

La République fédérale du Nigeria

IGNATIUS AKAAYAR AYUA ET DAKAS C.J. DAKAS

Le Nigeria, qui tire non son nom du fleuve Niger, se situe sur la côte méridionale de l'Afrique de l'Ouest. Ses frontières bordent le Cameroun et le Tchad à l'Est, le Niger au Nord et le Bénin à l'Ouest. Depuis son accession à l'indépendance en 1960, le Nigeria est doté d'une structure fédérale, principalement parce qu'il s'agit d'un pays multiethnique et multiconfessionnel. Mais cette diversité à base territoriale s'oppose à la fois au fédéralisme et à la démocratie et a pour conséquence de favoriser, face aux forces centrifuges et séparatistes, un mode de gouvernement extrêmement centralisé sous l'autorité de régimes peu démocratiques, voire autocratiques, civils ou militaires. Quant à la richesse du pays en hydrocarbures, elle a entraîné plus de préjudices que de bénéfices en exacerbant les conflits régionaux, en encourageant la centralisation du revenu national et en accentuant la corruption généralisée et systématique de toutes les structures politiques et socio-économiques du Nigeria. En conséquence, un profond fossé sépare les promesses contenues dans une Constitution plutôt bien conçue et la pratique de la démocratie fédérale dans ce pays.

Ce « géant de l'Afrique » s'étend sur une surface de 923 733 km² (un peu plus de deux fois la Californie) et abrite la plus grande population de tout le continent (les estimations varient entre 120 et 133 millions d'habitants).¹ Le recensement de 1963 avait révélé que la population nationale comportait 48 pour cent de musulmans et 34 pour cent de chrétiens (divisés en de nombreux sous-groupes religieux), mais la répartition actuelle entre musulmans et chrétiens demeure inconnue et sujet à controverse. Cependant, comme pratiquement un Africain sur six est Nigérian, ce pays compte à la fois plus de musulmans et plus de chrétiens que tout autre pays du continent.

Le Nigeria regroupe plus de 250 groupes ethniques,² les principaux étant les Haoussa-Foulani, les Ibos et les Yorubas, qui rassemblent à eux trois plus de la moitié de la population. D'autres groupes importants comprennent les Edo, les Ibibio-Efik, les Ijaw, les Tiv, les Nupe, les Kanuri, les Igala et les Urhobo. Bien que la plupart des Nigériens parlent au moins une des trois principales langues vernaculaires –Haoussa, Ibo ou Yoruba– quelque 250 autres idiomes sont utilisés, mais la langue officielle reste l'anglais, héritage de la période coloniale. Les Haoussa-Foulani, musulmans pour la plupart, habitent principalement le Nord-Ouest. Les Ibos, majoritairement chrétiens, que l'on peut considérer comme les plus mobiles, parce que grands commerçants, habitent principalement le Sud-Est. Les Yorubas représentent un groupe hétérogène du point de vue religieux et sont établis essentiellement dans le Sud-Ouest. Presque un siècle de coexistence sous une législation commune a pourtant entraîné la dissémination des différents groupes ethniques et religieux sur tout le territoire national. Mais alors que cette dispersion

a réduit le clivage traditionnel entre le nord musulman et le sud chrétien, elle a aussi entraîné des violences interethniques et interreligieuses dans certaines parties du Nigeria, comme à Kano au nord, faisant plus de 10 000 morts au cours des dernières années.

LA CONSTITUTION FÉDÉRALE DANS SON CONTEXTE HISTORIQUE ET CULTUREL

Il est possible de diviser l'histoire moderne du Nigeria en quatre périodes : coloniale, pré- démocratique, militaire et démocratique contemporaine.

Le constitutionnalisme durant l'époque coloniale

La création de la fédération du Nigeria prend ses racines dans l'histoire coloniale du pays. Avant l'arrivée des Européens, le Nigeria n'existait pas en tant qu'entité politique.

À l'époque précoloniale, le Nigeria était composé de multiples entités et communautés de dimensions diverses, de niveaux de développement social et économique différents, et de degrés d'indépendance et d'autonomie variés.³ Parfois, dans certains endroits, de puissantes entités comme le royaume du Bénin, le Kwaraafa, le Kanem-Borno, les États Haoussa, le califat de Sokoto et l'empire Oyo avaient soumis leurs voisins et même des groupes plus éloignés, mais à aucun moment avant l'arrivée des Britanniques le Nigeria ne fut dirigé par un gouvernement unique, fût-ce de manière velléitaire. De multiples tribus, plus ou moins grandes, comme les Tivs de la *Middle Belt*, les Ijaws du Delta du Niger, les centaines de communautés Ibos indépendantes et nombre d'autres peuples moins connus, avaient cependant toujours conservé leur indépendance et leur autosuffisance.

La colonisation britannique débuta officiellement en 1861 avec l'établissement de la colonie de Lagos. L'avancée britannique se poursuivit depuis la côte vers le nord, sous la forme d'une conquête territoriale de type impérialiste, rivalisant notamment avec les Français. Ce processus s'acheva en 1900 avec la proclamation du protectorat anglais sur le Nord du Nigeria, le Sud étant déjà sous leur protectorat. Les frontières du Nigeria n'ont pas changé depuis lors, si ce n'est que la région du Nord a été agrandie après la première Guerre mondiale par l'annexion des anciennes colonies allemandes du Cameroun.⁴ Les protectorats du Nord et du Sud Nigeria, ainsi que la colonie de Lagos furent réunis sous administration britannique unique en 1914, et jusqu'en 1954, le pays fut formellement gouverné comme un État unitaire.⁵

Le Nigeria a été créé non pas par l'association libre et volontaire d'entités politiques préexistantes, unies par des liens étroits, mais au contraire, de l'union imposée par un pouvoir impérialiste, sur un territoire artificiellement délimité et abritant une

population locale hétérogène. Bien que tous ces habitants aient tissé entre eux de nombreux liens économiques, sociaux et politiques bien avant l'arrivée des Britanniques, ils ne se considéraient pas pour autant comme un seul peuple ou une seule communauté politique. Dans ce contexte d'émergence de la fédération nigériane, un environnement propice à l'établissement d'un dialogue afin que se nouent des relations typiques de toute organisation fédérale a toujours fait défaut et cela explique pourquoi le système fédéral du Nigeria incline vers toujours plus de centralisation gouvernementale.

Les Britanniques introduisirent une version tronquée du droit anglais comme loi fondamentale du Nigeria, mais ils permirent aux peuples autochtones de se gouverner, pour l'essentiel, selon leurs lois coutumières, en interférant peu dans le fonctionnement quotidien des entités infranationales et des communautés du pays. Les Britanniques s'attelèrent également à l'édification d'un État, mais pour ce faire ils traitèrent le Nord et le Sud de manière différente. En 1923 par exemple, la Grande-Bretagne créa au Sud un Conseil législatif consultatif [*Advisory Legislative Council*] destiné à épauler le Gouverneur, mais refusa la création d'un tel organe au Nord. En 1939, la Grande-Bretagne partagea la région Sud entre les provinces de l'Ouest et de l'Est. Ce traitement différencié entendait sans doute prendre en compte la diversité linguistique, culturelle et religieuse du Nigeria, les contrastes entre le Nord et le Sud en matière politique et économique, de même que l'immensité du territoire; mais en adoptant ce mode de gestion, les Britanniques ouvraient implicitement la voie au fédéralisme comme forme de gouvernance au Nigeria, ainsi qu'à une certaine asymétrie dans les politiques régionales.

Bien que formellement gouverné comme un État unitaire pendant une quarantaine d'années, le Nigeria se composait de trois régions administratives distinctes : l'Ouest dominé par les Yorubas ; l'Est sous la domination des Ibos, et la vaste région Nord dominée par la classe dirigeante des Haoussa-Foulani descendant de l'ancien califat de Sokoto. Au surplus, pendant les derniers temps de la période coloniale, les Britanniques accordèrent davantage de pouvoirs législatifs et exécutifs aux Nigériens. La Constitution Richards de 1946 prévoyait un Conseil législatif représentant l'ensemble du pays, mais également des conseils analogues pour le Nord, l'Ouest et l'Est. Ce fédéralisme naissant fut renforcé par la Constitution Macpherson de 1951, qui conférait plus d'autonomie aux trois régions. Lorsque le Nigeria fut transformé en fédération par la Constitution dite de Lyttelton en 1954, ces trois régions formèrent les unités constituantes, l'ancienne colonie de Lagos devenant le Territoire de la capitale fédérale. Bien que la Constitution de Lyttelton ne fut pas remplacée avant l'indépendance, elle fut souvent amendée, notamment par l'introduction en 1959 d'une liste complète des droits fondamentaux, largement inspirée de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.⁶

Au cours des trois dernières années de la colonisation, des efforts furent entrepris pour constituer un Cabinet permettant de réunir les trois régions au sein d'une ébauche de gouvernement national, avec une coalition des trois principaux partis

politiques : le Congrès des peuples du Nord [*Northern Peoples Congress, NPC*], le Conseil national du Nigeria et du Cameroun [*National Council of Nigeria and the Cameroons, NCNC*] et le Groupe d'action [*Action Group, AG*], chacun d'eux ancré dans une région spécifique. Entre 1954 et 1960, année de l'indépendance du Nigeria, les trois régions mirent graduellement en place tous les organes d'auto gouvernance et commencèrent à exercer des compétences législatives, exécutives et judiciaires. L'ultime action constitutionnelle entreprise par la Grande-Bretagne – le Décret nigérian (constitution) de 1960⁷ – promulguait dès lors non seulement la nouvelle Constitution de la fédération du Nigeria, mais également les constitutions de ses trois régions fédérées.

Les premières constitutions démocratiques: d'octobre 1960 à février 1966

Le Nigeria a connu neuf constitutions depuis 1914. Les quatre chartes coloniales promulguées par les Britanniques portent le nom du gouverneur en titre : Clifford (1922), Richards (1946), Macpherson (1951) et Lyttleton (1954). Durant l'époque postcoloniale, le pays vécut sous cinq constitutions entrecoupées de longues périodes de régime militaire extraconstitutionnel.⁸

La « Constitution de l'indépendance » de 1960 se voulait fédérale. Elle établissait une liste des compétences exclusives du gouvernement fédéral, plus une liste parallèle des compétences partagées, le reste des pouvoirs étant confié aux régions. Elle instituait un gouvernement analogue au cabinet britannique, avec la Reine d'Angleterre comme chef d'État. Bien que les articles 64-7 donnaient au gouvernement fédéral le pouvoir d'intervenir dans les affaires régionales sous certaines conditions, ce dernier ne put jamais atteindre le degré de centralisation potentiellement réalisable, pour la simple raison que les gouvernements régionaux étaient politiquement et économiquement plus puissants.

La Constitution instaurait une Chambre haute, le Sénat, dans laquelle les trois (par la suite quatre) régions disposaient d'une représentation paritaire ; elle était cependant limitée à n'être qu'une sorte de « chambre froide ». En effet, elle ne pouvait pas retarder la législation de plus de six mois et ainsi ne pouvait pas rivaliser avec la Chambre des représentants, la plus importante des Chambres législatives. Il en allait largement de même avec les Chambres des régions du deuxième ordre, appelées Chambres des chefs.

Dans un effort supplémentaire pour refléter l'hétérogénéité du Nigeria, la Constitution de 1960 imposait également une représentation régionale équilibrée au sein de la Cour suprême. Les juges incluaient le président de la Cour suprême de chaque région, celui de la Fédération et « autant de juges fédéraux (mais pas moins de trois) qu'il sera prescrit par le Parlement ». Cette forme de représentation régionale prévalait également au sein de la Commission du service judiciaire [*Judicial Service Commission*].

La Constitution incorporait des droits fondamentaux destinés à protéger les personnes ainsi que les prérogatives des groupes ethniques minoritaires en matière politique, civile, culturelle, religieuse et éducative. Elle prévoyait également divers mécanismes institutionnels destinés à protéger les minorités. Par exemple l'Article 27 imposait une représentation équitable des minorités ethniques au sein des services publics régionaux. En outre, les craintes des minorités de devenir les victimes du système (syndrome de victimisation) conduisirent à la dérégionalisation des forces de police du Nigeria et à leur remplacement par une force de police fédérale unique contrôlée par le Conseil central de la police.

La « Constitution républicaine » de 1963 ressemblait singulièrement à la charte de 1960, si ce n'est qu'elle rompait les liens du Nigeria avec la monarchie britannique (bien que le pays restait membre du *Commonwealth*). Cette Constitution prorogeait les aménagements amorcés en 1960 dans le but de pacifier les minorités et d'encourager chez tous les Nigériens le sentiment d'appartenance à une même nation. De la même manière que la charte de 1960, elle prévoyait que chaque région dispose de sa propre constitution.

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer l'échec de ces premières tentatives d'instaurer une démocratie constitutionnelle de type fédéral. Premièrement, pour de nombreux Nigériens, ce mélange de fédéralisme, de parlementarisme de type Westminster et d'élections conçues selon la formule « le gagnant emporte la mise et le perdant n'a plus que les yeux pour pleurer » était inadéquat ; de fait, il entraîna des luttes sans merci entre les partis politiques régionaux avides de former le gouvernement fédéral. Le parlementarisme à la Westminster tel qu'appliqué au Nigeria causa d'autres problèmes, touchant cette fois le pouvoir exécutif. La coexistence d'un président et d'un Premier ministre, associée à un cabinet formé de membres du Parlement, entraîna de nombreuses tensions au sein de l'appareil exécutif. Par exemple, le président fonctionnait comme chef d'État et commandant en chef des forces armées, quand bien même sa fonction demeurait essentiellement symbolique. Le Premier ministre dirigeait de fait l'exécutif. Cela suscita des conflits de personnalités qui provoquèrent des dissensions politiques et menacèrent l'unité du pays.

Deuxièmement, ce parlementarisme de type conflictuel fut une entrave à la construction nationale, parce que les trois plus importants partis politiques – le NPC [*Northern Peoples Congress*] au Nord, le NCNC [*National Council of Nigeria and the Cameroons*] à l'Est et l'AG [*Action Group*] à l'Ouest et au Midwest – s'enracinaient dans trois régions dominées par les trois principaux groupes ethniques. L'absence d'un véritable parti national était gravement préjudiciable à l'État nation, tout comme l'absence d'un chef de l'exécutif élu au niveau national et donc tenu de prêter serment devant la nation toute entière et sa population, plutôt qu'à un parti politique régionaliste. Troisièmement, les liens de certains partis avec l'islam ou avec le christianisme ne firent qu'aggraver la fragmentation. Quatrièmement, la

détérioration de la situation politique était exacerbée par l'inefficacité des hommes politiques et leur propension à la corruption.

Les aménagements constitutionnels sous le premier régime militaire

La première période de régime militaire (du 15 janvier 1966 au 1^{er} octobre 1979) vit la mise en place d'un système autoritaire. Le premier chef militaire jugea que la solution aux maux du Nigeria passait par l'abolition du fédéralisme. Son premier amendement constitutionnel fut la promulgation du Décret d'unification N° 34 de 1966, qui introduisit un gouvernement unitaire. Ce décret fut une erreur fatale, car il suscita un contre-coup sanglant pour restaurer le fédéralisme. Le Décret d'unification incita également la région Est à faire sécession en 1967, s'autoproclamant République indépendante du Biafra. La guerre civile qui en résulta, de juillet 1967 à janvier 1970, finit par restaurer l'intégrité territoriale du Nigeria.

Pour relancer la stabilité et réduire les tensions ethniques, le gouvernement du général Yakubu Gowon réorganisa le pays en 1967 en créant douze États, en lieu et place des quatre régions précédentes. De son côté, Murtala Mohammed instaura sept nouveaux États en 1976. De la sorte, les puissants gouvernements régionaux furent remplacés par des États nombreux et plus modestes. Le but poursuivi était de saper la monopolisation du pouvoir, mais également d'augmenter l'influence politique et la sécurité des groupes minoritaires. Cette restructuration renforça également le pouvoir du gouvernement fédéral par rapport aux États.

Soumis à des pressions de plus en plus insistantes en faveur d'une restauration de la démocratie, les militaires mirent sur pied en 1976 une Commission de rédaction constitutionnelle [*Constitution Drafting Committee, CDC*], petit cénacle d'experts chargés d'élaborer un projet devant être soumis à discussion publique. Ce document fut ensuite transmis à une Assemblée constituante élue chargée de l'amender puis de le ratifier.

La Constitution présidentielle de 1979

Le 1^{er} octobre 1979, les civils reprenaient les rênes du pouvoir. La nouvelle Constitution remplaçait le gouvernement de cabinet par un système présidentiel de type américain, visant ainsi à renforcer la capacité du gouvernement fédéral à prendre en charge les problèmes nationaux et par la même à préserver l'unité du pays. Elle instaurait la séparation des pouvoirs entre les trois branches du gouvernement, une justice indépendante, et parachevait la liberté du peuple d'élire tous ses représentants au suffrage universel secret. Cette Constitution s'efforçait également de réduire les tensions ethniques en réaffirmant les différences entre les divers groupes ethniques du Nigeria, tout en les regroupant sous une robuste

structure fédérale et en mettant l'accent sur des concepts tels que le caractère fédéral (autrement dit une sorte d'*affirmative action*) et les « Objectifs fondamentaux et Principes directeurs de la politique étatique ». Poursuivant la réforme des gouvernements locaux de 1976, la Constitution instituait les administrations locales (actuellement au nombre de 774), comme troisième ordre de gouvernement.

La Constitution de 1979 offrait un cadre adéquat pour résoudre les problèmes sociaux, économiques et politiques de la nation. Mais elle ne resta en vigueur que jusqu'en décembre 1983, notamment parce que les politiciens en firent trop souvent un mauvais usage, quand ils ne la transgressaient pas. Par ailleurs, au début des années 1980, certains gouvernements régionaux, particulièrement dans l'Est et le Sud-Est, refusèrent de se plier aux décisions du gouvernement fédéral, et, pour l'attaquer, utilisèrent les médias relevant du contrôle de l'État. Plusieurs États dressèrent des barrières pour entraver la nomination des non-résidents dans la fonction publique, leur entrée dans les écoles publiques et toute activité dans le commerce interétatique, en violation de l'universalité de la citoyenneté nigériane et de la liberté d'établissement et de circulation garantie par la Constitution. Dans de nombreux États, les autorités exclurent les partis d'opposition du processus politique, elles monopolisèrent les services de l'administration publique et appliquèrent les programmes gouvernementaux d'une manière partisane. La situation fut aggravée par la faiblesse et l'incompétence des responsables nationaux, et par la mauvaise gestion flagrante de l'économie. La corruption atteignit des proportions alarmantes, et aucun effort ne fut entrepris pour lutter contre la pauvreté. Dès lors, les innombrables laissés-pour-compte de ce système corrompu ne pouvaient accueillir que favorablement une nouvelle intervention militaire.

Le retour du régime militaire et la Constitution « partielle » de 1989

Ainsi donc, le Nigeria devait subir un nouveau cycle de régime autoritaire, du 31 décembre 1983 au 29 mai 1999. Au cours de cette période, les militaires conservèrent certaines parties de la Constitution de 1979, mais ils en promulguèrent partiellement une nouvelle en 1989, dont la rédaction tint compte des suggestions exprimées par une constituante. Concrètement, la Constitution de 1989 entra en vigueur pour les gouvernements locaux et régionaux seulement après que des élections eurent été organisées pour les fonctions officielles locales et régionales, en 1991. Par la suite une transition vers un gouvernement civil s'amorça à partir de 1992 aux paliers locaux et régionaux, mais la restauration d'un régime civil au plan national échoua en juin 1993 après le sabotage de l'élection présidentielle le 12 juin. De la sorte le retour au régime civil demeura lettre morte.⁹

Phénomène déconcertant, au cours des 45 ans qui ont suivi son indépendance en 1960 le Nigeria n'a connu un régime civil démocratiquement élu que pendant moins de 16 ans : du 1^{er} octobre 1960 au 15 janvier 1966 avec Alhaji Sir Abubakar Tafawa Balewa comme premier ministre et Nnamdi Azikiwe, tout d'abord comme

gouverneur général et ensuite (à partir de 1963) comme président ; du 1^{er} octobre 1979 au 31 décembre 1983 sous l'autorité du président Alhaji Shehu Shagari ; et du 29 mai 1999 jusqu'à aujourd'hui sous celle du président Olusegun Obasanjo.¹⁰ Les autres dirigeants du pays – les juntes militaires¹¹ – l'ont régenté pendant une trentaine d'années. Bien entendu, les auteurs des coups d'État militaires et de leurs contre-offensives ont toujours justifié leur action comme des missions altruistes visant à protéger le pays contre des fonctionnaires indisciplinés, corrompus et incapables. En conséquence, sous la pression de la communauté internationale et des organisations de la société civile, plusieurs régimes militaires durent se résoudre à entreprendre une transition vers le pouvoir civil et, pour ce faire, prirent l'initiative de rédiger une nouvelle constitution. De la sorte, trois des cinq constitutions du Nigeria post-colonial (1979, 1989 et 1999) ont été élaborées par des régimes militaires antidémocratiques, qui se sont arrogés les premiers rôles dans ce processus de naissance d'une constitution démocratique. Quand on considère l'histoire de la période qui a suivi l'indépendance, on entend encore et toujours des références à la « démocratie naissante » du Nigeria, de sorte que les infidélités à la Constitution et à la loi sont souvent justifiées comme faisant partie d'un « processus d'apprentissage ».

La Constitution de 1999

Entrée en vigueur le 29 mai 1999, la Constitution actuelle est le fruit d'un processus de transition mené par le gouvernement militaire du général Abdusalami Abubakar, après plus de quinze ans de vains efforts pour restaurer un régime civil. Deux tentatives majeures en la matière avaient en effet échoué au cours de ces années : la constitution de 1989 qui n'est jamais complètement entrée en vigueur, et un projet de 1995 qui a été abandonné en 1998 après la disparition subite de son principal instigateur, le général Sani Abacha.¹²

La pierre angulaire de la transition fut la nomination par le général Abubakar d'une Commission de coordination du débat constitutionnel, dirigée par le juge Niki Tobi (qui siégeait alors à la Cour d'appel et est aujourd'hui juge à la Cour suprême), et chargée d'organiser une consultation nationale pour une nouvelle constitution, puis de présenter un rapport assorti de recommandations. L'une des idées avancées alors était de donner pour base à la nouvelle constitution le projet Abacha de 1995, qui ne fut jamais mis en vigueur ; mais « les Nigériens exprimèrent de fortes réserves » sur ce projet de 1995, la plus irréductible affirmant qu'il était « un produit d'une légitimité douteuse » et qu'il provoquait « un malaise dans la conscience populaire quant à son authenticité ».¹³ Des considérations du même ordre s'appliquèrent à la Constitution Babangida de 1989. À l'inverse, la Commission Tobi considéra que les Nigériens « presque unanimement jugeaient que la Constitution de 1979 avait pu être mise à l'épreuve et que dès lors elle offrait un meilleur point de départ dans cette quête du constitutionnalisme au Nigeria ». ¹⁴ Procédant uniquement à des adaptations mineures du document de 1979,¹⁵ la

Commission Tobi recommanda d'adopter comme nouvelle Constitution le texte ainsi mis à jour. Le général Abdulsalami la promulgua au début du mois de mai 1999, avec quelques retouches,¹⁶ avant de transférer le pouvoir au régime nouvellement élu du président Obasanjo le 29 mai.

Cette nouvelle Charte fondamentale conserve le gouvernement de type présidentiel et le système fédéral à trois niveaux, et elle examine les divers problèmes politiques qui ont divisé les groupes ethniques et culturels. La question du partage du pouvoir politique entre les différents groupes a été résolue par le principe de rotation aux fonctions supérieures. La marginalisation des minorités défavorisées a été corrigée grâce à l'instauration de la Commission à caractère fédéral [*Federal Character Commission*] destinée à renforcer l'équité (notamment par l'*affirmative action*, ou discrimination positive) dans les nominations au sein des services publics. La redistribution des richesses a été améliorée par l'imposition d'une nouvelle formule de répartition des revenus. Damant le pion à toutes celles qui l'avaient précédé durant les années post-coloniales, la Constitution de 1999 est en vigueur depuis plus de cinq ans. Elle a même passé avec succès son premier test sérieux : les élections générales de 2003, qui ont conduit à des bouleversements dans les parlements fédéraux et régionaux, ainsi qu'à des changements de régime dans de nombreux gouvernements régionaux et locaux.

Comme son inspiratrice de 1979, la Constitution de 1999 forme un document très volumineux. Son édition standard représente 160 pages imprimées en petits caractères, regroupant un bref préambule, 8 chapitres divisés en 320 sections et 7 annexes. Cette longueur tient d'une part au fait que la Constitution contient le cadre légal permettant de gouverner non seulement la Fédération, mais aussi les États – les constitutions séparées des différents États ont été abolies en 1979 – et même, quoique de manière plus succincte, les collectivités locales. D'autre part, ce texte contient de nombreuses dispositions relatives à des questions qui, dans d'autres pays, relèvent des lois ordinaires.

LA QUESTION DE LA LÉGITIMITÉ CONSTITUTIONNELLE

Le Préambule de la Constitution affirme : « Nous, le Peuple de la République fédérale du Nigeria, CONSIDÉRANT avoir fermement et solennellement résolu [plusieurs points], ICI MÊME FAISONS, ÉDICTONS ET PROCLAMONS NÔTRE la Constitution suivante (emphasis dans le texte même) ». En dépit de cette profession de foi, « Nous, le Peuple » n'a – dans une large mesure – rien résolu ni rien édicté, parce que la Constitution a été décrétée¹⁷ par le gouvernement militaire avant qu'il n'abdique. Comment dès lors peut-elle prétendre à une quelconque « légitimité » ?

Le fait qu'elle dérive de la Constitution de 1979 représente un important facteur de légitimité. Comme l'a relevé la Commission Tobi, ce texte de 1979 avait été « testé et

expérimenté ». Il était demeuré en vigueur non seulement au cours des quatre années de l'administration civile du président Shagari, mais également et partiellement durant la période militaire, jusqu'en 1999. Au surplus, la Constitution de 1979 avait été rédigée en 1975 et 1976 par un Comité de rédaction (CDC) composé de 50 membres¹⁸ nommés par le général Murtala Mohammed, dans le contexte de son programme de restauration d'un régime civil.¹⁹ Le CDC avait reçu des centaines de dossiers envoyés par des associations et des citoyens de tout le pays. Son rapport en deux volumes, réunissant le projet de constitution qu'il avait élaboré et tous les débats relatifs aux principes qu'il avait adoptés, fut publié en septembre 1976 et largement distribué.²⁰ Il permit de lancer « Le Grand débat », soit une année entière de discussions publiques passionnées autour de ce projet constitutionnel.²¹ En octobre 1977, une Assemblée constituante composée de 230 membres, dont une large majorité (203) fut désignée par les collectivités locales, se réunit à Lagos pour débattre du projet de la CDC et y apporter des améliorations. L'Assemblée constituante, dont les débats se déroulèrent en public,²² acheva ses travaux le 5 juin 1978. Le projet de constitution adopté par l'Assemblée constituante fut présenté au chef de l'État, qui le promulgua le 21 septembre 1978, pour son entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1979. De la sorte, la Constitution de 1979 reflétait un large consensus entre la plupart des Nigériens.

La filiation entre la Constitution de 1999 et le texte de 1979 lui confère donc une certaine légitimité. Néanmoins, selon une opinion largement partagée cette parenté est entachée du fait de la nomination du Comité de rédaction de la Constitution de 1975-1976 par les militaires, comme l'ensemble de la direction et 20 membres des 230 composant l'Assemblée constituante. Aucun de ces deux organes n'était donc parfaitement représentatif de l'ensemble de la population; ainsi, aucune femme ne siégeait au CDC et cinq seulement à l'Assemblée constituante – quatre d'entre elles faisant curieusement partie des 20 membres nommés par les militaires.²³ La Constitution de 1999 ne fut pas non plus soumise à un plébiscite ni ratifiée par les élus des États, mais – une fois encore – elle fut simplement promulguée par un décret militaire. Le pire demeure cependant le fait que la Constitution entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1979 ne correspondait pas au texte adopté par l'Assemblée constituante. Revenant sur les assurances qu'il avait précédemment données, le gouvernement militaire effectua 17 amendements au projet de l'Assemblée constituante avant de le promulguer²⁴, puis d'autres encore juste avant son entrée en vigueur.²⁵

En conséquence, les doutes sur la légitimité de la Constitution s'expriment de façon récurrente. Ainsi, sitôt après son entrée en vigueur en 1999, profitant de la nouvelle pratique démocratique, le parlement de l'État de Zamfara, sous l'impulsion du nouveau gouverneur de l'État et avec l'appui de ses résidents en majorité musulmans, a adopté une série de lois reconnaissant désormais le code de procédure pénale de la *charia* (loi islamique), et ses châtiments traditionnels tels que la flagellation, l'amputation et la lapidation. De nouveaux tribunaux islamiques

ont été mis sur pied pour les appliquer.²⁶ Les politiciens des autres États musulmans du Nord, sous la pression populaire, ont suivi l'exemple du Zamfara. Les flagellations n'ont pas tardé, et la main du premier voleur a vite été tranchée;²⁷ bien entendu les demandes de lapidations ont suivi.²⁸ Ces événements, dont la presse s'est fait un large écho, ont causé une tempête de protestations dans le reste du Nigeria et ont mis en cause la légitimité de la Constitution de 1999.

De nombreux non musulmans ont considéré l'application de la *charia* comme une violation de l'interdiction par la Constitution de toute religion d'État, une menace envers les chrétiens et les animistes ainsi qu'« un mouvement sécessionniste évident, quoique partiellement déguisé, [de la part] des États en cause ».²⁹ Pour d'autres, le « cœur du Nord » devait être détaché du pays et autorisé à suivre seul sa voie islamique. Les Yorubas et les Ibos, en particulier, réclamèrent la convocation d'une « Conférence nationale souveraine » chargée de « décider si le Nigeria devait continuer à exister en tant que nation, et selon quels termes. »³⁰

Lors des négociations qui ont conduit à l'adoption de la Constitution de 1960, la région du Nord qui « demeurait le seul endroit hors de la péninsule d'Arabie où la loi islamique, aussi bien en pratique qu'au plan des procédures, était appliquée en matière pénale – parfois même pour des crimes graves »,³¹ s'est laissée convaincre d'abandonner la *charia* en droit pénal pour, en retour, son maintien en droit civil et l'instauration d'une Cour d'appel islamique pour la région. Après la division de la région du Nord en dix États dotés chacun d'une Cour d'appel islamique, les leaders musulmans ont revendiqué une Cour d'appel islamique fédérale aux termes de la Constitution de 1979. Cette demande fut rejetée; les recours devaient être adressés à la Cour d'appel fédérale, obligée par la Constitution de comprendre dans ses effectifs au moins trois juges compétents en matière de droit civil islamique. Cet aménagement fut reconduit dans la Constitution de 1999. Dès lors, l'adoption de clauses, entre 1999 et 2001, permettant l'application de la *charia* en droit civil a été considérée par leurs détracteurs comme une trahison des compromis adoptés dans la Constitution, et comme l'éclatement de l'unité nationale.

L'union, rappelons-le, avait été « imposée au pays en 1914, et, depuis lors, la question de savoir si le rapprochement devait se poursuivre n'a jamais été abordée de manière franche et ouverte entre toutes les nationalités. »³² La Constitution de 1999 elle-même a été « imposée par les militaires et elle ne reflète ni les désirs ni les aspirations du peuple nigérian parce qu'elle n'a pas été rédigée par lui ». ³³ D'aucuns ont prétendu que la Commission Tobi, rédactrice du projet, « n'a manifesté pratiquement aucune conscience stratégique en matière de processus constitutionnel [...] Elle a mis de côté toutes les questions très controversées [...] et n'a pas essayé d'encourager les Nigériens à considérer ce document comme leur propre constitution, à l'étudier, à le défendre et à l'utiliser pour renforcer la démocratie [...] Les questions structurelles qui ont empoisonné le pays et l'ont

rendu incapable d'instaurer un régime politique vraiment responsable, transparent et démocratique [ont été passées sous silence]. »³⁴

En conséquence, bien que la Constitution « soit considérée comme un document légal », sa légitimité « a été mise en cause, »³⁵ incitant à la fois le président et l'Assemblée nationale à nommer des commissions chargées de réviser le document et de proposer des corrections.

LES PRINCIPES CONSTITUTIONNELS DE LA FÉDÉRATION

Les Objectifs fondamentaux et les Principes directeurs de la politique de l'État

L'une des innovations réalisée par la CDC fut d'incorporer dans la Constitution les Objectifs fondamentaux et les Principes directeurs de la politique de l'État, la distinguant ainsi des constitutions de 1960 et 1963, qui mettaient l'accent sur les droits et les compétences, mais ignoraient les devoirs. Les *Objectifs*, inscrits dans le chapitre II de la Constitution de 1999, représentent les buts à long terme à la réalisation desquels tous les gouvernements doivent œuvrer; les *Principes directeurs*, les chemins et les politiques permettant de les atteindre. Pour l'essentiel, ces dispositions rappellent que le pouvoir du gouvernement repose sur un contrat de confiance conclu avec le peuple nigérian, seul détenteur de la souveraineté et de qui le gouvernement tire son autorité. Les compétences confiées au gouvernement doivent assurer la sécurité et le bien-être de la population dans son ensemble et non pas l'enrichissement personnel des responsables au pouvoir. Le Nigeria demeure une entité politique basée sur les principes de démocratie et de justice sociale, et le gouvernement est prié d'assurer la participation du peuple à l'exercice du pouvoir.

Fédéralisme

Un reproche récurrent adressé au fédéralisme nigérian tient à la domination du gouvernement central sur les gouvernements des États ou des collectivités locales. Figurent, entre autres exemples, le monopole fédéral exclusif sur la police et les forces armées, la liste interminable des compétences législatives fédérales exclusives, et la compétence judiciaire fédérale pour nommer et réglementer les juges des cours supérieures d'archives tant au niveau fédéral que régional. Un cliché tenace veut que « les pouvoirs du gouvernement fédéral sont véritablement tentaculaires ». ³⁶ Ainsi, la Commission présidentielle de révision de la Constitution de 1999 (instituée la même année par l'administration Obasanjo) a observé que « l'une des questions ressortant le plus souvent des requêtes et des doléances touche à la structure politique la plus adéquate pour le Nigeria ». ³⁷ Devant le consensus général en faveur d'une restructuration du Nigeria sous la forme d'une véritable fédération, la Commission conclut que « le désir et la nervosité extrêmes

des Nigériens pour une restructuration [du pays] semblent refléter leur impatience bouillonnante de voir enfin s'installer une véritable fédération accordant plus de pouvoirs, de responsabilités et de ressources [...] décentralisés et délégués aux gouvernements régionaux ». ³⁸ Mais le souvenir de la tentative de sécession du Biafra fait craindre simultanément qu'un centre trop mou ne se révèle incapable de donner au pays un sentiment de sécurité et ne puisse empêcher la désintégration nationale face aux forces centrifuges.

Qu'en est-il vraiment de cette tendance à la centralisation ? À part la crainte qu'un gouvernement fédéral central et pusillanime ne puisse encourager des sécessions, deux facteurs principaux entrent en jeu. Le premier est la manière dont a été créée la fédération nigérienne, par un processus d'agrégation sous un régime colonial, privé de toute crédibilité quant à sa capacité à instaurer de véritables négociations aboutissant à des relations harmonieuses entre le gouvernement fédéral et les unités constituantes. Le second facteur touche à la domination de la politique par les militaires ce qui, étant donné leur structure de commandement hautement hiérarchisée, entraîne des tendances centralisatrices. Le fait que la plupart des constitutions nigériennes post-coloniales, y compris celle de 1999, sont nées sous le forceps des militaires ne fait que renforcer cette observation.

Le dilemme auquel la fédération nigérienne continue d'être confrontée rappelle le principe énoncé par Lord Bryce pour les systèmes fédéraux d'une manière générale, à savoir comment « préserver l'équilibre entre les forces centrifuges et centripètes, de façon à ce que les régions, pareilles à des planètes, ne se perdent dans l'espace, et que le gouvernement central, pareil au soleil, ne les engloutisse dans sa fournaise ». ³⁹

Le caractère fédéral et l'interface entre unité et diversité

La Constitution tente donc d'« encourager activement » l'intégration nationale, de même que le « caractère fédéral » du pays. Pour ce faire, elle interdit toute discrimination fondée sur le domicile, l'origine, le sexe, la religion, le statut et les associations ethniques ou linguistiques. ⁴⁰ La Constitution oblige la Fédération à « renforcer un sentiment d'appartenance et de solidarité entre les divers peuples de la Fédération, afin que la loyauté envers la nation remplace les loyautés sectorielles ». ⁴¹ La Constitution charge en outre le gouvernement fédéral de refléter, dans la conduite de ses affaires, le « caractère fédéral » du Nigeria et le « besoin de promouvoir l'unité nationale, mais aussi d'inspirer la loyauté nationale, s'assurant pour cela qu'il n'existe aucune prédominance dans le gouvernement fédéral ou ses agences de quelques personnes qui soient provenant de certains États, ou de quelques groupes ethniques ou sectoriels qui soient ». De la même manière, la Constitution incite les États ou les collectivités locales à conduire leurs affaires « de manière à reconnaître la diversité de la population vivant dans leur juridiction et la

nécessité de promouvoir un sentiment d'appartenance et de loyauté au sein de tous les peuples de la Fédération ». ⁴²

Le principe dit du caractère fédéral, introduit pour la première fois dans la Constitution de 1979, est inscrit au chapitre II, qui n'est pas justiciable. La Constitution n'en instaure pas moins une Commission *ad hoc*, dont les membres proviennent de tous les États et du Territoire de la capitale fédérale Abuja. Les tâches qui lui incombent sont nombreuses : (1) élaborer une clé de répartition équitable, soumise à l'approbation du Parlement, pour tous les postes du service public de la Fédération et des États, les forces armées fédérales, la police, les autres agences gouvernementales de sécurité, les entreprises gérées par l'État et les entreprises paraétatiques (autrement dit les corporations et entreprises publiques) ; (2) promouvoir, encadrer et appliquer le respect du principe de partage proportionnel de toutes les fonctions bureaucratiques, économiques, des médias et politiques à tous les niveaux de gouvernement ; et (3) prendre toutes les mesures légales pour son application, y compris les poursuites judiciaires à l'encontre du chef ou de l'équipe de tout ministère, corps ministériel ou agence gouvernementale qui faillirait dans son respect des principes ou des règles à caractère fédéral prescrites par la commission. ⁴³

Le caractère fédéral est un euphémisme désignant l'équilibre ethnique – autrement dit un point de départ permettant de réaliser l'unité dans la diversité en pondérant les nominations officielles entre les groupes. Le caractère fédéral affecte également la répartition des fonds publics entre les unités constituantes de la fédération. Ce principe soulève les critiques de certains commentateurs qui y voient le sacrifice des principes de mérite et de l'égalité des chances sur l'autel de la médiocrité et des expédients politiques, mais le caractère fédéral a trouvé sa justification dans l'idée de promouvoir la justice sociale par le biais de la redistribution des recettes entre les unités constituantes de la Fédération et l'intégration sociale des minorités, d'une manière identique à celle qui s'opère en Inde et aux États-Unis sous la dénomination de « *affirmative action* ».

La Constitution impose également au gouvernement fédéral de promouvoir l'intégration nationale. Pour cela, celui-ci doit encourager la libre circulation des personnes, des biens et des services à travers tout le Nigeria, et prévoir toutes les facilités permettant d'y parvenir; garantir à chaque citoyen, à travers le pays, tous les droits accordés aux résidents; faciliter les mariages mixtes entre personnes d'origines, de religions, d'ethnies et de langues différentes; et encourager un sentiment d'appartenance et de loyauté, de telle sorte que la fidélité envers la nation remplace les loyautés sectaires ou sectorielles. D'autres dispositions visent à assurer la justice sociale et économique.

La viabilité de ces principes dépend pourtant de trois facteurs : la volonté délibérée de la part des leaders du gouvernement de les respecter, la formation d'une opinion

publique capable de les valoriser et de réclamer leur application, et un certain activisme judiciaire pour les faire respecter dans toute la mesure du possible.

Le statut des communautés politiques constituantes

Le République fédérale du Nigeria se compose d'États disparates quant à leur taille et à leur population. La Constitution prévoit pourtant un fédéralisme symétrique. Un aménagement contraire aurait rappelé la prédominance de la région Nord au temps de la première structure régionale, et elle aurait ravivé les craintes d'une domination de la minorité par la majorité. La Constitution ne prévoit aucune différence entre anciens et nouveaux États. Dès qu'un État est créé, il dispose des mêmes prérogatives que les autres.

Tableau 1

Redécoupage des anciennes régions du Nigeria en États

<i>Année (gouvernement)</i>	<i>Région Nord</i>	<i>Région Ouest</i>	<i>Région Est</i>	<i>Total des États</i>
1967 (Gowon)	6	3	3	12
1976 (Murtala et Obasanjo)	10	4	5	19
1987 (Babangida)	11	5	5	21
1991 (Babangida)	16	7	7	30
1996 (Abacha)	19	9	8	36

Le besoin impérieux de subdivision a représenté un des thèmes majeurs de l'histoire fédérale du Nigeria. La fièvre entourant le découpage des trois régions originaires en États plus petits commença à monter avant même l'indépendance. L'une des raisons tenait principalement à la taille de la région Nord, plus vaste que les deux autres réunies, regroupant 75 pour cent du territoire national et 60 pour cent de sa population. Ce déséquilibre, décrit comme « la particularité peut-être la plus surprenante du début du fédéralisme nigérian », ⁴⁴ fit naître dans les deux autres régions la crainte d'être dominées par le Nord. L'autre cause de cette situation fut la crainte des groupes ethniques minoritaires de toutes les régions de subir la tyrannie des majorités locales ; de ce fait, ils exprimèrent le désir de s'autoadministrer dans leurs propres territoires, ce qui entraîna ainsi une frénésie de morcellement, non seulement dans le Nord mais également dans les deux autres régions.

Dans le contexte des négociations qui se sont déroulées au moment de l'indépendance, les Britanniques nommèrent une commission chargée d'enquêter

sur le sujet, et un long rapport, qui n'a rien perdu de son actualité, s'ensuivit.⁴⁵ En fin de compte, les Britanniques se refusèrent à démembrer le Nigeria, mais sitôt après l'indépendance un processus de partition se mit en marche. Le premier acte fut exécuté en 1964 en respectant les procédures prévues par la constitution, lorsqu'une nouvelle région du Midwest fut détachée de la région Ouest. Le redécoupage complet du pays en une multitude d'États commença véritablement en 1967, décrété extraconstitutionnellement par le gouvernement fédéral militaire du général Yakubu Gowon. Toutes les créations d'États qui suivirent furent elles aussi décrétées par les militaires. Le tableau ci-dessus présente le nombre d'États qui ont résulté de toutes ces subdivisions.

À l'heure actuelle on compte 36 États. Un nouveau Territoire de la capitale fédérale Abuja fut créé en 1976 dans l'ancienne région Nord, et la capitale y fut officiellement transférée en 1991, en lieu et place de Lagos. L'effervescence autour de la création de nouveaux États ne s'est pas estompée, et une disposition très complexe y est consacrée dans la Constitution de 1999.⁴⁶ Celle-ci ne contient cependant aucune clause touchant l'admission de nouveaux territoires en qualité d'États si une telle situation devait se présenter, pas plus que la réorganisation des États de manière à *diminuer* leur nombre.

Qu'en est-il de la sécession ? Au contraire de la Constitution éthiopienne de 1995,⁴⁷ qui déclare notamment corriger « les relations historiquement injustes »⁴⁸ et proclame que « toute nation, peuple et nationalité d'Ethiopie dispose du droit inconditionnel à l'autodétermination, y compris le droit de sécession »,⁴⁹ celle du Nigeria ne contient aucune disposition concernant la sécession, que ce soit à l'intérieur de la Fédération ou hors de celle-ci. Au contraire, le Préambule de la Constitution rappelle fermement la résolution des Nigériens à vivre dans l'unité et l'harmonie en tant que « Nation souveraine une et indivisible ». L'Article 2 (1) renforce encore cette résolution : « Le Nigeria est un État souverain, un et indivisible, connu sous le nom de République Fédérale du Nigeria ».

On peut mieux apprécier la signification de ces phrases si on les place dans le contexte de la guerre civile, ou guerre du Biafra, livrée pour contrecarrer la tentative de sécession de ce qui était alors la région Est. Suite au premier coup d'État militaire (le 15 janvier 1966) et sa riposte (le 29 juillet de la même année), un certain nombre de facteurs, parmi lesquels le massacre d'innombrables Ibos dans les villes du Nord et leur exode en masse vers leurs terres ancestrales de l'Est, conduisirent à la proclamation le 30 mai 1967 d'un nouvel État indépendant – dont le territoire correspondait à celui de la région Est – baptisé « République du Biafra ». La guerre civile, menée par le Nord et l'Ouest contre l'Est, s'acheva le 12 janvier 1970 par la capitulation du Biafra et son retour dans le giron de la Fédération – mais cette fois démembré en trois États, ceux du Centre-Est, du Sud-Est et des Rivières. Aucune autre tentative de sécession ne s'est manifestée depuis, mais les mouvements sécessionnistes ne se sont pas calmés pour autant. La récente émergence d'un

Mouvement pour la création de l'État souverain du Biafra (MASSOB) souligne l'impérieuse nécessité d'un système fédéral permettant le fonctionnement d'une interface harmonieuse entre les forces centrifuges et les forces centripètes.

Contrairement aux États-Unis et à de nombreux autres États fédéraux, il n'existe qu'une seule constitution au Nigeria. Les États membres ne disposent pas de leurs propres chartes fondamentales. La Constitution fédérale rassemble dans des parties séparées, à l'intérieur de mêmes chapitres, les dispositions touchant le gouvernement de la Fédération et celui des États, à l'exception des dispositions mixtes et transitoires communes aux deux ordres de gouvernement comme la citoyenneté, les Objectifs fondamentaux et les Principes directeurs de la politique de l'État ou encore les droits fondamentaux, qui sont alors traitées dans les mêmes sections. Par opposition, les constitutions de 1960 et 1963 prévoyaient des chartes régionales distinctes. Le Comité constitutionnel de rédaction de 1976 a exprimé sa préférence pour une seule et unique constitution nationale, pour des raisons de commodité rédactionnelle au regard du grand nombre d'États (19) existant à l'époque. Les tendances centralisatrices de la Constitution ne font que renforcer les critiques de ceux qui blâment la structure de la Fédération nigérienne et appellent de leurs vœux une restauration des aménagements prévus à l'époque des constitutions de 1960 et 1963.

Les collectivités locales

L'Article 7(1) de la Constitution actuellement en vigueur, tout comme le document de 1979, instaure un système de collectivités locales sous forme de « conseils de gouvernement locaux démocratiquement élus ». Cependant la deuxième partie de cet article 7(1) fait dépendre de la législation des États « l'établissement, la structure, la composition, les finances et les fonctions » de ces collectivités locales. Au surplus, la Constitution permet aux gouvernements régionaux de paralyser financièrement ces gouvernements locaux, en faisant en sorte que les crédits à leur disposition dans le Compte de la Fédération ne leur soient pas versés directement, mais par l'intermédiaire d'un compte conjoint entre eux et l'État.⁵⁰ Cela affecte négativement la viabilité financière de la plupart d'entre eux. Certains gouverneurs d'État procèdent à d'explicables déductions ou retardent indûment le versement des fonds de ces comptes conjoints aux principaux dirigeants locaux qu'ils considèrent comme des adversaires politiques. Ironie du sort, le président Obasanjo, dont la précédente administration militaire avait entrepris dès 1976 une réforme fondamentale du système des collectivités locales, dont les principes fondamentaux ont d'ailleurs été reconduits dans la constitution de 1979 puis dans celle de 1999, s'est montré tellement désenchanté par les performances des collectivités locales qu'il a mis sur pied une Commission technique présidentielle pour étudier l'opportunité de les conserver comme un troisième niveau de gouvernement. À son avis, le système pâtit de leur inefficacité et de leur coût.

La Constitution reconnaissait en 2004 quelque 768 collectivités locales, en plus des six conseils de zones municipales (pour le Territoire de la capitale fédérale Abuja), ce qui représente en tout 774 conseils de collectivités locales. Une controverse (impliquant plusieurs litiges pendants devant les tribunaux) fait rage pour savoir qui, du gouvernement fédéral ou des États, a le dernier mot quant à la création de nouvelles collectivités locales.⁵¹

La répartition des compétences

Pour procéder à la répartition des compétences, la Constitution prévoit deux listes de pouvoirs législatifs : celle des pouvoirs exclusifs et celle des pouvoirs concurrents. Le gouvernement fédéral dispose d'un pouvoir exclusif dans les domaines énumérés dans la première des deux listes, alors que les gouvernements fédéral et des États disposent d'un pouvoir partagé dans ceux figurant sur la seconde, dans les limites prévues par la Constitution. Les États conservent cependant une compétence exclusive dans les domaines non attribués.⁵²

La liste des pouvoirs exclusifs ne contient pas moins de 68 domaines. En comparaison des 12 objets figurant sur la liste des pouvoirs concurrents, cela fournit un argument supplémentaire aux adversaires du fédéralisme nigérian. Les domaines relevant de la compétence fédérale exclusive sont notamment les suivants : la défense ; les affaires étrangères ; l'extradition ; les services de police et gouvernementaux de sécurité ; les armes, munitions et explosifs ; le système pénitentiaire ; les dépositions en justice ; la monnaie, sa fabrication, son émission et son cours légal ; l'imposition du revenu, des bénéfices et des gains en capitaux ; les droits de timbre ; les mines et minéraux (y compris les champs pétrolifères, le forage du pétrole, les forages de prospection et le gaz naturel) ; le droit d'auteur ; les forces aériennes ; le secteur de la faillite et l'insolvabilité ; le secteur bancaire, les opérations bancaires, les lettres de change et les billets à ordre ; les échanges et le commerce ; la réglementation des partis politiques et la création d'États.

Le gouvernement fédéral et les États peuvent promulguer des lois dans les domaines figurant sur la liste concurrente. Celle-ci énumère entre autres la répartition des revenus ; les antiquités et monuments ; les archives ; la perception des taxes ; le droit électoral ; l'électricité ; la projection de films cinématographiques ; le développement industriel, commercial et agricole ; la recherche scientifique et technologique ; les statistiques ; les relevés trigonométriques, cadastraux et topographiques ; et enfin l'éducation secondaire, technique et universitaire. Le pouvoir exécutif est réparti de la même manière entre les deux ordres de gouvernement, et en règle générale coextensif aux pouvoirs législatifs parallèles.

En matière de compétences concurrentes, si une loi adoptée par le gouvernement d'un État entre en conflit avec un texte « valablement établi » par le gouvernement

fédéral, ce dernier conserve la priorité. Selon les termes de l'Article 4(5), la première « sera annulée dans la mesure de sa contradiction ». Cependant, là où une loi adoptée par un État ne contrevient pas véritablement à une loi fédérale valablement adoptée, mais touche une matière que la législation fédérale a épuisée, pour parler communément, alors la législation de l'État n'est pas nécessairement annulée mais simplement « suspendue » et si, pour toutes sortes de raisons, la loi fédérale est abrogée, alors la loi de l'État « entre de nouveau en vigueur et devient opérationnelle ».⁵³

À l'exception des systèmes classiques relevant de l'administration et des partis politiques, il n'existe aucun mécanisme constitutionnel explicitement conçu pour promouvoir un mode de résolution des conflits, entre le gouvernement fédéral et les gouvernements constituants, dont la nature se révèle plus consensuelle que hiérarchique. Un tel mécanisme apparaît en filigrane dans l'instauration et la composition de certains organes, comme le Conseil national des États et la Commission à caractère fédéral, qui réunissent des représentants de la Fédération et des États.

Les conflits de compétence et de juridiction entre le gouvernement fédéral et les États

Après ces années de régime militaire ininterrompu, l'actuelle marche du Nigeria vers la démocratie a été entravée par de nombreux conflits intergouvernementaux, touchant des sujets qui vont de l'autorité compétente pour prescrire la titularisation des conseils municipaux⁵⁴ à l'autorité compétente pour légiférer en matière de corruption.⁵⁵ La Constitution ne prévoit pourtant aucun mécanisme spécifiquement destiné à prévenir l'émergence de conflits d'attribution entre le gouvernement fédéral et les États.⁵⁶

La Constitution confie à la Cour suprême, à l'exclusion de tout autre tribunal, la compétence de se prononcer sur tout litige juridique entre la Fédération et un État, ou entre les États. Le fait que la Cour suprême soit l'instance de dernier recours permet d'accélérer la procédure, comme de tels contentieux n'ont pas à remonter la voie hiérarchique judiciaire normale, souvent très lente.

LE FÉDÉRALISME ET LA STRUCTURE DU GOUVERNEMENT

AINSI QUE SON MODE DE FONCTIONNEMENT

Le système de gouvernement

Comme son modèle de 1979, la Constitution actuelle opte pour un système présidentiel de type américain. Selon la CDC, dont le rôle fut déterminant dans

l'élaboration du texte de 1979, la séparation du chef de l'État et du chef du gouvernement, requise dans un régime parlementaire, impliquait une séparation entre autorité réelle et autorité formelle « dépourvue de toute signification dans le contexte de l'histoire et de l'expérience politique africaines », et ne pouvant que prédisposer « aux conflits de personnalités, d'intérêts et d'autorité, mais aussi à une inutile complexité et à des incertitudes dans les relations gouvernementales ». D'où sa préférence pour un système présidentiel.⁵⁷

Répondant aux craintes selon lesquelles un Exécutif présidentiel concentrerait trop de pouvoir entre les mains d'une seule personne, la CDC affirma que « le meilleur moyen de lutter contre les usurpations du pouvoir, c'est une société dotée d'une conscience politique et jalouse de ses prérogatives constitutionnelles lui permettant de désigner ceux qui vont diriger ses affaires ».⁵⁸ La CDC n'a cependant pas précisé si le Nigeria connaissait déjà « une société dotée d'une conscience politique » ou si cette dernière se trouvait en voie d'émergence. Chose intéressante, l'expérience récente du Nigeria avec le système présidentiel a relancé le débat sur les avantages de celui-ci par rapport à un système parlementaire. Le président Obasanjo a été accusé de se comporter en dictateur civil et de provoquer un affaiblissement systématique et délibéré des autres ordres de gouvernement. Une tentative de destitution de ses fonctions pour outrage au Parlement et aux prescriptions constitutionnelles n'a pu être écartée que sur l'intervention du parti au pouvoir, le Parti démocratique du peuple, et de personnalités politiques respectées comme l'ancien président Shehu Shagari et son équivalent militaire Yakubu Gowon. Incidemment le président Obasanjo, général retraité et chef d'État militaire entre février 1976 et septembre 1979, est l'homme qui légua la constitution présidentielle de 1979 aux Nigériens. La question reste ouverte de savoir si le mode de gestion parfois décrié du président Obasanjo tient à son passé sous les drapeaux ou aux pouvoirs considérables que la Constitution accorde à la présidence, voire aux deux ; mais il n'en demeure pas moins que la domination de la vie politique par des militaires et des officiers paramilitaires à la retraite demeure l'un des défis auxquels est confronté le Nigeria dans ses efforts pour instaurer de manière démocratique le régime constitutionnel et le fédéralisme.⁵⁹

La séparation des pouvoirs

Le principe de séparation des pouvoirs revêt une place éminente dans la Constitution du Nigeria. Ses Articles 4, 5 et 6 énumèrent les principes réglementant respectivement le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. Cependant, à la lumière des dispositions touchant aux freins et contrepoids institutionnels, la Constitution n'instaure pas une séparation des pouvoirs « pure », parce que chacun des trois conserve une certaine influence sur les autres. Ainsi le législatif contrôle-t-il l'exécutif par ses fonctions de haute surveillance, par l'arme de la procédure de mise en accusation [*impeachment*] et par la confirmation par le

Parlement de certaines nominations à l'exécutif, comme les ministres, les commissaires et les ambassadeurs. L'exécutif dispose de l'initiative législative et de la prérogative consistant à approuver un texte adopté par l'Assemblée nationale ou à y opposer son veto. Le législatif et l'exécutif jouent tous deux un rôle important dans la nomination des juges et la codification de leur déontologie, alors que le judiciaire dispose d'un pouvoir de contrôle de type *Marbury* qui lui permet d'examiner les actes du législatif aussi bien que de l'exécutif.⁶⁰

La séparation des pouvoirs entre exécutif et législatif pourrait cependant soulever certains problèmes. S'ils ne conviennent pas d'une politique commune, on se trouve dans une impasse – situation qui s'est déjà produite. Si des mécanismes ne sont pas mis en place pour permettre la recherche du consensus et la coopération, de même qu'une attitude tolérante et non pas compétitive, il devient difficile pour chacun de ces deux pouvoirs d'exercer entièrement ses propres compétences mais aussi d'atteindre des objectifs nationaux fondamentaux.

Le législatif fédéral

La Constitution prévoit un parlement bicaméral appelé Assemblée nationale, qui comprend deux Chambres, une basse appelée Chambre des représentants et une haute, le Sénat. Chaque État nigérian est divisé en trois districts sénatoriaux, chacun d'eux élisant un sénateur. Le Territoire de la capitale fédérale Abuja dispose d'un sénateur (à l'inverse de Washington DC, aux États-Unis, qui n'en a aucun). Le Sénat se compose donc de 109 sénateurs. Tout comme aux États-Unis, chaque État y est représenté de manière égale ; mais alors que chaque sénateur américain est élu par l'ensemble des électeurs de son État, au Nigeria les sénateurs le sont au sein de districts découpés à l'intérieur de leur État. En ce qui concerne la Chambre, la Constitution délimite 360 circonscriptions fédérales « aussi égales que possible du point de vue de la population », chacune d'elles élisant un député. Dès lors, comme pour la Chambre des représentants aux États-Unis, les États sont représentés de manière différenciée au sein de la Chambre basse du Nigeria : la taille de la députation d'un État correspond à celle de sa population.

La Constitution confie à l'Assemblée nationale le soin d'édicter des lois permettant de préserver « la paix, l'ordre et la bonne gouvernance » de la Fédération ou d'une partie de celle-ci, dans n'importe quel domaine figurant sur la liste des compétences législatives exclusives énumérées dans la Première partie de la Deuxième annexe constitutionnelle, mais elle soumet l'exercice des compétences de l'Assemblée à « la juridiction des cours de justice et de tous les tribunaux instaurés par la loi ». La Constitution empêche donc le législatif d'adopter une loi « qui écarte ou semble écartier la juridiction » de tels organes judiciaires. Le législatif ne saurait par ailleurs édicter, en relation avec un crime, une loi déployant des effets rétroactifs [*ex post facto*]. L'Assemblée peut également promulguer des lois dans n'importe quel domaine inscrit sur la liste des compétences législatives partagées, mais aussi dans

tout autre domaine dans lequel elle est investie par la Constitution du droit de légiférer.

Au surplus, lorsque la Chambre d'assemblée d'un État se trouve dans l'impossibilité d'accomplir les fonctions qui lui sont dévolues en raison de la situation qui prévaut dans cet État, par exemple quand l'assemblée législative est en situation de crise, l'Assemblée nationale peut alors légiférer en lieu et place de cet État « jusqu'au moment où la Chambre d'assemblée est en mesure de reprendre ses fonctions ». ⁶¹ L'Assemblée nationale a récemment menacé certains États de faire usage de cette compétence, spécialement dans l'Est où des luttes de pouvoir ont réussi à paralyser le fonctionnement des institutions parlementaires. Cette disposition n'autorise cependant pas le parlement fédéral à destituer le gouverneur d'un État.

Lorsque survient un conflit entre une loi fédérale valable et une loi d'un État, cette dernière est annulée dans la mesure de son incompatibilité avec la loi fédérale. De manière générale, l'Assemblée nationale ne dispose d'aucun pouvoir d'approbation conjointe, de veto ou d'amendement pour ce qui concerne la législation adoptée par les États, et vice versa. Cette règle ne s'étend cependant pas à la législation entourant la création de nouveaux États et de collectivités locales, aux rectifications de frontières, à l'incorporation de certains traités, pas plus qu'aux amendements constitutionnels. ⁶²

L'exécutif fédéral

Le pouvoir exécutif fédéral appartient au président, qui peut à sa guise l'exercer directement ou le déléguer au vice-président, aux ministres du gouvernement fédéral ou aux fonctionnaires du service public. Les pouvoirs exécutifs du président s'étendent à l'exécution et à la défense de la Constitution, à l'ensemble de la législation fédérale et à toutes les autres matières sur lesquelles l'Assemblée nationale dispose de la compétence législative. Ces pouvoirs deviennent impressionnants quand on les examine à la lumière de la très ample, voire expansive, liste des compétences exclusives – même s'ils doivent être exercés conformément à la Constitution et aux lois adoptées par l'Assemblée nationale.

Le président participe également à certains aspects du processus législatif. Son approbation est indispensable pour qu'un texte adopté par l'Assemblée acquiert force de loi, ⁶³ bien que celle-ci puisse surmonter le veto présidentiel par une majorité qualifiée des deux tiers. Le rôle législatif du président peut aussi prendre la forme d'une initiative législative. L'article 81 de la Constitution prévoit que le président peut même faire procéder à des expertises par le Législatif, ou les lui faire soumettre. Selon l'article 315, il dispose de l'autorité nécessaire pour modifier toute loi existante, par voie d'adjonction, de modification, d'omission ou de suppression, de manière à la rendre conforme à la Constitution.

Le principe du caractère fédéral inscrit dans la Constitution oblige le président à nommer dans son cabinet au moins un ministre provenant de chacun des États de la Fédération. Les États constitutants, en tant que tels, ne jouent aucun rôle dans l'élection du président parce que celle-ci se définit par le mode du scrutin majoritaire. Cependant, s'il entend l'emporter, un candidat ne doit pas recueillir moins d'un quart des suffrages exprimés lors de l'élection dans au moins deux tiers des États de la Fédération et du Territoire de la capitale fédérale Abuja.

Le système judiciaire fédéral

La Constitution instaure trois niveaux de cours fédérales hiérarchisées. L'étage inférieur est constitué par les cours du Territoire de la capitale fédérale Abuja et la Haute cour fédérale. La cour intermédiaire, la Cour d'appel, en constitue le deuxième étage, alors que la Cour suprême, qui fait office de cour de dernier recours, en représente le plus haut niveau.

La Cour suprême est avant tout une Cour d'appel. Elle exerce cependant une juridiction primaire, à l'exclusion de toute autre cour, pour les litiges impliquant un État et le gouvernement fédéral, voire des États entre eux. Conformément au pouvoir de contrôle juridictionnel, et à la lumière du principe de suprématie de la Constitution, la Cour suprême et les autres cours supérieures peuvent décréter qu'une loi fédérale ou toute autre loi est inconstitutionnelle et *ipso facto* nulle et non avenue.⁶⁴

La Cour suprême peut se déclarer compétente pour des affaires de renvois qui concernent « un point de droit substantiel » touchant à « l'interprétation ou l'application » de la Constitution.⁶⁵ Par le biais de cette procédure de « sautemouton », la Cour suprême exprime son opinion sur la question et prescrit aux tribunaux inférieurs les directives qu'elle juge appropriées, mais elle ne rédige pas d'avis consultatifs destinés à l'exécutif fédéral et/ou au Parlement fédéral et/ou aux entités constitutantes.

Les juges de la Cour suprême sont nommés par le président sur recommandation du Conseil national de la justice, qui de son côté suit les conseils de la Commission du Service fédéral de la justice. Les unités constitutantes sont représentées au sein du système judiciaire fédéral en vertu du principe du caractère fédéral, mais la Constitution ne prévoit pas, comme elle le fait pour les portefeuilles ministériels, de représentation minimale systématique en faveur de chaque État.

Le pouvoir judiciaire occupe une position de premier plan. Ses compétences s'étendent à tous les pouvoirs et sanctions inhérents à une cour de justice, hormis ce qui serait contraire à la Constitution. La compétence judiciaire s'étend également à tous les litiges de nature juridique survenant entre personnes privées ou entre

celles-ci et les autorités, et à tous les actes et autres procédures ayant pour but de trancher une question relative aux droits civils et aux obligations d'une personne. Les Objectifs fondamentaux et les Principes directeurs de la Politique de l'État sont cependant soustraits aux principes d'exécution judiciaire. Au surplus, le pouvoir judiciaire ne s'étend pas aux actes et diligences touchant toute loi adoptée avant le 15 janvier 1966 (date du premier coup d'État militaire), et accomplis afin de trancher des questions relatives à la juridiction des autorités ou personnes physiques qui se trouveraient à l'origine d'une telle loi.

Pour ce qui concerne les tribunaux coutumiers ou religieux, la Constitution établit des tribunaux d'appel de *charia* et des tribunaux coutumiers pour le Territoire de la capitale fédérale Abuja et permet à tout État « qui en exprime la demande » d'établir également de telles cours. Les individus sont alors libres de choisir entre tribunaux ordinaires et coutumiers dès lors que les uns comme les autres sont compétents pour la matière en cause. Les cours de *charia* jugent uniquement les musulmans, mais aucune prescription constitutionnelle n'empêche les parties à un litige, même si elles sont toutes musulmanes, de choisir les cours ordinaires. Pourtant dans la pratique, ne pas choisir les cours de *charia* est rare parmi les musulmans dont une grande partie craint que cela ne soit interprété comme une infidélité à l'islam. Un appel des décisions rendues par les cours d'appel de *charia* et les autres tribunaux coutumiers doit être adressé à la Cour fédérale d'appel, dont la composition, telle que prescrite par la Constitution, comprend au moins trois juges formés en matière de droit islamique des personnes et trois autres en droit coutumier. En dernier lieu, le jugement définitif revient à la Cour suprême.

Les institutions des unités constitutives

En règle générale, les institutions des États reflètent celles de la Fédération puisqu'elles sont obligatoirement prévues par la Constitution fédérale. Ainsi, pour ce qui concerne leurs pouvoirs respectifs, l'aménagement institutionnel de la branche exécutive de l'État est le même qu'au niveau fédéral, en tenant compte des adaptations indispensables. En d'autres termes, La Constitution confère d'abord des pouvoirs au président de la Fédération, puis elle les attribue aux gouverneurs des États.

Il en va de même pour le système judiciaire de chaque État, dans la mesure où le système régional est hiérarchisé. Cependant, les cours régionales sont instaurées par les lois de l'État, à l'exception de chacune des Hautes cours qui sont établies par la Constitution. Elles incluent le tribunal de *charia* de l'État et les cours d'appel coutumières (si tant est qu'un État ait choisi d'en instituer), les tribunaux correctionnels ou les cours de districts, de même que les tribunaux coutumiers ou les cours régionales. Les Hautes cours d'États sont des juridictions de première instance, mais aussi d'appel dans une certaine mesure. Aucun État ne dispose cependant d'une authentique cour d'appel ou d'une cour suprême. Les contentieux

des cours d'États sont finalement transmis, par voie d'appel, à une Cour fédérale d'appel ou à la Cour suprême.

À la différence de ce qu'elle prévoit pour l'Assemblée nationale, la Constitution dote chaque État d'un parlement monocaméral. Mais comme l'Assemblée nationale, l'assemblée législative de chaque État est soumise à la juridiction des cours et autres instances judiciaires prévues par la loi, et aucune législation régionale ne saurait l'y soustraire. Comme l'Assemblée nationale, dans son rôle d'approbation de certaines nominations présidentielles, chaque parlement d'État collabore avec le gouverneur dudit État lors des nominations aux postes clés de l'exécutif et du judiciaire.

L'Article 7 de la Constitution organise un système de conseils publics locaux démocratiquement élus. En vertu de l'article 8, chaque État doit en assurer la mise en œuvre par le biais d'une loi fixant l'établissement, la structure, la composition, le financement et le fonctionnement de ces conseils locaux. La Quatrième annexe décrit leurs fonctions principales : ces conseils disposent de l'autorité nécessaire pour établir des réglementations et arrêtés municipaux touchant les fonctions locales énumérées dans cette annexe. L'aménagement des collectivités locales connaît souvent de légères variations d'un État à l'autre puisque la question relève de chaque réglementation régionale. Aucune collectivité locale ne dispose cependant d'une branche judiciaire.

Les relations interétats

Le Constitution n'aborde pas de manière spécifique la question des relations entre les entités constituantes pour des domaines tels que l'engagement de courtoisie internationale réciproque [*full faith and credit*], la reconnaissance mutuelle des actes législatifs, et le fonctionnement ou l'exécution des procédures judiciaires. De tels domaines sont réglementés par les lois des États.

Dans les litiges civils, la juridiction est déterminée par la nature de la cause (par exemple un problème contractuel, un acte délictuel ou un contentieux foncier) et/ou par le lieu de résidence des parties. Cependant, dans les causes pénales, la juridiction est déterminée par le lieu où a été commis le crime ou le délit. Cette règle connaît une restriction : en vertu des dispositions des Conventions de Genève,⁶⁶ les infractions aux dispositions de la Convention de Genève de 1949 sont soumises à la juridiction des tribunaux du Territoire de la capitale fédérale Abuja, quels que soient la nationalité de l'accusé et le lieu où a été commis le crime allégué.

COMPÉTENCES FISCALES ET MONÉTAIRES

Taxation

Le gouvernement fédéral et ceux des États disposent de la compétence exclusive de prélever des impôts dans leurs sphères respectives ; il n'existe pas en la matière de compétence concurrente. Le gouvernement fédéral bénéficie de compétences fiscales à la fois étendues et élastiques. Ainsi, les impôts sur le bénéfice des sociétés, les droits de douane et les contributions indirectes, les taxes à l'exportation, les droits de timbre et les taxes touchant le pétrole et les minéraux solides (dont la propriété appartient exclusivement à l'État),⁶⁷ sont énumérés sur la liste des compétences exclusives, ce qui ne laisse aux États qu'une compétence fiscale résiduelle et donc une marge de manœuvre réduite pour générer leurs propres ressources financières.

Il est néanmoins important de souligner que toutes les recettes collectées par le gouvernement fédéral ne lui reviennent pas *ipso facto* mais qu'elles sont versées dans un compte commun de répartition appelé Compte de la Fédération (cf. infra). Pour garantir la transparence et la responsabilité financière, la Constitution instaure une Commission fiscale de mobilisation et de répartition des revenus [*Revenue Mobilization Allocation and Fiscal Commission*] dont les membres proviennent de tous les États de la Fédération et du Territoire de la capitale fédérale Abuja. Le mandat de la Commission comprend « le contrôle des recettes versées dans le Compte de la Fédération et des versements au titre du revenu qui en proviennent ».

⁶⁸ De la sorte, les produits provenant des nombreux impôts fédéraux sont attribués soit directement aux États (par exemple l'impôt sur les gains en capital, l'impôt sur le revenu des particuliers, y compris l'imposition des dividendes, et les droits de timbre sur les documents et les transactions) soit partagés entre les gouvernements fédéral et des États et les collectivités locales (par exemple la TVA).

Les États ont la compétence de générer leurs propres recettes – parmi d'autres – des taxes foncières, des frais d'enregistrement foncier, des droits de succession et des droits d'immatriculation. De même, alors que la Fédération peut prélever une taxe de vente sur le commerce interétatique, la compétence de légiférer en matière de commerce interétats appartient aux États.⁶⁹ Les collectivités locales ne disposent que de pouvoir fiscaux très restreints. Leurs sources de recettes sont limitées, notamment, aux taxes sur les spectacles et sur les aires de stationnement des véhicules à moteur, à l'impôt sur la propriété et aux droits d'immatriculation des professions et autres taxes de commercialisation.

La Constitution attribue à l'Assemblée nationale, dans le contexte de ses compétences d'imposer certains droits ou taxes spécifiques, le mandat de s'assurer que la perception de ceux-ci soit « réalisée par le Gouvernement ou par toute autre autorité d'un État », à la condition qu'elles ne soient pas prélevées par plus d'un État sur la même personne.⁷⁰ La Constitution oblige également chaque État à ristourner à la Fédération, pour chaque année fiscale, « un montant correspondant à la part des dépenses effectuées par la Fédération au cours de l'année fiscale pour collecter les impôts et les taxes qui sont entièrement ou en partie dues à l'État [...]

proportionnellement à la part des sommes reçues par l'État durant l'année fiscale en question. »⁷¹

La Constitution ne contient aucune disposition faisant explicitement référence à l'harmonisation, la coordination, la coopération fiscale ou à la compétition entre les États et/ou les autorités locales. Une législation existe cependant qui prévoit l'instauration d'une Commission conjointe des impôts [*Joint Tax Board*]. Cette dernière réunit des membres provenant des Commissions fédérale et régionales des recettes internes. Elle se réunit périodiquement, permettant ainsi à ses membres un échange d'idées sur les meilleures pratiques fiscales. La Commission fait également des propositions pour la révision des lois fiscales et, si nécessaire, recommande aux autorités compétentes l'adoption de taux uniformes.

Emprunts

La Fédération et les États peuvent emprunter sur le marché des capitaux. La Constitution ne limite pas la capacité d'emprunter du gouvernement fédéral, mais les États doivent obtenir l'approbation de celui-ci pour cautionner des emprunts étrangers. Une tendance récente indique que les États émettent des obligations sur les marchés financiers. Mais des critiques se font entendre, selon lesquelles le gouvernement fédéral n'exerce pas une surveillance suffisamment diligente sur les États incapables de rembourser leurs obligations. Effectivement, dès l'été 2004, 18 États se sont retrouvés pratiquement en faillite et dans l'impossibilité de remplir les Ordres de paiements permanents et irrévocables [*Irrevocable Standing Payment Orders, ISPOS*] qu'ils avaient signés avec le gouvernement fédéral. Ces ISPOS autorisent le Ministère fédéral des finances de prélever des pourcentages spécifiques sur les affectations légales versées aux États, à titre d'indemnités pour défaut de paiement de leurs obligations.

La Constitution n'oblige pas, et n'encourage pas non plus le gouvernement fédéral à rembourser les dettes des États et/ou des collectivités locales lorsqu'ils se trouvent dans l'incapacité ou qu'ils refusent de faire face à leurs obligations. La Constitution a cependant prévu la viabilité financière du gouvernement fédéral et lui enjoint de subventionner un État à hauteur de la somme requise de manière à compléter ses ressources, dans les termes et conditions tels que prescrits par l'Assemblée nationale.

La répartition des recettes

La Constitution instaure un Compte de la Fédération dans lequel, à quelques rares exceptions près, « sont versées toutes les recettes collectées par le gouvernement de la Fédération ». ⁷² Elle établit également une commission d'équité fiscale, la Commission de mobilisation, d'attribution du revenu et de la fiscalité [*Revenue Mobilization Allocation and Fiscal Commission*], qu'elle charge notamment « de

reconsidérer de temps à autre la formule et les principes en vigueur de répartition des recettes, de manière à tenir compte des changements de la réalité économique ».

⁷³ Conformément à son mandat, la commission soumet au président ses propositions pour la répartition des recettes. Après avoir reçu cet avis, le président le soumet à l'Assemblée nationale, qui prescrit à son tour une formule de répartition des recettes prenant en compte des principes de répartition tels que la population, l'égalité des États, la capacité fiscale interne, la superficie, la nature des sols et la densité de la population.

La Fédération dispose de la propriété exclusive sur les ressources pétrolières et les minéraux solides. Mais le pétrole – la pierre angulaire de l'économie du Nigeria – se trouve surtout dans le Sud. Les politiques touchant le contrôle des ressources naturelles (surtout des hydrocarbures) et la répartition des fonds qu'elles génèrent se sont révélées hautement conflictuelles. La Constitution soulage les difficultés économiques des États dans lesquels le pétrole est extrait en exigeant qu'un minimum de 13 pour cent des recettes versées au Compte de la Fédération et provenant de l'exploitation des ressources naturelles d'un État soit réinjecté dans ledit État. Ce principe dit « de dérivation » « doit être constamment reflété dans toute formule approuvée ». Alors que la Constitution actuelle confie à l'Assemblée nationale la fixation du pourcentage exact de la dérivation, les textes de 1960 et 1963 prescrivaient 50 pour cent en faveur des régions dans lesquelles ces ressources étaient produites. Une récente tentative du gouvernement fédéral de priver les États côtiers des recettes provenant de l'exploitation de leurs ressources naturelles en haute mer, particulièrement sur la base du principe de dérivation, a reçu le soutien de la Justice;⁷⁴ mais en définitive le gouvernement a opté pour une solution politique qui a permis l'adoption par l'Assemblée nationale d'un décret exécutif abolissant la distinction entre gisements sous terre et gisements en mer.⁷⁵

Les sommes revenant à la Fédération sont distribuées entre le niveau fédéral, régional et local. La clé de répartition penche cependant fortement en faveur du gouvernement central. La formule, mise au point sous la présidence du général Babangida, prévoit 48,5 pour cent pour la Fédération, 24 pour cent pour les États, 20 pour cent pour les collectivités locales et 7,5 pour cent destinés à des fonds spéciaux. Profitant de l'invalidation par la Cour suprême du pourcentage attribué aux fonds spéciaux,⁷⁶ le président Obasanjo a invoqué sa compétence d'adaptation législative⁷⁷ pour ajouter cette part à celle de la Fédération, la portant ainsi à 56 pour cent.⁷⁸ Cependant, conformément à la Constitution, des aménagements ont déjà été établis pour permettre à la Fédération d'octroyer aux États des subventions et des prêts légaux.

La question du fédéralisme fiscal reste controversée, notamment aux yeux de certains réformateurs, particulièrement dans le Sud, qui réclament un « contrôle des ressources » par les États. La Commission présidentielle pour la révision de la Constitution de 1999 rapporte que « les deux principales questions qui émergent

sont la formule de dérivation et le contrôle des ressources ; elles représentent un test majeur quant à la volonté politique [...] de réaliser la restructuration tant souhaitée de la Fédération, de manière à rendre justice à tous ceux qui font partie intégrante de la nation nigériane ».

L'Application des ressources

La Constitution n'impose aucune limite à la compétence du gouvernement fédéral de dépenser les fonds publics dans n'importe quel domaine de sa compétence législative, si ce n'est des restrictions budgétaires qui peuvent être imposées par une loi d'affectation de crédits. De la même manière, la Constitution ne met aucune limite à la compétence des unités constituantes d'appliquer leurs ressources propres, ou les subventions qu'elles reçoivent, à n'importe lequel des domaines de leur compétence législative à moins, dans le cas des subventions, d'une disposition spéciale par l'autorité qui les attribue. La Constitution ne limite pas non plus la compétence des États de dépenser les sommes qui leur sont versées par le biais du Compte de la Fédération, pas plus qu'elle ne prévoit comment et quand ces fonds doivent être utilisés. Les règles de dépenses pour les collectivités locales relèvent de la législation des États.

La Constitution attribue l'exclusivité de la politique monétaire au gouvernement fédéral. Une banque centrale, la Banque centrale du Nigeria, fut créée par voie législative.

En résumé, la politique et les compétences en matière fiscale penchent fortement en faveur du gouvernement national, au détriment des États. Ce constat a relancé la demande d'un accroissement de la dévolution et d'une plus grande autonomie des États, de même que la possibilité d'amender la Constitution pour corriger cette inégalité. De nombreux facteurs sont cependant avancés pour justifier l'existence d'un gouvernement central fort. Le premier est le besoin d'unité nationale. Si les régions sont plus puissantes que le centre, les forces fractionnelles peuvent tirer avantage de la faiblesse du gouvernement fédéral. Deuxièmement, le développement inégal des régions et des peuples est souvent considéré comme un appel à un gouvernement fort capable de protéger les faibles et d'assister les collectivités moins développées. Troisièmement, un gouvernement fédéral fort est jugé nécessaire pour faire face aux menaces extérieures. Finalement, nombreux sont ceux pour qui un gouvernement central fort est nécessaire pour entreprendre le développement des ressources de la nation et promouvoir sa croissance économique.

La compétence en matière d'affaires étrangères relève exclusivement de la Fédération, et les États ne peuvent pas adhérer à des organisations internationales ou supranationales. Néanmoins, une loi fédérale ayant pour but de rendre national un traité international doit être ratifiée par une majorité des assemblées législatives régionales, s'il touche des matières qui ne sont pas inscrites sur la liste des compétences législatives exclusives.

La défense représente elle aussi une compétence fédérale exclusive. Les unités constituantes ne disposent pas de leurs propres milices ou d'autres forces armées. Certains États, comme l'Anambra, ont cependant instauré des groupes d'autodéfense dont la constitutionnalité soulève de nombreuses interrogations. La Constitution impose explicitement la suprématie du civil sur le militaire, au point que le président est le commandant en chef des Forces armées du Nigeria. Celui-ci ne saurait cependant, sans approbation parlementaire préalable, envoyer le moindre soldat combattre hors des frontières nigérianes à moins d'être « convaincu que la sécurité nationale est exposée à une menace ou à un danger imminents ». ⁷⁹ La Constitution prévoit explicitement l'objection de conscience au service militaire, dans le contexte spécifique et circonscrit du droit à la dignité humaine. ⁸⁰

La Constitution ne prévoit pas de consultation intergouvernementale pour les affaires étrangères ou la défense. Au surplus, le développement des institutions supranationales (par exemple l'Union africaine dont le Nigeria est membre) n'a pas affecté la réglementation constitutionnelle des compétences en matière d'affaires étrangères et/ou de défense; ni obligé à une modification constitutionnelle prévoyant une procédure de consultation en la matière, qu'il s'agisse des relations extérieures et/ou de la défense, de la représentation des entités constituantes dans les négociations avec l'extérieur, ou d'une quelconque compétence (par exemple la compétence limitée de contracter des traités) en matière de relations extérieures en faveur des États ou des collectivités locales.

CITOYENNETÉ

Le Chapitre III de la Constitution, consacré à la citoyenneté, établit trois catégories de citoyens: de par la naissance (sur la base des liens ancestraux du sang), de par l'enregistrement (disposition restreinte aux épouses non nigérianes d'hommes nigériens, ce qui interprété au pied de la lettre, exclut les époux non nigériens de femmes nigérianes), et de par la naturalisation (disposition sans restriction mais soumise à certaines conditions concernant le domicile et le bon comportement). La Constitution admet la double nationalité (autrement dit le cumul de la nationalité nigérienne et de celle d'un pays étranger); mais comme la Constitution s'applique à renforcer l'unité des Nigériens, elle ne reconnaît ni n'autorise une double citoyenneté de la Fédération et d'un État constituant, comme la double citoyenneté de la Fédération américaine et d'un État aux États Unis.

La citoyenneté est accordée par le gouvernement fédéral, avec pour condition impérative à l'octroi d'une demande de citoyenneté par naturalisation la remise d'un certificat délivré par le gouverneur de l'État où le candidat souhaite résider, et attestant que cette personne est « acceptable pour la communauté » et « s'est assimilée au mode de vie des Nigériens dans cette partie de la Fédération ».⁸¹ Un immigrant désireux d'obtenir la citoyenneté adresse sa requête au gouvernement fédéral par l'intermédiaire du Service nigérian de l'immigration. L'article 32 de la Constitution autorise le président à prendre toutes mesures utiles en la matière et à octroyer un statut spécial d'immigrant au conjoint non nigérian d'un citoyen du pays.

VOTE, ÉLECTIONS ET PARTIS POLITIQUES

La Constitution instaure une Commission électorale nationale indépendante (INEC) chargée d'organiser toutes les élections fédérales et régionales. Les élections locales sont quant à elles prises en charge par des commissions électorales indépendantes régionales (SIECs). L'enregistrement des électeurs tombe sous la responsabilité exclusive de l'INEC. La Constitution énonce les dispositions touchant la qualité d'électeur et les élections sur la base du suffrage universel des personnes adultes, mais les détails (y compris la majorité civique fixée à 18 ans) sont réglés dans l'Acte électoral de 2002.

Le Nigeria connaît un système multipartite. En 2004, quelque 30 partis politiques étaient enregistrés auprès de l'INEC, l'organe compétent en la matière. Une tentative de resserrer l'espace politique en imposant des conditions draconiennes pour l'enregistrement, a été contestée avec succès par les tribunaux.⁸² Cependant, exprimant ainsi la volonté délibérée de décourager les pratiques du passé, comme l'intérêt de la plupart des partis politiques pour leur seul cocon régional, leur nature monoethnique ou monoconfessionnelle, la Constitution stipule qu'est non agréé l'enregistrement en qualité de parti politique de toute association dont le nom, le symbole ou le logo contient « une connotation ethnique ou religieuse ou donne à penser que les activités de l'association sont confinées dans une partie seulement de l'espace géographique du Nigeria. »⁸³ Les partis n'ont pas le droit de posséder des fonds ou des capitaux hors du Nigeria, pas plus qu'ils ne sont autorisés à détenir de tels fonds qui leur seraient remis ou envoyés de l'étranger.⁸⁴ Aucune disposition n'est consacrée aux candidats indépendants. La Constitution n'interdit pas le vote d'une personne sur la base de son sexe, de sa race, de son appartenance ethnique, de sa religion ou de sa condamnation pour crime. Mais les non Nigériens, résidant ou pas dans le pays, n'ont pas le droit de vote.

PROTECTION DES DROITS INDIVIDUELS ET COLLECTIFS

L'inscription dans la Constitution des droits de la personne au Nigeria remonte aux recommandations de la Commission Willink en 1958, qui avait été mise sur pied par le gouvernement colonial afin d'enquêter sur les craintes des minorités et les moyens de les dissiper. La Constitution de 1999 reconnaît quatre catégories de droits.

La Première catégorie comprend les libertés individuelles, telles que le droit à la vie, à la dignité humaine (autrement dit l'interdiction de la torture, des traitements inhumains ou dégradants, de l'esclavage et/ou du travail forcé) ; la liberté personnelle et les garanties touchant la vie privée des citoyens, leur domicile, leur correspondance et leurs communications téléphoniques et télégraphiques.

La Deuxième catégorie rassemble les droits politiques et moraux, comme la liberté de pensée, de conscience, d'expression et de religion (y compris la liberté de changer de croyance et de culte, la liberté de prêcher et de pratiquer sa propre religion). L'Article 38 interdit d'obliger une personne fréquentant une institution d'éducation à recevoir une instruction religieuse ou participer à un mouvement religieux qui n'est pas le sien ou que ses parents ou ses tuteurs n'approuvent pas. Ces droits se situent dans le prolongement de la section 10, qui interdit toute religion d'État. La liberté de la presse est protégée, de même que sont protégés le droit de se rassembler librement et pacifiquement et de former ou d'appartenir à un parti politique, un syndicat ou toute autre association, la libre circulation et la libre résidence sur l'ensemble du territoire national, et le droit de ne subir aucune discrimination.

La Troisième catégorie comprend des droits liés aux procédures civiles et pénales, y compris l'audition devant un tribunal dans un délai raisonnable. Et enfin la Quatrième catégorie se réfère aux droits de propriété, y compris les dispositions selon lesquelles l'expropriation ne saurait être exercée sans verser aux propriétaires une compensation équitable.

Une clause dérogatoire générale valide toute loi qui est « raisonnablement justifiable dans une société démocratique – (a) dans l'intérêt de la défense nationale, de la sécurité, de l'ordre, de la morale ou de la santé publiques ; ou (b) dans le but de protéger les droits et les libertés d'autres personnes ». ⁸⁵ Ces droits sont garantis contre toute atteinte provenant du gouvernement fédéral et des États, et/ou contre toute limitation de droit individuel, et leur application est assurée en premier lieu par la Justice, notamment par les Hautes cours de la Fédération et des États. Ces droits s'appliquent aussi bien aux Nigériens qu'aux non Nigériens, excepté pour certains droits, comme la libre circulation et le droit à la non discrimination, qui, dans certains contextes spécifiques, sont restreints à « tout citoyen ». Les entités constituantes, individuellement ou collectivement, ne peuvent rejeter en aucune façon tout ou partie des dispositions que renferment ces droits fondamentaux. Cependant, rien n'empêche les gouvernements constituants d'adopter des

dispositions spécifiques améliorant le régime constitutionnel des droits de la personne. Ainsi, certains États ont banni les mutilations sexuelles à l'endroit des femmes, ou d'autres pratiques religieuses ou traditionnelles considérées nuisibles (par exemple certains rites de veuvage nocifs).

La Constitution ne garantit pas de droits économiques, sociaux ou culturels. Ce qui aurait constitué le pivot de ces droits de deuxième génération, et dénommés les « Objectifs fondamentaux et Principes directeurs de la politique de l'État », ne sont pas des règlements justiciables.

Les instruments internationaux de protection des droits de l'homme n'ont aucune force de loi jusqu'à tant qu'ils ne deviennent une législation spécifique nationale. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, par exemple, fait désormais partie du système de législation nigérian⁸⁶ et elle a permis plusieurs actions en justice.⁸⁷ Qu'elles soient constitutionnelles, légales ou adaptées de normes internationales au plan national, les dispositions touchant les droits de l'homme sont justiciables devant les Hautes cours de la Fédération et des États. Une Commission nationale des droits de l'homme vient renforcer le système législatif en vigueur.

LES MODIFICATIONS DE LA CONSTITUTION

Amender ou réviser la Constitution engage avant tout la responsabilité du législatif. La Constitution prévoit une procédure d'amendement en deux temps, impliquant à la fois l'Assemblée nationale et les parlements régionaux.⁸⁸ Aucun référendum n'est prescrit pour l'amendement ou pour le processus de révision de la Constitution.

Aucune disposition de la Constitution n'est soustraite à l'amendement. En règle générale, une proposition d'amendement exige l'approbation d'une majorité qualifiée de deux tiers au moins des membres de chaque Chambre de l'Assemblée nationale. Néanmoins, toute proposition de modifier des sections qui (1) définissent la procédure d'amendement elle-même, (2) touchent la création de nouveaux États, la rectification des frontières ou la création de nouvelles collectivités locales, ou (3) contiennent des droits fondamentaux, requiert une majorité qualifiée de pas moins des quatre cinquièmes des membres de chacune des deux Chambres de l'Assemblée nationale. Dans les deux cas, la proposition doit être approuvée par des résolutions des chambres d'assemblée d'au moins deux tiers des États.

Jusqu'à présent aucune disposition de la Constitution de 1999 n'a encore été modifiée. Cependant, peu après son entrée en fonction en 1999, le président Obasanjo, pour répondre aux vagues de critiques touchant la Constitution et aux nombreuses demandes de révision, a mis sur pied une Commission présidentielle interpartis pour la révision de la Constitution de 1999.⁸⁹ Celle-ci a identifié 17

problèmes essentiels justifiant le lancement d'un processus d'amendement.⁹⁰ Ils regroupent entre autres le manque de légitimité de la Constitution, de nouvelles dispositions servant de cadre à la protection de la Constitution contre l'aventurisme des militaires, la structure de la Fédération, la dévolution des pouvoirs, le système des collectivités locales, les relations Religion/État, la répartition des recettes et la modification du langage de la Constitution pour la prise en compte de la « perspective de genre ». Une Commission conjointe de l'Assemblée nationale pour la révision de la Constitution de 1999 est arrivée à des conclusions identiques. Un projet visant à modifier la Constitution dans le sens indiqué par quelques-unes de ces réflexions a été discuté devant l'Assemblée nationale en 2004. Mais des critiques, émanant notamment du Forum des Citoyens pour la réforme constitutionnelle (une coalition disparate d'ONG s'intéressant aux droits de l'homme et à la démocratie) ont faussé le processus, prétendant qu'il n'était pas suffisamment inspiré par les principes d'inclusivité, de diversité, de participation, de transparence, d'ouverture, d'autonomie, de responsabilité et de légitimité, qui sont à leurs yeux les éléments clés permettant la révision de la Constitution et d'aboutir à une véritable Charte populaire.⁹¹

CONCLUSION

La Constitution du Nigeria est née dans des circonstances qui ont quelque peu diminué sa capacité à répondre de manière adéquate aux défis que le fédéralisme et le constitutionnalisme lancent au système politique. Des décennies de dictature militaire ont conduit à une structure fédérale centralisatrice et « à la réduction des opportunités d'institutionnalisation politique et de consolidation démocratique ». ⁹² Une réévaluation de la Constitution depuis 1999 doit tenir compte de ces réalités, comme de sa durée de vie encore brève. Ni la légitimité ni la pratique du constitutionnalisme fédéral ne sont encore fermement ancrées au Nigeria.

Le pays continue de se débattre contre la domination des militaires, et bien qu'un cadre constitutionnel permettant de soutenir la défense de la démocratie paraît important, une opinion désormais largement répandue veut que la bonne gouvernance représente le meilleur moyen d'éviter un nouveau coup d'État militaire. Les autorités civiles se doivent d'agir loyalement pour défendre la démocratie et prouver sa supériorité sur les autres formes de gouvernement. Le Nigeria, qui fait partie des États les plus corrompus de la planète, doit impérativement se débarrasser de cette tare et promouvoir le développement économique, la modernisation et la justice sociale.

Utilisé de manière adéquate, le processus de révision constitutionnelle actuellement en cours d'élaboration pourrait offrir à « Nous le Peuple » l'opportunité de s'engager dans des discussions et des négociations franches sur tous ces problèmes épineux dont la résolution représenterait la clé du succès pour l'odyssée démocratique du Nigeria et l'existence même de la fédération nigériane. L'engagement actif

d'organisations représentant la société civile est de bon augure et renforce les espoirs que les développements en cours vont dans la bonne direction.

NOTES

- 1 Le site Internet du gouvernement nigérian (www.nigeria.gov.ng) estime la population du pays à 120 millions d'habitants ; le *World Fact Book* de son côté l'estimait en juillet 2003 à 133 881 703 habitants (www.odci.gov/cia/publications/factbook/print/ni.html).
Un recensement national doit se dérouler en 2005.
- 2 Cf. également Rotimi T. Suberu, *Federalism and Ethnic Conflict in Nigeria*, Washington, DC, United States Institute of Peace Press, 2001
et Okwudiba Nnoli, *Ethnicity and Development in Nigeria*, Aldershot, Royaume-Uni, Ashgate, 1995.
- 3 J. Isawa Elaigwu et Erim O. Erim (éd.), *Foundations of Nigerian Federalism: Pre-Colonial Antecedents*, 2^e éd. Jos, Institute of Governance and Social Research, 2001.
- 4 Cependant, lors d'un récent contentieux terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigeria, la Cour Internationale de Justice a déclaré qu'une partie du lac Tchad, dont le Cameroun revendique la propriété, est partie intégrante du territoire nigérian. La Cour a adjugé certaines autres parties de la zone du lac Tchad et la péninsule de Bakassi, sur lesquelles le Nigeria revendiquait la souveraineté, au Cameroun. Cf. *Case Concerning the Land and Maritime Boundary between Cameroon and Nigeria. Cameroon v Nigeria: Equatorial Guinea Intervening*, 10 octobre 2002, General List No. 94.
Le jugement peut s'obtenir sur le site: http://www.icj-cij.org/icjwww/idocket/icn/icnjudgment/icn_ijudgment_20021010.PDF.
- 5 Cf. également J. Isawa Elaigwu et G.N. Uzoigwe , *Foundations of Nigerian Federalism: 1900-1960*, 2^e éd. Jos, Institute of Governance and Social Research, 2001.
- 6 Nigeria (Constitution) (Amendement N° 3) Order in Council, 1959, en vigueur depuis le 24 octobre 1959.
- 7 1960 No. 1652, en vigueur depuis le 1^{er} octobre 1960.
- 8 Cf. également J. Isawa Elaigwu et R.A. Akindele , *Foundations of Nigerian Federalism: 1960-1995*, 2^e éd. Jos: Institute of Governance and Social Research, 2001.

- 9 Ladipo Adamolekun, éd., *Federalism in Nigeria: Toward Federal Democracy*, *Publius: The Journal of Federalism* 21, Automne 1991. (Intégralité de la revue)
- 10 Cela exclut deux années de gouvernement civil limité entre 1991 et 1993, lorsque des officiels élus dirigeaient les gouvernements régionaux et locaux, alors que le général Babangida demeurait chef d'État militaire. Après l'échec de son programme de transition vers un régime civil en juin 1993, Babangida a démissionné en faveur d'un gouvernement national intérimaire dirigé par un civil, le Chef Ernest Shonekan ; le bref passage de Shonekan a pris fin le 17 novembre 1993 avec un autre coup d'État militaire, mené cette fois par le général Sani Abacha.
- 11 Dirigé par le général Aguiyi Ironsi (de janvier à juillet 1966, lorsqu'il a été assassiné), le général Yakubu Gowon (de juillet 1966 à juillet 1975, lorsqu'il a été démis de ses fonctions); le général Murtala Mohammed (de juillet 1975 à février 1976, lorsqu'il a été assassiné); le général Olusegun Obasanjo (de février 1976 à octobre 1979, lorsqu'il a transféré le pouvoir aux civils); le général Muhammadu Buhari (de décembre 1983 à août 1985, lorsqu'il a été démis de ses fonctions); le général Ibrahim Babangida (d'août 1985 à août 1993, lorsqu'il a transmis le pouvoir à un gouvernement intérimaire); le général Sani Abacha (de novembre 1993 à juin 1998, lorsqu'il est mort) et le général Abdulsalami Abubakar (de juin 1998 à mai 1999, lorsqu'il a transmis le pouvoir à un gouvernement civil).
- 12 Cf. également J. Isawa Elaigwu, P.C. Logams et H.S. Galadima, *Federalism and Nation Building in Nigeria: The Challenges of the 21st Century*, Abuja, National Council on Intergovernmental Relations, 1994.
- 13 *Report of the Constitution Debate Coordinating Committee (CDCC), Volume 1, Main Report*, Abuja: Government Printer, December 1999, p. 56.
- 14 Ibid.
- 15 Par exemple l'introduction d'une nouvelle disposition permettant la convocation des parlements, fédéral et régionaux (§ 69 et 110).
- 16 Par exemple l'instauration d'un nouveau Conseil national de la Justice (*National Judicial Council*) (§ 153 et partie I(1) de la Troisième annexe), dont le mandat comprend à la fois des juges fédéraux et nationaux. La Commission Tobi avait pourtant rejeté la proposition d'instaurer un tel Conseil unifié sous prétexte qu'il empiéterait sur la structure fédérale du Nigeria.
- 17 Constitution de la République fédérale du Nigeria (Promulgation), Décret N° 24 du 5 mai 1999.
- 18 Puis 49, suite au retrait de l'un des membres de la commission.

- 19 Après l'assassinat de Murtala en février 1976 au cours d'une tentative avortée de coup d'État conduite par de jeunes officiers, le général Olusegun Obasanjo a réalisé dans les temps impartis le programme prévu par le général défunt pour restituer le pouvoir aux civils.
- 20 *Report of the Constitution Drafting Committee*, 2 vol., Lagos, Government Printer, 1976.
- 21 Cf. par exemple W.I. Ofonagoro, A. Ojo et A. Jinadu, *The Great Debate: Nigerian Viewpoints on the Draft Constitution, 1976/1977*, Lagos, Daily Times Publications, 1977; S. Kumo et A. Aliyu, *Issues in the Nigerian Draft Constitution*, Zaria, Institute of Administration, Ahmadu Bello University, 1977; *National Seminar on Islam and the Draft Constitution*, Kano, Islamic Foundation, 1977.
- 22 Les débats peuvent être consultés in *Debates of the Constituent Assembly of 1977–1978*, 3 vol., Lagos, Government Printer, 1978.
- 23 Cf. *ibid.*, Vol. 1, pp. 4–9.
- 24 Constitution de la République fédérale du Nigeria (Promulgation), Décret 1978 du 21 septembre 1978. La suppression la plus controversée par rapport au projet de l'Assemblée constituante a été celle d'une disposition interdisant (temporairement) à quiconque avait été reconnu coupable, depuis l'indépendance, de corruption, d'enrichissement illégitime ou d'abus de pouvoir de se porter candidat à une élection.
- 25 Constitution de la République fédérale du Nigeria (Amendement), Décret 1979, 28 septembre 1979.
- 26 J. Isawa Elaigwu et Habu Galadima, *The Shadow of Sharia Over Nigerian Federalism*, *Publius: The Journal of Federalism* 33, Été 2003, pp. 123–144.
- 27 *The (Nigerian) Guardian*, 12 février 2000, p. 1: "Selon des sources officielles, Bashiru Sule, un musulman, a reçu 80 coups de fouet devant une foule enthousiaste de quelque 500 personnes près du palais de l'Emir à Gusau, jeudi dernier, pour avoir bu de la bière. Après cela Ibrahim Abubakar Ruwon-Dorawa, le juge qui avait prononcé la sentence, a expliqué: 'Je suis heureux. C'est un grand jour pour le Zamfara'. Sule avait été surpris en train de boire de l'alcool par des membres du groupe d'autodéfense mis sur pied par le gouverneur Ahmed Sani pour vérifier la stricte observance du code islamique introduit dans l'État du Zamfara le 27 janvier ». *The Guardian*, 18 février 2000, p. 5: "Sani Mamman, âgé de 18 ans, a reçu hier 100 coups de fouet pour cause de relations sexuelles avant le mariage. Sa partenaire, une jeune fille de 16 ans, a vu sa peine différée pour cause de maladie." *The Guardian*, 24 mars 2000, p. 1 ss.: La première amputation s'est déroulée le 22 mars 2000, lorsque la main droite de Bello Buba Jangebe a été

coupée pour le vol d'une vache, délit qu'il a reconnu. Jangebe avait 30 jours pour faire appel avant que la sentence ne soit exécutée, mais il a refusé de le faire.

- 28 Les deux plus célèbres affaires de lapidation, impliquant Safiya Husseini (dans l'État de Sokoto) et Amina Lawal (dans l'État de Katsina), ont soulevé l'attention du monde entier. En fin de compte, les deux femmes ont été acquittées par les cours d'appel de la Charia des États.
- 29 "Le Nigeria à la croisée des chemins," un constat établi par Ohaneze Ndigbo, l'organe faîtière de toutes les organisations Ibos, publié dans *The Guardian*, 3 juillet 2000, p. 67.
- 30 Par le parlement de l'État de Lagos, rapporté dans *The Guardian*, 16 novembre 1999, p. 3.
- 31 J.N.D. Anderson, *Law Reform in the Muslim World*, London, The Athlone Press, 1976, pp. 27-28. Les seules limitations ont porté sur la forme des châtiments. Dès le début de leur présence, les Britanniques ont aboli la torture et les mutilations, et ils ont soumis les autres peines à un « test de répugnance ».
- 32 Éditorial publié dans *The Guardian*, 6 décembre 1999, p. 20.
- 33 Par le parlement de l'État de Ondo, rapporté dans *The Guardian*, 24 novembre 1999, p. 7.
- 34 *Report of the Presidential Committee on the Review of the 1999 Constitution, Volume 1, Main Report*, Abuja, Government Printer, February 2001, p. 3-4.
- 35 Ibid., p. 4. Cf. également *The Position of the Citizens' Forum for Constitutional Reform (CFCR) on the Review of the Constitution of the Federal Republic of Nigeria, 2001*.
- 36 J. Isawa Elaigwu, *Nigeria: A Rebirth for the Twenty-First Century*, Jos, Institute of Governance and Social Research, 2000, p. 17.
- 37 *Report of the Presidential Committee on the Review of the 1999 Constitution, Volume 1, Main Report*, Février 2001, p. 3.
- 38 Ibid., p. 37.
- 39 Lord James Bryce, cité in Paul E. Peterson, *The Price of Federalism*, Washington, DC, Brookings Institution, 1995, p. 175.
- 40 Article 15(2) et Article 42.
- 41 Article 15(4).

- 42 Article 14(3) (4).
- 43 Article 153 et paragraphe c, Partie 1 de la Troisième annexe de la Constitution; le gouvernement militaire du général Sani Abacha avait antérieurement instauré une commission similaire.
- 44 B.O. Nwabueze, *A Constitutional History of Nigeria*, New York: Longman, 1982, p. 153.
- 45 Cf. le *Report of the Commission appointed to enquire into the fears of Minorities and the means of allaying them*, London, Her Majesty's Stationary Office, 1958.
- 46 Constitution de 1999, § 8.
- 47 Constitution de la République démocratique fédérale d'Éthiopie, Proclamation N° 1/1995, reproduite in *Constitutions of the Countries of the World*, Mise à jour 97-1, Éd. Gisbert H. Flanz, 1997.
- 48 Ibid., préambule.
- 49 Ibid., Art. 39.
- 50 Article 162.
- 51 Cf. par exemple *New LGs: Lagos Warns of Imminent Crisis, This Day*, 22 avril 2004, que l'on peut obtenir à <http://www.thisdayonline.com>. Cette procédure, sujette à des interprétations divergentes, est prévue par l'article 8(3).
- 52 Article 4(7) (a); *Attorney General of Abia State & Ors v Attorney General of the Federation*, 2002, 6 N.W.L.R. (Part 763) 1.
- 53 Per Eso, jsc, in *Attorney General of Ogun State & Ors v Attorney General of the Federation & Ors*, 1982 1-2 sc 13, at p. 35.
See also Ogundare, jsc, in *Abia State & Ors v Attorney General of the Federation (Supra)*, at p. 435. Une interprétation divergente reviendrait à conférer un effet exclusif à une compétence concurrente.
- 54 *Attorney General of Abia State & Ors v Attorney General of the Federation (Supra)*.
- 55 *Attorney General of Ondo State v Attorney General of the Federation & Ors* (2002) 6 S.C. (Part I), 1.
- 56 Par décret N° 89 de 1992, le général Babangida a instauré un Conseil national des relations intergouvernementales (*National Council on Intergovernmental Relations, NCIR*), qu'il a notamment chargé d'étudier les domaines

potentiellement conflictuels en matière de relations intergouvernementales, de fournir des informations à ce propos, de promouvoir la coopération entre les divers niveaux de gouvernement et de mettre sur pied des forums permanents permettant le dialogue entre les officiels des différents niveaux de gouvernement en quête de solutions à leurs problèmes communs. Mais le NCIR, dont l'expertise aurait sans doute été mieux appréciée dans un contexte démocratique, n'existe plus.

57 *Report of the Constitution Drafting Committee Containing the Draft Constitution*, vol. 1, Lagos: Federal Ministry of Information, 1976, p. xxix.

58 Ibid., p. xxx.

59 Lors des élections présidentielles du 19 avril 2003, les candidats les plus en vue au poste de président étaient surtout des officiers à la retraite: Olusegun Obasanjo du Parti démocratique des peuples (PDP), Muhammadu Buhari du Parti des peuples de tout le Nigeria (ANPP), Odumegwu Ojukwu de la Grande alliance progressiste (APGA) et Ike Nwachukwu du Parti démocratique national (NDP). Dans la course à la prochaine élection en 2007, à part le vice-président en charge, Atiku Abubakar (qui est un officier à la retraite du Service nigérian des douanes), les généraux Ibrahim Babangida, Muhammadu Buhari et Buba Marwa ont été pronostiqués comme les principaux candidats.

60 Référence au célèbre cas américain *Marbury v Madison*, 5 US 137 (1803), dans lequel la Cour suprême des États-Unis avait affirmé sa capacité à proclamer l'inconstitutionnalité des actes du Congrès.

61 Article 11(4).

62 Articles 8, 9 et 12(3).

63 Article 58(3).

64 Article 4(8). Cf. par exemple *Attorney General of Bendel State vs Attorney General of the Federation & Ors* (1982) 3 NCLR 1, et *Attorney General of Ondo State vs Attorney General of the Federation & Ors (Supra)*.

65 Article 295.

66 Chap. 162, Laws of the Federation of Nigeria, 1990.

67 Article 44(3).

68 Article 153 et paragraphe 32(a), Troisième annexe.

- 69 *Attorney General of Ogun State vs Aberuagba* (1985) 1 N.W.L.R. (Part 3), 395.
- 70 Paragraphe D, Partie II, Deuxième Annexe.
- 71 Article 165.
- 72 Article 162(1).
- 73 Article 153(1) (n) et Article 32(b), Partie 1, Troisième annexe.
- 74 *Attorney General of the Federation v Attorney General of Abia State & Ors*, 2002, 4 S.C. (Part I), 1.
- 75 Avant cela, le gouvernement fédéral avait établi, suivant un décret exécutif adopté par l'Assemblée nationale, une commission de développement du delta du Niger pour satisfaire aux intérêts des communautés productrices de pétrole.
- 76 *Attorney General of the Federation v Attorney General of Abia State & Ors (Supra)*.
- 77 Article 315.
- 78 Une loi pour une nouvelle formule de répartition des recettes qui, dans une large mesure, favorise encore et toujours le gouvernement fédéral, est en discussion devant l'Assemblée nationale.
- 79 Article 5(4) (5).
- 80 Article 34(2) (c).
- 81 Article 27(2) (d).
- 82 *Musa v INEC* (2002) 11 N.W.L.R. (Part 778) 223.
- 83 Article 222(e).
- 84 Article 225(3)
- 85 Article 45(1).
- 86 Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples : mise en vigueur et application, Chap. 10, Laws of the Federation of Nigeria, 1990.
- 87 Par exemple, *Abacha vs Fawehinmi* (2000) 6 N.W.L.R (Part 660) 228.
- 88 Article 9.

- 89 La commission a appelé des mémorandums, a tenu des tournées nationales (au cours desquelles des soumissions orales et écrites ont été reçues), a organisé des meetings dans des localités et a organisé des audiences publiques dans les États et des conférences de portée locale dans certaines universités à travers tout le pays.
- 90 *Report of the Presidential Committee on the Review of the 1999 Constitution, Volume 1, Main Report*, Février 2001, pp. 4–5.
- 91 Otiye Igbuzor, *A Critique of the 1999 Constitution Making and Review Process in Nigeria*, Citizens' Forum for Constitutional Reform (CFCR) Monograph Series, No. 1, 2002.
- 92 *Report of the Presidential Committee on the Review of the 1999 Constitution, Volume 1, Main Report*, Février 2001, p. 2.