pouvoir exécutif et un point de rassemblement des personnes relativement plus ouvertes aux problèmes nationaux que les députés.

"A cause des modalités d'élection, les députés peuvent approuver les mesures qui favorisent leurs propres positions ou qui ont une certaine incidence régionale ou provinciale, tandis que les sénateurs peuvent être plus à même d'avoir un point de vue "national"... ou peuvent favoriser la position du gouvernement exécutif."

Les notables, conscients de ces problèmes, mais incapables pour des raisons politiques et idéologiques de faire supprimer le Sénat ou d'intervenir au niveau de son recrutement essaient de regrouper leurs forces au sein de l'assemblée nationale que le pouvoir exécutif tente de contrôler par le biais de réformes successives des modalités d'élections. D'où des luttes dans ce domaine entre les deux groupes.

En effet, si l'assemblée nationale ne peut rien pour influencer la composition de l'exécutif, celui-ci n'est pas sans moyen lorsqu'il est question d'intervenir sur le mode de recrutement de l'assemblée nationale.

En premier lieu, même si, en fin de compte le suffrage universel a joué en faveur des notables, son introduction a été une victoire des forces de modernisation. Depuis cette époque, les réformes de la loi électorale visaient toutes à affaiblir sans y réussir totalement l'emprise des éléments traditionnels sur l'assemblée nationale.

La loi électorale de 1969 qui est l'aboutissement de plusieurs années de lutte entre les deux groupes, consacre quelques acquis au détriment des forces traditionnelles.

Tout d'abord, on fait une distinction entre les populations rurales et urbaines. Ces dernières sont admises à élire un député pour 30 000 habitants tandis que les circonscriptions rurales sont découpées pour inclure environ 200 000 habitants. Ces modalités favorisent évidemment les forces modernes regroupées dans les centres urbains. On a vu ensuite que les conditions de propriété requises pour être candidat ont évolué sous la pression de couches sociales nouvelles et détentrices de richesses sous des formes autres que la propriété féodale. En effet, au début du parlement éthiopien, seuls étaient admis aux élections des notables ayant des propriétés terriennes d'une valeur certaine, et les "gens ordinaires qui ne se sont enrichis que par l'argent" n'avaient jamais l'autorisation de poser leur candidature. Mais à l'heure actuelle, la loi électorale admet dans son article 15 les candidatures de toute personne qui :

"possède dans la circonscription dans laquelle il cherche à devenir candidat une propriété foncière d'une valeur non inférieure à 1 000 dollars éthiopiens ou une propriété mobilière d'une valeur non inférieure à 2 000 dollars éthiopiens."

De plus, l'influence des forces locales traditionnelles est réduite par la modification des conditions de résidence. Au début, seuls étaient admis à poser leur candidature les gens installés dans la région ou la circonscription depuis des générations. La loi électorale interdisait en effet "la candidature des gens qui ne sont pas originaires de la circonscription". Mais la loi électorale de 1969 prévoit que pour être candidat, il suffit d'être selon les prévisions de l'article 15 alinéa 3.

"Un résident de bonne foi dans la circonscription dans laquelle il brigue une candidature pendant une année au moins précédant immédiatement l'élection, sauf s'il s'est absenté de cette circonscription pour étudier ou travailler ailleurs".

Une autre victoire du pouvoir exécutif et des forces modernes sur le plan des modalités d'élections était l'interdiction faite aux notables analphabètes de poser leur candidature. L'article 16 déclare en effet que :

"Il ne sera pas accepté de candidature aux élections de députés, d'une personne ne sachant ni lire, ni écrire".

Il découle de tout ceci que même si l'assemblée nationale reste toujours un fief du pouvoir des notables locaux, les luttes du pouvoir exécutif (quelquefois menées par Sénat interposé) ont beaucoup contribué à réduire l'influence des forces traditionnelles et à ouvrir en même temps les portes de l'assemblée aux forces urbaines et modernes.

Ceci n'empêche pas cependant le parlement éthiopien dominé par des forces traditionnelles qui se manifestent de plus en plus vigoureusement surtout à l'occasion de divers conflits soulevés sur des questions touchant aux réformes des structures socio-économiques.

Le rôle du parlement éthiopien en tant que défenseur des valeurs traditionnelles et sa présence désormais active sur la scène politique se sont manifestés surtout de puis 1967. Cette année-là, les forces modernes regroupées autour du pouvoir exécutif s'affrontent aux forces traditionnelles à l'occasion d'une loi sur la réforme agraire présentée par le ministre des finances.

A l'occasion de débats qui ont eu lieu sur ce projet de réforme qui touchait, assez timidement il est vrai, aux privilèges acquis de la société féodale, le parlement fait bloc et pour la première fois s'érigeant ouvertement en défenseur de la société traditionnelle, refuse de voter cette loi préparée avec l'approbation de l'Empereur lui-même. Comme l'indique un auteur américain qui a bien suivi cette affaire,

"Autant que cela peut être vérifié par des interviews et des documents, le parlement pour la première fois depuis sa fondation en 1931, démonta et remonta complètement une loi". (1)

Le ministre des finances alarmé par l'action du parlement, demanda à l'Empereur d'user de son autorité et d'intervenir en faveur du projet. L'Empereur, qui avait déjà soutenu ce projet au moment de son élaboration accepta ; il délégua ses envoyés spéciaux pour dire aux députés que l'Empereur voudrait voir ce projet voté en bonne et due forme. On brandissait même la menace de la dissolution de l'assemblée.

(1) Ibid. p. 41

"Le bruit courut que l'Empereur envisageait sérieusement de dissoudre la Chambre des Députés s'il sentait la menace d'un veto à cette loi" (1)

Finalement le projet a été voté, mais vidé de tout contenu qui puisse aller à l'encontre des privilèges et acquis des forces féodales éthiopiennes. Même votée dans ces conditions, l'application de la loi était une catastrophe. Les forces féodales hostiles à ce projet empêcheront son application, ne reculant même pas devant les risques de guerre civile, comme le montre la rébellion de la province de Groganie en 1969.

L'action indépendante ainsi prise par le parlement démontra à tous, y compris l'Empereur, que le parlement était une force de tradition avec laquelle il faudra désormais composer et indiqua sans aucun doute un tournant dans le processus de la prise de décisions nationales qui était jusqu'ici un domaine réservé de l'Empereur.

En tout cas, ces affrontements de plus en plus répétés entre les forces traditionnelles et modernes qui se mènent par parlement et pouvoir exécutif interposés, assurent une présence accrue du parlement sur la scène politique nationale. En effet, cette institution, d'effacée qu'elle était à ses débuts, devient désormais une force indépendante et active au service des couches rétrogrades de la société éthiopienne.

(1) Ibid. p.43

(1) Ibid. p. 47

"La conduite de la Chambre Basse ... a certainement altéré la méthode et le processus de prise de décision en Ethiopie. L'ère du du "Rubber Stamp " (c'est-à-dire la chambre d'enregistrement) est finie. La Chambre des Députés se voit revêtue d'une force supérieure à celle du passé et agit conformément à sa nouvelle figure. Par son action en 1967, la Chambre des Députés s'est avérée être le promoteur de l'intérêt institutionnel des forces représentant la tradition et, par son opposition à ce projet, entra en conflit direct avec les forces de modernisation représentées par le ministère des finances." (1)

Comme nous l'avons indiqué plus haut, dans ces luttes et affrontements entre les deux forces, le parlement réagit à partir d'une position qui est pratiquement faible et de plus en plus difficile à défendre. Mais tant que les modalités électorales et les moeurs politiques du pays resteront telles qu'elles sont maintenant, les conflits de plus en plus graves entre ces deux forces assureront une présence très active au parlement éthiopien. Cette situation persistera tant que le parlement restera l'une des rares institutions nationales, où les intérêts des forces locales et traditionnelles se heurteront à ceux des forces du progrès. Ceci n'est pas le cas en Tanzanie où, justement, le champ de la lutte entre les diverses factions de la classe dirigeante s'est déplacé du parlement vers les instances du parti unique : le TANU.

§ II . PARLEMENT ET PARTI UNIQUE EN TANZANIE

Déjà parti unique de fait au moment de l'indépendance dont elle était l'artisan principal, la TANU l'est devenue officiellement en

(1) Ibid. p. 47

1965 après les recommandations de la Commission Kawawa. Depuis, même si elle est doublée par le "second parti unique" qui est l'AFRO SHIRAZI PARTY du ZANZIBARE, la TANU reste l'organisation politique dominante chargée de la responsabilité de définir et d'exécuter la politique nationale.

Comme dans tout Etat à parti unique, ce contrôle de plus en plus étendu de la vie politique pose un certain nombre de problèmes au niveau de la participation populaire et à celui de la direction. Premièrement, étant donné son caractère omniprésent, il est tout d'abord essentiel que ce parti rassemble le plus grand nombre de citoyens qui peuvent ainsi participer à l'élaboration des grandes lignes de la politique nationale. Les leaders tanzaniens conscients de cette nécessité démocratique, ont assoupli considérablement les conditions d'adhésion afin que tous les éléments conscients puissent trouver une place dans le parti. C'est ainsi que tout citoyen âgé de 18 ans ou plus, peut être membre du parti s'il adhère à une série de principes et d'objectifs énoncés dans les statuts de la TANU. Ces principes ont un caractère très général et se rapportent aux libertés fondamentales, au rôle de l'Etat dans la vie politique et économique, au respect des droits de l'homme, au maintien de la démocratie socialiste, à l'édification de l'unité africaine etc... Le statut est donc censé rallier l'immense majorité des citoyens et leur donner ainsi la possibilité de participer à la vie politique du pays.

Les portes du parti ainsi ouvertes, l'emprise que cette participation justifie demande que la direction soit démocratique et à la

hauteur des responsabilités nationales. C'est pour tenir compte de cette nécessité que le leadership est réservé à une minorité consciente et d'avant garde remplissant des conditions austères et très sévères définies par le "LEADERSHIP CODE". Aussi, pour participer au "leadership" du parti et donc du pays, il faut être "ouvrier ou paysan" ou prouver un engagement profond en faveur du "socialisme".

Ainsi assuré d'une large participation et d'un leadership présumé à la hauteur des responsabilités nationales, la TANU renforça son emprise en l'étendant aux organisations et aux institutions du pouvoir. En effet, il existe aussi d'autres organisations socio-professionnelles auxquelles les populations adhèrent pour sauvegarder leurs intérêts socioéconomiques et culturels, ainsi que d'autres institutions comme le parlement qui a des prétentions démocratiques au moins aussi solides que celles avancées par le TANU.

En ce qui concerne les organisations socio-professionnelles,

"Les deux principales tactiques pour conserver ces organisations dans la ligne et confirmer ainsi l'influence du parti sur elles, sont de s'assurer que leurs leaders sont bien des hommes du parti et (ou) de les intégrer dans le parti, de telle sorte qu'elles deviennent par exemple, l'aile agissante ou coopérante du parti avec des représentants dans les organes centraux. Les deux méthodes sont employées en Tanzanie"

Etant donné cette hégémonie de la TANU, il est donc normal que les luttes de tendances pour le leadership du pays se déroulent du moins pour le moment, à l'intérieur même du parti. Dans ces conditions, les autres luttes prennent l'allure de reflets et de prolongation de

celles engagées entre les divers éléments au sein de la TANU.

Malgré les apparences donc, la lutte sur le problème de suprématie dans les affaires du pays engagée entre le parlement et le parti n'est pas une lutte extérieure à celui-ci. On a en effet, d'un côté les cadres supérieurs, qui ont gravi les échelons durant les longues années de lutte contre le colonialisme. Se trouvant constamment menacés, et n'étant pas toujours sûrs de l'issue des élections, ils préfèrent ne pas prendre de risques. Ils tentent donc d'éviter l'affrontement électoral, et finissent par marquer une certaine méfiance à l'égard de ce parlement issu des élections compétitives. Ils essaient donc d'affaiblir le parlement sur lequel leur poids peut être incertain et du même coup de renforcer l'influence du parti dont ils contrôlent l'avenir. La base du parti, par contre et surtout ceux qui aspirent à la députation, prennent des positions plus favorables au parlement. Ils se sentent plus près du peuple et de toute façon n'ayant pas grand'chose à perdre, préfèrent les élections et le parlement non seulement comme moyen d'avancement, mais aussi comme instrument de lutte contre les tendances bureaucratiques et conservatrices au sein du parti. On trouve donc ici, une situation pour le moins différente de celle rencontrée en Ethiopie. Le parlement tanzanien plus près du peuple devient un symbole de mouvement et de progrès tandis que le parti, du moins en ce qui concerne les cadres supérieurs, peut faire figure de rempart d'une bureaucratie soucieuse de maintenir les positions acquises. Les luttes entre les divers éléments du parti mettent donc aux prises ceux qui sont favorables au renforcement du parti, et ceux qui sont pour la suprématie du parlement. Mais avant d'y

entrer en détail, il faut tout d'abord mesurer l'emprise qu'a le parti sur l'institution parlementaire. Nous verrons ensuite les arguments avancés de part et d'autre dans ce débat capital.

A/ L'emprise du parti sur le parlement

Se manifestant tout d'abord au niveau de recrutement des membres de l'assemblée, l'emprise du parti sur le parlement s'accroît au niveau du fonctionnement de cette institution.

Au niveau du recrutement, on a déjà vu les dispositions de l'article 27 a (1) de la constitution tanzanienne selon laquelle, pour être candidat au parlement, il faut être membre du parti. Mais malgré cette condition restrictive, les dirigeants tanzaniens ont tenu à donner un contenu démocratique à ces élections législatives en permettant aux électeurs d'avoir leur mot à dire dans la composition du parlement. Comme on l'a déjà noté, les candidats sont tout d'abord retenus à l'aide de "PRIMARY ELECTIONS" puis choisis par la conférence de district du parti, enfin approuvés par le comité exécutif national. Le système permet ainsi de présenter deux candidats du parti dans chaque circonscription tout en donnant un choix à l'électorat. Comme le déclara Nyerere :

"Nous voulons parvenir à combiner la discipline du parti dont nous savons que les candidats observeront les consignes, la politique du parti telle qu'elle se trouve définie et adoptée, avec le libre choix des candidats par le peuple. En fait ce que nous cherchons à obtenir, c'est un équilibre entre la situation effective par le parti et celle opérée par le peuple. C'est ce que nous avons réalisé. Nous pensons que c'est peut-être l'aspect le plus important de notre constitution". (1)

(1) Nyerere - Interview à l'hebdomadaire Jeune Afrique 10/10/65

Les résultats, si l'on en juge par les deux élections de 1965 et 1970, sont plutôt satisfaisants. En 1965, par exemple, six ministres furent battus et quatre candidats ouvertement favorisés par le "National Executive Committee" de la TANU furent également éliminés. Ce qui prouve la liberté de choix effective laissée à la population ainsi que la maturité politique de cette dernière. Quant au président, candidat unique, il recueillait 97 % des voix, mais son frère éliminé par le PRIMARY STAGE ne fut pas repêché. Les élections de 1970 se sont déroulées dans des conditions aussi régulières et ont connu les mêmes succès.

Paradoxalement, c'est cet élément de régularité et de choix populaire, donc d'assise démocratique des parlementaires qui "complique" le problème de l'emprise du parti sur le parlement au niveau du fonctionnement quotidien de cette institution. En effet, les candidats du parti devenus députés grâce non seulement à la nomination de celui-ci mais aussi et surtout au suffrage populaire, se prêtent mal à la discipline du parti, sans laquelle la suprématie de la TANU sera mise constamment en question. Devant l'esprit d'indépendance manifesté par les membres élus du parlement et donc devant les difficultés d'assurer l'emprise du parti au niveau du fonctionnement de cette institution, les leaders de la TANU ont réagi avec vigueur. La lutte menée par certains députés pour que le parlement soit reconnu comme l'expression institutionnelle de la souveraineté populaire et l'organe suprême du pouvoir d'Etat, a suscité des réactions violentes. C'est ainsi qu'en octobre 1968, sept députés parmi ceux qui défendaient avec vigueur la suprématie parlementaire furent expulsés du parti "pour avoir fait preuve d'une opposition systématique au parti et à sa politique nationale." Cette expulsion entraîna automatiquement la perte de leurs

sièges de députés. Au même moment, la suprématie de la TANU étant réaffirmée au congrès du "N. E. C." qui se voyait déclaré "organe suprême de la nation". Mais cette suprématie du parti concrétisée par le pouvoir absolu qu'a celui-ci dans les domaines du recrutement des parlementaires et du fonctionnement de cette institution n'a pas été obtenue sans des luttes intestines auxquelles il faut maintenant prêter attention.

D/ La lutte pour la suprématie du parti unique

Ce conflit entre le parti et le parlement n'a pas toujours existé, du moins dans des termes si aigus. Pendant les premières années de l'indépendance, il y avait tout d'abord des partis d'opposition, l'African National Congress et le People's democratic party. Il est vrai que ces deux partis n'avaient guère de poids, mais la présence d'une opposition organisée incitait les membres de la TANU au respect de la discipline du parti. Dans ces conditions, le respect des consignes du parti par les parlementaires était chose acquise. Même si on admettait que la souveraineté appartenait au peuple et que le parlement était l'incarnation institutionnelle de cette souveraineté, chaque député était présenté et soutenu par le parti. Tout vote pour ce candidat était considéré comme un vote pour la TANU qui avait dès lors le droit d'exiger une certaine discipline des députés élus sous ses couleurs. Mais, en l'absence d'une opposition sérieuse, et du fait de parlementaires trop respectueux de la discipline du parti, les débats à l'assemblée furent monotones pour avoir déjà fait l'objet de discussions à l'intérieur du parti. C'est dans ces conditions que Nyerere était obligé de rappeler en 1962 aux députés qu'ils

devaient se montrer un peu plus engagés et de ne plus invoquer la discipline du parti pour fuir leurs responsabilités devant le peuple.

"Chaque membre du parlement est maintenant obligé de se rappeler dans toutes ses actions que le peuple est le maître... Les individus ne peuvent plus s'abriter de la colère du peuple derrière le bouclier du parti." (1)

Mais paradoxalement, la situation fut renversée avec l'institution du parti unique et l'adoption du système électoral original. Tout d'abord avec l'élimination de toute opposition légale, les parlementaires étaient moins enclins à resserrer leurs rangs et ceci entraîna un relâchement de la discipline du parti. Deuxièmement, le fait que le député doit sa position au choix effectué par le peuple parmi les candidats présentés par le parti, lui donnait plus de liberté envers le parti, car il peut désormais s'appuyer sur l'aspect "représentant du peuple" de son mandat.

Dans ces conditions, certains députés (et surtout des jeunes) invoquèrent la suprématie de leur légitimité et passant outre les recommandations du parti commencèrent à jouer un rôle indépendant et parfois même contraire à la ligne politique et aux intérêts du parti.

"Se basant eux-mêmes sur la légitimité spéciale que doivent posséder seulement les membres élus, ces députés devaient rejeter le parti comme guide de leurs paroles. En toute logique, cette vue de membre du parlement comme l'élu du peuple a amené certains de ses défenseurs à endosser un "thème de confrontation" concernant le

(1) Nyerere J. K. Freedom and Socialis Nairobi 1967 p. 90

parlement et le gouvernement. De ce fait, les députés sortent des cadres de l'Etat à parti unique et se mettent dans une position d'opposition au système lui-même, et demander des réformes constitutionnelles et même la formation d'un autre parti politique si nécessaire." (1)

Mais cet assaut sur la suprématie du parti ne passe pas sans être efficacement combattu. Cette manifestation d'indépendance des parlementaires a provoqué des réactions et dans les cas extrêmes, on est même allé jusqu'à expulser les députés du TANU et donc du parlement pour avoir trop insisté sur le côté "représentant du peuple" de leurs mandats. Mais avant d'en arriver là, les députés tanzaniens sont bien avertis car selon les propos du vice-président de la république tenus dans un de ses discours devant l'assemblée :

"Le parti vous a fait élire et le parti a le droit de vous discipliner et de vous dicter vos tâches... le parti est suprême et tous les membres du parlement sont soumis à la direction du parti. Le temps viendra où un député qui n'en ferait qu'à sa tête sera appelé à l'Etat Major du parti pour y être semoncé. Il est temps que les députés sachent d'où ils viennent et il ne fait aucun doute que le parlement appartient à la TANU." (2)

Mais le gouvernement ne se borne pas à ces déclarations de principe. Les leaders tanzaniens essaient de réduire l'emprise du parlement en conférant tout d'abord, au Comité exécutif national de la TANU la qualité d'organe suprême du pays et ensuite en renforçant la position de leurs fidèles (le silent partners) (3) au sein de l'institution parlementaire.

(1) Kjekshus H; Parliament in a one party state : the Bunge in Tanzania - Journal of modern African studies 12,1 (1974) p. 30

(2) Ibid. p. 27

(3) Ainsi appelée parce que nommée par le gouvernement ; ils ne se livrent à aucune question ou critique quant à la politique gouvernementale. Une étude a indiqué que 96 % des questions étaient posés par les députés élus, tandis que les SILENT PARTNERS n'avaient posé que 4 % des questions.

En ce qui concerne le renforcement du "NEC" au détriment de l'assemblée nationale, on remarque qu'on essaie de faire de cet organe tout simplement un autre parlement avec des pouvoirs et une représentativité en plus. En effet, la constitution de la TANU lui confère le droit "d'examiner les noms des candidats à l'élection du parlement". Quant aux décisions touchant à l'orientation de la politique nationale, les pouvoirs respectifs qui sont reconnus au parlement et au NEC démontre à l'évidence la suprématie de celui-ci.

"Le NEC est chargée de la formulation des grandes lignes politiques .. L'Assemblée Nationale, d'autre part, a pour premier objectif la tâche de féinir les détails de la politique gouvernementale." (1)

Les parlementaires sont donc réduits à un rôle qui consiste à délibérer sur les détails et ne peuvent en aucun cas invoquer leur qualité de législateur pour altérer le principe de la politique nationale ainsi défini par le parti car aux dires du vice-président de la république lui-même, "le rôle du député en tant que législateur doit être subordonné à sa qualité de membre du parti".

Outre le renforcement du NEC, le parti essaie d'affaiblir le parlement en tant qu'institution en prenant le moyen le plus direct, c'est-à-dire en réduisant au strict minimum la durée des sessions parlementaires. En effet, l'assemblée nationale "tient trois ou quatre sessions par an chacune dépassant à peine quelques jours. C'est ainsi que le travail de contrôle leur est rendu difficile⁽²⁾. Entre 1965 et 1970, par exemple,

(1) J. P. W. B. Mc Auslan & Yashi P. Ghai - Constitutional innovation and political stability in Tanzania - The journal of modern African studies 4, 4 (1966) p. 497

(2) Ibid. p. 499

la durée moyenne des sessions était de 48 jours par an, et étant donné qu'une moyenne de 54 lois furent votées chaque année, on peut remarquer que les projets de loi les plus importants passaient sans que le parlement puisse y apporter de contribution sérieuse.

Le gouvernement essaie aussi de disperser les parlementaires en les encourageant à devenir des pionniers de la construction des villages UNJAMMA dans leurs circonscriptions respectives. Les députés sont priés de s'associer de plus en plus au fonctionnement des collectivités locales en les aidant à mieux formuler les besoins locaux et à exécuter des projets de développement. Mais ces mesures répondent au souci qu'ont les leaders tanzaniens de trouver un rôle utile et une efficacité nouvelle à une institution plutôt mal à l'aise en Afrique, pour accomplir les fonctions traditionnelles de législation et de contrôle. Ainsi, c'est l'étude de ce rôle utile que peut jouer le parlement en Ethiopie et en Tanzanie qui fera l'objet de notre dernier chapitre.

(1) Ibid. p. 501

Chapitre II

UN PARLEMENT POUR QUOI FAIRE ?

L'effacement du parlement, phénomène universel, n'a pourtant pas entraîné nulle part sa disparition en tant qu'institution. Mais il est aussi vrai que sa présence sur la scène politique peut être plus ou moins discrète selon le pays considéré. Dans le cas de l'Afrique, et surtout les deux pays qui nous intéressent ici - un régime présidentiel accentué dans le cas de la Tanzanie, et un régime de droit divin dans celui de l'Ethiopie -, interdisent au parlement un rôle de premier plan dans les domaines classiques d'activités parlementaires. Bien plus, les causes socio-économiques et politiques que nous venons d'examiner barrent la route à toute évolution vers un régime de parlementarisme classique. L'effacement du parlement dans son acceptation classique est donc un phénomène sans recours possible.

Un parlement qui n'a pas d'influence sérieuse sur les orientations fondamentales de la politique nationale, un parlement qui n'est ni une source de l'initiative, ni maître de l'élaboration de la loi, un parlement sans aucune emprise sur la création du pouvoir exécutif ou un pouvoir quelconque de contrôle sur ce dernier, c'est l'image que donne le parlement de ces pays du Tiers Monde. Dès lors, il y a une question qui

vient naturellement à l'esprit : un parlement pour quoi faire ? Cette question est d'autant plus légitime dans les conditions de ces pays, que ces derniers souffrent d'un manque de cadres et de ressources économiques pour sortir au plus vite de la misère et du sous-développement.

Il est donc bien clair que le parlement pour survivre en tant qu'institution, doit se justifier en invoquant son utilité dans des domaines autres que ceux désignés comme des activités parlementaires traditionnelles. L'avenir du parlement dans ces pays dépendra de ses capacités à trouver d'autres champs d'action qui lui permettront de mieux participer à l'oeuvre de construction nationale. Mais il ne suffit pas de vouloir s'adapter aux nécessités nouvelles. Il faut aussi le pouvoir. Et ceci dépend de plusieurs facteurs politiques, socio-économiques et juridiques qui ne sont pas toujours faciles à réunir.

En tout cas, l'épanouissement du parlement, partant des données socio-économiques et politiques des pays sous-développés, exigera avant tout l'adaptation de cette institution aux besoins du développement économique et social. Mais pour que cette adaptation soit possible (et même souhaitable), il faut encore que les forces politiques qui dominent ces pays soient elles-mêmes engagées à fond dans l'oeuvre de construction nationale. Dans le cas où cet engagement fait défaut, aucun rôle positif ne peut être envisagé pour l'institution parlementaire. Même si cet engagement existe et si la volonté politique d'acheminer le pays sur la voie du progrès se manifeste, le parlement ne peut contribuer à cet effort national que dans des cas très précis : tout d'abord, il faut que

le contenu des activités parlementaire soit bien défini et que le parlement soit capable de surmonter les difficultés politiques et juridiques qui l'empêchent d'accomplir convenablement sa tâche.

SECTION I : CONTENU DES ACTIVITES PARLEMENTAIRES

Nous n'examinerons pas ici le rôle du parlement dans les domaines classiques d'activités parlementaires que nous avons déjà vus et dont nous avons constaté la faiblesse. Mais ce qu'il faut signaler ici, c'est le fait que le parlement, même s'il ne peut plus être source du pouvoir exécutif, peut avoir une importance en tant que facteur d'unité nationale et de stabilité gouvernementale. En effet, le parlement peut stabiliser le pouvoir et consolider les assises politiques et idéologiques de ce dernier en facilitant le dialogue entre gouvernants et gouvernés. Pour nous, ce travail peut être considéré parmi les plus importants que peut effectuer un parlement africain. On peut envisager cette fonction d'un double point de vue. Il y a tout d'abord le rôle que peut jouer le parlement en tant qu'institution. A ceci, il faut aussi ajouter le travail que peut effectuer le député isolé dans sa circonscription et que nous appellerons le travail extra-parlementaire.

§ I : INSTITUTION PARLEMENTAIRE ET COMMUNICATION

Cette fonction de communication qu'on attribue de plus en plus à l'institution parlementaire n'est pas un rôle particulièrement original!

Mais il peut avoir, dans le cas de ces pays, une dimension tout à fait nouvelle. Le dialogue entre gouvernant et gouverné exige, pour être bien accompli, un cadre socio-économique et politique caractérisé par un pouvoir stable et favorable à l'unité nationale. Mais communiquer, c'est aussi assurer une stabilité au pouvoir et encourager la cohésion et l'unité nationale. D'autre part, la stabilité gouvernementale et une cohésion nationale mieux assurée favorisent le dialogue et la communication entre gouvernants et gouvernés. Le désir de dialoguer et le souci de cohésion, deux facteurs très importants pour la construction nationale, constituent la raison d'être du travail de communication. L'institution parlementaire peut y jouer un rôle capital à la fois en assurant une meilleure cohésion nationale et un dialogue entre le pouvoir et la population.

A/ Parlement : facteur de cohésion nationale

Le parlement peut être, et il l'est déjà dans une certaine mesure, un facteur d'unité et d'intégration nationale dans des sociétés en pleine mutation et qui ont subi l'effet désagrégateur du développement dualiste. Il peut être un facteur de cohésion entre régions et population appelées de toute façon à se rapprocher par le processus lent mais inéluctable du développement économique et social.

De plus, dans ces sociétés en pleine mutation, les valeurs anciennes perdent leur emprise dans tous les domaines, que ce soit économique, politique ou idéologique. Sur le plan du pouvoir d'Etat et de

(1) Beyene A. et Markakis J. op. cit. p. 217

sa nature, les valeurs anciennes ayant craqué de toute part, il a fallu trouver d'autres bases de légitimité (comme l'institution parlementaire) pour garder le système intact et pour faire accepter le pouvoir par la population. Comme l'indiquent très justement ces auteurs, ce phénomène qui est bien répandu dans les "jeunes Etats" s'applique dans les deux cas que nous examinons ici.

" Que ce soit le pouvoir qui s'appuie sur des bases traditionnelles, dont la légitimité est usée par le processus de changement social, ou celui qui s'appuie sur une fondation éphémère créée par le mouvement de rationalisme, l'introduction des institutions représentatives est à son tour une tentative de renforcement de l'autorité de ce pouvoir dirigeant". (1)

Le problème de la réussite de l'entreprise est une autre chose. Ce que l'on essaie de souligner ici, c'est que l'institution parlementaire, que ce soit en Ethiopie ou en Tanzanie, a été introduite pour renforcer le pouvoir établi en mobilisant l'adhésion des forces qui disposent de quelque poids sur l'échiquier politique national.

Dans le cas de l'Ethiopie, le problème du parlement vient du fait qu'il a toujours été rejeté par les forces politiques vers lesquelles cette institution a tendu la main. Comme on l'a vu, le parlement a été créé dans le but de renforcer le pouvoir impérial en accentuant la centralisation et la modernisation. En effet, en créant le parlement et en y faisant siéger les membres de la noblesse, l'Empereur visait la consolidation de son pouvoir.

(1) Beyene A. et Markakis J. op. cit. p. 217

"Leur présence servirait à mettre leur prestige encore considérable au service de la nouvelle institution et par là même, en effet, à assumer la consolidation de l'autorité dans les mains de l'Empereur."(1)

Mais nous savons que la consolidation du pouvoir impérial a été plutôt le résultat de la suprématie militaire de l'Empereur sur la noblesse éthiopienne. L'institution parlementaire rencontrant en effet, la méfiance et même l'hostilité des forces traditionnelles à l'époque de sa création, n'a pas pu jouer un rôle important pour favoriser la cohésion et la stabilité du pouvoir en Ethiopie. Par la suite, en introduisant le suffrage universel en 1955, l'Empereur voulait donner une autre dimension à cette institution et une base supplémentaire de légitimité à son pouvoir en s'assurant l'adhésion de secteurs modernes de la population. En effet, cette innovation :

"...était envisagée comme devant fournir une nouvelle base de légitimité qui devait attirer la loyauté du secteur de modernisation et renforcer la fondation usée de la légitimité traditionnelle." (2)

Mais ici non plus, comme on l'a déjà démontré, le parlement n'a pu attirer l'adhésion de ces secteurs modernes qui le considéraient comme un simple appendice du pouvoir exécutif tout d'abord, et comme représentant de forces rétrogrades et traditionnelles ensuite.

Les difficultés que rencontre le parlement éthiopien dans ce domaine est le résultat d'un problème profond. Dans son acception classique l'institution parlementaire est une des pièces maîtresses du régime libéral

(1) Clapham C. The functions and development of Parliament in Ethiopia .
Addis Abeba 1966 p 168

(2) Beyene op. cit. p 117

basé sur le principe de la séparation des pouvoirs, ce principe étant lui-même un facteur très important d'équilibre et de cohésion de la société. Mais dans la société éthiopienne et plus particulièrement au sein des classes dominantes de ce pays, le parlement n'a jamais signifié une quelconque séparation des pouvoirs. Au contraire, il a toujours été l'instrument de la domination d'une faction par une autre. Au début de sa carrière, il a servi les intérêts de l'Empereur contre la noblesse. Par la suite, il a servi ceux de cette dernière contre les forces démocratiques. Institution partisane et sectaire, toujours instrument d'un facteur contre un autre au sein même des classes dominantes éthiopiennes, le parlement n'a jamais pu jouir de l'adhésion unanime de ces forces politiques et n'a donc jamais servi de facteur de cohésion en leur sein. Il serait dès lors très facile de comprendre les difficultés que rencontre cette institution lorsqu'elle essaie de faire "le pont" entre gouvernants et gouvernés et donc de favoriser l'unité nationale.

En Tanzanie, par contre, les conditions dans lesquelles le parlement a été créé se prêtent mieux au rôle de facteur de cohésion dans ce pays qu'en Ethiopie. Le parlement a été au début considéré comme l'incarnation institutionnelle de la souveraineté populaire qui devient au moment de l'indépendance la base de la légitimité du pouvoir. Cette image peut être un facteur qui facilite la communication entre les populations et le pouvoir.

Mais il est vrai aussi que la présidence de la république, issue elle aussi, des élections populaires peut prétendre incarner, au même

titre que le parlement, la légitimité nationale. En plus, cette image du président symbole de l'unité nationale et détenteur de légitimité se trouve renforcée par la tendance générale des populations africaines à incarner le pouvoir dans un homme sans en former une nation abstraite. En effet, pour ces populations illétrées, habituées au paternalisme d'un chef plus ou moins accessible, le gouvernement est nécessairement et avant tout celui d'un homme.

Dans ce cas, comme dans celui de l'Ethiopie, la confiance dans l'homme (le président ou l'Empereur) réduit inévitablement la confiance dans la loi ou dans l'institution. Il est vrai que dans l'état actuel des choses où ces pays se caractérisent par la fragilité de leur unité nationale et de l'instabilité politique, le parlement ne peut pas encore jouer un rôle important dans ce domaine. Donc cette personnalisation du pouvoir, tant qu'elle est considérée comme un phénomène passager, n'est pas en soi une mauvaise chose. Bien au contraire, enlever le monopole de la légitimité et le rôle de garant de l'unité nationale à l'institution parlementaire serait se rendre à l'évidence et chercher des suppléants pour aider cette institution très jeune à accomplir ses tâches. L'intégration nationale, encore inachevée, a laissé subsister trop de solidarité de famille, de clan, de région, etc... et cette personnalisation peut aider le régime à briser ces adhésions partisans et par là même à faciliter l'unité nationale.

Même si l'on admet pour l'instant, que cette personnalisation du pouvoir puisse garantir une certaine cohésion, on s'accordera à reconnaître que cette situation ne peut pas durer indéfiniment. L'unité

nationale et la stabilité du pouvoir dans ces pays ne seront garanties qu'au prix de l'institution du pouvoir sur des bases idéologiques et juridiques claires. C'est dans ce contexte que nous voyons le parlement, déjà facteur de cohésion nationale en Tanzanie, appelé à jouer un rôle de plus en plus actif dans l'avenir.

Déjà le parlement essaie de se poser, avec plus ou moins de succès, en intermédiaire entre le peuple et les pouvoirs publics pour harmoniser le rapport entre les deux. Ce rôle du parlement, au-delà de ses effets sur la stabilité du pouvoir et la cohésion de la société peut garantir un meilleur développement socio-économique en mobilisant la population dans ce sens. On touche ici à la fonction de communication proprement dite que le parlement peut et doit effectuer afin de favoriser la marche de ces pays sur la voie du progrès.

B/ Parlement : facteur de communication

Malgré l'admission de la nécessité du dirigisme et de la planification comme les moyens les plus sûrs pour sortir les pays du tiers monde de la misère et du sous développement et donc malgré la montée irrésistible de la technocratie, les projets de construction nationale doivent être présentés d'une façon tangible aux populations. En effet, l'adhésion de ces dernières et leur participation à ces projets est la condition même de la réussite de cette entreprise.

(1) Discours de l'Empereur Haile Selassie au parlement éthiopien, 1960, in 'Ethiopia Observer', vol. 1, n° 2, p. 30.

Cette réussite exige une collaboration étroite entre les populations et le pouvoir et cette collaboration peut se situer à deux niveaux. Premièrement, au niveau de la définition des priorités et des grandes lignes de la politique de développement national. Le pouvoir doit en effet rester à l'écoute des populations pour arrêter le plan d'action en fonction des préoccupations, des capacités et des besoins de celles-ci. Deuxièmement, cette collaboration se situe au niveau de l'exécution de ces projets. Il faut que la population soit en mesure de comprendre les priorités et surtout la part qui lui revient dans l'effort national. Le parlement peut, dans certaines conditions, jouer ce rôle d'intermédiaire entre le pouvoir et la population.

En effet, ce rôle de "pont" que peut jouer le parlement a été visé très tôt dans la carrière de cette institution, que ce soit en Ethionie ou en Tanzanie. Nous avons vu le discours de l'Empereur à ce sujet au moment même de la création du parlement. Ce rôle d'intermédiaire était plus explicitement affirmé au moment de l'introduction du suffrage universel en 1955. C'est ainsi que devant les députés issus des premières élections générales en 1957, l'Empereur Hailé Sélassié affirma :

"Vous êtes le maillon de la chaîne qui nous unit à notre peuple pour concrétiser le fruit de nos efforts et pour éclairer et guider ce peuple". (1)

Le président NYERERE n'en est pas moins explicite à ce sujet.

Lui aussi, en s'adressant aux députés élus au moment de l'indépendance de la Tanzanie déclara que la tâche principale des élus était :

(1) Discours de l'Empereur Hailé Sélassié au parlement éthiopien, 2 nov. 1957 in Ethiopia Observer, vol. II n° 2 p. 90

"De faire comme un pont entre le peuple et le gouvernement pour la transmission des idées". (1)

Quant aux députés eux-mêmes, une certaine confusion se manifeste chez les Ethiopiens tandis que leur collègues de la Tanzanie ont tendance à insister beaucoup sur cet aspect de la fonction parlementaire. En effet, en Ethiopie,

"La conception que des représentants élus ont d'eux-mêmes et de leur rôle collectif n'est pas très claire". (2)

En Tanzanie par contre, une enquête menée auprès de députés en 1965, a démontré que 77 % des élus considèrent que le rôle principal du parlementaire était celui qui consiste à jouer le rôle d'intermédiaire entre ses électeurs et les pouvoirs publics.

En tout cas, comme l'indiquent ces propos de cet auteur, l'importance de ce rôle est reconnue par tous.

"Dans un pays où la démocratie est nouvelle et où les demandes et les satisfactions des besoins nouveaux sont aussi des phénomènes récents mais croissants, la communication et le rôle d'éducation civique du parlement peuvent être très importants." (3)

Mais malgré l'unanimité qui semble se faire autour de l'importance de ce rôle, l'entente n'est pas totale sur son contenu

(1) Adress of J. Nyerere at the opening of the national assembly Dar-es-Selam
Gouvernement printer, 1965

(2) Beyene and Makakris op. cit. p. 216

et sa signification. Le rôle du parlement et son efficacité en tant qu'institution de communication peut perdre son sens si l'on entend l'utiliser à sens unique. En effet, un parlement trop axé sur le côté "revendicatif" de ses fonctions, et qui s'emploie systématiquement à faire prévaloir les intérêts de sa circonscription auprès du gouvernement central ne peut pas jouer son rôle véritable d'intermédiaire, car il néglige ses responsabilités nationales. D'autre part, celui qui sans s'occuper des préoccupations de ses électeurs, cherche à imposer le point de vue du gouvernement dans sa circonscription, ne peut pas prétendre être le représentant du peuple.

Donc, au-delà du rôle de "boîte postale" qui s'effectue dans un sens ou dans un autre, le parlementaire doit mener une politique active de présence à la fois sur le plan national et dans sa circonscription. Pour cela, il faut qu'il soit présent au moment de la définition des grandes orientations nationales pour faire valoir les préoccupations et les besoins **urgents** de ses électeurs. Mais il faut aussi qu'il essaie d'intégrer et de concilier les besoins locaux avec les nécessités de l'intégration nationale. Il faut ensuite, une fois cette politique nationale définie, que le député et se consacre à la mobilisation de la population dans sa circonscription pour faire appliquer cette politique en tenant compte évidemment, des réalités locales. Il s'agit donc de faire des parlementaires, des gens à la fois présents au moment de la définition des options nationales fondamentales, mais aussi disposant d'assises et d'un crédit local assez solide pour permettre la transmission de ces idées aux populations.

Les modalités des élections et la nature des forces politiques qui caractérisent la Tanzanie font que le parlement de ce pays est plus apte à remplir son rôle que le parlement éthiopien.

En effet, contrairement à ce qu'on voit en Ethiopie, le parlement tanzanien, composé des membres du parti unique, regroupe les députés qui sont bien au courant de l'orientation de la politique nationale. A travers des débats à divers échelons de l'organisation du parti, ces députés sont censés avoir participé à la définition de cette politique nationale. Même si, comme on l'a déjà vu le poids des députés sur ces décisions laisse beaucoup à désirer il est certain que le parlementaire tanzanien est plus au courant de la politique nationale que son homologue éthiopien. Sur ce plan donc, se marquent déjà les possibilités plus étendues du parlementaire tanzanien.

En Ethiopie, la prise de contact avec la politique nationale (définie par l'Empereur et le pouvoir exécutif) se fait au moment où elle prend sa place au parlement. Dans ce cas, l'efficacité de la fonction de communication se trouve compromise sur deux plans.

Premièrement, le député peut ne pas être d'accord avec la politique qu'on lui demande de transmettre à ses électeurs. Deuxièmement, élu en l'absence de tout engagement ou de prise de position sur les problèmes nationaux, ce député a tendance à faire prévaloir les intérêts des forces locales qu'il représente chaque fois que les conflits entre ces derniers et l'intérêt national l'obligent à choisir. C'est dans ces conditions qu'on a pu écrire des députés éthiopiens :

"... .. les conflits entre les intérêts nationaux et locaux tendent à les confondre. En tant que groupes, ils manquent du sens d'identité corporative et du sens de la perspective qui a donné à certains parlements modernes une stature de force dans le processus politique" (1)

Cette confusion pousse le député éthiopien à rester avant tout un "homme local" soucieux de sauvegarder les intérêts de sa circonscription face au nouveau pouvoir exécutif auquel il revient de définir et de faire exécuter la politique nationale.

Le député tanzanien, par contre, à la fois homme de sa circonscription et membre de l'élite nationale regroupée au sein de la TANU, veut en même temps appartenir aux deux mondes qu'il cherche à concilier et à rapprocher. Cette fidélité partagée, dont doit faire preuve ce député peut toutefois s'avérer difficile car ces deux aspirations peuvent ne pas aller toujours dans le même sens.

En effet, les électeurs tanzaniens se prononcent en faveur d'un candidat plutôt qu'en faveur d'un autre en tenant compte, moins de la plateforme politique des candidats (qui se trouve être la même pour tous) que de l'image de marque que le candidat peut faire valoir. Ils se prononcent en prenant en considération l'intégrité du candidat, son influence auprès du gouvernement, son sérieux et surtout sa capacité à comprendre et à résoudre les problèmes locaux.

(1) Beyene and Markakis op. cit. p. 216

(1) Torodof W. op. cit. p. 150

(2) Ibid. p. 150

"En ce qui concerne les électeurs, la popularité des députés peut être estimée d'abord par leur capacité d'assurer une amélioration substantielle, de meilleures routes, un nouvel hôpital, ou bien une école dans sa circonscription. (1)

Ceci est vrai. Mais le député tanzanien doit aussi obéir à d'autres impératifs afin de gagner la confiance du parti et de pouvoir se présenter aux élections comme l'indique ce même auteur :

"Son aptitude à stimuler et à participer aux projets de construction de la nation peut lui attirer plus de respect du parti que du peuple". (2)

Le parti oblige donc le député à ne pas oublier ses responsabilités nationales. En effet, pour avoir la nomination aux "PRIMARY ELECTIONS" il faut être un membre méritant du parti et il faut avoir fait preuve d'une aptitude sérieuse à défendre les thèses nationalistes de la TANU.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, le rôle de "communication" attribué au parlement ne peut être rempli convenablement que si les parlementaires réussissent à garder un équilibre entre ces deux responsabilités parfois contradictoires.

Cet équilibre est cependant rompu en Tanzanie par le fait que l'on tend à réduire au minimum le poids du parlement sur le choix des grandes options nationales. La place de plus en plus importante reconnue au NEC de la TANU en tant qu'"organe suprême de la nation" réduit le parlement au statut d'agent de l'exécutif, chargé de faire accepter la politique gouvernementale dans les circonscriptions. Ce travail n'a rien

(1) Torodof W. op. cit. p. 150

(2) Ibid. p. 150

de mauvais en soi. Mais la fonction des députés ne peut pas être réduite à ce simple rôle d'agent. Il ne faut pas oublier qu'ils sont aussi des représentants du peuple et à ce titre doivent participer à la définition de la politique gouvernementale pour y apporter les contributions et les amendements inspirés par le choix des électeurs.

Dans les cas où cet équilibre est rompu et où le député ne dispose que de peu de poids dans la définition de la politique nationale, deux conséquences sont inévitables. La première qu'on a déjà vue, c'est l'absence plus ou moins totale de débats sur les orientations nationales fondamentales à l'assemblée nationale. Ainsi, une étude effectuée par un juriste américain a démontré que le nombre de discours des députés consacrés aux problèmes nationaux est en régression depuis 1967 ⁽¹⁾. La deuxième conséquence, c'est l'importance relative reconnue au travail extra-parlementaire, c'est-à-dire aux fonctions du député en tant qu'agent du parti dans sa circonscription et auxquelles il faut prêter attention maintenant.

§ II : LES ACTIVITES EXTRA-PARLEMENTAIRES

En Tanzanie, le rôle du député vu de DAR-ES-SALAM, ne consiste pas à formuler des demandes effectives au nom des électeurs, mais plutôt à fournir un support populaire et une légitimité à la politique du parti, et à l'aider à s'implanter dans les localités comme permanent du parti. C'est en tout cas une idée bien répandue chez les leaders tanzaniens.

(1) Hopkines E; op. cit. p 757

"On allèguera que l'oeuvre importante que Nyéreré conserve dans son esprit pour un député est moindre comme représentant du peuple que comme leader du parti dominant. La conception d'une telle activité extra-parlementaire était énoncée déjà depuis 1962" (1)

Comme nous l'avons signalé plus haut, cette tâche ne doit pas comprise à sens unique. Toute conception qui essaie de faire du parlementaire un agent du parti sans voir en lui -et en même temps- le représentant légitime du peuple, ne peut que réduire l'efficacité de cette institution comme instrument de communication et de dialogue entre le peuple et le pouvoir. Insister trop sur le caractère "agent du parti" du parlementaire peut, à la limite, aboutir à une confusion dans l'esprit de la population, entre les bureaucrates du gouvernement et les représentants élus du peuple. Et à partir de ce moment, tout dialogue cesse d'exister.

Dans d'autres cas, comme celui de l'Ethiopie, un phénomène en sens contraire peut réduire l'efficacité de l'institution. Le travail extra-parlementaire, le travail des députés dans leurs circonscriptions se réduit à peu de choses. Les députés rejettent toute conception qui tend à leur faire jouer le rôle d'agent du pouvoir central dans "leurs" circonscriptions. C'est plutôt sur le plan national et auprès du pouvoir exécutif que ces députés entendent défendre les intérêts de ceux qu'ils représentent.

Dans les deux cas, le dialogue souhaitable et nécessaire entre le pouvoir et le peuple par l'intermédiaire des députés se trouve compromis.

(1) Torodoff W. op. cit. p. 23

Nous estimons que les parlements de ces deux pays ne trouveront leur véritable vocation que si on leur donne les moyens politiques et juridiques nécessaires pour maintenir l'équilibre entre leur aspect de représentant du peuple auprès du pouvoir et celui d'agent du pouvoir auprès de la population.

Mais, laissant de côté les spéculations sur des réformes nécessaires et souhaitables, on voit que malgré tout, cette fonction extra-parlementaire existe. Il faudra donc examiner les modalités qui régissent son fonctionnement, et en second lieu son contenu véritable.

A/ Les modalités de la fonction extra-parlementaire

Cette fonction s'exerce suivant des modalités précises qui varient avec l'importance reconnue au rôle extra-parlementaire des députés dans chaque pays. Pour voir ce rôle se développer, il faut que les pouvoirs publics prennent des mesures d'ordre matériel et organisationnel pour faciliter cette tâche.

1) Les conditions d'ordre matériel

Pour mener à bien ce travail extra-parlementaire, il faut avant tout que le député trouve le temps matériel à consacrer à sa circonscrip-

(1) KJESBUS K. Parliament in a one party state. Journal of modern African Studies 12(1), 1974 p. 21

tion. Ici se marque déjà une nette distinction entre le cas éthiopien et celui de la Tanzanie.

Dans ce dernier pays, le parlement tient des sessions très courtes et espacées ne dépassant que rarement un total de deux mois par an. Comme l'indique une enquête faite en 1972 :

"De 1965 à 1970, le parlement tanzanien s'est réuni en moyenne 48 jours par an répartis en 4 sessions séparées." (1)

Le contraste est frappant avec le parlement éthiopien où les sessions ordinaires s'étalent sur une période continue de 8 mois. Les quatre mois de l'année qui restent sont, dans le cas de plusieurs provinces, des saisons de pluies qui empêchent souvent les déplacements.

En plus, le parlementaire tanzanien est mieux encouragé par divers moyens à travailler dans sa circonscription et dispose, par exemple, d'une indemnité de 75 Sh par jour pendant ses déplacements effectifs pour prendre contact avec ses électeurs. Ces facilités accordées au parlementaire s'ajoutent à d'autres pour rendre le travail plus efficace.

2) Les mesures organisationnelles

Sur ce plan aussi, le député tanzanien est mieux placé que son collègue éthiopien. Son rôle trouve des bases solides du fait de son

(1) KJEKSHUS M. Parliament in a one party state. Journal of modern African Studies 12(1), 1974 p. 21

appartenance à diverses organisations locales. Il est membre de droit du Comité Régional de Développement et du Comité Départemental pour le Développement et la Planification. A ce titre, il participe à toutes les réunions de ces organes locaux. De plus, il est membre du comité local de son parti ainsi que de toutes les organisations affiliées : coopératives agricoles, syndicats de travailleurs, association des parents, unions des femmes et de la Jeunesse de la TANU.

Mais au-delà de ces aménagements plus ou moins techniques, la supériorité du député tanzanien par rapport au parlementaire en Ethiopie vient avant tout de sa position politique et notamment de son appartenance au parti unique qui est tourné vers l'avenir et travaille dans le sens du progrès. Ce qu'il ne faut pas oublier, c'est que le contenu de ce travail est avant tout la mobilisation de la population pour la faire participer à l'effort et aux bénéfices de la construction nationale.

Dès lors, pour le député éthiopien, le contenu de ce travail se vide dans deux sens. Premièrement, le gouvernement éthiopien ne dispose d'aucun plan sérieux et cohérent pour le développement économique et social. D'où le manque d'orientation et le peu de désir de dialogue avec la population. Deuxièmement, même dans les cas où ce dialogue se révèle utile et souhaitable, le parlementaire éthiopien, tel qu'il est, c'est-à-dire le représentant des forces traditionnelles, n'est pas l'agent idéal pour effectuer ce travail. Car le travail extra-parlementaire que nous préconisons a un contenu précis qu'il faut maintenant dégager.

B/ Le contenu des activités extra-parlementaires

L'importance de ce travail dans ces circonscriptions en Tanzanie peut être mesurée si l'on considère le résultat d'une enquête menée en 1969 selon laquelle 77 % des députés le considèrent comme la fonction la plus importante des parlementaires.

Dans sa forme la plus simple, cette fonction consiste à maintenir un contact continu avec les électeurs et les réalités dans chaque circonscription. En effet, une fois les sessions très courtes terminées, le député peut faire preuve d'une activité intense.

"Lorsque le parlement n'est pas en session, un député modèle passe deux ou trois semaines par mois à visiter sa circonscription. Un député affirmait avoir rencontré ou reçu 10 000 de ses électeurs chaque mois". (1)

Le député parcourt ainsi sa circonscription soit en expliquant aux électeurs le sens de la politique gouvernementale, soit en s'informant auprès d'eux des problèmes locaux afin de trouver des solutions ou éventuellement de les porter à la connaissance du gouvernement.

Par ce travail, le député explique non seulement les orientations de la politique gouvernementale, mais aussi les problèmes auxquels ce dernier doit faire face pour accélérer le développement socio-économique du pays. Ce faisant, le député facilite l'exécution des projets en vue.

(1) Hopkins op. cit. p. 770

En plus, en démontrant les problèmes concrets et difficiles auxquels le gouvernement doit faire face, il épargne à ce dernier des revendications déraisonnables de la part des administrés.

Ce travail a aussi pour but d'encourager les leaders locaux à apprendre à résoudre leurs problèmes en comptant sur leurs propres forces. Il a pour tâche de propager les idées de "SELF RELIANCE" chères au président Nyerere qui insiste sur la solution locale des problèmes locaux sans trop compter sur les ressources et l'aide du gouvernement central. Le député ne doit pas se limiter à la tâche qui consiste à reprendre les idées. Il doit aussi participer activement à la réalisation de projets de développement dans sa circonscription. Cette participation peut même aller jusqu'à donner l'exemple par l'engagement physique dans l'oeuvre de construction nationale. C'est l'idée énoncée dès 1962 par le président Nyerere et maintes fois répétées depuis, selon laquelle :

"Entre les sessions de l'Assemblée Nationale, les membres devaient aider par exemple à faire des briques pour un dispensaire ou à construire une route ou un pont." (1)

Depuis 1968, cette tâche générale de participation aux projets de développement a pris d'autres formes concrètes. En effet, depuis cette date, on demande aux députés de créer et d'animer des villages UJAMAA dans leurs circonscriptions et de s'associer plus étroitement à la planification du développement rural. Pour concrétiser cette idée, le président Nyerere est allé jusqu'à proposer qu'à l'avenir tout candidat au parlement

(1) Torodof W. op. cit. p. 23

(2) "The Nationalist" 2 décembre 1967

(3) Kjekshus N. op. cit. p. 23

soit résident d'un village UJAMAA sauf en cas de force majeure qui empêche le futur candidat de vivre dans ce village. Le parti avait repris cette idée et le journal de la TANU "The Nationalist" se faisant l'écho des sentiments de ses leaders nota que :

"Vouloir vivre et travailler dans un village UJAMAA ... servira désormais de critère à l'engagement socialiste du candidat". (1)

Il est vrai que par la suite, le "N. E. C." a donné une interprétation très large de cette condition dont la rigueur aurait pénalisé les candidats venant de centres urbains. En effet, le Secrétaire Général de la TANU a tenu à rassurer ces derniers en déclarant que :

"Il est possible pour tout un chacun de venir à un village UJAMAA, même pour des gens qui sont des employés salariés et qui vivent en zones urbaines... tout ce qu'ils ont à faire est de s'y associer de la même manière qu'ils étaient associés à leur village d'origine". (2)

Mais cette interprétation est loin de l'idée de "pionnier" qu'on veut attribuer au parlementaire dans la construction des villages UJAMAA et du développement rural. L'absence de l'obligation de résider dans les circonscriptions rend difficile l'accomplissement de tâches locales. Toute possibilité reconnue à un député de rester longtemps en dehors de sa circonscription ou d'occuper des fonctions gouvernementales ailleurs ne peut se faire qu'au détriment du travail local.

Cette pratique regrettable, qui peut encourager la tendance des députés à sacrifier le travail local à la poursuite des ambitions carrié-

(1) "The Nationalist" 2 décembre 1969

(2) Kjekshus M. op. cit. P. 39

restes, est malheureusement assez répandue et constitue un obstacle sérieux au développement harmonieux de cette fonction. C'est pour cette raison qu'il faut étudier de plus près les problèmes d'incompatibilités et de conditions de résidence avec d'autres difficultés qu'il faudra surmonter pour remplir convenablement le travail extra-parlementaire.

SECTION II : LES DIFFICULTES POLITIQUES ET JURIDIQUES

Ces difficultés ou obstacles au travail parlementaire comme facteur de cohésion et de communication peuvent être de deux ordres : il y a tout d'abord les difficultés d'ordre politique. Celles-ci sont de loin les plus importantes. En effet, dans le cas de l'Ethiopie, par exemple, les forces politiques qui dominent le pays ne se donnent pas la mobilisation de la population comme objectif prioritaire. Le rôle du parlement est donc réduit ici, parce que la volonté politique de mobiliser les gens et du dialogue entre gouvernants et gouvernés n'existe pas. Et même si on admet la nécessité de cette mobilisation et de ce dialogue, les députés éthiopiens seront mal placés pour faire ce travail étant donné les forces sociales qu'ils représentent. En Tanzanie aussi, mais à un degré moindre, ce travail est rendu difficile par le rôle peu important reconnu au député dans la définition de la politique nationale. Mais cette difficulté d'ordre politique est aggravée dans le cas de la Tanzanie, par une certaine méfiance des leaders de la TANU envers le député et son travail plus ou moins indépendant dans sa circonscription. Ces soucis d'ordre politique amènent les

leaders tanzaniens à maintenir certaines dispositions juridiques qui sont contraires à l'esprit du travail extra-parlementaire et qui le rendent difficile à accomplir.

§ I : LES DIFFICULTES D'ORDRE POLITIQUE

Les difficultés dans ce domaine peuvent surgir à deux niveaux. Tout d'abord, ce rôle de communication sera reconnu plus ou moins important suivant la volonté politique des pouvoirs publics à faire participer la population à l'oeuvre et aux bénéfices de la construction nationale. Dans le cas où le développement socio-économique ne s'appuie pas, en priorité sur l'effort coordonné des masses de la population, il est évident que la nécessité du député comme mobilisateur dans les circonscriptions ne se fera pas sentir. D'où le peu d'importance reconnue au rôle de communication. En second lieu, même dans le cas où la nécessité d'une mobilisation massive est reconnue, il faut que le parlement en tant qu'institution et les députés en tant que représentants du peuple disposent d'un certain poids dans le système politique du pays. C'est-à-dire qu'il faut que les députés soient des gens assez représentatifs des aspirations de la population pour que celle-ci les écoute, et que le parlement dispose d'assez de poids dans la définition de la politique nationale pour que celle-ci soit faite en tenant compte des aspirations des électeurs.

En ce qui concerne le problème de la volonté politique de mobiliser les populations, le cas éthiopien nous donne un exemple frappant. Le manque d'engagement sérieux en faveur du développement économique

et social impliquant une transformation profonde du système caractérise le régime éthiopien. Tout développement socio-économique, même s'il nécessite une mobilisation active ne peut démarrer qu'avec des réformes de structures féodales du pays. Mais le gouvernement hésite à y toucher par peur des forces traditionnelles hostiles à tout changement du statu quo. N'étant pas résolu, le problème de mobilisation ne peut même pas se poser. La population dominée sur le plan économique vit écartée de la vie politique du pays. Ce préalable politique n'étant pas résolu, le problème de sa mobilisation ne peut même pas être posé. Et en attendant, comme le note un auteur américain ; l'absence de mobilisation est très marquée :

"C'est là que se trouve le manque de ferveur, et d'enthousiasme pour le développement économique que l'on peut trouver partout ou des partis politiques africains se sont efforcés de mobiliser la population dans le sens d'un changement économique". (1)

Même dans les cas où la volonté politique de mobiliser la population et d'engager un dialogue entre gouvernants et gouvernés existe, il faut que le parlement et les députés soient capables de jouer ce rôle convenablement.

En ce qui concerne le parlement, le degré de légitimité qui lui est reconnu affecte ses capacités à participer dans la vie politique du pays. Dans le cas où sa présence sur la scène politique ne s'appuie pas sur des bases idéologiques solides, son rôle dans la définition de la politique nationale sera peu important :

"La conception que se fait l'électorat de la nature et du rôle des institutions représentatives est extrêmement vague et ne doit

(1) American Political Science Review 58 (4) déc. 1964 p. 948

conduire à aucun espoir d'hégémonie. L'intérêt et les espérances du peuple sont concentrés sur l'image hautement personnalisée de son pouvoir dirigeant, qu'elle soit moderne (Tanzanie) ou traditionnelle (Ethiopie)" (1).

Cette situation noircit un peu l'image de "représentant du peuple" que peut se donner l'institution parlementaire et réduit sa capacité à faire entendre les aspirations de ses électeurs sur le plan national. Ainsi le parlement peut être amené à céder aux autres institutions le soin de définir la politique nationale.

Le travail extra-parlementaire et la tâche de communication se trouvent de ce fait réduits. En effet, on peut connaître et défendre mieux une orientation si l'on a participé activement à son élaboration. Sinon on peut mal défendre une politique soit parce qu'on ne la connaît pas très bien, soit parce qu'on n'est pas totalement d'accord avec elle. Sur ce plan, on a noté que les députés tanzaniens sont beaucoup plus aptes à remplir ce rôle que les parlementaires en Ethiopie.

Mais même en Tanzanie, les mêmes forces qui tendent à réduire le rôle du parlement dans la définition de la politique nationale essaient de contrôler le rôle actif et indépendant que peut jouer le député dans sa circonscription.

Les rivalités entre les élus du peuple et les bureaucrates du parti ont un effet néfaste sur ce travail du député. Les leaders du parti unique redoutent une implantation indépendante et solide des députés

(1) Beyene

dans leurs circonscriptions qui peut résulter d'un contact suivi du député avec ses électeurs. Les leaders tanzaniens tout en reconnaissant l'utilité de ce travail, ont tendance à se méfier de ses conséquences.

"Le président Nyéréré a fait remarquer à plusieurs reprises le besoin qu'ils ont de rester en contact étroit avec leurs circonscriptions. Il a toutefois émis des réserves en ce qui concerne la force locale des leaders politiques locaux car ils peuvent y créer des fiefs individuels contre le parti" (1).

C'est cette méfiance des leaders tanzaniens qui fait que certaines dispositions juridiques, qui contrarient le développement de ce rôle du parlement sont toujours maintenues dans la législation du pays.

§ II : LES DIFFICULTES D'ORDRE JURIDIQUE

Pour accomplir convenablement ce travail extra-parlementaire, il faut créer des conditions aptes à faciliter la présence effective du député dans sa circonscription. Toute mesure qui tend à éloigner le député de ses électeurs est donc contraire à l'esprit du rôle important du parlementaire. On a déjà noté que sur ce plan, le député tanzanien dispose de plus de temps que son collègue éthiopien qui passe huit mois par an dans la capitale. Mais, même en Tanzanie, certaines dispositions juridiques tendent à réduire le temps consacré par le député à son travail local.

(1) Kjekhus M. op. cit. p. 31

On veut invoquer ici le problème de l'incompatibilité et des conditions de résidence dont l'aménagement peut affecter l'indépendance et la disponibilité du député.

En ce qui concerne le problème d'incompatibilité, il est clair que la solution la plus appropriée serait de rendre incompatible purement et simplement le mandat du député avec toute responsabilité dans la hiérarchie du gouvernement et du parti. Cet aménagement juridique peut laisser le député non seulement libre de se consacrer au travail local, mais le mettre aussi à l'abri de toute pression de la part des supérieurs hiérarchiques au sein de l'administration ou du parti.

Mais le cadre juridique dans lequel le député tanzanien est appelé à travailler tend malheureusement plus à faciliter l'évasion de responsabilités dans les circonscriptions qu'à encourager sa présence active et permanente auprès de ses électeurs.

Le problème d'incompatibilité a suivi une évolution complexe dans la législation tanzanienne. En 1958, les fonctionnaires du gouvernement colonial étaient obligés de quitter leurs postes s'ils voulaient se présenter aux élections parlementaires. Mais ce principe était rejeté par la TANU en 1962, car on estimait à l'époque que le manque de cadres qualifiés justifiait le cumul des responsabilités. En 1964, on est même allé jusqu'à nommer les députés à des postes diplomatiques tout en leur laissant garder leur mandat de parlementaire. Il était dès lors clair que le recours abusif à ces possibilités pouvait aboutir à l'abandon pur et

simple du travail dans les circonscriptions et même à l'effacement complet de l'institution parlementaire de la scène politique du pays. C'est dans ces conditions qu'un député fut amené à attirer l'attention des leaders tanzaniens en indiquant l'absurdité de cette possibilité qui permettait

"au député de BUKOBA de résider à Bonn et à celui de KISERAWWE de représenter sa circonscription de son poste de diplomate à PEKIN" (1)

Cet état de choses constitue évidemment un coup dur à la notion selon laquelle la fonction prioritaire du député est celle qui est accomplie au sein de sa circonscription. Le parti, bien que conscient de ces problèmes a refusé jusqu'à ce jour d'introduire des règles d'incompatibilités comme le demandent plusieurs députés.

La "commission présidentielle" chargée d'étudier le problème recommanda simplement que "les fonctionnaires ne seront éligibles que si le président de la république donne son accord à leur candidature".

Il ne s'agit pas là, à vrai dire d'une règle d'incompatibilité. Le président de la république c'est-à-dire le parti, peut "donner son accord" de façon discrétionnaire car il est le seul juge de l'opportunité de sa décision.

Mais étant donné les rivalités entre les élus du peuple et les bureaucrates du parti même ces dispositions étaient jugées "discriminatoires" par ces derniers. En effet, soucieux de renforcer leurs

(1) Ibid. p. 34

positions en augmentant le nombre des membres de la bureaucratie au sein du parlement, ils se montrent hostiles à toute règle d'incompatibilité qui peut leur barrer la route de l'Assemblée Nationale. C'est ainsi que les récentes décisions prises par les leaders du parti tendent à soutenir la thèse selon laquelle aucun membre du parti ne doit être privé de l'opportunité et du droit de se présenter au suffrage populaire.

"Le principal argument était ici que tous les membres de la TANU devraient avoir les mêmes facultés d'être élus comme représentants et que toutes les incompatibilités devraient être rejetées comme discriminatoires". (1)

Les conséquences de cette politique ne tardent pas à se manifester. Déjà après les élections de 1970, 15 à 20 % des membres élus du parlement étaient des bureaucrates engagés à plein temps dans les postes du parti et du gouvernement. Il n'est pas difficile d'imaginer que l'obligance de ces bureaucrates va plus vers l'administration à laquelle ils sont attaché par des liens quotidiens que vers leurs circonscriptions lointaines. Les dangers de cette politique ont été signalés récemment par un observateur de science politique tanzanien qui notait que

"L'invitation générale aux fonctionnaires du gouvernement à aspirer à la candidature au Parlement renforcera par la suite cette tendance... Dans cette situation, les impulsions sincères et naturelles et les correctifs par la voie de la législature disparaîtront pour se fondre en un dialogue dimensionnel entre les bureaucrates de l'Etat et ceux du Parti" (2).

(1) Ibid p. 35

(2) Ibid. p. 41

positions en augmentant le nombre des membres de la bureaucratie au sein du parlement, ils se montrent hostiles à toute règle d'incompatibilité qui peut leur barrer la route de l'Assemblée Nationale. C'est ainsi que les récentes décisions prises par les leaders du parti tendent à soutenir la thèse selon laquelle aucun membre du parti ne doit être privé de l'opportunité et du droit de se présenter au suffrage populaire.

"Le principal argument était ici que tous les membres de la TANU devraient avoir les mêmes facultés d'être élus comme représentants et que toutes les incompatibilités devraient être rejetées comme discriminatoires". (1)

Les conséquences de cette politique ne tardent pas à se manifester. Déjà après les élections de 1970, 15 à 20 % des membres élus du parlement étaient des bureaucrates engagés à plein temps dans les postes du parti et du gouvernement. Il n'est pas difficile d'imaginer que l'obéissance de ces bureaucrates va plus vers l'administration à laquelle ils sont attaché par des liens quotidiens que vers leurs circonscriptions lointaines. Les dangers de cette politique ont été signalés récemment par un observateur de science politique tanzanien qui notait que

"L'invitation générale aux fonctionnaires du gouvernement à aspirer à la candidature au Parlement renforcera par la suite cette tendance... Dans cette situation, les impulsions sincères et naturelles et les correctifs par la voie de la législature disparaîtront pour se fondre en un dialogue dimensionnel entre les bureaucrates de l'Etat et ceux du Parti" (2).

(1) Ibid p. 35

(2) Ibid. p. 41

Cet état de choses, s'il continue à évoluer, consacrera évidemment la suprématie totale du parti unique au détriment de l'institution parlementaire et au rôle efficace et très utile que peut jouer le parlement pour rapprocher gouvernants et gouvernés et favoriser aussi la cohésion et la construction de la nation.

En plus, cette situation est aggravée par le fait que les conditions de résidence n'ont pas évolué avec les nouvelles exigences du travail parlementaire. En effet, jusqu'à une époque récente, l'absence de conditions de résidence était considéré comme facteur de promotion du sentiment national au détriment des loyautés locales. Mais l'accent mis sur le travail local nécessite désormais une modification de la législation en cours. La politique nouvelle de l'UJAMAA nécessite un travail de mobilisation qui ne peut pas être effectué si les députés ne connaissent pas bien leurs circonscriptions.

"Le rôle changeant du député semblerait forcer une réorientation, la politique de l'UJAMAA qui met l'accent sur une sorte de démocratie de base est incompatible avec une situation où les représentants élus ne connaissent leurs circonscriptions que comme simples adresses postales"

Nous avons vu comment la condition de résidence dans un village UJAMAA, un moment réclamée par le président Nyerere lui-même a été plus ou moins abandonnée sous la pression des bureaucrates du parti résidents dans les centres urbains. Cette condition ne constitue donc pas un obstacle aux tentatives qu'ont certains députés de délaisser leurs circonscriptions à la recherche de postes dans le parti ou au gouvernement. C'est ainsi,

par exemple, qu'à l'heure actuelle, le député de la circonscription de NYANZA est ambassadeur de Tanzanie à Washington tandis que plusieurs députés nommés préfets de région travaillent loin de leurs circonscriptions d'origine.

Tout ceci est évidemment contraire à l'esprit même du nouveau rôle du parlement dans la vie politique du pays et met en cause la politique de mobilisation de la population et de sa participation à l'oeuvre de construction nationale. Certains députés conscients du danger et cherchant des compromis, ont suggéré l'introduction d'un système de "suppléant" comme celui pratiqué en France ou dans les pays scandinaves. Nous estimons que ce compromis est souhaitable en attendant le jour où toutes les conditions juridiques seront enfin instituées, afin de permettre au parlement de s'acquitter convenablement de sa fonction importante : celle qui consiste à rapprocher le pouvoir et le peuple et à assurer un développement socio-économique rapide.

Au terme de cette étude, nous sommes en mesure de nous faire une idée plus précise de l'état de l'Afrique ?

Fruit d'une enquête approfondie, ce rapport apporte des précisions d'application, sur les aspects économiques, sociaux et politiques, et nous permet de constater que la situation est en constante évolution, et que les perspectives sont encourageantes.

CONCLUSION

Les Etats africains ont accompli de remarquables progrès dans le domaine de l'économie et de la culture. Ils ont su tirer parti de leur situation géographique et de leurs ressources humaines. Ils ont fait leurs propres choix et ont su les défendre. Ils ont su faire face aux difficultés et ont su les surmonter. Ils ont su trouver leur voie et ils ont su la suivre. Ils ont su faire de leur indépendance un véritable succès et ils ont su en faire un véritable honneur. Ils ont su faire de leur indépendance un véritable succès et ils ont su en faire un véritable honneur.

Dans ces conditions, il est évident que l'Afrique a fait de remarquables progrès. Elle a su tirer parti de sa situation géographique et de ses ressources humaines. Elle a su faire face aux difficultés et elle a su les surmonter. Elle a su trouver sa voie et elle a su la suivre. Elle a su faire de son indépendance un véritable succès et elle a su en faire un véritable honneur.

Ceci dit, il ne faut pas perdre de vue que l'Afrique est encore en pleine évolution. Elle a encore beaucoup à faire pour atteindre son plein potentiel. Elle a encore beaucoup à faire pour atteindre son plein potentiel.

Au terme de cette étude, quel jugement porter sur les Parlements en Afrique ?

Fruit d'une conception extérieure à l'Afrique, les tentatives d'application, sur le continent, des principes et des méthodes de gouvernement que la théorie et la pratique avaient dégagé en Occident, ont totalement échoué.

Mais il n'y a pas pour autant abandon de la Démocratie. Les Etats africains se trouvent face à des problèmes qui exigent des solutions rapides et durables. Ils ont à se consolider, à assurer leur unité, à faire face aux survivances du passé, à créer des structures nouvelles et à édifier leurs économies nationales. Si tous ces problèmes militent en faveur de l'abandon du parlementarisme, aucun d'entre eux ne peut trouver de solutions véritables en dehors de la participation des populations et donc, en dehors de la Démocratie.

Dans ces conditions, le Parlement, loin d'être une institution en déclin, peut se voir attribuer le rôle capital de "pont" entre le Pouvoir et la population dont l'entente et la cohésion sont la condition sine qua non de l'édification de la Nouvelle Afrique.

Ceci dit, un jugement définitif sur le rôle que peut jouer le Parlement en Afrique serait prématuré, car cette institution, comme les sociétés elles-mêmes dans lesquelles elle est appelée à fonctionner, est encore en pleine mutation.

Le problème de l'adaptation du Parlement aux conditions nouvelles des sociétés du XXème siècle est posé partout dans le monde. Les Africains doivent, pour leur part, entreprendre cette tâche avec une conviction inébranlable quant à la nécessité et à la viabilité de la Démocratie sur leur continent. Dans ces conditions, ils peuvent apporter à ce problème d'adaptation de l'institution parlementaire, pas encore parfaitement résolu, des solutions originales et, pourquoi pas, mondialement utiles.

LE PARLEMENT

ooooo

o

POSTFACE

LE PARLEMENT ET LES EVENEMENTS ACTUELS

EN ETHIOPIE

(Février-Septembre 1974)

"Le système parlementaire actuel n'est pas démocratique. Les députés étaient jusqu'ici, non pas au service de la nation mais des aristocrates au pouvoir. Cela a empêché les parlementaires de légiférer sur des problèmes nationaux fondamentaux comme la réforme agraire, où ils ont voté des lois favorisant leurs intérêts, aggravant la misère du peuple. L'existence de ce parlement est incompatible avec les objectifs du mot d'ordre révolutionnaire "Ethiopie d'abord"."

C'est en ces termes que l'administration militaire provisoire qui a déposé l'Empereur Haïlé Sélassié Ier, à l'aube du 12 septembre 1974, à l'issue du coup d'Etat le plus long de l'histoire, annonça le même jour la dissolution du parlement éthiopien.

Nous avons, tout au long de cette étude, insisté sur quelques points importants en ce qui concerne l'institution parlementaire en Ethiopie. Nous avons essayé de démontrer, tout d'abord, que ce parlement de par ses origines et ses assises sociologiques actuelles était une institution féodale. On a vu comment cette institution demeure un instrument de domination au service des forces traditionnelles en dépit de l'adoption du suffrage universel. On comprend ainsi les conflits qui ont opposé la bureaucratie moderne, soucieuse de procéder à des réformes dirigées nécessairement contre les privilèges féodaux, et ce parlement, "un des remparts institutionnels de l'ordre féodal et de la tradition". En guise de conclusion, nous avons enfin noté que "cet état de chose ... amène le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif à s'enfermer dans des luttes sporadiques d'où le parlement ne sortira que très affaibli et encore plus effacé qu'il ne l'est aujourd'hui."

Après sept mois de "grignotage" du pouvoir impérial, le parlement est aujourd'hui dissout dans les conditions que l'on sait.

Cette analyse débouche sur les questions suivantes :

Etant donné son caractère féodal, pourquoi les forces, résolument tournées vers l'avenir, ont-elles temporisé si longtemps pour dissoudre cette institution ? Pourquoi le parlement n'a-t-il pas été dissout en même temps que le cabinet ministériel de M. Aklilou, en février 1974 ? Est-ce que ceci ne dément pas les affirmations que nous tenions tout au long de cette thèse sur le parlement éthiopien ?

Non, cette attitude des militaires, loin de nuire à la validité de notre analyse sur le rôle du parlement dans la vie politique éthiopienne, confirme, comme nous allons le montrer ci-après, les principales assertions de notre investigation. En effet, le parlement n'a été épargné si longtemps que parce que l'attaque des militaires contre l'ordre féodal et les forces traditionnelles a mis du temps à se préciser et à s'imposer.

En d'autres termes, c'est précisément parce que c'était un des "remparts de l'ordre féodal et de la tradition" que cette institution s'est effondrée avec les féodaux, la Haute Aristocratie et les partisans de l'ordre traditionnel et non avec la Bourgeoisie "routière" dirigée par M. Aklilou.

Pour mieux comprendre les subtilités de cette situation, nous devons voir les grandes lignes des alliances instables et parfois singulières qui se sont faites et défaites tout au long de ces mois dramatiques. L'examen du déroulement des événements nous démontrera deux choses :

Premièrement, la chute du cabinet Aklilou a été le résultat d'une coalition singulière entre les forces féodales et les forces démocratiques sur le fond d'un vaste mouvement populaire à travers tout le pays.

Deuxièmement, la chute du cabinet Mekonen, la déposition de l'Empereur Haïlé Sélassié et la dissolution du parlement éthiopien sont les résultats de la décomposition de cette alliance et de la victoire des forces démocratiques sur les partisans de l'ordre féodal éthiopien. On ne peut pas comprendre le rôle du parlement éthiopien et les attitudes des diverses forces politiques envers cette institution sans avoir un tableau des événements qui ont secoué l'Empire éthiopien depuis le début de cette année. Par conséquent, il convient de relater rapidement ces événements avant d'aborder l'étude de l'institution parlementaire dans la phase finale de son déclin.

I/ RAPPEL DES EVENEMENTS

Sur le fond d'un vaste mouvement populaire sans précédent dans l'histoire de l'Ethiopie, diverses forces politiques ont pris le devant de la scène afin de récupérer ce mouvement et consolider leurs positions. Pour la commodité de l'exposé, on peut discerner deux périodes successives. La première période commence avec la chute du cabinet Aklilou et s'étend jusqu'au coup de force du 29 juin qui ouvre la voie à l'élimination de M. Mekonen. Cette période est marquée par l'alliance parfois orageuse de l'aristocratie libérale et des forces démocratiques et le parachèvement de la victoire sur la bourgeoisie bureaucratique dirigée par M. Aklilou. La deuxième période coïncide avec la victoire de l'aile

radicale de l'armée et la rupture de l'alliance entre l'aristocratie et les forces démocratiques qui s'est traduite par les attaques en règle lancées contre les forces traditionnelles. Cette période se termine avec la déposition de l'Empereur et la dissolution du parlement à l'aube du 12 septembre 1974. Ces événements émanent d'une conjoncture dominée par deux phénomènes importants :

Tout d'abord l'état de crise profond et généralisé dans lequel se débat l'Empire éthiopien en ce début de l'année 1974. Et ensuite l'exaspération de la vie politique éthiopienne et la profonde division des forces politiques qui briguent la succession de l'Empereur Haïlé Sélassié.

À l'aube de 1974, l'Empire d'Ethiopie fait face à la crise profonde de l'ordre féodal aggravée par le contexte général de crise de l'économie mondiale. Sur le plan intérieur, les formes de propriété de la terre et les méthodes de culture archaïques s'ajoutant à la sécheresse qui a touché plusieurs pays d'Afrique provoquent une des plus catastrophiques famines que le pays ait jamais connues. Par peur de s'exposer aux critiques de l'opposition et par souci de sauvegarder le prestige de l'Empereur Haïlé Sélassié devant l'opinion internationale, on préfère cacher l'ampleur de cette tragédie.

Par conséquent, l'aide insuffisante arrivant trop tard, on dénombre des dizaines de milliers de morts dans les provinces de Wollo et de Tegraï. L'opposition, surtout animée par les étudiants, commence à accuser le gouvernement d'avoir provoqué un génocide. La colère gagne toutes les couches de la population. En plus, la famine dans les campagnes s'est répercutée au niveau des zones urbaines par une hausse des prix générale et notamment des biens de consommation de base. De novembre 1973 à février 1974, les denrées alimentaires de première nécessité subissent une hausse d'environ 30 %.

Une hausse brutale de 50 % du prix de l'essence, une flambée des prix des produits importés : telles sont les retombées de la crise économique mondiale sur la vie économique du pays.

C'est à partir de ces problèmes quotidiens de survie et de subsistance que se dessine le mécontentement qui prend pour cible le cabinet de M. Aklilou.

Le 16 février, les chauffeurs de taxis d'Addis-Abéba font grève. Deux jours après, ce sont les enseignants qui déclenchent un mouvement de grève illimitée. C'est ainsi que la poussée des revendications sociales s'étend comme une traînée de poudre. A peine le gouvernement eut-il le temps de contenir les mouvements en cédant aux revendications des grévistes que l'armée commence à entrer en scène ouvertement avec ses revendications propres. En effet, le 25 février, la II^{ème} division de l'Armée Impériale, harcelée depuis plus de dix ans par les nationalistes érythréens, s'assure le contrôle de la ville d'Asmara et avance ses revendications. Selon un procédé devenu classique depuis, les soldats arrêtent leurs officiers supérieurs et les principaux notables de la ville tout en réaffirmant leur loyauté envers l'Empereur et la Nation.

Le 28 février, l'action coordonnée de toutes les unités de l'armée éthiopienne, dont les représentants négocient directement avec l'Empereur, précipite la chute du gouvernement Aklilu. La démission de ce gouvernement a été d'autant plus rapide qu'à la situation de crise généralisée dans laquelle se trouvait plongé l'Empire s'ajoutait une formidable coalition de forces qui lui étaient hostiles. Pour comprendre cette coalition, il faut faire une rétrospective de certains événements qui ont marqué la vie politique éthiopienne pendant les deux dernières années.

Depuis un certain temps déjà, les forces politiques au sein de la classe dirigeante éthiopienne se préparent à la succession de l'Empereur Haïlé Sélassié. Comme nous l'avons indiqué dans notre thèse, deux factions opposées manifestaient dans ce domaine une combativité exceptionnelle.

D'un côté, il y a les bureaucrates regroupés autour du pouvoir exécutif dirigé par M. Aklilou H. Wolde. Ce groupe, soutenu par une armée d'hommes instruits, s'était assuré au fil des années les postes clés de l'administration centrale et provinciale. Nous avons noté dans cette thèse que, trop sûr de sa force, cette faction avait multiplié les affrontements avec les forces traditionnelles et notamment avait provoqué la colère de celles-ci en proposant une réforme agraire (refusée par le parlement) qui a failli plonger le pays dans une guerre civile en 1969. Mais les réformes proposées par le pouvoir exécutif, quoique assez menaçantes pour les intérêts des forces féodales, n'étaient pas de nature à mobiliser le soutien des forces démocratiques. Comme nous l'avons remarqué dans notre étude, ces dernières étaient méfiantes à l'égard du pouvoir exécutif qui était trop compromis, à leurs yeux, avec les forces féodales. Il passait en effet pour un simple gérant moderne de la société traditionnelle éthiopienne. Les forces démocratiques, peu soucieuses de faire de détail, rejetaient les réformes limitées du pouvoir exécutif et cherchaient des solutions en dehors du système féodal et du gouvernement Aklilu lui-même.

La deuxième faction, dont le nouveau ministre est l'un des membres les plus représentatifs, est celle des milieux traditionnels puissants dirigée par le prince Asraté Kassa, président du conseil de la couronne. Cette faction dispose des assises très solides et regroupe tous les tenants de la vieille féodalité éthiopienne. Ecartée de l'exercice quotidien du pouvoir par la montée de la bureaucratie, mais décidée depuis quelques an-

nées à rétablir son hégémonie, elle attendait son moment en misant sur les technocrates libéraux issus de la haute aristocratie éthiopienne. Cette couche de technocrates instruits et très au fait des réalités socio-économiques du pays, constituait le lien entre les forces modernes et l'ordre ancien. Elle se distinguait surtout par son désir de sauvegarder l'essentiel de l'ordre traditionnel en procédant à quelques réformes mineures.

Cette lutte entre les deux factions devait faciliter l'assaut populaire contre le gouvernement de M. Aklilu. Etant hostile à celui-ci et espérant récupérer le mouvement une fois la bureaucratie évincée, la faction traditionnelle appuya discrètement et dans certains cas manipula directement les mouvements des forces armées.

L'Empereur Haïlé Sélassié, incapable désormais d'assurer son rôle d'arbitre, se voit obligé de céder à la pression conjurée des aristocrates, de l'armée et de la rue. Il "démissionne" le cabinet Aklilu. C'est donc cette coalition formidable des forces armées, de partisans de l'ordre traditionnel (y compris la hiérarchie de l'Eglise), des étudiants et des travailleurs qui a provoqué cette première démission de cabinet dans l'histoire éthiopienne.

Mais étant donné la nature de cette coalition pour le moins hétéroclite, les conflits ne tardent pas à éclater. Cette alliance n'avait même pas duré le temps nécessaire de consolider la victoire sur le gouvernement déchu. Les étudiants, les syndicats et une bonne fraction des forces armées exigent la démission immédiate de M. Mekonen, dès son accession au pouvoir, et son remplacement par un gouvernement issu d'élections populaires.

L'aristocratie, ayant mésestimé l'ampleur du mouvement, parvient difficilement à récupérer celui-ci. Installé au pouvoir à la faveur de la confusion provoquée par le vaste mouvement populaire, M. Mekonen essaie de stabiliser la situation en promettant les réformes réclamées par ses alliés encombrants. C'est ainsi que dès son arrivée au pouvoir, il promet l'instauration dans les plus brefs délais d'un régime démocratique et des réformes de structures profondes. Le 5 mars, l'Empereur Haïlé Sélassié lui-même, dans une allocution considérée comme "historique", cède aux pressions et promet une révision de la constitution permettant d'instaurer un régime de monarchie constitutionnelle.

Mais ces promesses ne parviennent pas à apaiser les esprits. Le mouvement ne fait que commencer et sa profondeur est bien décrite par un correspondant du journal "Le Monde" qui notait au lendemain de la chute de M. Aklilu :

"Rien n'est fini en Ethiopie. Bien au contraire. Depuis vendredi dernier, le pays paraît s'enfoncer dans une crise bizarre, profonde, dont on ne voit que les symptômes les plus voyants ... Au-delà des difficultés économiques et des mécontentements sociaux, la révolte de l'armée a soumis le vieil Empire à un extraordinaire électrochoc. Depuis une semaine, toutes les classes de la société, tous les esprits se réveillent en même temps vaguement hésitants au seuil d'une époque nouvelle. Un bouillonnement confus est perceptible dans toutes les parties de l'Empire qui donne l'impression de se réveiller d'un long engourdissement."

En effet, le pays entre désormais dans une phase d'agitation continue qui commence à secouer les structures féodales millénaires. Le palmarès de ce "mai 68 rampant" est impressionnant. C'est la première grève générale dans l'histoire de l'Ethiopie; ce sont les "petits prêtres" qui manifestent contre la hiérarchie de l'Eglise orthodoxe et qui menacent, eux aussi, de faire grève; ce sont les femmes qui descendent dans les rues d'Addis-Abéba pour exiger l'égalité des sexes; ce sont les mu-

sulmans qui défilent par milliers à travers les villes du pays pour réclamer la liberté religieuse et la laïcité de l'Etat; ce sont les paysans, sensibilisés par l'agitation estudiantine, qui manifestent au cri de "la terre à ceux qui la cultivent"; ce sont enfin les étudiants, l'armée et les intellectuels qui rejettent tout en bloc et réclament un régime démocratique.

Face à cette situation, l'aristocratie et les autres forces traditionnelles, divisées quant au contenu des réformes à effectuer, essaient de temporiser afin de consolider leurs positions sur le terrain. Les forces démocratiques, croyant peu à la capacité réformatrice des alliés aristocrates, et voyant dans ces tentatives de consolidation des menaces aux acquis du mouvement populaire, essaient de se débarrasser au plus vite du gouvernement Mekonen. C'est ainsi que seulement trois semaines après son installation, l'aile "radicale" de l'armée (les aviateurs de la base de Debre Zeite et quelques unités de parachutistes) tente un coup d'Etat contre le gouvernement dans la nuit du 25 au 26 mars. Les militaires "modérés" regroupés au sein d'un "comité des forces armées pour des solutions pacifiques des problèmes actuels" parviennent à déjouer le complot. Cette victoire a été facile parce que les militaires conservateurs, ayant eu le temps de localiser les foyers de radicalisme, avaient pu isoler ou arrêter des éléments radicaux. De plus, cette entreprise a été facilitée du fait que les modérés acceptèrent une bonne partie des revendications avancées par les militaires radicaux. En effet, le complot déjoué, le comité réclame "le jugement de tous les anciens ministres pour leurs responsabilités dans le génocide provoqué par la famine en Ethiopie, des garanties concernant la révision de la constitution et une réforme agraire totale et rapide".

Les objectifs ainsi déclarés, le comité militaire fait savoir qu'il entend "donner sa chance" au gouvernement de M. Mekonen pour tenter d'accomplir les réformes promises. Les militaires réclament donc un retour au calme et le maintien de l'ordre public. Le chef de file des modérés, le ministre de la défense, déclare le 1er avril à la radio nationale : "L'armée ne souhaite qu'une chose : la paix, l'ordre et le calme".

C'est dans ces conditions que survient, à la mi-avril, l'arrestation de tous les anciens ministres de M. Aklilu, dont la liberté de mouvement était considérée comme une menace à l'ordre public et à la sécurité nationale. De plus, ce durcissement se traduit par l'introduction de grèves, de manifestations, etc. La radio nationale annonce que les forces de l'ordre ont reçu l'autorisation de "tirer à vue sur les fauteurs de troubles" à travers tout le pays.

Mais malgré ce durcissement et sa position renforcée au sein de l'armée, le gouvernement Mekonen était harcelé de toutes parts. Les étudiants et toutes les forces progressistes restent sur leurs positions et demandent la démission du gouvernement et des réformes radicales et immédiates. Les parlementaires, irrités par les propositions de réforme agraire que le gouvernement aristocratique entend effectuer au détriment des nobles locaux, manifestent leur hostilité à l'égard du nouveau gouvernement. Tout en continuant à dénoncer les exactions et la corruption des anciens ministres et de quelques hommes du gouvernement actuel, ils encouragent l'agitation dans les villes provinciales visant à y démanteler le réseau bureaucratique installé par l'ancien gouvernement et à empêcher la consolidation et la stabilisation du gouvernement Mekonen.

Du côté du gouvernement, la réforme constitutionnelle promise traînait en longueur, la réforme agraire est au point mort, la législation

promise dans les trois mois, pour garantir les droits et le bien des travailleurs reste une pure déclaration d'intention. Trop de forces à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, hostiles au changement, empêchent tout pas en avant. Bref, rien de tangible n'est fait qui puisse désamorcer la crise profonde de la société éthiopienne. C'est l'impasse et la spirale infernale "agitation-répression".

En effet, à partir du mois d'avril, l'agitation gagne en profondeur. De violentes manifestations se déroulent en divers points de l'Empire. A Arba Mintch et à Jimma, comme à Goba et à Diredawa, la police tire sur la foule, faisant plusieurs morts. A Meki, ville située à 100 km au sud de la capitale, à la suite de distributions de tracts réclamant la réforme agraire, de véritables combats entre les paysans pauvres et les forces de l'ordre s'engagent et se soldent par des dizaines de morts.

Dans les villes, c'est plus ou moins le même scénario. La censure est renforcée, les arrestations se multiplient, la police tire contre les manifestants et l'armée brise les grèves et arrête les syndicalistes.

A la fin mai, c'est donc un climat de désarroi et de désorganisation totale qui prévaut dans le pays. Avec un gouvernement civil incapable de fonctionner, l'armée profondément divisée, une agitation qui gagne chaque jour en profondeur, la situation était explosive. L'affrontement était inévitable et des combats entre factions militaires font plusieurs morts à la base de Debre Zeite. Ainsi, le pays se trouve au bord de la guerre civile. Puis la provocation atteint son comble : certains éléments qui s'employaient à obtenir la libération des personnalités détenues organisent une manifestation publique destinée à faire pression sur les militaires.

Les radicaux, au sein de l'armée, trouvaient là le prétexte pour agir. Le 29 juin, ils occupent l'aéroport d'Addis-Abéba et les stations de

radio locales pour protester "contre les pressions exercées pour remettre en liberté les personnalités de l'ancien régime placées en détention". Sur cette lancée, rendue possible par la victoire des forces radicales au sein de l'armée, commence l'assaut contre les forces traditionnelles qui devait logiquement aboutir à la déposition de l'Empereur Haïlé Sélassié en septembre 1974.

Le Ras Asrate Karsa, président du conseil de la couronne et un des plus puissants féodaux de l'Empire est arrêté le même jour avec plusieurs hauts dignitaires des milieux traditionnels. L'armée, adoptant une technique prudente, entreprit de démanteler les bastions des forces traditionnelles. Ce fut d'abord la hiérarchie militaire elle-même et les officiers supérieurs très liés à la couronne et aux grandes familles qui fut décapitée et les vieux généraux de l'Empereur furent envoyés en prison. Puis les familiers du palais impérial, les vieux compagnons d'armes de l'Empereur, prirent le chemin de la IVème division transformée en prison. Partout, le chef d'accusation auquel doivent répondre les ministres, les généraux, les fonctionnaires de la cour et les juges est le même : la corruption.

L'Empereur Haïlé Sélassié, qui a dû accepter toutes les demandes des militaires et le démantèlement graduel des bases de son propre pouvoir, voit ainsi sa capacité de manoeuvre très réduite. Aux termes de ces opérations, le comité militaire fera le vide autour du souverain, accentuant ainsi la vulnérabilité de ses positions et ouvrant directement la voie à sa déposition.

Encore une fois, c'est la tactique prudente et le "grignotage" très lent. Après avoir fait le vide autour de lui, on commence à s'attaquer à l'Empereur lui-même. On supprime, pour "des raisons d'économie",

des organes directs du pouvoir impérial. C'est ainsi que le 16 avril intervient la dissolution du conseil de la couronne, de l'état-major particulier de l'Empereur et de son Chilot ou cour impériale. Quelques jours plus tard, toujours pour des raisons "d'économie", "on rend au peuple" les quinze palais de l'Empereur qui deviennent désormais propriété de la nation. Si au début de la crise, et pas plus tard que le mois de juillet, on s'en tenait à la fiction selon laquelle le souverain n'était pas personnellement responsable des malversations et de la corruption de ses ministres et collaborateurs, on assiste maintenant à des attaques en règle contre la personne de l'Empereur et on conteste l'origine de sa fortune.

À la fin août, des affiches hostiles à l'Empereur et invoquant sa responsabilité directe dans la famine apparaissent sur les murs d'Addis-Abéba. D'autre part, les journaux dénoncent comme "un scandale national" les opérations commerciales et douteuses de l'Empereur en publiant les comptes des entreprises appartenant à celui-ci. On assiste désormais à une exploitation habile de la radio et de la télévision nationales qui révèlent quotidiennement un nouveau scandale qui discrédite un peu plus la famille impériale et l'Empereur lui-même. Devant la montée de l'hostilité de la population ainsi sensibilisée, les militaires laissent entendre que des "sanctions" pourraient être prises contre le souverain.

C'est à la suite de ces révélations et après sept mois de "grignotage" que l'armée a déposé l'Empereur Haïlé Sélassié, le 12 septembre 1974, au lendemain du nouvel an éthiopien, par un décret signé par l'administration militaire provisoire.

Parmi les diverses mesures prises par ce décret n° 1 de 1967 (calendrier éthiopien) figure la dissolution du parlement éthiopien dont l'existence est jugée "incompatible avec les objectifs du mot d'ordre ré-

volutionnaire : "Ethiopie d'abord". Mais avant d'en arriver là, le parlement avait joué un rôle important, quoique très ambigu, dans les événements dramatiques qui se sont déroulés dans le pays.

II/ LE PARLEMENT DANS LES TUMULTES

Etant donné la place qu'occupait le parlement sur l'échiquier politique éthiopien et la nature des coalitions qui se sont succédées au cours des mois dramatiques qu'a vécu le pays, le rôle de cette institution et l'attitude des diverses forces engagées dans la lutte ne manquait pas d'équivoque.

Pendant les premières semaines, les nécessités de la consolidation des victoires obtenues sur le gouvernement Aklilu et surtout le désir du démantèlement du réseau bureaucratique que celui-ci a mis aux postes clés de l'administration provinciale dictaient l'orientation des travaux parlementaires. C'est ainsi que le parlement était souvent amené à dénoncer violemment la corruption des anciens ministres et de leurs agents provinciaux. Ce travail de dénonciation et de démantèlement étant déjà pris en charge par la population elle-même, longtemps soumise aux abus de l'administration, le parlement ne faisait en fait que se laisser emporter par le courant populaire. C'est ainsi que pendant les journées les plus dramatiques, le parlement se trouvait à l'avant-scène du combat pour la démocratie et les libertés publiques.

Sur cette lancée, les parlementaires commençaient à marquer leur hostilité aux méthodes autoritaires du nouveau gouvernement et encourageaient partout dans le pays l'agitation qui empêchait la consolidation du

pouvoir de M. Mekonen. Mais cette hostilité envers ce dernier cachait mal les inquiétudes des parlementaires provoquées par le Livre Blanc, indiquant les intentions gouvernementales surtout en ce qui concerne la réforme agraire. Ce double visage du parlement, c'est-à-dire ses combats pour les libertés et son soutien à la lutte des populations d'une part et son hostilité envers la réforme agraire d'autre part s'est traduit par deux attitudes des forces démocratiques à l'égard de cette institution.

La première attitude, c'est une adhésion spontanée de ces forces à l'idée d'un régime parlementaire. Mais le passé des parlementaires éthiopiens et leurs attitudes peu favorables aux projets de réforme agraire ne tardera pas à attirer sur eux l'hostilité des forces démocratiques et aboutira à la dissolution du Parlement en septembre. Mais avant d'examiner le comportement des forces démocratiques, nous tâcherons de donner un aperçu des activités parlementaires pendant les mois dramatiques qui ont précédé sa dissolution.

A/ LE ROLE DU PARLEMENT

La dénonciation du cabinet de M. Aklilu avait commencé quelques jours avant les événements de février. En effet, à la faveur du mécontentement populaire, la haute aristocratie commença à discréditer le gouvernement. Les parlementaires, qui étaient jusque là tenus à l'écart des secrets gouvernementaux, commencèrent à recevoir des informations précises et embarrassantes pour le pouvoir.

Mais la campagne de dénonciation prendra des proportions énormes après la chute du gouvernement. En plus de la corruption généralisée qui

sévissait dans l'administration, les députés dénoncèrent l'attitude irresponsable du pouvoir déchu face à la famine dans le Wollo et le Tigrāi. Les députés représentant ces provinces déclarèrent au quotidien "Ethiopian Herald" que plus de 250.000 personnes y ont péri de la faim par la faute du gouvernement Aklilu. L'un d'eux, un député du Wollo, déclara que le gouvernement avait été saisi par lui et vingt-cinq de ses collègues, mais qu'ils s'étaient heurtés chaque fois à une fin de non-recevoir. Après avoir attaqué "la corruption de tout le système administratif" qui a plongé le pays dans une crise sans précédent, ces députés faisaient savoir qu'ils entendaient continuer leur dénonciation en déclarant que "... le gouvernement faisait preuve d'une négligence et d'une inhumanité qui doivent être révélées à la face du monde".

Les parlementaires n'en sont pas restés là. Devant la liberté d'action dont jouissaient encore les membres de l'ancien gouvernement, ils adoptèrent à l'unanimité une résolution demandant l'arrestation des anciens ministres, estimant que leur liberté de mouvement était nuisible à la sécurité de la nation.

Mais l'attaque contre le gouvernement déchu ne fait pas oublier aux parlementaires la tâche qui consistait à démanteler le réseau administratif installé par lui dans les provinces. La tâche d'écarter les hommes de l'ancien gouvernement des postes clés de l'administration provinciale était dès le début entreprise avec vigueur. Le 2 avril, le gouvernement Mekonen était saisi d'une demande de remplacement de tous les gouverneurs des provinces qui étaient déclarés "inhumains et irresponsables". Les députés, pour la plupart des notables locaux ou du moins des représentants de ceux-ci, supportaient toujours très mal la tutelle du pouvoir central. Cette attaque lancée contre les gouverneurs et les autres agents du pou-

voir exécutif dans les provinces était d'autant plus violente que ces hommes, parachutés par le pouvoir, étaient souvent originaires d'autres régions du pays et notamment du pays Amhara. C'est à cet aspect du problème que les députés provinciaux faisaient allusion dans une séance très agitée (le 3 avril) lorsqu'ils dénoncèrent ces hommes comme des "colonialistes".

En tout cas, on peut avoir une idée des séances très chargées et du contenu des débats de l'Assemblée Nationale, si l'on se réfère à la séance du 5 avril, jour où, selon la presse locale, "... le parlement terminera ses débats-marathon sur les injustices commises partout dans le pays".

Plusieurs députés montèrent à la tribune pour dénoncer les atrocités commises par l'ancien gouvernement. Les députés de la province de Balé invoquaient les malheurs des paysans de cette province qui ont été non seulement victimes des expulsions en masse, mais aussi de répressions féroces à la suite de protestations contre ces mesures.

Les représentants de Gojame rappelèrent la répression de 1969 qui a sévi dans cette province et qui a coûté la vie à plusieurs personnes qui avaient "osé demander justice". L'état d'urgence déclaré en Erythrée depuis 1970 et les massacres des populations sans discrimination qui se sont abattus sur la région depuis quelques années étaient dénoncés par les députés érythréens. Ces derniers demandèrent ensuite la levée de l'état d'urgence et la création d'une Commission Parlementaire composée de représentants des quatorze provinces pour étudier le problème érythréen. Les députés de la province de Béguémdir se sont élevés à leur tour contre l'arbitraire de l'administration provinciale et la répression dont fait l'objet la population de cette région. Invoquant les incidents tragiques du 2 avril qui avaient fait six morts, les députés dénoncèrent la complicité du pouvoir central et de la presse gouvernementale qui a passé sous silence les événements de Gondar.

Mais cette attitude de dénonciation effectuée par les parlementaires, bien que motivée par des conflits d'intérêts entre diverses couches de la classe politique éthiopienne, était aussi déterminée par le vaste mouvement de revendication à travers tout le pays. Le parlement se voulait le porte-parole de ces mouvements sur le plan national.

En effet, l'attitude du parlement s'est définie dans un contexte où le combat pour la démocratie était partout à l'ordre du jour. La nécessité d'un régime parlementaire et la révision de la constitution dans ce sens étaient désormais admises par toute l'opinion. Il était donc tout à fait normal que les parlementaires tentent dans la mesure du possible de se montrer aptes au nouveau rôle de l'institution parlementaire. Ce souci de l'"image de marque", accouplé avec celui du démantèlement du réseau administratif provincial mis sur pied par le gouvernement Aklilu et une hostilité de plus en plus claire à l'égard du gouvernement Mekonen et son projet de réforme agraire, amena le parlement à jouer un rôle important dans la défense des libertés publiques que les gouvernements successifs tendaient à étouffer.

À première vue, l'attitude du parlement apparaît comme contradictoire dans la mesure où il combat les réformes proposées et se bat aussi pour le respect des droits démocratiques. Mais tout s'explique par le souci des parlementaires de gagner du temps face à un projet de réforme que la haute aristocratie se proposait de faire sur le dos des notables locaux. Si dans ces conditions le gouvernement réclamait l'ordre et le retour au calme pour mieux procéder à la réalisation de son programme, les parlementaires, eux, cherchaient à empêcher toute consolidation du gouvernement et à cette fin encourageaient l'agitation dans divers points de l'Empire. D'où, encore une fois, une alliance étrange entre les parlementaires et les

forces démocratiques contre le gouvernement de M. Mekonen, trop réformateur pour les uns et pas assez pour les autres.

En effet, les parlementaires redoutèrent le projet de réforme agraire dont les grandes lignes sont annoncées par un "Livre Blanc" du gouvernement Mekonen. Les points essentiels de ce projet, du moins en ce qui concerne le problème agraire, étaient les suivants : premièrement, le gouvernement tâchera de faire voter la loi sur la réforme agraire déposée au parlement depuis quelques années déjà; deuxièmement, on y introduira une provision considérée comme révolutionnaire, instituant une "limitation" d'étendue de terre possédée par les individus :

"Les tenures excédant ce qui est considéré comme une limite raisonnable de la capacité du propriétaire à participer au développement seront reprises par le gouvernement et redistribuées à ceux qui doivent gagner leur vie par le travail de la terre."

Ce projet, qui, en apparence, limitait l'étendue de propriété dont dispose un individu, était en effet un moyen très sûr de perpétuer les intérêts de la haute aristocratie. En effet, limiter l'étendue de la propriété suivant la capacité qu'a un individu d'exploiter la terre favorisera ceux qui ont les moyens d'investir dans l'agriculture mécanisée. Ces mesures étaient donc destinées à favoriser la haute aristocratie qui dispose à la fois de vastes étendues de terres et des capitaux nécessaires pour l'exploitation de ces propriétés. En principe, l'application de ces mesures peut accroître l'étendue de terre cultivée et donc la production agricole, soit en obligeant les féodaux à exploiter leur propriété soit en la confisquant et en la rendant aux paysans prêts à y travailler. Les notables locaux, disposant de vastes étendues de terres non cultivées mais aussi mal préparés à se transformer en "capitalistes" et en tout cas disposant de peu de fonds pour s'engager sur cette voie, voyaient dans ce pro-

jet une entreprise destinée à faire la réforme agraire sur leur dos. Ils voyaient à l'horizon l'expropriation d'une fraction importante de leur propriété qu'ils ont l'habitude de laisser inexploitée. Par contre, les aristocrates n'avaient rien à craindre. Les richesses qu'ils détenaient et leur accès facile aux crédits bancaires leur permettaient de retenir leur propriété et même de l'accroître.

Donc ce projet, même s'il tendait à accentuer, à long terme, la polarisation de la société éthiopienne en instaurant un système de "latifundia" dans les campagnes, avait pour résultat immédiat l'expropriation des notables locaux au bénéfice des paysans présumés capables d'exploiter des lopins de terre ainsi distribués. Les forces démocratiques essayèrent d'attirer l'attention sur les dangers à long terme de ce projet et les notables redoutèrent ses implications immédiates. Mais pour dangereux qu'il fût pour les intérêts des notables, ce projet ne manquait pas d'avoir un effet démagogique auprès d'une fraction importante de la population.

Les parlementaires étaient dès lors placés dans une position pour le moins délicate. Le principe de réforme agraire étant désormais admis par tous, ils ne pouvaient pas s'attaquer de front au projet gouvernemental. Soucieux d'éviter une réforme qui se ferait sur le dos des notables locaux mais n'ayant rien de cohérent à proposer, du moins pour le moment, les parlementaires cherchaient à gagner du temps. Les deux tactiques à suivre étaient donc claires : tout d'abord, le parlement éthiopien refusa purement et simplement toute discussion et prise de position sur le projet gouvernemental. Les parlementaires cherchèrent ensuite à accroître l'instabilité du gouvernement et à empêcher sa consolidation, afin de barrer la route à la réalisation du projet.

Le refus de discussion et de toute prise de position sur le projet de réforme s'est manifesté d'une façon violente quelques jours après la publication du "Livre Blanc" du gouvernement Mekonen.

En effet, le 9 avril, le Premier Ministre s'adressa à une session mixte du Sénat et de l'Assemblée Nationale pour s'expliquer au sujet du Livre Blanc rendu public par son gouvernement. Mais cette tentative se solda par un fiasco total à la suite des incidents très graves survenus au Parlement. Des scènes indescriptibles de désordre, des cris hostiles et blessants pour la personne du Premier Ministre et même des menaces physiques dirigées contre lui obligèrent ce dernier à abandonner ses tentatives. Les parlementaires insistaient sur le fait qu'ils avaient besoin d'un temps de réflexion pour "étudier toutes les implications des mesures prévues par le Livre Blanc". Quelques sénateurs ayant imposé l'idée de la création d'un Comité de sept parlementaires pour préparer des questions à poser au Premier Ministre, son intervention était reportée à une date ultérieure. Un mois après ces événements, le Premier Ministre est venu au Parlement pour répondre aux trente questions écrites ainsi préparées par le "Comité des Sept". Mais ces questions écrites étant pour l'essentiel concentrées sur les problèmes de la corruption, de la famine et de la répression dans les provinces, les débats sur la politique générale et la réforme agraire furent soigneusement évités.

Un deuxième volet de la tactique parlementaire consistait à gagner du temps en empêchant la consolidation du pouvoir de M. Mekonen. Dans un contexte d'agitation généralisée dans les villes et les campagnes éthiopiennes, cette attitude anti-gouvernementale était non seulement facile à tenir mais se révélait aussi payante pour l'"image de marque" de l'institution parlementaire. Le gouvernement de M. Mekonen embarrassait les parle-

mentaires par ses projets de réforme agraire que ces derniers ne pouvaient pas ouvertement rejeter. Mais, ne voulant pas rester sur la défensive, ils ripostèrent en combattant aux côtés de la population contre les tentatives de normalisation du pouvoir. C'est dans ces conditions que le Parlement s'était rangé du côté des forces démocratiques et contre le Gouvernement pendant les quatre mois qui ont précédé sa dissolution.

C'est ainsi que M. A. Alemayehu, sénateur libéral, déposa au Parlement un projet de loi sur les libertés publiques et notamment sur la liberté d'expression, longtemps étouffée dans l'Empire du Roi des Rois. Ce projet, dont les détails étaient laissés aux soins d'un comité parlementaire, était véritablement révolutionnaire non seulement par l'étendue des droits qui sont reconnus aux citoyens mais aussi par le sérieux de la garantie qu'il essaie de prévoir quant au respect de ces droits fondamentaux.

Mais tout en préparant l'avenir, le Parlement éthiopien dénonça les brutalités policières et les violations des libertés des citoyens qui continuèrent dans diverses parties du pays. A la suite d'une série d'événements graves et de heurts violents entre manifestants et forces de l'ordre dans les villes provinciales de Gondar, Jimma, Goba, etc., les parlementaires condamnèrent l'attitude du gouvernement en relevant "la contradiction flagrante entre la liberté donnée maintenant au peuple d'exprimer ses doléances et les ordres donnés aux forces de l'ordre de tirer dans tout le pays sur des manifestants pacifiques". Les députés n'en étaient pas restés à ces condamnations, ils exigeaient le châtement des responsables de ces répressions et leur remplacement par des hommes acceptables pour la population de chaque région.

Comme il fallait s'y attendre, cette attitude des parlementaires ne manqua pas de provoquer de graves conflits entre le Parlement et le pou-

voir exécutif. En effet, les journaux gouvernementaux commencèrent à ridiculiser cette "Tour de Babel" qu'est devenu le Parlement éthiopien et les "scènes de marché" qui se produisaient à chaque séance parlementaire. Les parlementaires ripostèrent en accusant les "mass media" aux mains de l'exécutif d'être à la solde de ce dernier et de dénigrer systématiquement tous ceux qui élevaient la voix contre lui. Devant une campagne anti-parlementaire répandue sans relâche par le pouvoir exécutif et des polémiques très vives échangées entre le ministre de l'Information et les parlementaires, ces derniers déclarèrent dans un communiqué publié le 25 avril, que le Parlement...

"... ne se soustrairait pas à son devoir d'exposer les crimes des agents du gouvernement passé et présent et de faire en sorte qu'ils soient portés devant la justice malgré la vaine campagne qui est lancée contre lui par la presse, la radio et la télévision. Les parlementaires supporteraient tous les sacrifices inhérents à l'exécution convenable de leurs tâches attendue d'un membre du Parlement."

Cette dénonciation de la répression continua même après la chute de M. Mekonen. C'est ainsi que dans un acte sans précédent dans l'histoire du Parlement éthiopien, vingt-trois députés de l'Erythrée donnèrent leur démission collective le 16 août 1974, pour dénoncer le massacre de plusieurs dizaines de civils à Hom-Haguer, aux confins érythro-soudanais.

Mais toutes ces actions des parlementaires éthiopiens, leur combat contre la corruption et les soutiens qu'ils accordaient aux populations en lutte contre les tentatives de normalisation de M. Mekonen n'ont pas pu masquer le véritable visage de cette institution dans son ensemble. L'aile radicale de l'armée qui s'est emparée du Pouvoir à la suite des événements de juillet ne s'était pas en tout cas trompée d'après ces apparences. En s'attaquant au Parlement en même temps que l'Empereur, elle entendait ouvrir la voie aux réformes profondes en écartant de la scène politique les

derniers obstacles et les remparts de l'ordre traditionnel. Mais avant d'en venir à la dissolution du Parlement en septembre 1974, les forces démocratiques manifestaient des attitudes pour le moins ambiguës à l'égard de cette institution.

B/ L'ATTITUDE DES FORCES DEMOCRATIQUES

Un des aspects, et non le moindre, du réveil du peuple éthiopien est l'irruption sur la scène politique du pays de forces démocratiques nouvelles et le combat acharné pour les libertés publiques. Aussi, dans ce pays où les moeurs politiques ignoraient les jeux de la démocratie et où les libertés élémentaires étaient depuis longtemps étouffées, les revendications démocratiques allaient de soi. C'est ainsi que dès l'ouverture de la crise et la démission du gouvernement Aklilu, les étudiants descendirent dans la rue pour réclamer des élections libres et un "gouvernement populaire".

Dans ces conditions, l'institution parlementaire était évidemment l'un des bénéficiaires de cet élan spontané vers un régime démocratique. D'où une attitude très favorable de toutes les forces sur l'avant-scène politique à l'égard du parlement. Mais si cette unanimité spontanée caractérisait l'attitude de tous envers l'institution parlementaire, qu'on identifie volontiers au régime démocratique, on ne manquait pas d'émettre des réserves sérieuses à l'égard des parlementaires éthiopiens. Car une fois les premières semaines de crise révolues, l'adhésion spontanée aux idées du régime libéral parlementaire devenait incompatible avec le maintien en fonction de parlementaires éthiopiens dont l'assise sociologique et les activités passées n'avaient rien de démocratique. D'où une attitude apparemment

contradictoire qui consiste à revendiquer un régime parlementaire tout en combattant les élus du peuple "qui ne sont pas au service de la nation mais des aristocrates au pouvoir".

En ce qui concerne le combat pour un régime parlementaire, le ton est donné par les manifestants étudiants et une fraction de l'armée dès la démission de M. Aklilu en février 1974. En effet, la nomination de M. Mekonen au poste de Premier Ministre, comme cela se faisait dans la période précédente, n'était pas une mesure de nature à apaiser les esprits. De toutes parts on exige la démission du nouveau gouvernement. S'il est vrai que certains étaient hostiles à la personne même de M. Mekonen, la majorité de l'opposition à ce cabinet venait des forces démocratiques qui posaient le problème sur le plan des principes. Ces forces demandaient "la démission immédiate" du gouvernement, estimant que tout pouvoir devait désormais être issu des élections libres et non de la volonté impériale. C'est pour cette raison de principe que le gouvernement de M. Mekonen n'a jamais été admis comme "légitime" par les étudiants, les syndicats, les associations des enseignants et une fraction radicale au sein des forces armées. C'est devant cette opposition acharnée que l'Empereur Haïlé Sélassié annonça une réforme de la constitution et que le cabinet de M. Mekonen se déclara "gouvernement provisoire" jusqu'à ce qu'un gouvernement élu conformément à la nouvelle constitution soit mis sur pied.

En tout cas, les idées démocratiques d'élections libres et de gouvernement parlementaire ayant gagné les esprits, la révision de la constitution devrait aller dans ce sens. L'Empereur Haïlé Sélassié, dans une déclaration considérée comme "historique" se résigna à cette idée de souveraineté populaire en annonçant dans une conférence de presse en mars 1974 que "les demandes et les désirs de notre peuple dicteront à l'avenir l'attitude du monarque éthiopien".

La monarchie de droit divin se voyant désormais obligée de se justifier devant un assaut sans précédent des forces démocratiques, l'Empereur insista, dans sa déclaration, sur le rôle unificateur de la monarchie en disant que "la monarchie est une institution de gouvernement. Elle a été la force d'unification de la nation et elle continuera ainsi". Cette admission du principe d'une monarchie constitutionnelle nécessitera évidemment une révision de la constitution qui devra se faire "en fonction d'une meilleure efficacité et d'une plus grande participation de notre peuple au développement du pays".

En d'autres termes, la révision de la constitution devrait tâcher, selon les propos tenus par le Premier Ministre devant la conférence constitutionnelle, "de clarifier la répartition des pouvoirs, de poser le principe de la responsabilité du gouvernement devant le parlement, de garantir au peuple éthiopien plus de droits et plus de libertés, et de préserver les richesses et le patrimoine du pays".

L'institution parlementaire était donc la première bénéficiaire de cette vague de libéralisme qui soufflait sur l'empire millénaire d'Ethiopie. Le projet de constitution rendu public le 6 août prévoyait, en effet, un Premier Ministre responsable devant le parlement et autorisait la création de partis politiques en Ethiopie. La scène semble être prête pour l'instauration d'un régime parlementaire à la "britannique", et les mesures prises par les militaires depuis cette date ne signifient pas du tout l'abandon de l'idée de monarchie constitutionnelle et de régime parlementaire libéral.

En effet, la déposition de l'Empereur Haïlé Sélassié n'était nullement présentée comme une mesure visant l'institution monarchique. Au contraire, ce qui était vraiment visé, c'était la personne de l'Empereur qui

"a porté atteinte à l'autorité, à la dignité et à l'honneur du trône à des fins personnelles".

Même si, comme l'indiquait un journaliste du "Monde", "il fallait la dialectique des intellectuels éthiopiens pour expliquer qu'il n'y avait là qu'une contradiction apparente, la personne étant distincte de la fonction"; les militaires tenaient à faire cette distinction capitale. C'est donc pour affirmer cette idée que le décret portant déposition de l'Empereur prévoyait en même temps l'accession au trône d'Ethiopie du prince héritier Assefa Wossen. Mais on prenait soin de préciser dans ce même décret que "le roi sera un personnage honorifique et n'aura aucun pouvoir sur l'administration et la politique du pays".

La dissolution du parlement et l'hostilité manifestée à l'égard des parlementaires suivaient également la même sorte de raisonnement. Le parlement est dissout non pas parce que l'on rejette un régime parlementaire mais simplement parce que "le système parlementaire actuel n'est pas démocratique" et que l'existence de ce parlement est incompatible avec les objectifs du mot d'ordre révolutionnaire "Ethiopie d'abord".

En effet, les militaires étaient conscients de l'attitude des députés face aux projets de réforme agraire, inscrits depuis longtemps en tête des revendications de toutes les forces démocratiques du pays. Le fait que ces parlementaires, représentant des "aristocrates", étaient incapables "de légiférer sur des problèmes nationaux fondamentaux comme la réforme agraire" et qu'ils ont voté des lois "favorisant leurs intérêts" militait en faveur de la dissolution du parlement. En procédant à cet acte, les militaires voulaient écarter de la scène politique éthiopienne les derniers défenseurs de l'ordre traditionnel et avoir les mains libres pour effectuer les réformes nécessaires. Ils voulaient aussi préparer la voie pour des

élections, qu'on espère libres et démocratiques, et d'où sortiront "des représentants véritables qui serviront les intérêts du peuple".

ANNEXE

Elections libres, partis politiques, gouvernement responsable devant le parlement élu au suffrage universel, le tout coiffé par une monarchie constitutionnelle à la britannique, c'est bien vers un régime parlementaire libéral que les nouveaux maîtres de l'Ethiopie semblent vouloir acheminer ce pays à tradition féodale millénaire. Aussi, avec quinze ans de retard sur le reste de l'Afrique, l'Ethiopie cherchant sa voie au seuil d'une ère nouvelle, hésite devant les tentations ... et les illusions du parlementarisme libéral. Après avoir essayé de démontrer tout au long de notre étude les difficultés de ce type de régime dans les conditions africaines de cette deuxième moitié du XXème siècle, nous n'hésiterons pas à émettre des réserves quant aux projets libéraux des militaires éthiopiens. Ces tentatives, bien que très compréhensibles de la part d'un peuple qui sort à peine d'une longue période d'oppression féodale, se révéleront illusoire comme partout dans les autres pays d'Afrique. Mais ceci n'est pas un rejet de la démocratie. Au contraire, le peuple éthiopien, désormais maître de son destin, devra seulement faire l'apprentissage dur et pénible d'autres formes de régime démocratique, plus aptes à répondre à ses besoins de progrès social et économique et aux impératifs de sa participation à la vie politique nationale.

L'existence de ce parlement est incompatible avec les objectifs du mot d'ordre révolutionnaire "Ethiopie d'abord".

Il en va de même de la constitution révisée de 1931 qui a été rédigée afin d'assurer à l'empereur des pouvoirs absolus. La façade démocratique de cette constitution était destinée à l'opinion publique internationale. Cette constitution n'avait pas été conçue pour le peuple

A N N E X E

Le système féodal a montré sa puissance dans la gestion des affaires du pays, conduisant au chaos économique, politique et social.

Texte intégral de la proclamation qui a annoncé,
le jeudi matin, 12 septembre,
la déposition de l'Empereur Haïlé Sélassié :

Il y a lieu de constater que le régime monarchique, établi pendant une administration provisoire pendant la période transitoire pour le progrès du pays et la sécurité du peuple.

"Bien que le peuple ait, de bonne foi, considéré le trône comme le symbole de l'unité, Haïlé Sélassié Ier a porté atteinte à l'autorité, à la dignité et à l'honneur du trône à des fins personnelles.

Il en résulte qu'il a entraîné le pays dans la misère et la décadence. De plus, âgé aujourd'hui de quatre-vingt-deux ans, le monarque ne pouvait plus supporter les responsabilités de sa charge.

Le système parlementaire actuel n'est pas démocratique. Les députés étaient, jusqu'ici, non pas au service de la nation, mais des aristocrates au pouvoir. Cela a empêché les parlementaires de légiférer sur des problèmes nationaux fondamentaux comme la réforme agraire, et ils ont voté des lois favorisant leurs intérêts, aggravant la misère du peuple. L'existence de ce parlement est incompatible avec les objectifs du mot d'ordre révolutionnaire "Ethiopie d'abord".

Il en va de même avec la constitution remaniée de 1955 qui a été rédigée afin d'assurer à l'Empereur des pouvoirs absolus. La façade démocratique de cette constitution était destinée à l'opinion publique internationale. Cette constitution n'avait pas été conçue pour le peuple mais

pour l'Empereur. La constitution de 1955 est, en conséquence, fondamentalement opposée au mouvement populaire actuel, orienté vers des réformes économiques, politiques et sociales.

Le système féodal a montré sa nuisance dans la gestion des affaires du pays, conduisant au chaos économique, politique et social.

En conséquence, la proclamation suivante a été promulguée, établissant une administration provisoire pendant la période transitoire pour le progrès du pays et la sécurité du peuple.

Sa Majesté Impériale Haïlé Sélassié Ier est déposée à compter du 12 septembre.

Le prince héritier Merid Azmatch Asfa Wossen assurera les fonctions de roi d'Ethiopie.

La cérémonie du couronnement aura lieu dès le retour du prince héritier.

Le roi sera un personnage honorifique et n'aura aucune autorité sur l'administration et la politique du pays.

Le parlement éthiopien, sénat et chambre des députés sont dissous jusqu'à l'élection par le peuple démocratiquement de représentants véritables qui serviront les intérêts du peuple.

La constitution de 1955 est suspendue. Un nouveau projet de constitution, réclamé d'urgence par le comité militaire, sera promulgué après que des amendements reflétant la nouvelle philosophie sociale, politique et économique du pays auront été ajoutés au projet actuel.

Le comité militaire assumera les pouvoirs du gouvernement et dirigera le pays jusqu'à ce que le peuple élise des représentants légaux, que la nouvelle constitution soit adoptée et qu'un gouvernement définitif ait été formé.

Tous les tribunaux du pays continuent à fonctionner normalement.

Il est interdit, pendant la durée d'application des mesures provisoires, proclamées aujourd'hui, de s'opposer aux objectifs de la philosophie "Ethiopie d'abord", de faire grève, de prendre part à des manifestations ou réunions publiques non autorisées ou de se livrer à tout acte de nature à perturber l'ordre public.

Un tribunal militaire spécial sera constitué pour juger ceux qui contreviennent aux ordres du comité et également pour juger les anciens et actuels membres du gouvernement qui pourraient être inculpés de corruption et de trafic d'influence. Les jugements de ce tribunal seront sans appel.

Toutes les lois existantes qui ne sont pas incompatibles avec la révolution demeurent en vigueur.

Cette proclamation entre en vigueur le 12 septembre 1974."

Signé : Le Comité des Forces Armées,
de la Police
et de l'Armée Territoriale.

B I B L I O G R A P H I E

I - OUVRAGES GENERAUX ET ARTICLES

A/ OUVRAGES GENERAUX

- BARBES : Les classes sociales en Afrique - Paris 1964
- BENOIT Y. : Idéologies des indépendances africaines - Paris 1971
- BUCHMAN J. : L'Afrique Noire indépendante - Paris 1966
- CHENDERNAGOR : Un parlement pour quoi faire - Collection "Idées" Paris 1967
- DECHAMPS H. : Les institutions politiques de l'Afrique Noire -
Collection "Que Sais-Je ?" Paris 1965
- DUVERGER M. : Droit constitutionnel et institutions politiques -
Collection Thémis ; Paris 1972
- FIRST R. : The barrel of a gun The military coups in Africa - Penguin
African Library, Middlesex 1971
- FORTS & PROCHARD : Systèmes politiques africains - Paris 1964
- GONIDEC P. F. : Les systèmes politiques africains - Paris 1971
- GONIDEC P. F. : Les institutions et la vie politique des pays sous-
développés - Cours de D. E. S. , Paris 1967
- GONIDEC P. F. : Les droits africains : évolution et source - Paris
- GONIDEC P. F. : L'Etat africain - Paris
- LAUTIER M. : L'Afrique déchirée : les régimes militaires et technocratiques
en Afrique - Paris 19..
- LLOYD P. C. : Africa in social change - Penguin African library -
Middlesex 1970
- MABILEAU A. & MEYNAT J : Décolonisation et régime politique en Afrique -
Paris 1967
- MAIR L. : Primitive governments - Penguin books, London 1962

- MAQUET J. J. : Pouvoir et société en Afrique - Paris 1967
- MEISTER A. : L'Afrique peut elle partir : changement social et développement en Afrique de l'Est - Paris 1966
- SY S. : Recherches sur l'exercice du pouvoir politique en Afrique - Paris 1970
- TRAORE D. : Les forces politiques en Afrique - Paris 1966
- ZEIGLER H. : Sociologie de la nouvelle Afrique - Paris 1967
- ZEIGLER H. : Le pouvoir africain - Paris 1971.

B/ ARTICLES

- DIOP A. : Formes traditionnelles de gouvernement en Afrique - Présence africaine vol. XXIII, déc. 1958-Jan 1959
- GANDOLFI A. : Essai sur le système gouvernemental des nouveaux Etats africains d'expression française - Revue juridique et politique d'outremer XV 3, 1961
- GONIDEC : Traditionnalisme et modernisme en matière d'institution publique - Revue juridique et politique n° 1, 1966
- KRISMNA A. : Developments and legislation in Ethiopia - Ethiopia Observer, vol. X n° 4 - Présence africaine n° 63, 1967
- LEWIS H. S. : The origin of African states - cahiers d'études africaines 2 (6) 1961
- LOMBARD : Une hypothèse sur les féodalités africaines : régime traditionnel et philosophie de pouvoir - Cahiers d'études
- MAQUET J. J. : Une hypothèse sur les féodalités africaines - Cahiers d'études africaines 2 (6) 1961
- MARSHALL G. : Africa and the foundation of parliamentary government - Parliamentary affaires n° 4, 1961
- OGUNCHENE A. : Société traditionnelle et démocratie en Afrique - Présence africaine vol. XXIII déc. 1958/jan. 1959
- OKNYE M. : Africa and parliamentary government - the African communist october 1964.

II - ETHIOPIE

A/ OUVRAGES

- CLAPHAM C. : Hailé Sélassié gov. London 1969
- CLAPHAM C. : PAUL J. C. N. : Ethiopian constitutional development - a Source book en deux volumes - Addis Abéba 1966
- DORESSE J. : L'Ethiopie - Collection "Que Sais Je" Paris 1971
- GREENFIELD R. : Ethiopia : a new political history - London 1966
- HESS R. : Ethiopia : in National Unity and regionalism in 8 African countries N. Y. 1962
- LECLERCQ C. : L'Empire d'Ethiopie - Paris 1969
- LIPSKY M. : Ethiopia : its people, its society, its culture - Newhaven 1962
- MAHTEME S. W. K. : Tekre negure (en langue ammarique) - Addis Abéba 1950
- MOSELY L. : Hailé Sélassié - London 1964
- OUANDU J. & J. : L'Ethiopie - Pilote de l'Afrique
- PANKHRUST R. : Economic history of Ethiopia - London 1967
- PANKHRUST R. : State and land in Ethiopian history - A-A 1966
- PERHAM M. : The government of Ethiopia - London 1968
- UNENDORFF E. : The Ethiopians - New York 1966
- VENDERIEDEN J. : Introduction à l'étude du droit de l'Ethiopie moderne - Paris 1970
- WRIGHT S. : Constitution and parliament in Ethiopia - A historical record traduit de l'Amharique) - Addis-Abéba 1958

B/ ARTICLES

- ABERA J. : The law making process in Ethiopia - Journal of Ethiopian studies 3, 1964
- BEYENE A. & MARKAKIS J. : Representative institutions in Ethiopia - Journal of modern African studies vol. V, 1967

- CLAPHAM C. : Imperial leadership in Ethiopia - African affaire 68 (271)
april 1969
- CLAPHAM C. : The functions and dev. of Parliament in Ethiopia H. S. I. V.
Addis Abéba 1966
- DORESSE J. : La constitution éthiopienne - Revue juridique et politique
24 (2) april 1970
- DORESSE J. : S. M. I. - Hailé Sélassié Ier, sa carrière politique - Revue
juridique et politique 21e année n° 4, 1967
- GOEWENBERG G. : The Ethiopian no party state in the American political
science review n° 58 (4) décembre 1964
- HESS R. : The Ethiopian non party state - American political science
review 58 (4) décembre 1964
- KUZECUNOWICZ : The regime of assembly in Ethiopia - Journal of Ethiopian
studies vol. I, 1963
- RAPHAEL M. : Ethiopia : Emperor, elits and modernisation civilisation 17 (4)
1962
- RIDDEN K. R. : The law making process in Ethiopia H. S. I. V. , 1966
- SCHWAB P. : The agricultural income tax and the changing role of parliament
in Ethiopia, - Genève Afrique, vol. VIII, 1969
- SELASSIE B. : Constitutional dev. in Ethiopia - Journal of Ethiopian
law 10 (2) 1966
- SANER B. : East African law and social change - Nairobi 1967

III - TANZANIE

TAYLOR J. C. : The political development of Tanganyika - Oxford University
press, London 1963

A/ OUVRAGES

- ABRAHAMS R. G. : The political organisation of Unyamwazi - Cambridge 1967
- BIENEN H. : Tanzania : party transformation and economic development -
Princeton 1970
- BOURDE A. : L'Afrique Orientale - Collection "Que Sais Je" Paris 1972
- CARTER G. M. : African one party states - Itcha 1962
- CLIFF L. : One party democracy : the 1965 Tanzanian general elections
Nairobi 1967

- FRIEDLAND W. H. : The development of Trade Union in Tanzania - Stanford 1969
- GHAI P & J. P. W. MAC AUSLAN : Constitutional proposals for a one party state in Tanzania - Nairobi 1965
- HOPKINS F. H. : Political roles in a new state Tanzanias first decade - London 1971
- HUGUES S. : East Africa : Kenya, Tanzania, Uganda - Penguin African library Middlesex 1969
- HYDEN G. : Political development in rural Tanzania - Nairobi 1969
- KIMAMBO G. : A history of Tanzania - Nairobi 1969
- LAVAROF D. G. & PEISERG : Les constitutions africaines - tome II, les Etats anglophones, Paris 1967
- NYERERE J. K. : Freedom and Unity - London 1966
- NYERERE J. K. : Socialisme démocratie et unité africaine - Paris 1971
- NYERERE J. K. : Democracy and the party system - Dares Selam 1967
- NYERERE J. K. : Education for self reliance, D. E. Selam, 1967
- NYERERE J. K. : La déclaration d'Arusha, Dar es Selam, 1967
- NYERERE J. K. : Liberté et socialisme - Yaoundé 1972
- NYERERE J. K. : Indépendance et éducation - Yaoundé 1972
- SAWER B. : East African law and social change - Nairobi 1967
- SMITH S. A. : The new commonwealth and its constitutions - London 1965
- STEPHENS H. W. : The political transformation of Tanganika 1920-1967 - New York 1968
- TAYLOR J. C. : The political development of Tanganika - Oxford University press, London 1963
- TORODOFF W. : Government and politics of Tanzania - Nairobi 1967
- URFER S. : UJAMAA, espoir du socialisme africain en Tanzanie - Paris 1971
- WINANS E. V. : The constitution of a traditional state : Shambala
- TORODOFF W. : General elections in Tanzania - Journal of Commonwealth political studies 4 (1) march 1966
- URFER S. : La TANU et le parti unique en Tanzanie - Revue française d'études politiques africaines n° 65 mai 1971

B/ ARTICLES

- BIENEN F. : The ruling party of the african one party state (T. A. N. U.)
Journal of Commonwealth political studies 5 (3) nov. 1967
- CLIFF L. : Tanzania : towards a one party state - civilisations is(4) 1965
- CLIFF L. : Democracy in a one party state : the tanzanian experience -
Parliamentarian 49 (4) oct; 1968
- GUCKMAN M. : Traditional pluralism and the democratic process in main
land Tanzania - Asia-African studies n° 5, 1969
- HOPKINS R. F. : The role of the M. P. in Tanzania - American political
science review 64 (3) sept. 1970
- HOPKINS R. F. : Constituency ties and deviant** expression among Tanzanian
legislators - Comparative political studies, oct. 1971
- JAMAL A. M. : Democracy in Tanzania - International African forum n° 2, 1966
- JAMAL A. M. : The survival of traditional leadership : the Nyamwezi in
Tanzania - Journal of modern African studies vol. 6 (3) 1968
- LANGA A. : The Tanzanian elections - The African communist n° 23, 4e tri-
mestre 1965
- LINTON : Nyerere's road to socialism - Canadian journal of African studies
2 (1) 1968
- LONSADAL E. : The Tanzanian experiment - African affaires 67 (269) oct.1968
- Mc AUSIAN J. P. W. B. : Political stability and constitutional innovation
in Tanzania - World today 22 (12) déc. 1966
- Mc AUSIAN J. P. W. B. : Constitutional innovation and political stability
in Tanzania - Journal of modern African studies vol. 6 (2) 1968
- MILLER : The rural African party : political participation in Tanzania -
American political science review 64 (3) june 1970
- MODERNE F. : Villages communautaires et socialisme tanzanien - Développe-
ments et civilisation, mars-juin 1970
- MOHIDDIN A. : UHURU NA UNROJA - Présence africaine n° 1, 1969
- NYERERE : The need for executive leadership - Africa report july 1962
- TORODO? W. : General elections in Tanzania - Journal of Commonwealth
political studies 4 (1) march 1966
- URFER S. : La TANU et le parti unique en Tanzanie - Revue française
d'études politiques africaines n° 65 mai 1971

TABLE DE MATIERES

	page
<u>INTRODUCTION</u>	I
<u>PREMIERE PARTIE : L'AVENEMENT DES PARLEMENTS EN AFRIQUE ET LEUR</u> <u>REGIME JURIDIQUE ACTUEL</u>	
<u>CHAPITRE I : L'AVENEMENT DES PARLEMENTS EN AFRIQUE</u>	6
SECTION I : GENERALITES SUR LES REGIMES TRADITIONNELS EN AFRIQUE	6
§ I : Les éléments constitutifs des régimes traditionnels.	9
A/ Les chefferies de la Tanzanie	13
1) Les bases socio-économiques	15
2) Les structures politiques	18
B/ L'Etat féodal en Ethiopie	24
1) Les aspect socio-économiques	26
2) Les structures politiques	29
§ II : Les modalités de l'exercice du pouvoir	36
A/ La nature du pouvoir	37
B/ Les mécanismes d'équilibre du pouvoir	40
1) Economie de subsistance et cohésion des sociétés traditionnelles	42
2) Idéologie et pouvoir politique	43
SECTION II : L'AVENEMENT DES PARLEMENTS EN AFRIQUE.	47
§ I : L'origine coloniale du parlement tanzanien	52
A/ Le régime colonial et la lutte pour l'indépendance	52
B/ Les diverses forces politiques et le combat pour le parlement	59
1) Les forces politiques africaines	60
2) La démocratie et le combat pour le parlement	63

§ II : La fonction de contrôle	120
A/ La désignation du chef de l'Etat et la responsabilité gouvernementale	120
B/ Le contrôle financier	120
C/ Les questions et les débats généraux	120

§ II : L'origine féodale du parlement éthiopien	66
A/ Le contexte historique : la lutte pour la réaffirmation du pouvoir impérial	66
1) Parlement et centralisation	72
2) Parlement et modernisation	75
B/ L'établissement du parlement	77
1) Mise sur pied du parlement	78
2) Fonctionnement du parlement	82
<u>CHAPITRE II : LE REGIME JURIDIQUE ACTUEL</u>	<u>86</u>
SECTION I : L'ORGANISATION DES PARLEMENTS	87
§ I : la composition des parlements	88
A/ Le nombre des assemblées	88
1) Le bicaméralisme en Ethiopie	89
2) L'unicamérisme en Tanzanie	95
B/ Le régime électoral	98
1) L'électeur	99
2) L'élu	100
3) Les élections	104
§ II : Le fonctionnement des assemblées	107
A/ Les réunions des assemblées	108
1) Les sessions parlementaires	108
2) Les séances parlementaires	111
B/ Les structures internes des assemblées	112
1) Les bureaux des assemblées	113
2) Les commissions des assemblées	115
SECTION II : LES POUVOIRS DU PARLEMENT	117
§ I : Le pouvoir législatif	117
A/ Les limitations au pouvoir législatif	118
B/ L'exercice du pouvoir législatif	121
1) L'initiative de la loi	122
2) L'élaboration de la loi	124
§ II : La fonction de contrôle	128
A/ La désignation du chef de l'Etat et la responsabilité gouvernementale	129
B/ Le contrôle financier	132
C/ Les questions et les débats généraux	135

DEUXIEME PARTIE : LES CAUSES ET LES LIMITES DE L'EFFACEMENT
PARLEMENTAIRE

SECTION I : CAUSES DE L'EFFACEMENT DES PARLEMENTS	139
SECTION I : LA STERILITE DU TERRAIN SOCIO-ECONOMIQUE	141
§ I : Société dualiste et le parlement	144
A/ Parlement : reflet des structures dualiste en Ethiopie	145
1) Parlement et électeur paysan	146
2) L'électeur évolué et le parlement éthiopien	148
B/ Parlement : facteur d'intégration nationale en Tanzanie	151
§ II : Parlement et structures sociales arriérées	154
A/ Le caractère d'élite rurale des parlementaires éthiopiens	156
1) La qualité d'élite rurale	157
2) Les problèmes techniques et politiques	159
B/ La domination de l'élite moderne en Tanzanie	161
SECTION II : LES FORCES POLITIQUES ET LE ROLE DU PARLEMENT	166
§ I : Les forces en présence	170
A/ Le poids politique des populations	170
B/ Présence et action des autres forces politiques	171
§ II : Le parlement dans les jeux politiques	185
A/ Parlement et régime sans parti en Ethiopie	187
1) Absence de parti et affaiblissement du Parlement	187
2) Le parlement face aux diverses forces politiques	191
§ III : Parlement et parti unique en Tanzanie	199
A/ L'emprise du parti sur le parlement	203
B/ La lutte pour la suprématie du parti unique	205

CHAPITRE II : UN PARLEMENT POUR QUOI FAIRE ? 210

SECTION I : CONTENU DES ACTIVITES PARLEMENTAIRES 212

§ I : Institution parlementaire et communication 212

 A/ Parlement : facteur de cohésion nationale 213

 B/ Parlement : facteur de communication 218

§ II : Les activités extra-parlementaires 224

 A/ Les modalités de la fonction extra-parlementaire 226

 1) Les conditions d'ordre matériel 226

 2) Les mesures organisationnelles 227

 B/ Le contenu des activités extra-parlementaires 229

SECTION II : LES DIFFICULTES POLITIQUES ET JURIDIQUES 232

 A/ Les difficultés d'ordre politique 233

 B/ Les difficultés d'ordre juridique 236

CONCLUSION 242

o
o o

POSTFACE : LE PARLEMENT ET LES EVENEMENTS ACTUELS EN ETHIOPIE
 Le Doyen (février - septembre 1974) 244

ANNEXE : Décret n° 1 de 1967 (calendrier éthiopien) portant déposition
 de l'Empereur Haïlé Sélassié 1er et dissolution du parlement
 éthiopien 274

BIBLIOGRAPHIE 277



SOUTENANCE de THÈSE

(Décret du 15 Juin 1959 - Art. 6)

La Commission désignée par Monsieur le Doyen pour l'examen du manuscrit de la thèse de :

Monsieur NEGEDE GOBEZIE

Titre : Parlement et Sociétés traditionnelles en Afrique Noire, étude comparative de l'Ethiopie et de la Tanzanie.
est composée de MM. _____

qui prennent les décisions suivantes :

Nom du Professeur	Décision (admission en soutenance ou refus)	Signature
M. le Doyen BENTZ	<i>admission en soutenance</i>	<i>[Signature]</i>
M. DAVID	<i>admission en soutenance</i>	<i>[Signature]</i>
M. GANDOLFI	<i>admission en soutenance</i>	<i>[Signature]</i>

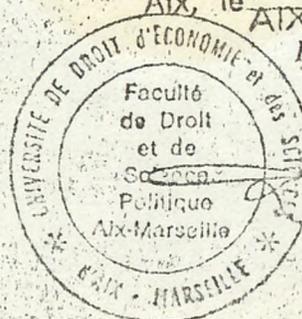
Le Doyen désigne alors le Jury de thèse qui comprend :

- M. le Professeur Bentz , Président
- M. le Professeur David , Suffragant
- M. le Professeur Gandolfa , >
- M. le Professeur _____ , >
- M. le Professeur _____ , >

VU ET PERMIS D'IMPRIMER

Aix, le AIX le 11/12/1974

Le Doyen, Doyen



L. FAVOUREU