

HET CONSTITUTIONEEL KADER VAN DE DEMOKRATISCHE ARABISCHE REPUBLIEK DER SAHRAWI'S ¹

Peter VAN RUYSEVELDT

*U.N.P.D. - Beirut
Monteverdi 16
Mansourieh Beirut
LIBANON*

CURRENT RESEARCH INTEREST: Politics and law in North Africa
and the Middle East

SUMMARY

THE CONSTITUTIONAL FRAMEWORK OF THE DEMOCRATIC ARABIC REPUBLIC OF THE SAHRAWI'S

Each constitution is a juridical source of standards. Moreover, each constitution is also a political instrument which expresses a certain political philosophy. The analysis of a constitution produces views concerning the real or ideal political regime, the internal relations of power attendant upon it, the way on which the individual participates in the exercise of the political and real power, ...

February 1976, the Democratic Arabic Republic of the Sahrawi's was proclaimed and the first constitution was promulgated. During its congress, August 1976, the Polisario Front voted a second constitution. Responding to the changed -and changing- international context, at which the accession of the Democratic Arabic Republic of the Sahrawi's to the Organisation of African Unity was a matter of great importance, a brand new constitution was promulgated. This constitution has force of law as long as the obtaining of independence for the Sahrawi-people isn't reached.

In 1991 a new constitution was promulgated. This constitution seems to have all the stipulations, needed to be a 'good' democratic constitution. Therefore, it's now up to the Sahrawi's to realise this good intentions and to fill them in correctly.

KEY WORDS: constitution, politics, Western Sahara

INLEIDING

De opzet van dit opstel is beperkt: bij wijze van inleiding wordt nagegaan wat een constitutie betekent voor een 'nieuwe' (Afrikaanse) staat en in het bijzonder of bepalingen van dergelijke grondwet ook daadwerkelijk kunnen worden afgedwongen. Elke grondwet is, afgezien van de betekenis van rechtscheppende bron van normen die de jurist er aan geeft, ook een politiek instrument dat een bepaalde politieke filosofie uitdrukt. Daarom is de studie van de grondwetten van de DARS belangrijk. De analyse van een grondwet levert inzichten op omtrent het reële of gedroomde politiek regime, de daarmee gepaard gaande interne machtsverhoudingen, de (on)mogelijkheid van en de wijze waarop het individu participeert aan de uitoefening van de macht, ... Het ligt in mijn bedoeling de grondwettelijke teksten van de DARS naast elkaar te plaatsen en desgevallend verschillen, gelijkenissen en merkwaardigheden onder Uw aandacht te brengen.

*"Grondwetten blijken te worden opgeschort en geschonden op een wijze die aantoonde hoe blote macht het laatste woord spreekt tegen alle gejuridificeerde waarden en normen in."*²

Deze weinig optimistische, maar op de geschiedenis en de realiteit gebaseerde woorden waarschuwen dat het 'grondwetsverschijnsel' in vergaande mate gerelativeerd moet worden en niet mag verworden tot een "*fétichisme constitutionnel*"³. Geen enkel land is in staat gebleken trouw te blijven aan zijn oorspronkelijke instellingen. De grondwet is in dit verband al te vaak gewijzigd, herzien en zelfs geschorst⁴. Alhoewel er naar inhoud en vorm overeenkomsten bestaan, kan er niet worden gesproken van dé constitutie, dé 'nieuwe' staat, hét niet-Westerse recht en moet men er zich bijgevolg voor hoeden al te zeer te generaliseren. Conac merkt terzake op dat de huidige ontwikkelingsfase van Afrika gekenmerkt wordt door een grondwettelijk relativisme⁵. Afgezien van de vaststelling dat de politieke elite van een staat overwegend westers is geschoold en de westerse invloed dus niet is te onderschatten, vertoont elke grondwet toch haar eigenheid. Daarom moet de

lezer van dergelijke grondwet zich hoeden voor Westers ethocentrisme, waarbij hij de constitutie en haar interpretatie enkel vanuit een typisch westerse invalshoek bekijkt ⁶. Couwenberg stelt dat het vraagstuk van het smeden van een eigen nationale identiteit en het bevorderen van een daarmee corresponderend nationaal besef centraal staat in deze ontwikkelingsproblematiek ⁷. Het merendeel van de staten treden voor of dadelijk na de onafhankelijkheid naar buiten met een constitutie. Het tentoonstellen van hun modernisme, de wil om internationaal als vol te worden aangezien ⁸ en het zoeken naar legitimatie door en voor de eerste regeerders ⁹ zijn hier zeker niet vreemd aan. De meeste (Afrikaanse) staten dwepen met een constitutie, waarbij Conac de bedenking maakt dat geschreven grondwetten zonder enige twijfel oorspronkelijk onbekend waren in Afrika ¹⁰, maar dat ze als boegbeelden en voorbeelden van de Westerse democratie quasi-kritiekloos geïmporteerd werden in de nationale (Afrikaanse) rechtsorden ¹¹. Het vasthouden aan het constitutionalisme in Afrika is niet noodzakelijk een weergave van de politieke werkelijkheid, maar eerder de wil om een bepaald soort maatschappij te creëren.

Als we bovendien het recht beschouwen als een spiegel van de maatschappij en van de daar bestaande machtsverhoudingen, lijkt het mij niet ongepast om een grondwet als dusdanig te behandelen en haar te ontdoen van de franje van hoogste onaantastbare norm ¹². Ook, maar vooral, weerspiegelt een constitutie de op een bepaald moment bestaande maatschappelijke verhoudingen en dito machten en met dit in het achterhoofd moet dan ook een grondwet eerder naar de geest dan naar de letter ervan geïnterpreteerd en bekritiseerd worden. Eigenlijk moeten we zoeken naar de werkelijke (huidige of toekomstige) politiek-sociale relevantie van een constitutie, rekening houdend met het feit dat een grondwet de staatsmachten vastlegt voor een bepaalde fase van culturele, economische en sociale ontwikkeling ¹³. Louter materialistisch bekeken is een geschreven grondwet een verzameling woorden. De betekenis die later aan deze woorden gegeven werd, strookt niet altijd met de bedoeling van de opstellers ervan. Seydon Madani Sy ¹⁴ stelt vast dat,

"L'idéal démocratique proclamé dans les textes constitutionnels est une promesse, une 'projection sur l'avenir', non une réalité actuelle." ¹⁵

Mede daarom moeten we een zekere afwachtende en kritische houding aan de dag leggen bij het lezen van zo'n 'intentieverklaring' en wijzen op de mogelijke vergetelheden, adders en wolfsklemmen in en onder het gras ¹⁶.

Er wordt in het algemeen aangenomen dat elke maatschappij beschikt over, al dan niet neergeschreven, normen in verband met de organisatie en de

uitoefening van de macht(en): de zogenaamde 'functionele wet'. Kombila schrijft dat pré-koloniaal Afrika hierop geen uitzondering maakt; Afrika had toendertijd zijn eigen politieke identiteit en mechanismen die achteraf geleidelijk aan veranderd zijn onder Europese invloed ¹⁷ en Gonidec vervolledigt:

"Les Etats africains ont hérité du colonisateur la notion de Constitution écrite, et que tous ont été dotés au départ d'une telle constitution." ¹⁸

Pré-koloniaal Afrika kende een aantal grote rijken, zo bijvoorbeeld in Mali en Ghana, waarbij op te merken valt dat alle macht geconcentreerd was in handen van één persoon, doch meestal bijgestaan door een raad van wijzen ¹⁹. Hierbij mogen we toch niet uit het oog verliezen dat de machtsconcentratie mede het gevolg was van de grote verantwoordelijkheid van de chef tegenover de samenleving waarvan hij aan het hoofd stond. Alhoewel de scheiding van de staatsmachten oorspronkelijk vreemd was aan de Afrikaanse samenlevingsvorm, wordt dit beginsel in de meeste moderne grondwetten door de opstellers uit eigenbelang gekopieerd waarbij de nadruk natuurlijk bij de uitvoerende macht komt te liggen ²⁰.

DE GRONDWET(TEN) VAN DE DEMOKRATISCHE ARABISCHE REPUBLIEK DER SAHRAWI'S

In het akkoord van Madrid dat op 14 november 1975 openbaar werd gemaakt, uitte Spanje zijn voornemen om zich voor 28 februari 1976 uit de Sahara terug te trekken en om het gebied, weliswaar in strijd met het internationaal recht, over te dragen aan Marokko en Mauretanië. Om dit juridisch vacuüm op te vullen en om zich ten aanzien van de internationale gemeenschap op te werpen als belichaming van de legitimiteit van het Sahrawivolk ²¹, werd tijdens de nacht van 27 op 28 februari 1976 de DARS uitgeroepen en de eerste grondwet afgekondigd ²². Tijdens zijn III^e Congres, in augustus 1976, keurde het Polisario Front een tweede grondwet goed ²³, maar een eigenlijke grondwettelijke hervorming vond pas plaats in oktober 1982 als antwoord op de zich wijzigende internationale context waarbij voor de DARS haar toetreding tot de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid centraal stond. Indien de DARS als volwaardig lid aan diens activiteiten wilde deelnemen, diende de republiek te beschikken over politieke organen zoals een regering, een staatshoofd, ...²⁴. Na bijna tien jaar grondwettelijke inactiviteit, verscheen in 1991 een laatste versie van grondwet van de DARS. De verander(en)de internationale situatie leidde tot de redactie van deze constitutie, waarmee het Polisario Front het constitutioneel kader voor de Westelijke Sahara na de onafhankelijkheid schetst.

DE GRONDWET VAN 1982

Aangezien de derde bijzondere bepaling van de grondwet van 1991²⁵ gewag maakt van een overgangsfase waarvan de duur zal worden vastgelegd door het Congres van het Polisario Front na de onafhankelijkheid, blijft de grondwet van 1982 tot dan van kracht. In de bijzondere bepalingen wordt gepreciseerd dat de nationale raad zijn activiteiten verderzet tot aan de verkiezing van het eerste parlement en dat op lokaal en regionaal niveau de huidige volkscomités en de basisvolksvergaderingen hun respectievelijke bezigheden blijven uitoefenen tot aan de onafhankelijkheid²⁶. Ik bespreek hier alleen de hoofdstukken II en III van de grondwet van 1982²⁷, die handelen over de uitvoerende en wetgevende macht, de overige bepalingen komen aan bod, en worden vergeleken, bij de behandeling van de constitutie van 1991.

De uitvoerende macht zoals uitgewerkt in hoofdstuk II van de grondwet van 1982, omvat twee organen, nl. de revolutionaire commandoraad en de regering. De revolutionaire commandoraad is het hoogste orgaan van de uitvoerende macht van de DARS. Hij is bevoegd voor de zaken die de soevereiniteit en de wetgeving betreffen. Verder bepaalt de revolutionaire commandoraad de algemene politiek van de staat (art.12), duidt de regering aan, die samengesteld is uit de ministers en de algemene secretarissen van de ministeries (art.14), verklaart de oorlog en sluit akkoorden en internationale verdragen (art.15). De functie van staatshoofd wordt uitgeoefend door de secretaris-generaal van het Polisario Front (art.13). Alhoewel uit de lezing van deze bepaling niet valt op te maken of hij de revolutionaire commandoraad voorziet noch of hij er deel van uitmaakt, blijkt de secretaris-generaal in de praktijk het hoofd van het hoogste uitvoerend orgaan te zijn. Het staatshoofd benoemt de afgevaardigden in het buitenland en de ambassadeurs en voorziet hen van geloofsbrieven (art.16). De regering, die is samengesteld uit de eerste minister, de ministers en de algemene secretarissen van de ministeries (art. 17), keurt de begroting goed (art.19). Tevens waakt de regering over de uitvoering van de programma's uitgewerkt door de basisvolksvergaderingen en de volkscomités "onder supervisie van het staatshoofd" (art.18). Hier is niet erg duidelijk of één: de programma's onder controle van het staatshoofd worden uitgewerkt door de voorgenoemde comités; of twee: dat de regering waakt over de uitvoering van dergelijke programma's onder controle van het staatshoofd. Opmerkelijk is ook dat in artikel 20 de rol van het leger neergeschreven werd. Het nationaal Sahrawi volksleger staat ten dienste van het volk, het verzekert de verdediging van de eenheid en de territoriale integriteit van het vaderland en neemt deel aan de economische en sociale activiteiten van het land (art.20).

De nationale raad heeft een wetgevende en consultatieve functie (art.21). Deze raad ratificeert verdragen (art.22) en bepaalt zijn inwendig reglement (art.23). De leden van het uitvoerend comité van het Polisario Front en van de regering mogen de bijeenkomsten van de nationale raad bijwonen, maar hebben geen stemrecht (art.24). De nationale raad vergadert periodiek (art.25) ofwel op vraag van het staatshoofd of van twee derden van zijn leden in buitengewone zitting (art.26). Uit de lezing van de grondwet van 1982 kunnen we besluiten dat het centrum van de macht ligt in de revolutionaire commandoraad, het hoogste uitvoerend orgaan. Met andere woorden: het grootste deel van de staatsmacht situeert zich bij het staatshoofd, de secretaris-generaal van het Polisario Front, eerder dan bij "*le pouvoir législatif*", de nationale raad.

DE GRONDWET VAN OKTOBER 1991

In 1991 koos het VIII^e Congres van het Polisario Front een "Direction nationale" die belast werd met het uitwerken van een project van grondwet, dat door het volk geamendeerd en besproken werd. De goedgekeurde tekst werd opnieuw, bij wijze van referendum, aan de bevolking voorgelegd. Volgens de tekst van de tweede bijzondere bepaling maakt deze constitutie de fundamentele basis uit voor de uitwerking van de latere definitieve grondwet van de DARS. De gepubliceerde tekst van de grondwet van 1991 is vergezeld van een "*programme d'action nationale*", waarin de doelstellingen van deze constitutie nader omschreven worden ²⁸.

In de preambule staat dat de DARS het resultaat is van de strijd van het Sahrawivolk voor het herkrijgen van de nationale onafhankelijkheid en het beschermen van de integriteit van zijn grondgebied. De DARS is de uiting van de wil van de Sahrawi's om vrij en waardig te leven overeenkomstig hun zelfbeschikkingsrecht. Zich bewust van de noodzaak aan economische en sociale ontwikkeling, aan het consolideren van de nationale eenheid en aan het vestigen van een rechtsstaat, heeft het Sahrawivolk gekozen deze grondwet goed te keuren.

1. De fundamentele gegevens

Saguia el Hamra en Rio de Oro vormen samen een democratische en sociale republiek, die één en ondeelbaar is en Aayoun als hoofdstad heeft (art.1). Het nationaal grondgebied is aardrijkskundig en administratief verdeeld in wilaya en daïra, waarvan de politieke en administratieve taken bij wet bepaald zijn (art.2). De soevereiniteit behoort toe aan het volk en wordt volgens de grondwet uitgeoefend (art.3). De islam is staatsgodsdienst (art.4) en het Arabisch is de officiële landstaal (art.5). De familie, basis van de

samenleving, is gegrondvest op de moraal en op de godsdienst (art.6). A Alle burgers zijn gelijk voor de wet (art.7). Het recht om politieke groeperingen op te richten wordt erkend, maar is volgens de bewoordingen van artikel 9 onderworpen aan twee beperkingen: ze zijn respect verschuldigd aan de constitutie en de wetten en ze worden pas erkend eenmaal het land is bevrijd en na het verstrijken van de overgangperiode ²⁹. De functie van het leger wordt in de grondwet ondergebracht bij de fundamentele gegevens en niet meer zoals in de constitutie van 1982 bij het hoofdstuk dat handelde over de uitvoerende macht. Overeenkomstig art.8 waarborgt het leger de soevereiniteit, de nationale onafhankelijkheid en de territoriale integriteit en beschermt het tevens de grondwet.

De constitutie van 1982 moet gezien worden in het kader van de toenmalige internationale politieke constellatie en de doelstellingen van de DARS. Het Polisario Front, dat toen hengelde naar internationale erkenning, stak haar wil om tot internationale organisaties zoals de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid, de Verenigde Naties, de Arabische Liga ... toe te treden, niet onder stoelen of banken. Zo staat in de preambule van de grondwet van 1982 te lezen dat de Sahrawi's een Arabisch, Afrikaans en islamitisch volk is dat kiest voor de Arabische en Afrikaanse eenheid en het volste vertrouwen heeft in de solidariteit van alle volkeren om een eerlijke en billijke wereldordering na te streven, waarbij de relaties tussen de staten zijn gekenmerkt zijn gelijkheid en wederzijds respect. De DARS werd, ondanks fel protest van Marokko, lid van de Organisatie voor Afrikaanse Eenheid. De politieke context veranderde en voorgenoemde doelstellingen werden niet hernomen in de nieuwste constitutie.

Om dezelfde redenen verdwenen een aantal fundamentele beginselen geheel of gedeeltelijk uit de grondwet van 1991. Waaronder: de DARS is een deel van de Arabische natie, de Afrikaanse familie en van de gemeenschap van derde wereldvolkeren (art.2), de islam is bron van het recht (art.3), het eenheidsstreven van de Maghrebijnse volkeren is slechts een fase in het streven naar Arabische en Afrikaanse eenheid en één van de doelstellingen van de staat is/was het verwezenlijken van het socialisme (art.4). Ongetwijfeld heeft het Polisario Front zijn Algerijnse broodheer, die hen zowel materieel, militair, diplomatiek als ideologisch steunde, een riem onder het hart willen steken en werd daarom het realiseren van het socialisme in de grondwet opgenomen ³⁰. We kunnen ons hierbij de vraag stellen of een constitutie niet eerder een politiek, dan wel een juridisch (=afdwingbaar) instrument is.

2. Rechten en plichten van de burgers

In navolging van de "Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen" worden in de meeste grondwetten van de staten die zichzelf rechtstaat noemen, en bijgevolg hun verknochtheid aan de democratische principes willen demonsteren, de rechten van de burgers met veel verve opgesomd. Waarbij Leclercq opmerkt dat:

"toutes les constitutions, pratiquement, et leurs préambules, rendent hommage aux libertés publiques, en les énumérant ou en y faisant référence, comme s'il s'agissait d'un culte et de rituels sans lesquels la formulation d'un régime politique serait incomplète." ³¹

In de grondwet van 1991 van de DARS worden in de tweede paragraaf de rechten en plichten van de burgers nader omschreven ³²

Het eerste hoofdstuk van de grondwet van 1991 handelt over de rechten en plichten van de burgers ³³. De vrijheid van de persoon is onschendbaar en alleen de wet mag hieraan beperkingen opleggen (art.10). Elke burger heeft het recht om een verblijfplaats te kiezen en om zich op het gehele grondgebied te verplaatsen (art.12). De woning is onschendbaar en huiszoeking is pas mogelijk na een geschreven bevel van de bevoegde gerechtelijke instantie (art.16). Elke burger heeft het recht om zich voor de bevoegde rechter te verdedigen (art.15). Binnen de 72 uur moet eenieder voor een bevoegde rechtbank gebracht worden en iedereen wordt geacht onschuldig te zijn totdat zijn schuld bewezen is (art.12). De doodstraf is verboden (art.13), evenals elke foltering en onmenselijke handeling betreffende de persoon (art.14). Elke burger heeft het recht op toegang tot de openbare ambten volgens criteria vastgelegd door de wet (art.17) en het recht op privé-eigendom is verzekerd en gereguleerd door de wet (art.18). De vrijheid van meningsuiting is gewaarborgd in het kader van de grondwet (art.19), evenals het briefgeheim (art.22). De staat staat in voor de bescherming van de rechten en de goederen van elke vreemdeling die legaal op het nationaal grondgebied verblijft (art.24). De verdediging van het grondgebied is een recht en een heilige plicht voor elke burger (art. 20). Arbeid is een recht, een plicht en een eer voor iedere burger, waarbij het recht op rust gewaarborgd is en zo ook een gelijke beloning voor gelijk werk (art.21). Tenslotte heeft elke burger de plicht om de grondwet te respecteren, zich te houden aan de wetten van de republiek en van de staatsinstellingen, om het openbaar domein en andermans rechten te eerbiedigen en om de eenheid van het volk en de openbare orde te beschermen (art.23).

Het is lovenswaardig en hoopvol dat de grondwet vol staat van dergelijke vrijheden en rechten. Ook de grondwet van de voormalige Sovjetunie was onvoorstelbaar liberaal zodat ze bijna uit haar voegen barstte van de goede bedoelingen, maar de geschiedenis heeft aangetoond dat dergelijke vage en onduidelijke bepalingen inhoudelijk zo kunnen worden uitgehold dat ze verworpen tot een loutere "projection sur l'avenir". Ook in de U.S.S.R. werd het recht op vrije meningsuiting grondwettelijk erkend, maar de uitoefening van dit recht werd door de overheid nogal restriktief geïnterpreteerd ...³⁴. In deze fase van de staatsvorming van een 'nieuwe' staat is een constitutie een intentieverklaring en af te wachten valt hoe deze bepalingen later concreet zullen worden ingevuld. Al te dikwijls bleven de constitutionele 'zekerheden' dode letter, het loutere bestaan van dergelijke bepalingen garandeert niet noodzakelijk de toepassing er van³⁵. Hoop doet leven.

Het voorafgaande geldt evenzeer voor de in hoofdstuk II opgesomde sociale en economische rechten. Elke burger heeft het recht op opvoeding en op medische zorgen (art.25). De staat beschermt het moederschap en de jeugd en creëert instellingen om dit doel te bereiken (art.26). De staat zorgt voor huisvesting voor zijn burgers (art.27) en buitenlandse investeringen worden gereguleerd door een wet (art.33). De staat waarborgt aan de vaders, moeders, weduwen, minderjarige kinderen van de martelaren evenals aan de gekwetsten en slachtoffers van de bevrijdingsstrijd (art.28) en aan de krijgsgevangenen en de oorlogsslachtoffers tijdens de bezetting, economische en sociale rechten die door een bijzondere wet zullen geregeld worden (art.29). Tevens werkt de staat aan de bescherming van de politieke, economische, sociale en culturele rechten van de vrouw en waakt hij over het verzekeren van haar deelneming aan de opbouw van de maatschappij en de ontwikkeling van het land (art.30). De overheid garandeert een sociale zekerheid ter bescherming van de ouderen en de andersvaliden en zal bijhorende wetgeving uitvaardigen (art.31). De markteconomie en het vrije ondernemerschap zijn erkend. De staat zal de natuurlijke en vitale bronnen exploiteren om 's lands economie te ontwikkelen (art.32).

3. De bevoegdheden van de staatsinstellingen

3.1. *De wetgevende macht*³⁶

Het parlement, waarvan de leden volgens algemene en directe verkiezingen (art.36) voor een periode van drie jaar worden verkozen (art.35), is het wetgevend orgaan. Na het verstrijken van de driejarige ambtstermijn, hebben nieuwe parlementsverkiezingen plaats binnen de dertig tot zestig dagen (art.59). Volgens de zesde bijzondere bepaling zal, bij het bepalen van het

aantal parlamentsleden en de wijze van hun verkiezing, rekening worden gehouden met de demografische factor en het evenwicht tussen de verschillende regio's. De volksvertegenwoordigers genieten de parlementaire onschendbaarheid bij de uitoefening van hun ambt en zij kunnen niet worden gearresteerd dan bij betrapting op heterdaad. Alleen het hoogerechtshof is bevoegd hen te veroordelen nadat de parlamentsvoorzitter hun onschendbaarheid heeft opgeheven (art.60).

De stemming in het parlement is persoonlijk en kan niet worden uitgebracht bij volmacht (art.63). Krachtens art.34 controleert het parlement de regering. De verkiezing van de parlamentsleden verloopt volgens de geldende kieswetten en in functie van de criteria voor de parlementaire vertegenwoordiging, rekeninghoudend met het aantal inwoners en het evenwicht tussen de onderscheiden regio's (art.36). Het wetgevend orgaan kiest uit zijn leden een voorzitter en een bureau en werkt zijn intern reglement uit (art.38). Het parlement creëert de noodzakelijke commissies voor het opvolgen en het controleren van het regeringswerk (art.37). Deze commissies, waarvan de voorzitters gekozen worden op voorstel van de voorzitter van het parlement (art.39), functioneren permanent tussen twee zittingen van het parlement (art.41). De parlementaire commissies kunnen beroep doen op experts en specialisten niet-parlamentsleden (art.40) en vergaderen met de regering om zich te informeren en tegelijkertijd controle uit te oefenen (art.42). Elke parlementaire commissie kan ministers bij zich roepen die alle gewenste informatie moeten verstrekken (art.43).

Het parlement verwerpt of keurt goed het jaarlijks regeerprogramma (art.46), waarvan de voorzitters van de commissies een week op voorhand een kopie of een samenvatting ontvangen (art.44) om hun interpellaties in het parlement voor te bereiden (art.45). Bij goedkeuring van dit programma maakt de voorzitter van het parlement een einde aan de zitting (art.47). Vandaanaf zetelen de voornoemde commissies permanent om samen met de regering de volgende gewone zitting van het parlement voor te bereiden (art.48). Het wetgevend orgaan komt in gewone zitting bijeen van september tot december en van februari tot juni (art.61) en kan op vraag van twee derden van zijn leden of op vraag van de president vergaderen in buitengewone zitting (art.62). In geval van verwerping van het (jaarlijks) regeerprogramma door twee derden van de parlamentsleden, vraagt de parlamentsvoorzitter aan de regering de herziening van het voorgestelde programma. Bij afwijzing van het regeringsvoorstel pogen de ministers en de voorzitters van de commissies in een gezamenlijk optreden tot overeenstemming te komen (art.50). Na deze samenwerking stelt de regering het herziene regeerprogramma voor dat opnieuw aan het parlement ter goedkeuring wordt voorgelegd (art.57). Indien

twee derden van de parlementsleden het herziene programma afkeuren, kan het staatshoofd ofwel een nieuwe regering benoemen ofwel het parlement ontbinden (art.52). Bij de ontbinding van het parlement schrijft het staatshoofd binnen één maand wetgevende verkiezingen uit.

Volgens art.54 kan het uitvoerend orgaan (=de regering, art.90) in geval van noodzaak overgaan tot het uitvaardigen van decreten die kracht van wet hebben ³⁷. Ik zou hier reeds willen opmerken dat de grondwet een rigide scheiding der machten huldigt en dat enkel door dit art.54 de uitvoerende macht effectief de wetgevende macht kan uitoefenen, hetgeen dan nog aan twee beperkingen is onderworpen. Er moet sprake zijn van "..., *en cas de nécessité*,..." wat erg vaag is en door de machthebbers nogal arbitrair kan worden ingevuld, en het uitvoerend orgaan kan slechts decreten verordenen tussen de ontbinding van het parlement en de installatie van een nieuw parlement. Krachtens art.52 worden binnen één maand verkiezingen gehouden. Af te wachten valt hoe snel het nieuw verkozen wetgevend orgaan zetelt. Bij vacature van het presidentsambt -door overlijden of ernstige ziekte van de president- oefent de voorzitter van het parlement voorlopig zijn bevoegdheden uit (art.55) ³⁸. Opmerkelijk is dat alleen de dood of ernstige ziekte van de president die hem niet langer toelaat om zijn bevoegdheden uit te oefenen, voorzien zijn. De mogelijkheid van gedwongen of vrijwillig ontslag werd niet gereguleerd, hetgeen de republiek, zoals in Algerije bij de jaarwisseling 1991-'92 gebleken is, in ernstige constitutionele problemen kan brengen. De voorzitter van het parlement die de functie van president waarneemt, moet binnen de 40 dagen een buitengewoon Congres van het Polisario Front samenroepen (art.56). Het interim-staatshoofd oefent deze functie uit tot aan de verkiezing van een nieuwe secretaris-generaal door het buitengewoon Congres (art. 57). Nadien herneemt hij zijn bevoegdheden als voorzitter van het parlement (art.58).

3.2. De rechterlijke macht

De rechterlijke macht is onafhankelijk (art.64). De rechters kunnen niet worden afgezet, gemuteerd of op rust gesteld dan krachtens een wet (art.65). De samenstelling en de bevoegdheden van de rechtbanken van eerste aanleg, het hof van beroep en het hooggerechtshof (art.67) zijn vastgesteld bij wet (art.66). Het hooggerechtshof is de hoogste gerechtelijke instantie, waarvan de voorzitter voor een hernieuwbare periode van vijf jaar wordt aangeduid door het staatshoofd op voorstel van de hoge raad van de magistratuur (art.68). Het hof zetelt voor een (hernieuwbare) termijn van vijf jaar. De hoge raad van de magistratuur is samengesteld uit de voorzitter van het hooggerechtshof (die voorzitter wordt) en uit zes andere leden, waarvan er twee worden aangeduid

door de president, twee door het hooggerechtshof en twee gekozen door het parlement (art.69). De procureur-generaal, wiens taak er in bestaat "het recht te laten zegevieren door de wet te (doen) naleven", wordt benoemd door de president op voorstel van de hoge raad van de magistratuur (art.70).

De bepalingen over een gerechtelijke raad in de grondwet van 1982, die samengesteld is uit de voorzitters van de rechtbanken en voorgezeten wordt door de minister van justitie, werden niet hernomen in de constitutie van 1991. Deze gerechtelijke raad, die zijn eigen reglement opstelt (art.30), benoemt de rechters en ontslaat hen na raadpleging van experts (art.29). In de grondwet van 1991 wordt op generlei wijze duidelijk gemaakt wie de rechters benoemt en ontslaat. Volgens art.31 van de constitutie van 1982 stelt de gerechtelijke raad aan de regering wetten voor omtrent de organisatie van de rechtbanken en hun bevoegdheden. Tevens werden de bepalingen omtrent het hof van de staatsveiligheid, wiens leden aangeduid worden door de revolutionaire commandoraad (art.33), niet hernomen in de grondwet van 1991.

3.3. De president van de republiek ³⁹

De president, die tevens staatshoofd is, waakt over de toepassing van de grondwet en belichaamt de nationale eenheid (art.71). Het staatshoofd benoemt en ontslaat de leden van de regering (art.72). Het staatshoofd is tevens de voorzitter van de regering (art.73). De afkondiging van de wetten door de president moet geschieden binnen de 15 dagen na de goedkeuring door het parlement (art.74). Het staatshoofd bepaalt de algemene politiek van het land (art.77). In art.75 staat dat de secretaris-generaal van het Polisario Front, tijdens de overgangsfase, president van de republiek zal zijn. Volgens de derde bijzondere bepaling wordt tevens de duur van de overgangsfase bepaald door het (eerste) Congres dat plaats zal vinden na de onafhankelijkheid. Hetgeen betekent dat de art.56 en 57 alleen tijdens deze overgangsfase zouden gelden en dat de procedure voor de opvolging van de (latere) president niet bepaald werd ofwel dat het Polisario Front zinnens is, ook/zelfs na "*la phase transitoire*", de DARS van (een) president(en) te voorzien De ambtstermijn voor het presidentschap bedraagt drie jaar en kan tweemaal hernieuwd worden (art.76). Het staatshoofd legt de grondwettelijke eed af voor het parlement, zoals bepaald in art.77.

De president is hoofd van het leger (art.79) en benoemt de hoge burgerlijke en militaire ambtenaren (art.80). Hij benoemt de ambassadeurs en ontvangt de geloofsbrieven van de buitenlandse ambassadeurs (art.81). Het staatshoofd, dat beschikt over het genaderecht en strafvermindering kan toestaan (art.82),

verklaart de oorlog en tekent vredesverdragen (art.83). Hij sluit en annuleert verdragen zonder afbreuk te doen aan het ratificatierecht van het parlement (art.84) en hij kent decoraties en eretitels toe (art.85). De president heeft het recht, in geval de veiligheid en de stabiliteit van het land ernstig in gevaar worden gebracht, om na raadpleging van de regering en de voorzitters van het parlement en de grondwettelijke raad, de noodtoestand uit te roepen (art.87)⁴⁰. Deze situatie mag niet langer dan vier maanden duren en de goedkeuring van het parlement is nodig om de termijn te verlengen (art.88). Hoe de bevoegdheden (her)verdeeld zijn tijdens deze uitzonderingstoestand wordt niet door de constitutie omschreven, maar uit art.88 zouden we kunnen besluiten dat het parlement niet ontbonden wordt, enkel buitenspel gezet en dat bijgevolg de wetgevende macht verder door het parlement wordt uitgeoefend. Het presidentieel ambt laat de president niet toe andere met zijn hoog ambt onverenigbare activiteiten uit te oefenen (art.86).

3.4. De regering

De regering, wiens activiteit door de president wordt gecontroleerd (art.89), stelt de begroting op en bepaalt het jaarlijks regeerprogramma en legt deze ter goedkeuring voor aan het parlement (art.91). De ministerraad, het uitvoerend orgaan, vormt de regering en is verantwoording verschuldigd aan de president (art.90). Art.93 stelt uitdrukkelijk, in het kader van een rigoureuze scheiding der machten, dat de regering geen decreten met kracht van wet mag afkondigen dan na raadpleging van het parlement en dan nog slechts in de periode tussen de ontbinding van het parlement en de installatie van een nieuw parlement (art.54). Bijgevolg moet de regering aan het parlement de toelating vragen om, tijdens diens ontbinding, de wetgevende bevoegdheid uit te oefenen bij decreet: "... *qu'en consultation avec le Parlement.*" (art.93).

3.5. De grondwettelijke raad

De grondwettelijke raad is het orgaan belast met het waken over de regelmatigheid van de verkiezingen (art.94). Deze raad, die verkozen wordt voor vier jaar, telt zeven leden (art.95): twee leden worden aangeduid door de president, twee worden verkozen door het hooggerechtshof en drie worden gekozen door het parlement (art.96). De grondwettelijke raad kiest zijn voorzitter en werkt een intern reglement uit (art.95). Volgens art.97 is het lidmaatschap, dat alleen aan magistraten en juristen is voorbehouden (art.96), onverenigbaar met de uitoefening van andere politieke, parlementaire of syndikale activiteiten.

BESLUIT

Ook de grondwet van 1991 van de DARS bevat de drie soorten bepalingen die door Conac ⁴¹ onderscheiden worden: regels in verband met de vooropgestelde ideologische en politieke richting die zal worden gevolgd, regels die aan individuen en aan groepen rechten en vrijheden toekennen en tenslotte bepalingen omtrent de organisatie en het functioneren van de staatsmachten. De opstellers ervan zijn duidelijk te leen geweest bij de Algerijnse buur en hebben (bijna letterlijk) een aantal artikels gekopieerd. Opmerkelijk hierbij is dat het zwaartepunt niet ligt bij de president (zoals in de Algerijnse constitutie), maar bij het wetgevend orgaan, het parlement. De grondwet huldigt in art.64 zelf de scheiding der machten. De DARS-constitutie heeft op het eerste zicht alle bepalingen in huis om een 'goede' democratische grondwet te zijn, het is (nu) aan de Sahrawi's om deze goede bedoelingen gestalte te geven en correct in te vullen.

EINDNOTEN

1. De benaming "Demokratische Arabische Republiek der Sahrawi's" wordt voortaan afgekort weergegeven als DARS.
2. Couwenberg, S.W., "De omstreden staat. Ontwikkeling en problematiek van de staatstheorie in de 20ste eeuw.", Alphen aan de Rijn, Samsom, 1974, p.52.
3. Gonidec, P.F., "A quoi servent les constitutions africaines? Réflexion sur le constitutionalisme africain.", Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération, 1988, nr.4, p.850; zie ook Woodie Vangoh, F., "Constitutions et lois fondamentales, quelques réflexions.", Revue Juridique et Economique du Maroc, nr.22-1989, p.339.
4. Conac, G., 1980, p.386.
5. Conac, G., 1980, p.387.
6. Saaf, A., "De la politique constitutionnelle au Maroc.", Revue Juridique et Economique du Maroc, nr.22-1989, p.210.
7. Couwenberg, S.W.,1974,p.102.

8. Gonidec, P.F., 1988, p.850; zie ook Conac, G., "Le juge constitutionnel en Afrique. Censeur ou pédagogue?", Les cours suprêmes en Afrique, II, Paris, Economica, 1989, pp.VII-VIII; Moderne, F., "Les juridictions constitutionnelles en Afrique.", Les cours suprêmes en Afrique, II, Paris, Economica, 1989, p.5; Saaf, A., 1989, pp.211-212.
9. Dilami, A., "Constitutions et lois fondamentales en Afrique.", Revue Juridique et Economique du Maroc, nr.22-1989, p.17.
10. Conac, G., "Les constitutions des états d'Afrique et leur effectivité.", Dynamiques et finalités des droits africains, Paris, Economica, 1980, p.385; zie ook Gonidec, P.F., "Les droits africains. Evolution et sources.", Tome 1, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1976, p.76; Lavroff, D.G., "Les tendances du nouveau constitutionalisme africain.", Dynamiques et finalités des droits africains, (dir. Conac, G.), Paris, Economica, 1980, pp.414-415.
11. Conac, G., 1980, p.392.
12. Zie ook Gonidec, P.-F., 1976, pp.101-102; Gonidec, P.-F., 1988, pp.849-850.
13. Conac, G., 1980, p.412.
14. Yarga, L., 1989, p.282.
15. Het is passend hier te wijzen op het onderscheid dat Duverger maakt tussen "constitution-loi" en "constitution-programme", waar laatstgenoemd model geen realiteit is, maar een nog te verwezelijken droom of politiek ideaal (Owona, J., "Droit constitutionnel et régimes politiques africains", Paris, Berger-Levrault, 1985, p.18).
16. Gonidec, J.-P., 1988, p.850.; Kombila, J.-P., "Le rôle de la Constitution dans la transformation de la société et dans la constitution de l'Etat National.", Revue Juridique et Economique du Maroc, nr.22-1989, p.144.
17. Kombila, J.-P., 1989, p.141.
18. Kolie, F., "L'Afrique: Un territoire de crise constitutionnelle.", Revue Juridique et Economique du Maroc, nr.22-1989, p.331; zie ook Gonidec, P.-F., "Les systèmes politiques africains", Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1974, pp.80-81.
19. Kombila, J.-P., 1989, p.142.
20. Gonidec, P.-F., 1988, pp.860-863; zie ook Belaïd, S., "Droit international et droit constitutionnel, quelques réflexions sur certains aspects récents d'une question classique.", Revue tunisienne de droit, 1988, p.50; Gonidec, P.-F., 1974, p.81.
21. Bontems, C., "La guerre du Sahara occidental", Paris, Presses Universitaires de France, 1984, p.108.

22. zie ook Barbier, M., "Le conflit du Sahara occidental", Paris, L' Harmattan, 1982, pp.197-200 en voor de tekst van deze grondwet zie Africa Contemporary Record, 1976-77, pp.C115-116 en Keesings Historisch Archief, 1977, p.724.
23. Barbier, M., 1982, pp.203-206.
24. Bontems, C., "Le fonctionnement des institutions de la R.A.S.D.", Les Fondements Juridiques et Institutionnels de la République Arabe Sahraouie Démocratique., Paris, L'Harmattan, 1984, p.109.
25. Polisario Front, "Sahara occidental. La marche vers l'indépendance", Brussel, 1992, p.39.
26. Bontems, C., 1984, pp.162-167.
27. zie ook Bontems, C., (red.) "Les fondements Juridiques et Institutionnels de la République Arabe Sahraouie Démocratique. Actes du Colloque international de juristes tenu à l'Assemblée Nationale. Paris, les 20 et 21 octobre 1984.", Paris, L'Harmattan, 1984, pp.152-157.
28. Polisario Front, "Sahara occidental. La Marche vers l'indépendance", Bruxelles, 1992, pp. 44-47.
29. Opmerkelijk en betekenisvol is ook dat de grondwet, net zoals de Algerijnse constitutie (art.40), spreekt van "*associations politiques*" en niet van politieke partijen (zie ook Beke, D., "Algérie", Constitutiones Africae, 01 maart 1992, pp.49-50; Owona, J., 1986, pp.41-42). Onder het mom van de bescherming van de nationale eenheid worden in één-partij-staten geen politieke partijen toegelaten naast de officiële eenheidspartij. Dit zou, wat de Westelijke Sahara betreft, kunnen betekenen dat het Polisario Front, na het verkrijgen van de onafhankelijkheid, zichzelf als enige politieke partij ziet afgezien van de politieke groeperingen die zouden mogen opereren binnen het raamwerk van de eenheidspartij, het Polisario Front.
30. Zie in verband met de invloed die de grondwet van de voormalige U.S.S.R. uitoefende op de constituties van "nieuwe staten", Owona, J., "L'influence du constitutionalisme soviétique en Afrique noire.", Revue Juridique et Politique Indépendance Coopération, 1983, pp.740-762.
31. Leclercq, geciteerd in Yarga, L., 1989, p.288.
32. Gonidec onderscheidt een aantal manieren waarop de rechten en plichten in een grondwet kunnen worden opgenomen:
1. een aantal constituties refereren naar de mensenrechten zoals ze gedefinieerd werden in de Franse grondwet van 4 oktober 1958;
 2. andere grondwetten geven een eigen definitie van de rechten en vrijheden van het individu;
 3. de meeste constituties, of ze nu (deels) gebaseerd zijn op de Franse grondwet van 4 oktober 1958, of ze een eigen definitie aan de rechten en vrijheden hebben gegeven, zijn geïnspireerd door de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens;

4. doch zelden worden, nog steeds volgens Gonidec, de rechten en vrijheden van het individu gedefinieerd in de tekst van de grondwet zelf (Gonidec, P.-F., "Constitutions des états de la communauté", Paris, Sirey, 1959, pp.8-9; zie ook Conac, G., 1980, pp.391-395 en Owona, J., 1986, pp.225-226).
33. Opnieuw is de Algerijnse invloed op de grondwetsbepalingen van de DARS merkbaar, de opgesomde rechten zijn dan ook terug te vinden in de art.28-56 van de Algerijnse grondwet van 1989.
34. Bij wijze van voorbeeld zouden we art.19 en art.23.3 kunnen samenlezen:
"Article 19. La liberté d'expression est garantie dans le cadre de la Constitution" en
"Article 23. Tout citoyen a le devoir de :
3. protéger l'unité du peuple, l'ordre public."
 Hierin zouden we dan een grondwettelijk middel kunnen vinden om mensen die (vrij?) hun mening uiten omtrent een alternatieve staatsvorm, een dissidente politiek, ... en die door de machthebbers als strijdig met art.23.3 wordt ervaren, te verbieden, te straffen, op te sluiten
35. Conac, G., 1980, p.394.
36. cfr. de art.92-128 van de Algerijnse grondwet van 1989 en Beke, D., 1992, pp.59-64.
37. De invloed van art. 16 van de Franse grondwet van 4 oktober 1958 is ook hier meer dan duidelijk:
"Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel. (...)" (Gonidec, P.-F., 1959, pp.17-18; zie ook Gonidec, P.-F., 1974, p.114 en Owona, J., 1986, p.238).
38. cfr. art.84 van de Algerijnse grondwet van 1984.
39. cfr. de art.67-91 van de Algerijnse grondwet van 1989.
40. Art.16 van de Franse grondwet van 04 oktober 1958.
41. Conac, G., 1980, p.387.