



HAL
open science

L'alternance démocratique dans les constitutions des Etats de l'Afrique noire francophone : cas du Bénin, du Burkina Faso et du Sénégal

Ouéguin Jean-Marie Sompoudou

► To cite this version:

Ouéguin Jean-Marie Sompoudou. L'alternance démocratique dans les constitutions des Etats de l'Afrique noire francophone : cas du Bénin, du Burkina Faso et du Sénégal. Droit. Université de Bordeaux, 2019. Français. NNT : 2019BORD0350 . tel-03476469

HAL Id: tel-03476469

<https://theses.hal.science/tel-03476469>

Submitted on 13 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

THESE PRESENTEE POUR OBTENIR LE GRADE DE
DOCTEUR DE L'UNIVERSITE DE BORDEAUX

ECOLE DOCTORALE DE DROIT – N°41
SPECIALITE DROIT PUBLIC

Par Ouéguin Jean-Marie SOMPOUGDOU

**L'ALTERNANCE DEMOCRATIQUE DANS LES CONSTITUTIONS
DES ETATS D'AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE : CAS DU BENIN,
DU BURKINA FASO ET DU SENEGAL**

Sous la direction de : **Monsieur Sébastien PLATON**

Soutenue le 12 décembre 2019

Membres du jury :

M. Sébastien PLATON,

Directeur de thèse, Professeur, Université de Bordeaux

M. Augustin LOADA,

Co-directeur de thèse, Professeur, Université de Ouagadougou

M. Fabrice HOURQUEBIE,

Président du jury, Professeur, Université de Bordeaux

M. Stéphane BOLLE

Maître de Conférences HDR, Université de Montpellier 3, rapporteur

M. Alexis LE QUINIO,

Maître de Conférences HDR, Institut d'Etudes Politiques de Lyon, rapporteur.

AVERTISSEMENT

L'Université de Bordeaux n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

DEDICACE

*A mes défunts parents, SOMPOUGDOU Bidiguissom Edouard et OUEDRAOGO
Somyagbnoma.*

A mon épouse Virginie,

*A mes deux filles Wendkouni Fabiola et Windpouiré Fidélia, pour qu'elles sachent que celui
qui cherche le fruit de la chance doit grimper l'arbre de la peine.*

REMERCIEMENTS

Nos premiers mots de remerciement vont à notre Directeur de thèse, le Professeur Sébastien PLATON, dont la contribution a été décisive dans la réalisation de ce travail. Sa confiance, sa patience et sa compréhension ont permis la réalisation de ce projet de vie si exaltant mais combien laborieux. Nous lui sommes reconnaissant pour l'encadrement de cette thèse et pour nous avoir permis de mener la recherche au sein du prestigieux Centre de recherche et de documentation européennes et internationales (CRDEI) de l'Université de Bordeaux.

Notre reconnaissance va ensuite au co-directeur de thèse, le Professeur Augustin LOADA, Professeur titulaire de droit public et de science politique à l'Université Ouaga 2, pour l'encadrement de cette thèse et pour avoir su imposer sa rigueur afin que nous puissions réaliser un travail acceptable.

Nos remerciements vont, en outre, aux membres du jury qui, malgré leurs multiples occupations, ont bien voulu prendre de leur temps pour porter sur ce travail, une appréciation critique dans la perspective de son amélioration.

Nous voudrions enfin remercier :

- Le Professeur Sény Mahamadou OUEDRAOGO, Professeur titulaire de droit public à l'Université Ouaga 2, pour sa disponibilité, ses appuis multiformes et les conseils qu'il n'a cessé de nous prodiguer pendant la préparation de ce travail.
- Le Professeur Georges SAWADOGO, Ancien Président de l'Université Norbert ZONGO de Koudougou et le Docteur Bouma Jean-Paul BAZIE, enseignant-chercheur à l'Université Norbert ZONGO, pour leur accompagnement constant et leur amitié.
- Tous nos amis de la Première Promotion du Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA) de l'Unité de formation et de recherche en sciences juridiques et politiques de l'Université de Ouagadougou pour les débats scientifiques partagés et pour leur soutien moral.
- Toutes les personnes qui nous ont prodigué directement ou indirectement des conseils ou fait des suggestions et dont les noms n'ont pu être cités.

EPIGRAPHE

*« L'alternance est aux sociétés ce que la respiration est à l'être humain : une condition de survie. Une société doit respirer en changeant à intervalles réguliers de leadership », MANDILOU (Désiré), « Aux racines du mal », in *Le Magazine de l'Afrique*, n°44, juillet-août 2015, p.29.*

LISTE DES ABREVIATIONS, ACRONYMES ET SIGLES

AAI	Autorités Administratives Indépendantes
ACCPUF	Association des cours constitutionnelles des pays ayant en partage l'usage du français
ADF	Alliance pour la Démocratie et la Fédération
ADF/RDA	Alliance pour la Démocratie et la Fédération/Rassemblement démocratique africain
ADP	Assemblée des députés du peuple
Al	Alinéa
AIDC	Association internationale de Droit constitutionnel
AN	Assemblée nationale
Art	Article
AUF	Agence universitaire de la Francophonie
CADEG	Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance
CADHP	Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
CAJDH	Cour Africaine de Justice et des Droits de l'Homme.
CC	Conseil constitutionnel/Cour constitutionnelle
CCRP	Conseil consultatif national pour les réformes politiques
CDP	Congrès pour la Démocratie et le Progrès
CDR	Comité de Défense de la Révolution
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEI	Commission Electorale Indépendante.
CENA	Commission Electorale Nationale Autonome
CENI	Commission Electorale Nationale Indépendante
CERCCLE	Centre d'Etudes et de Recherches comparatives sur les Constitutions, les Libertés et l'Etat
CERDRADI	Centre d'Etudes et de Recherche sur les Droits africains et sur le Développement institutionnel
CNRA	Conseil National de Régulation de l'Audiovisuel
CGD	Centre pour la Gouvernance Démocratique
CADHP	Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
CMRPN	Comité militaire de redressement pour le progrès national
CNR	Conseil National de la Révolution
CNT	Conseil National de Transition
CPS	Conseil de Paix et de Sécurité

CR	Comité Révolutionnaire
CSC	Conseil Supérieur de la Communication
CSP	Conseil du Salut du Peuple
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
Ed.	Edition
FP	Front populaire
GRECCAP	Groupe de Recherches Comparatives en Droit constitutionnel, Administratif et Politique
HACC	Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication
Ibid	Ibidem (au même endroit d'un texte)
Id	Idem (de même)
IDEA	International Institute for Democracy and electoral Assistance
IEP	Institut d'Études Politiques
LGDJ	Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence
MAEP	Mécanisme africain d'Evaluation par les Pairs
MBDHP	Mouvement burkinabè des Droits de l'Homme et des Peuples
N°	Numéro
ODP/MT	Organisation pour la Démocratie et le Progrès/Mouvement du Travail
OGE	Organes de Gestion des Elections
OI	Organisation Internationale
ONEL	Observatoire National des Elections
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
Op. cit.	Opere citato (déjà cité)
OSIWA	Open society initiative for West Africa
OUA	Organisation de l'Unité Africaine
P. :	Page (s)
REC	Recueil
RBSJA	Revue béninoise de sciences juridiques et administratives
RBD	Revue burkinabè de droit
RDP	Revue de droit public et de sciences politiques en France et à l'Etranger

RFDA	Revue française de droit administratif
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RFSP	Revue française de science politique
RJPIC	Revue juridique et politique-indépendance et coopération
UA	Union africaine
UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine
UNOWA	Bureau des nations unies pour l'Afrique de l'Ouest

Titre : L'alternance dans les constitutions des Etats de l'Afrique noire francophone : le cas du Bénin, du Burkina Faso et du Sénégal

RESUME: A partir des cas burkinabè, béninois et sénégalais, la présente Thèse se propose d'analyser les règles constitutionnelles et électorales qui déterminent le mode d'accession et d'exercice du pouvoir d'Etat. Elle pose la question du rôle de ces règles et des institutions dans la survenue de l'alternance démocratique d'une part et de celui de l'environnement social et politique de même que de l'audace et de l'autorité des juges constitutionnels dans son avènement ou dans sa remise en cause d'autre part. Les Etats africains se sont, en effet, dotés de mécanismes normatifs et institutionnels permettant la tenue régulière d'élections démocratiques sous la conduite d'institutions électorales indépendantes chargées de garantir des changements véritablement démocratiques de gouvernement.

Cependant, au regard de l'actualité politique ambiante marquée par un reflux du nouveau constitutionnalisme lequel est caractérisé par une remise en cause de l'édifice institutionnel issu de la vague de démocratisation des années 1990, on peut se demander si les principes consacrés dans les nouvelles constitutions peuvent être des facteurs de réalisation de l'alternance démocratique. Comme on le voit, l'ordre constitutionnel est aujourd'hui constamment rompu soit par des révisions constitutionnelles, soit par des coups d'Etat, soit encore par des accords politiques qui ont la particularité de participer à un processus de « *déconstitutionnalisation* ».

Non seulement l'élan constitutionnel qui devait propulser les Etats sur la voie de la démocratie constitutionnelle a été stoppé ou ralenti au profit d'un présidentielisme prégnant, mais également l'on observe que même là où l'expérience de l'alternance démocratique a été vécue, les conquêtes démocratiques n'ont pas été suivies de la satisfaction de la demande sociale qui, pourtant, a généralement inspiré les réformes. La Thèse, tout en mettant le doigt sur les failles des dispositifs normatifs et politico-institutionnels mis en place, comme étant des facteurs favorisant les manipulations dévoyées des normes, insiste aussi sur la figure du juge constitutionnel marquée par sa faible contribution à la consolidation de la démocratisation.

MOTS CLES : ALTERNANCE – BENIN – BURKINA-FASO – CONSTITUTIONNALISME - CONSTITUTIONS - DEMOCRATIE - ELECTIONS – JURIDICITION - PARTIS POLITIQUES – PRESIDENTIALISME - SENEGAL.

**Title of the thesis : "Alternation in the constitutions of the States of the French-speaking
Black Africa : the case of the Burkina Faso of Benin and Senegal"**

ABSTRACT : At present cases Burkinabè, Beninese and Senegalese, we propose to analyze the constitutional and electoral rules that determine the mode of accession and the exercise of state power. It raises the question of the role of these rules and these institutions in the avenue of the democratic alternation and that of the social environment and the policy of the audit and the authority of the constitutional judges in its advent or his questioning on the other hand. The United States has, in fact, opposed standards and institutions. They have been authenticated by democratic electoral institutions. This is a new time of a new constitution, is this is a self-review, as to it, as work of the building of the edition of 1990, as-it-it-it be carriers of institutions able to promote the occurrence of democratic alternation. As we can see, the constitutional order is today constantly paraded. The constitutional impulse that has propelled states towards the path of constitutional democracy has halted or slowed down in many states in favor of a pregnant presidentialism, but it is also observed that 'democratic alternation has been experienced, democratic conquests have not have not been followed by the satisfaction of the social demands that have yet been inspired. The Thesis, while finger-pointing on the flaws of normal and institutional, so that the manipulations are directed towards norms, also insists on the figure of the constitutional judge.

KEYWORDS : ALTERNATION – BENIN – BURKINA FASO -
CONSTITUTIONNALISM – CONSTITUTIONS – DEMOCRACY – ELECTIONS –
JURIDICION - POLITICAL PARTIES – PRESIDENTIAL SYSTEM – SENEGAL

SOMMAIRE

EPIGRAPHE.....	09
LISTE DES ABREVIATIONS, ACRONYMES ET SIGLES	11
RESUME ET MOTS CLES – ABSTRACT AND KEYWORDS.....	15
SOMMAIRE.....	18
INTRODUCTION GENERALE.....	21
PREMIERE PARTIE : L'ALTERNANCE DEMOCRATIQUE : UNE QUETE POLITIQUE POUR LA CONSOLIDATION DEMOCRATIQUE EN AFRIQUE.....	52
TITRE I : L'EXISTENCE D'UN CONTEXTE POLITICO-INSTITUTIONNEL FAVORABLE A LA REALISATION DE L'ALTERNANCE DEMOCRATIQUE.....	54
CHAPITRE I : L'EXISTENCE D'UN CONTEXTE SOCIO-POLITIQUE FAVORABLE A LA REALISATION DE L'ALTERNANCE	56
CHAPITRE II : L'EXISTENCE DE MECANISMES JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELS DE PROMOTION DE L'ALTERNANCE	86
CONCLUSION DU TITRE I DE LA PREMIERE PARTIE.....	143
TITRE II : L'EXISTENCE DE GARANTIES JURIDICTIONNELLES POUR L'AVENEMENT DE L'ALTERNANCE DEMOCRATIQUE EN AFRIQUE.....	145
CHAPITRE I : LES MECANISMES JURIDICTIONNELS DE PROJECTION DES REGLES DE L'ALTERNANCE DEMOCRATIQUE	Erreur ! Signet non défini. 147
CHAPITRE II : LE CONTROLE JURIDICTIONNEL DES ELECTIONS NATIONALES.....	179
CONCLUSION DU TITRE II DE LA PREMIERE PARTIE.....	230
DEUXIEME PARTIE : L'ALTERNANCE DEMOCRATIQUE : UNE MATERIALISATION VARIABLE EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE.....	236
TITRE I : L'INFLUENCE DES TRAJECTOIRES HISTORIQUES DANS L'AVENEMENT DE L'ALTERNANCE DEMOCRATIQUE	238
CHAPITRE I : LES ALTERNANCES AUTHENTIQUES : CAS DU BENIN ET DU SENEGAL	241
CHAPITRE II : LES ALTERNANCE TRONQUEES : CAS DU BURKINA FASO	274
CONCLUSION DU TITRE I DE LA DEUXIEME PARTIE	313
TITRE II : LES SURVIVANCES DU PRESIDENTIALISME : DES FREINS A L'ALTERNANCE DEMOCRATIQUE	317
CHAPITRE I : LA MANIPULATION DES REGLES CONSTITUTIONNELLES ET ELECTORALES	319

CHAPITRE II : LA FAIBLESSE PERSISTANTE DES CONTRE-POUVOIRS	352
CONCLUSION DU TITRE II DE LA DEUXIEME PARTIE	384
CONCLUSION GENERALE	387
BIBLIOGRAPHIE	394
TABLE DES MATIERES.....	415

INTRODUCTION GENERALE

« *Quelle que soit la stature d'un homme, il est néfaste pour la démocratie qu'il reste au pouvoir trop longtemps et qu'il finisse par s'identifier à l'État aux yeux des citoyens* »¹. Ce propos du Professeur Bernard CHANTEBOUT rend compte de la nécessité de l'alternance dans les processus démocratiques. Le fait pour un dirigeant de s'identifier à l'État peut conduire en effet aux pires dérives antidémocratiques. L'analyse de la scène politique africaine montre que depuis la période des indépendances à nos jours, la plupart des États d'Afrique francophone ont été dirigés par des chefs d'États dont la caractéristique principale est la propension à conserver le pouvoir le plus longtemps possible. Ainsi que le rappelait le Professeur Gérard CONAC « *la plupart des présidents ont considéré qu'une fois au pouvoir, ils avaient vocation à le conserver indéfiniment* »².

L'absence d'alternance démocratique, situation encore répandue sur le continent africain, notamment dans sa partie francophone suscite plusieurs interrogations. En effet, dans un monde où la démocratisation des régimes politiques est devenue le crédo de la société contemporaine, il n'est pas assez aisé de comprendre que des chefs d'États puissent toujours se maintenir au pouvoir pendant des décennies.

Faut-il chercher l'explication d'une telle situation dans les textes ? Au sortir des indépendances les États d'Afrique francophone se sont dotés de constitutions démocratiques dont certains annonçaient déjà la limitation du nombre de mandats présidentiels (Haute Volta, Mali, Sénégal, Togo)³. Mais, on observe que la présence de la clause limitative de mandats n'a pas empêché Eyadéma GNASSINGBÉ de « *s'éterniser* » au pouvoir. Dans des États où cette clause n'existait pas, la situation n'était guère meilleure, dans la mesure où les chefs de ces États (Côte d'Ivoire, Zaïre, Tunisie, etc.) ont, pour la plupart, exercé des mandats successifs sans limitation de nombre.

¹ CHANTEBOUT (B.), *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, Armand Colin, 1988, p. 617.

² CONAC (G.), « Quelques réflexions sur le nouveau constitutionnalisme africain », disponible sur <http://www.la-constitution-en-afrique.org>.

³ LOADA (A.), « La limitation du nombre de mandat présidentiel en Afrique francophone », *Revue électronique Afrilex* n°03/2003 p. 142.

Dans nombre d'États africains francophones, des présidents ont ainsi réussi à se maintenir au pouvoir pendant des décennies, malgré la limitation des mandats consacrée par certaines constitutions de l'époque⁴. La pratique du « *continuisme* » a provoqué, dans certains cas, des coups d'État militaires, une méthode largement utilisée pour venir à bout de certains dirigeants. Le constat en matière de coups d'États est triste. Comme le relève Babacar GUEYE, cinquante-trois coups d'Etat ont été enregistrés entre 1960 et 1989 en Afrique, puis vingt-quatre autres entre 1989 et 2004⁵. Jusqu'en 1990, le seul Bénin a expérimenté au moins six coups d'État. Le Burkina Faso de son côté en a connu cinq entre 1960 et 1987. La Côte-d'Ivoire quant à elle n'a connu qu'un seul coup d'État le 24 décembre 1999 mais aux effets aussi dévastateurs que les autres en terme d'atteinte aux principes démocratiques puisqu'ayant entraîné le pays dans une guerre civile qui a duré au moins dix ans. En 2008, l'on a assisté à deux coups d'États réussis sur le continent : l'un en Mauritanie et l'autre en Guinée-Conakry où une junte militaire a fait fi de la disposition constitutionnelle qui veut que le Président de l'Assemblée nationale succède au chef de l'État en cas de décès de ce dernier, en prenant le pouvoir au lendemain de la mort du président guinéen Lassana CONTE.

Les États africains auront donc connu une histoire politique des plus mouvementée. Libérés du joug colonial, ils expérimentent des régimes démocratiques fortement teintés d'autoritarisme⁶ et pour certains, des régimes révolutionnaires encore appelés révolutions démocratiques (Guinée, Bénin, Burkina Faso, Tchad) pour enfin aboutir au début des années 1990 à un renouveau constitutionnel qui prône la démocratie libérale.

L'un des traits marquant de ce renouveau du constitutionnalisme est la présence dans tous les textes constitutionnels des idéaux, valeurs et principes de la démocratie, de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance. On enregistre également la consécration des mêmes principes dans de nombreux instruments juridiques à l'échelle universelle et régionale parmi lesquels la clause limitative du nombre de mandats présidentiels. Le Professeur Augustin LOADA

⁴ Ce sont les exemples de Sékou TOURE, de Félix HOUPOUËT BOIGNY, de Eyadéma GNASSINGBE et de Lassana CONTE, tous morts au pouvoir ou de Mobutu SESE SEKO qui y est chassé par une rébellion armée avant de mourir en exil au Maroc.

⁵ GUEYE (B.), « Les coups d'Etat en Afrique entre légalité et légitimité », in *Revue Droit sénégalais*, n°9, 2010, pp.260-277.

⁶ Le régime était construit autour du parti unique, véritable instrument d'oppression des masses et entièrement dévoué au chef de l'Etat.

présente la limitation de la durée et du nombre des mandats comme « *une technique qui a pour corollaire la rotation des postes, c'est-à-dire l'obligation pour le détenteur d'un poste de le quitter après une période donnée* »⁷. L'institution de cette clause s'explique par le désir des constituants des années 1990 de rompre avec la permanence au pouvoir qui est en vogue depuis les années 1960. Elle tient compte par conséquent du contexte politique africain où le chef de l'État a une prééminence sur les institutions républicaines⁸.

Avec l'introduction ou la réintroduction de la clause limitative de la durée et du nombre de mandats présidentiels dans les constitutions d'Afrique, l'espoir d'un changement démocratique a refait surface sur le continent. Il était donc permis à tous les démocrates de rêver d'un espace politique où l'alternance serait désormais une réalité. Mais très vite les régimes politiques vont presque tous afficher une tendance lourde : la multiplication des révisions constitutionnelles faisant perdre à la norme fondamentale sa sacralité, sa solennité et sa majesté, la neutralisation des contre-pouvoirs politiques (opposition parlementaire) et juridictionnels, etc. Ainsi, au Burkina Faso, avec la révision constitutionnelle de janvier 1997, le président Blaise COMPAORE allait donner le top départ d'une cascade de remises en cause du principe de la limitation du mandat en Afrique noire francophone⁹. Plusieurs chefs d'États vont par la suite sauter le verrou constitutionnel de la limitation des mandats pour pouvoir se représenter à souhait aux élections présidentielles. C'est ce qui a fait dire à Ousmane Tanor DIENG que « *une des plus grandes faiblesses de la démocratie sur le continent africain reste encore l'instabilité normative qui se manifeste par des modifications partisans et politiciennes des normes d'accession, de dévolution et de gestion du pouvoir, notamment de la Constitution et des lois électorales. Ces pratiques anachroniques, destinées à perpétuer les régimes en place, affectent notamment les règles relatives à la limitation du*

⁷ LOADA (A.), « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », in <https://www.afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/IMG/pdf/3doc8loada.pdf>.

⁸ Ibid. p.139. Le professeur Augustin LOADA citant Juan J. LINZ explique que dans le cadre d'un régime parlementaire, le premier ministre peut, à tout moment, engager sa responsabilité et donc être démis de ses fonctions. Par contre, dans l'hypothèse du régime présidentiel ou présidentieliste, sauf cas de haute trahison, le président de la République conduit son mandat à terme sans être inquiété par une quelconque éviction. Il faut donc limiter le nombre de possibilités pour lui de se représenter aux élections présidentielles.

⁹ L'histoire retient que le Burkina Faso est le premier pays à opérer la modification constitutionnelle relative à la limitation du nombre de mandat présidentiel (cf. LOADA (A.), op.cit., P.163).

nombre et de la durée du mandat du Président de la République »¹⁰. En effet, la remise en cause de règles aussi capitales pour la démocratie que sont les règles constitutionnelles et électorales ébranlent les acquis démocratiques engrangés dans les différents États. Dans le cas du Burkina Faso, c'est à la faveur de la crise socio-politique consécutive à l'assassinat du journaliste Norbert ZONGO le 13 décembre 1998 que le constituant dérivé a été contraint de revenir sur sa décision de 1997 en limitant de nouveau le nombre de mandat présidentiel à deux, et mieux, en ramenant la durée de celui-ci à cinq ans au lieu de sept ans¹¹.

L'analyse de l'environnement politico-juridique africain permet d'affirmer que le phénomène de la pérennisation a trouvé en Afrique un terreau favorable dans la mesure où les règles constitutionnelles y sont malléables à souhait. En effet, dans certains pays, la pratique des révisions constitutionnelles devenue courante malgré le caractère rigide des constitutions, vise, dans la majorité des cas, la remise en cause de la clause limitative des mandats présidentiels. Et dans les pays où la limitation encore admise, l'on use de subterfuges pour en faire une utilisation orientée. En d'autres termes, les énoncés constitutionnels comportent des failles qui favorisent, au moment de leur application, des manipulations et des usages pervers du constitutionnalisme.

L'ampleur du problème que pose la permanence au pouvoir en Afrique sur le continent africain nécessite donc que l'on s'y intéresse de près afin de mieux la cerner dans toutes ses manifestations. La pérennisation est perceptible tant au niveau de la fonction présidentielle (ou il est plus visible) qu'à celui des institutions comme le parlement qui, dans la plupart des pays, n'hésitent pas à donner leur quitus à des comportements non démocratiques par le vote de lois inconstitutionnelles. C'est sans doute pour prévenir le risque à ce niveau également que la constitution burkinabè a prévu une clause limitative des mandats au niveau de la présidence du parlement en indiquant que « *le président de l'assemblée nationale est élu à la majorité absolue des membres de l'Assemblée nationale au premier tour ou à la majorité simple au second tour pour la durée de la législature (5ans). Il est rééligible une seule fois* »¹².

¹⁰ DIENG (O.T.), « Reculs, inquiétudes, stagnations : état des lieux de la démocratie au Sénégal », in <https://www.sudonline.sn/spip.php>, 17 novembre 2008.

¹¹ Voir la loi constitutionnelle du 11 avril 2000.

¹² Cf. Article 91, alinéa 1 de la Constitution burkinabè du 11 juin 1991.

L'on retiendra également que le juge constitutionnel peut contribuer, dans une certaine mesure, à perpétuer le « *continuisme* » lorsqu'il exerce un contrôle complaisant ou encore une interprétation biaisée des dispositions dont il est saisi.

Section I : Contexte et justification de l'étude

Au regard de l'actualité politique en Afrique, l'alternance démocratique demeure un idéal difficile à réaliser malgré le vent de constitutionnalisme qui souffle depuis 1990. Les raisons sont multiples et peuvent être analysées sous plusieurs angles. Il s'agit, dans le cadre de cette étude, d'analyser les possibilités de réalisation de l'alternance démocratique en Afrique en mettant en relief les mécanismes constitutionnels qui concourent à cette réalisation ou qui contribuent à empêcher ou à freiner cette alternance. L'examen de ce point va s'articuler autour du contexte de l'étude d'une part (paragraphe I) et de la justification de l'étude de l'autre (paragraphe II).

Paragraphe I : Contexte de l'étude

Dans l'examen du contexte, il s'agira de présenter d'abord quelques éléments de définition de la notion d'alternance (A), de ses rapports avec des notions voisines (B), de discuter de ses formes et modalités (C), et enfin des inter-relations entre l'alternance et la constitution (D).

A –La notion d'alternance démocratique au pouvoir

L'alternance est un concept qui vient du latin « *alternare* » synonyme au moyen âge de « *variare* » signifiant faire tour à tour une chose puis une autre. Le Dictionnaire Robert définit l'alternance comme la « *succession répétée dans l'espace ou dans le temps qui fait réapparaître tour à tour, dans un ordre régulier, les éléments d'une série...* »¹³. Transposée dans le domaine politique, on parle d'alternance lorsque des partis appartenant à des courants politiques différents se succèdent au pouvoir. La notion permet en effet d'assurer successivement le changement de majorité après l'organisation d'élections présidentielles si l'on est en régime présidentiel ou d'élections parlementaires si l'on est en régime parlementaire¹⁴. Il s'agit d'un transfert de rôle démocratique au terme duquel, dans le respect

¹³ Voir la revue « *Pouvoirs* », 3^{ème} éd. 1984, article de Leo HAMON p.19. Il faut préciser que les dictionnaires empruntent des exemples à la botanique et à l'agriculture pour illustrer le concept d'alternance.

¹⁴ C'est la même définition que donne le Lexique de politique pour lequel l'alternance est « *un principe démocratique selon lequel un parti politique ne peut se maintenir au pouvoir indéfiniment et doit être remplacé*

des institutions, les partis d'opposition (ou une fraction d'entre eux) accèdent au pouvoir et politique et les partis (ou une fraction d'entre eux) entrent dans l'opposition »¹⁵.

Il ressort de ces définitions que l'alternance est étroitement liée au fonctionnement des régimes politiques pluralistes et manifeste l'intervention du corps électoral dans le choix des gouvernants, d'où l'expression *alternance démocratique*. Par-là, l'alternance atteste l'existence des libertés politiques et publiques ainsi que l'indique le Dictionnaire de science politique et institutions politiques selon lequel « *l'alternance se définit comme le chassé-croisé entre l'opposition et la majorité au pouvoir dans le respect des règles constitutionnelles en vigueur. Se manifeste de façon claire, la capacité d'intervention du corps électoral dans le choix des gouvernants et, par là même atteste le choix des libertés publiques et politiques. De même, l'acceptation de cette règle par les partis, en cas d'échec électoral, signale leur acquiescement au crédo démocratique* »¹⁶. Est également digne d'intérêt l'approche que donne le Professeur Ibrahim FALL de l'alternance, entendue comme « *la faculté juridiquement organisée pour des partis politiques ayant des projets de société différents de se succéder au pouvoir par le jeu des règles démocratiques de dévolution et d'exercice du pouvoir fondé sur la souveraineté du peuple* »¹⁷. Elle garantit ainsi aux partis politiques, au-delà de leur présence au parlement « *la faculté de siéger à tour de rôle au Gouvernement. En offrant ainsi une plus grande égalité de chances aux formations politiques en compétition, elle rapprocherait la pratique de la démocratie au pluralisme parfait* »¹⁸. L'alternance au pouvoir suppose donc le pluralisme des partis,

par une autre tendance politique lorsqu'elle remporte la majorité des suffrages (Voir le Lexique de politique, 7^{ème} éd. D, 2001, p.13). Pour une approche exhaustive de la définition du terme alternance, voir aussi STECKEL (M.-C.), *Le conseil constitutionnel et l'alternance*, Paris, LGDJ, 2002, p.113.

¹⁵ DUHAMEL (O.) et MENY (Y.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p.25.

¹⁶ BADIE (B.), BIRNBAUM (P.), BRAUD (PH.), HERMET (G.), *Dictionnaire de science politique et institutions politiques*, 7^{ème} édition, revue et augmentée parue aux éditions Armand Colin, 2010.

¹⁷ FALL (I.), *Sous-développement et démocratie multipartisane. L'expérience sénégalaise*, N.E.A, Dakar, Abidjan, 1977, P.71.

¹⁸ Voir DIOP (E. H. O.), *Les partis politiques dans les processus de transition démocratique des Etats d'Afrique noire francophone : essai d'analyse comparative à partir des exemples du Bénin, du Cameroun, du Gabon, de la Guinée, du Mali et du Sénégal*, Bordeaux, Thèse de doctorat, Université Montesquieu Bordeaux IV, Centre d'Etudes et de Recherches sur les droits africains et le Développement institutionnel des pays en développement (CERDRADI), 2005.

l'organisation régulière d'élections libres, le respect de la constitution et de l'Etat de droit et le gouvernement de la majorité dans le respect de l'opposition. On ne la trouve par conséquent que sous des régimes politiques pluralistes.

Cette définition est en parfaite congruence avec l'acception qu'en donne également Jean-Louis QUERMONNE : « *L'alternance au pouvoir, écrit-il, entraîne la permutation de deux partis ou de deux coalitions au pouvoir et dans l'opposition. En fait, dans le respect du régime en vigueur, elle opère un changement de rôle entre des forces politiques situées dans l'opposition, qu'une élection au suffrage universel fait accéder au pouvoir et d'autres forces politiques qui y renoncent provisoirement pour entrer dans l'opposition* »¹⁹. C'est donc, « *un remplacement momentané entre une force en attente du pouvoir et une autre qui exerce les fonctions de gouvernement dont la légitimité est conférée par le suffrage universel* »²⁰.

Mais comme le relève Marie Christine STECKEL, si l'alternance implique un changement des politiques, elle ne doit pas être confondue avec le changement de politique²¹ c'est-à-dire une modification de la ligne politique. Elle n'engendre pas non plus une alternative politique ou, comme le veut la pensée marxiste, une nouvelle société fondée sur le communisme. C'est ce qui fait dire à Antonio GRAMSCI que « *l'alternance politique concernant les factions (les partis politiques) est insuffisante car elle ne porte pas atteinte, à la différence de l'alternative idéologique, à la classe dominante* »²². Dissertant sur les promesses d'une alternance favorable à la gauche française, l'historien communiste Jean ELLEINSTEIN faisait également la distinction entre ce qu'on appelle « *l'alternance limitée* » qui ne remet en cause ni le régime politique ni l'ordre social en place et « *l'alternance réelle* » qui, au-delà d'un changement d'équipe, ouvre la voie à un changement social²³. Philippe ALDRIN n'a pas manqué de relever dans un ouvrage collectif paru en 2016 cette tension inhérente à la notion

¹⁹ QUERMONNE (J-L), *L'alternance au pouvoir*, Paris, Montchrestien, 2003, p.8.

²⁰ DIOP (E. H. O.), *Les partis politiques dans les processus de transition démocratique des Etats d'Afrique noire francophone : essai d'analyse comparative à partir des exemples du Bénin, du Cameroun, du Gabon, de la Guinée, du Mali et du Sénégal*, op. cit.

²¹ STECKEL (M.-C.), *Le Conseil constitutionnel et l'alternance*, Paris, LGDJ, 2002, p.113.

²² Voir PORTELLI (H.), « Alternance ou alternative d'après GRAMSCI », cité par STECKEL (M-C), *Le Conseil constitutionnel et l'alternance*, Paris, LGDJ, 2002, p.15.

²³ ELLEINSTEIN (J.), « Réflexions sur le marxisme, la démocratie et l'alternance », *Revue Pouvoirs*, 1, 1977, pp.73, 74 et 84.

d'alternance. Ainsi, citant Philippe BRAU, l'auteur affirme : « *si d'un côté l'alternance démocratique des hommes et des équipes est toujours présentée comme une alternative, de l'autre l'alternance n'est possible que si l'alternative politique est suffisamment restreinte* »²⁴.

La permutation des forces politiques s'opère donc sans changement de régime mais sans pour autant exclure les révisions constitutionnelles. En Afrique noire francophone, les changements politiques réalisés au sommet de l'Etat ont des répercussions différentes selon les pays. Au Bénin et au Sénégal par exemple, l'alternance politique n'a pas eu un impact considérable sur le régime constitutionnel en vigueur. En d'autres termes, le changement de majorité présidentielle et parlementaire n'a pas entraîné un bouleversement des règles constitutionnelles et du régime politique²⁵ mis en place par la Constitution de 1990 au Bénin et de 1963 au Sénégal.

Cet aspect révèle bien que l'alternance concilie la continuité des institutions avec le renouvellement des élites. Elle n'entraîne pas nécessairement un changement fondamental de programmes et de politique. Elle peut même déstabiliser le régime démocratique lorsque les projets de société qui s'affrontent sont trop éloignés les uns des autres²⁶. C'est pourquoi elle requiert un minimum de consensus sur les institutions, qui préserve les principes et valeurs de la démocratie pluraliste. Du fait qu'elle favorise la participation des citoyens aux affaires publiques et stimule la circulation des élites, l'alternance démocratique constitue un remède efficace contre les dérives autoritaires, car c'est le défaut d'alternance qui est bien souvent à l'origine des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

L'alternance démocratique ne peut, en outre, s'opérer que lorsque la compétition oppose des partis ou des coalitions politiques permanentes. C'est dire qu'au-delà de la reconnaissance constitutionnelle de l'alternance, elle repose sur l'existence d'une alternative c'est-à-dire

²⁴ Philippe BRAUD cité par ALDRIN (Ph.), BARGEL (L.), BUE (N.), CHRISTINE (P.), *Introduction générale. Une sociologie politique pour les alternances au pouvoir*, Editions du Croquant, 2016.

²⁵ Georges BURDEAU définit le régime politique comme « *l'ensemble des règles, recettes ou pratiques selon lesquelles, dans un pays donné, les hommes sont gouvernés* » (BURDEAU (G.), *Traité de science politique*, Tome V, « Les régimes politiques », op.cit., p. 24).

²⁶ D'où la différence entre l'alternance et l'alternative conçue comme un changement radical de système politique.

d'un choix entre deux projets de société différents : une majorité gouvernante et une opposition crédible et significative ayant des chances réelles de parvenir au pouvoir. Le choix politique assuré par le corps électoral est prolongé par le contrôle juridictionnel des élections. En effet, le processus électoral qui, à terme produit l'alternance démocratique, passe par la proclamation des résultats officiels par un juge électoral qui reste la seule autorité compétente pour départager de façon définitive, les compétiteurs dans la bataille électorale. Dès lors, l'alternance peut aussi se définir comme « *le droit des électeurs de renverser la coalition ou le parti majoritaire afin que l'ancienne opposition exprime à son tour la volonté générale* », tout en respectant, sous le contrôle du juge constitutionnel, la volonté nationale »²⁷.

Nous retiendrons donc que l'alternance est le mode de dévolution du pouvoir qui, dans une société démocratique et pluraliste, permet le remplacement d'une majorité au pouvoir par une autre, dans la continuité des institutions et du système politique par l'exercice du droit de vote.

B - L'alternance et les notions voisines

L'alternance doit être distinguée des notions telles que la succession de régimes et la cohabitation politique.

1) L'alternance et la succession de régimes

L'alternance est souvent assimilée ou confondue à tort avec la succession de régimes²⁸. En effet, la succession est la conséquence du remplacement d'un régime politique par un autre qui peut être antagonique au précédent. Ce qui n'est pas le cas de l'alternance qui s'inscrit dans la continuité de la Constitution et du système politique²⁹. Considérée comme une

²⁷ STECKEL (M.-C.), *Le Conseil constitutionnel et l'alternance*, Thèse de droit public, Université de Toulouse, sous la direction du Professeur Henri ROUSSILON, L.G.D.J., 2002, pp.19-20.

²⁸ Sur la notion de succession de régime en rapport avec l'alternance, voir la thèse magistrale du Professeur El Hadj MBODJ, *La succession du chef d'Etat en droit constitutionnel africain : analyse juridique et impact politique*, Thèse de doctorat, Université Cheick Anta DIOP, Dakar 1991, in <http://www.elhadjmboj.org/data/fichier/562b44fe7fc54.pdf>.

²⁹ En effet, l'on considère que les remplacements des Présidents béninois Mathieu KEREKOU en 1991 et malien Amadou Toumani TOURE Moussa TRAORE en 1992 respectivement par Nicéphore SOGLO et Alpha Oumar KONARE relevaient plus de la succession que de l'alternance. A contrario, le remplacement du Président

succession des gouvernants en conformité avec la volonté du peuple exprimée par le corps électoral, l'alternance relève plus de la dévolution que de la transmission du pouvoir³⁰. De surcroît, elle est inconcevable dans un régime monopartisan, alors que la succession pourrait être une technique de conservation d'un régime d'essence néo-patrimoniale. La succession, au sens étroit, concerne la circulation des élites beaucoup plus que la succession des régimes constitutionnels. Elle vise la conservation du régime et sa finalité est d'assurer la continuité, sinon la perpétuation de l'ordre constitutionnel en vigueur. Dans la succession, l'accent est mis sur le changement physique à la tête de l'Etat et la conformité de ce changement aux règles d'organisation du pouvoir de l'Etat.

2) L'alternance et la cohabitation politique

Alors que l'alternance se traduit par la conquête des principaux leviers institutionnels que sont le gouvernement et le parlement par le nouveau pouvoir, la cohabitation est introduite par une divergence des majorités présidentielle et parlementaire. En effet, elle survient là où le Président de la république n'appartient pas à la même majorité politique que le parlement. Pour le doyen CORNU, la cohabitation se présente comme « *une situation politique accidentelle marquée par le partage de l'exécutif entre une majorité descendante et une opposition montante qui peut résulter, avant l'expiration du mandat d'un président de la république issu d'une tendance, d'un renversement de majorité parlementaire aux élections législatives* »³¹. En effet, il suffit simplement que l'opposition parlementaire devienne majoritaire à la suite d'élections législatives intervenues à termes échus ou à la suite d'une dissolution anticipée de l'Assemblée nationale pour que l'on soit en situation de cohabitation.

SOGLO par le même Mathieu KEREKOU en 1996 ou du même président Alpha Omar KONARE par le même Amadou Toumani TOURE en 2002 se conçoivent comme de véritables alternances au pouvoir dans la mesure où ils s'opéraient dans le cadre d'un régime en vigueur et non d'un régime à mettre en place.

³⁰Comme l'écrit si bien El Hadj MBODJ reprenant les propos de Jean - Louis SEURIN, « *l'alternance ne saurait être mécanique et se traduire par une succession balancée ou cadencée entre les forces politiques luttant en vue de la conquête du pouvoir* ». Il n'existe pas, selon toujours l'auteur, un droit à l'alternance car « *l'alternance est une possibilité constitutionnelle, ce qui donne à l'opposition la chance d'exercer le contrôle du processus de décision; elle est une de ses modalités, puisque rien n'interdit théoriquement qu'un même parti donne satisfaction aux demandes d'une majorité* ». Cette perception de l'alternance est corroborée par l'exemple de la Suède où le parti socialiste était resté près d'un demi-siècle (44 ans) au pouvoir sans que le système démocratique en soit affecté.

³¹ Cf. CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Association Henri CAPITANT, PUF, 1994.

La cohabitation pourrait aussi s'assimiler à ce que Jean-Louis QUERMONNE a appelé l'alternance relative³² puisqu'elle n'entraîne la dévolution du pouvoir à l'opposition que dans le cadre d'un seul organe. Le transfert du pouvoir est fait uniquement au gouvernement ou au parlement et pas les deux à la fois. C'est une situation qui se rencontre essentiellement dans les régimes présidentiels et semi-présidentiels dans la mesure où le choix des titulaires du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif fait l'objet d'élections distinctes. Si certains auteurs la saluent comme un moyen d'empêcher la concentration du pouvoir exécutif et donc comme une garantie pour les libertés³³, d'autres la considèrent comme la manifestation d'une crise institutionnelle. C'est ainsi que pour Jean-Luc PARODI, « *le renversement fondamental de la hiérarchie du pouvoir (...), la soumission immédiate et obligée du Président devant la nouvelle majorité et le leader qui l'incarne, enfin la réduction de l'action du Président au domaine de la politique étrangère, qu'il ne parait diriger que parce qu'elle est consensuelle, ou au discours de mise en garde contre une politique gouvernementale qu'il ne peut empêcher, sont bien des signes d'une institution neutralisée* »³⁴.

C - Les formes et modalités de l'alternance démocratique

L'alternance peut revêtir plusieurs formes et modalités. En effet, elle est souvent considérée comme parfaite ou absolue, imparfaite ou relative ou encore médiatisée. Pour Jean-Louis QUERMONNE, « *l'alternance peut être absolue lorsqu'elle entraîne un changement au niveau de l'exécutif et du législatif, relative lorsqu'elle se limite à un de ses pouvoirs et médiatisée lorsque le changement de majorité parlementaire résulte d'une recombinaison d'alliances partisans et non d'une élection* »³⁵. En France, depuis 1981, les élections

³² QUERMONNE (J-L.), *Les régimes politiques occidentaux*, Paris, Le Seuil, 1986.

³³ Selon Elisabeth ZOLLER, « *Dans la mesure où elle empêche les deux titulaires du pouvoir exécutif de concentrer leurs pouvoirs respectifs en une puissance quasi monarchique et dans la mesure où elle freine les ambitions de chacun en les obligeant à observer les limites de leurs champs respectifs de compétence, la cohabitation est une garantie pour les libertés des citoyens* »³³ (cf ZOLLER (E.), « Les alternances et les cohabitations dans la constitution de 1958 », in « La constitution de 1958 a quarante ans », à l'occasion du quarantième anniversaire de la constitution de 1958. www.conseil-constitutionnel.fr/dossier/quarante/q10.htm).

³⁴ PARODI (J-L.), *La cohabitation sous la cinquième République*, Le monde, 3 juin 1998.

³⁵ Voir QUERMONNE (J-L.) cité par SAIDOU (A.K), « Modes d'alternance et consolidation démocratique en Afrique », Février 2017, disponible sur www.afrilex.u-bordeaux4.fr.

présidentielles et législatives ont entraîné de petites alternances jusqu'en 2002³⁶. Ces alternances n'ont pas permis d'assurer une coïncidence des majorités présidentielle et parlementaire. Pour obtenir l'alternance *parfaite* ou la *grande alternance*, il faut, comme cela a été le cas en France en 1981 et en 1988, que l'élection d'un nouveau présidentiel de la république au suffrage universel soit suivie d'une dissolution qui entraîne l'élection d'une nouvelle majorité favorable au nouveau président de la République. A moins que par le hasard des calendriers, l'élection présidentielle et législative ne se soit pratiquement concomitante.

Ce qui caractérise les démocraties africaines actuelles, c'est la permanence de la personnalisation du pouvoir qui entrave son institutionnalisation. Certes, la remise en cause de l'ordonnement constitutionnel antérieur aux années 1990 avait favorisé le retour, voire la revanche du parlementarisme ou la réintroduction des techniques du parlementarisme dans les constitutions. Mais comme le fait remarquer le Pr Ismaëla Madior FALL, la logique parlementariste des régimes n'a pas pu s'imposer dans un contexte où le Chef de l'Etat reste titulaire de la légitimité du suffrage universel. L'auteur en déduit même que c'est l'élection du président de la république au suffrage universel qui fait le lit du présidentielisme en Afrique. Cela a sans doute influencé le constituant dans l'élaboration des clauses limitatives du nombre et de la durée des mandats présidentiels pour mieux faire face à cette « *démocratie présidentielle* »³⁷. Mais la limitation des mandats est loin de conduire systématiquement à la réduction de la puissance présidentielle ou encore à l'alternance démocratique. Des confusions persistent en effet entre alternance démocratique et limitation de la durée et du nombre de mandats présidentiels. La limitation du nombre des mandats a essentiellement pour but de faciliter le renouvellement du personnel politique et d'éviter la personnalisation du pouvoir. Mais, l'alternance, c'est le changement d'orientation politique. Si la constitution prévoit que le président de la république ne peut faire que deux mandats successifs de cinq ans, après dix ans de pouvoir, le président sortant ne peut pas se représenter. Mais si les citoyens sont satisfaits de la ligne politique suivie par ce président, il choisira d'élire le nouveau candidat dans les rangs du même parti politique. Il y aura alors changement de

³⁶ Après l'alternance de 1981, la non concordance des majorités parlementaire et présidentielle en France a donné lieu à la cohabitation. Sur cette question, voir notre Mémoire de DEA « *La cohabitation dans la Constitution burkinabè du 11 juin 1991* », UFR-SJP, Université de Ouagadougou, décembre 2006.

³⁷ Ce terme est utilisé par le Pr Ismaëla Madior FALL pour désigner un régime politique en Afrique dans lequel l'on tente de conjuguer les exigences de la démocratie et l'attachement à la primauté présidentielle.

président, mais il n'y aura pas d'alternance. Par contre, il y aura alternance si le nouveau président a été élu parce qu'il proposait une autre ligne politique. Cela peut arriver même si le président sortant n'a fait qu'un mandat, qu'il se représente et qu'il est battu.

L'alternance peut revêtir aussi un caractère inconstitutionnel. Au contraire de l'alternance par les élections, l'alternance inconstitutionnelle s'apprécie comme étant celle qui résulte d'un coup d'Etat³⁸ ou d'une insurrection populaire³⁹ c'est-à-dire par la voie inconstitutionnelle. Dans cette hypothèse et comme l'indique Abdou Karim SAIDOU, « *l'alternance par voie inconstitutionnelle (coup d'Etat, révolution, etc.), offre plus de perspectives de changement puisqu'elle peut entraîner une transformation révolutionnaire* »⁴⁰. Selon cet analyste en effet, l'alternance par la force permet très souvent d'opérer des réformes susceptibles de promouvoir la bonne gouvernance. Etant donné que les régimes issus de ce type changement de pouvoir non constitutionnel ont un mandat généralement limité dans le temps, ils disposent d'une marge de liberté plus grande que celle des gouvernements élus pour opérer des réformes. Cependant, cette modalité ne peut être satisfaisante malgré les fenêtres

³⁸ Le coup d'Etat est défini comme une manœuvre politique souvent violente destinée à prendre le pouvoir ou une action illégale, souvent violente par laquelle un gouvernement est renversé. Pour le Lexique des termes juridiques, le coup d'Etat se définit comme « *une conquête du pouvoir politique par des moyens illégaux* », ou encore une « *action de force contre les pouvoirs publics exécutée par une partie des gouvernants ou par des agents subordonnés, notamment des militaires et qui vise à renverser le régime établi* » (*Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 14^e éd., 2003, p.172). Il est aussi appelé putsch ou pronunciamiento quand il est exécuté par des militaires. Il résulte de l'analyse des définitions ci-dessus rappelées qu'il y a un coup d'Etat dès lors que les institutions, qui sont le socle de l'Etat, sont remises en cause. Ce faisant, le coup d'Etat n'est pas nécessairement une œuvre directe de l'armée.

³⁹ Pour le professeur Abdoulaye SOMA, « *l'insurrection s'entend de tout mouvement populaire organisé contre un système de gouvernement établi et tendant à opérer un changement de l'ordre politique, constitutionnel, économique et social global dans un Etat* » (cf. Réflexion sur le changement insurrectionnel au Burkina Faso in *Revue électronique CAMES/SJP*, n°001/2015, p.1). On peut également se référer à la définition donnée par DEBBASCH (C.), BOURDON (J.), PONTIER(J-M) et RICCI (J-C), *Lexique de politique*, Paris, Dalloz, 7^e édition, 2001, PP.215-216. Selon ces auteurs, l'insurrection peut être définie comme un mouvement populaire spontané visant à renverser les pouvoirs publics établis dans un Etat. L'insurrection est assimilée ici à la révolution, définie comme « *un ensemble d'évènements provoquant un changement brusque et habituellement violent de l'ordre politique, économique et social de la société* » (Cf. De VILLIERS (M.) et Le DIVELLEC (A.), *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 8^e édition, 2011, p.323).

⁴⁰ SAIDOU (A.K.), « Modes d'alternance et consolidation démocratique en Afrique », Février 2017, op.cit.

d'opportunité⁴¹ qu'elle offre en termes d'amélioration de la gouvernance puisque le changement de pouvoir s'opère indépendamment d'une élection. En outre le constat montre que ces changements extraconstitutionnels n'engendrent pas fondamentalement des changements substantiels dans la gouvernance et restent dominées par une logique néo patrimoniale quant au fond⁴².

L'alternance résulte toujours d'un jeu électoral et correspond à un changement de majorité. Elle concerne surtout l'Assemblée nationale (dans le cas d'un régime parlementaire) ou la présidence de la république (lorsqu'il s'agit d'un régime présidentiel ou semi-présidentiel). Mais comme l'indique H. THIERRY, « *l'alternance c'est le pouvoir exécutif qui change de main lorsque des élections significatives, législatives ou présidentielles témoignent d'un changement de l'orientation politique du corps électoral tel que le parti ou la coalition majoritaire soit devenu minoritaire et que, réciproquement l'opposition soit devenue la nouvelle majorité* »⁴³. Ce qui veut dire qu'une simple alternance parlementaire n'a pas d'effet sur le président de la république dans l'hypothèse où l'on est en régime présidentiel ou semi-présidentiel. Il importe cependant de préciser que l'exécutif étant bicéphale, dans le contexte des régimes semi-présidentiels, seul le gouvernement est « touché » après un changement de la majorité parlementaire. Le Président de la république, en revanche, se maintient à la magistrature suprême et cette situation entraîne l'ouverture d'une période de cohabitation. Les élections législatives peuvent donc être des élections de semi-alternance⁴⁴. Celles de 1986 en France, ont engendré par exemple une petite alternance⁴⁵ qui a abouti à une cohabitation.

⁴¹ Ce concept est utilisé par la doctrine pour désigner la situation où des régimes de transition profitent des échéances brèves dont ils disposent au pouvoir pour engager des changements ou mettre en œuvre des politiques publiques dans des domaines vitaux et stratégiques.

⁴² Ibid.

⁴³ THIERRY (H.), « Les conditions de l'alternance et le gaullisme », *Après-demain*, n°151, Paris, 1973, p.34.

⁴⁴ DUHAMEL (O.), « De l'alternance à la cohabitation ou l'énigme résolue de la Constitution », *RFSP*, 1984, pp.1102-1117.

⁴⁵ L'alternance est en effet souvent qualifiée de « *petite ou de grande alternance* » (cf. QUERMONNE (J-L., *l'alternance au pouvoir*, op.cit.)

D - Les interactions entre alternance et constitution

La constitution, au sens formel, est un document spécial relatif aux institutions politiques et renfermant, indépendamment de l'objet, un ensemble de règles énoncées dans la forme constitutionnelle et dont l'élaboration et la modification nécessitent une procédure différente de la procédure législative ordinaire. Elle confère à ses règles une valeur juridique telle qu'elles occupent la première place dans la hiérarchie des normes ou le système des règles de droit⁴⁶. Du point de vue matériel, elle s'entend de l'ensemble des règles écrites ou coutumières relatives à la dévolution et à l'exercice du pouvoir dans l'Etat mais également à la protection des droits de l'homme et des libertés publiques.

C'est dans cette norme suprême que l'on trouve en effet les règles qui déterminent le mode d'accession démocratique et d'exercice du pouvoir. Ce qui pose la question du rôle de la constitution dans l'avènement de l'alternance démocratique. En garantissant la séparation des pouvoirs, en limitant le nombre et la durée des mandats présidentiels et en prévoyant la tenue d'élections périodiques, régulières et transparentes, la constitution crée un système de freins qui contribuent à limiter l'arbitraire du pouvoir et pose les bases propices à la réalisation de l'alternance démocratique. La quasi-totalité des principes constitutionnels qui favorisent l'alternance au pouvoir s'inscrivent dans le courant néo-constitutionnaliste issu de la troisième vague de démocratisation⁴⁷.

L'alternance démocratique suppose également l'existence d'une culture juridique et politique qui admet la norme constitutionnelle comme le fondement de la légitimité démocratique. Depuis le renouveau de 1990, cet esprit démocratique existe et demande simplement à être

⁴⁶ Sur ce point, on peut se reporter à la définition donnée par le Centre pour la Gouvernance Démocratique et Open Society Initiatives for West Africa selon laquelle « *la constitution est un ensemble de normes dont la valeur juridique est supérieure à celle des autres normes et dont l'autorité est garantie par l'existence d'un contrôle de constitutionnalité opéré par une juridiction constitutionnelle* » (cf. CGD et OSIWA, « Constitutionnalisme et révisions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest : cas du Benin, du Burkina Faso et du Sénégal », 2009, in <http://www.cgd-igd.org>).

⁴⁷ La vague de démocratisation est définie par Samuel HUNTINGTON comme « *un ensemble de transitions de régimes non démocratiques vers des régimes démocratiques qui ont lieu dans un laps de temps et qui dépassent substantiellement les transitions en sens inverse* ». Suivant cette définition, dans l'histoire de l'humanité, c'est la troisième fois que, dans une période donnée, un nombre important de pays tente une transition vers la démocratie. La première vague se situe entre 1828 et 1926, la seconde entre 1943 et 1962 et la troisième vague à partir de 1974.

renforcé par le consensus entre les différents acteurs politiques sur le respect des normes constitutionnelles. Cependant, comme le relèvent le Centre pour la Gouvernance démocratique (CGD) et « Open society initiative for West Africa » (OSIWA) dans une étude consacrée au constitutionnalisme aux révisions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest⁴⁸, le bilan de ce constitutionnalisme demeure mitigé. Cette étude s'inscrit dans le prolongement de l'ouvrage de droit constitutionnel et institutions politiques d'Augustin LOADA et de Luc Marius IBRIGA dans lequel il ressort que le constitutionnalisme connaît des déficiences sous la IVe République burkinabè. Ainsi, la constitution burkinabè du 11 juin 1991 a mis sur pied un régime dont la pierre angulaire est la fonction présidentielle⁴⁹. Clé de voûte de l'édifice institutionnel, le chef de l'Etat, chef de l'exécutif, est investi de pouvoirs importants qui lui permettent de contrôler l'appareil administratif, économique et les forces armées. Il dispose également de prérogatives qui lui permettent d'influencer le pouvoir législatif. Jusqu'à une période récente c'est-à-dire en 2015, le Chef de l'Etat présidait l'instance suprême du pouvoir judiciaire, à savoir le Conseil supérieur de la Magistrature⁵⁰. Il nomme, par ailleurs, six (06) des neuf (09) gardiens de la constitution et du processus électoral.

Il est aisé de constater que le Président du Faso détient une plénitude de pouvoirs au regard des règles normatives constitutionnelles. Cette hégémonie de l'institution présidentielle peut

⁴⁸ Cette étude a entre autres, montré que « *le constitutionnalisme africain se trouve confronté à plusieurs défis, au nombre desquels la faible légitimité des processus constitutants et des Constitutions. Les raisons de cette situation sont diverses : impact limité des constitutions sur la vie réelle des citoyens, perceptions souvent négatives des populations africaines envers les constitutions du fait qu'elles ne reflètent pas suffisamment les besoins, les préoccupations et les valeurs culturelles des citoyens, manipulations des règles constitutionnelles et électorales, etc. Dans beaucoup d'États, on a assisté à une présidentialisation qui met en échec le principe de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs, ouvrant ainsi la porte à de nombreux abus. Le manque d'indépendance et la faible contribution des juridictions constitutionnelles aux progrès du constitutionnalisme témoignent également de l'échec du constitutionnalisme africain. Il en va de même de la société civile, qui s'illustre par ses faiblesses et son incapacité à peser efficacement sur le constitutionnalisme* » (Cf. CGD et OSIWA, constitutionnalisme et révisions constitutionnelles en Afrique de l'ouest : le cas du Bénin, du Burkina Faso et du Sénégal, 2009, p.4).

⁴⁹ Sur les traits caractéristiques de la constitution burkinabè du 11 juin 1991, voir BADO (L.), « Le régime constitutionnel et politique de la IVe République burkinabè », *Revue burkinabè de droit*, n°21, janvier 1992, pp.9-22.

⁵⁰ Aux termes de la loi constitutionnelle n°072-2015/AN du 05 novembre 2015, le Chef de l'Etat n'est plus le Président du Conseil supérieur de la Magistrature.

connaître son paroxysme si certaines situations de fait viennent à se réaliser, par exemple, le fait majoritaire ou le leadership personnel du Président. Du coup, le Président du Faso se pose comme le principal personnage de la République sans que pour autant les autres pouvoirs puissent disposer de moyens constitutionnels pour le contrôler. Un Président monarque non soumis à aucun contrôle, voilà la réalité de la fonction présidentielle sous la quatrième république. Il aurait pu en être autrement si les partis politiques et les organisations de la société civile jouaient un rôle prépondérant de sorte à créer des freins à l'action gouvernementale et à permettre un certain équilibre dans le jeu politique.

Au sein du pouvoir exécutif, le Président du Faso contrôle à lui tout seul ce pouvoir, dans la mesure où il nomme aux hautes fonctions civiles et politiques, économiques, diplomatiques et militaires (article 55 de la constitution). Il décrète l'état de siège et l'état d'urgence (article 59 de la constitution). En tant que chef de l'Exécutif, il dispose, dans ses rapports avec le législatif, de moyens de pression sur ce dernier (article 50 de la constitution).

Paragraphe II : Justification de l'étude

La démocratie est aujourd'hui le mode de gouvernance le plus répandu en Afrique et l'alternance démocratique au sommet de l'Etat en est le pendant nécessaire. Depuis la fin du monolithisme des années 1980 suivie du renouveau du constitutionnalisme, l'Afrique a assisté à la naissance de régimes politiques qui reposent sur des principes et des valeurs de l'Etat de droit et de la démocratie pluraliste⁵¹. Dans la quasi-totalité des Etats africains, les constitutions ont plus ou moins reproduit des normes qui s'inspirent des principes et valeurs universels de la démocratie constitutionnelle.

Pour autant, rares sont les pays qui ont réussi à tourner le dos à l'autoritarisme et à relever le défi de l'alternance démocratique en tant que pendant naturel du régime démocratique. Non seulement les constitutions souffrent d'un déficit de légitimité⁵² mais également la pratique montre une difficulté d'implémentation de l'idéal démocratique. De sérieuses entraves

⁵¹ Parmi les principes du nouveau constitutionnalisme, on peut retenir la proclamation des droits et libertés fondamentaux des citoyens, le pluralisme politique, la nécessité d'élections transparentes et concurrentielles, la séparation des pouvoirs, l'aménagement d'une justice constitutionnelle distincte du pouvoir judiciaire, le principe de la limitation du nombre de mandats présidentiels à deux.

⁵² Celui-ci résulte de leur processus d'élaboration généralement non inclusif et de la non prise en compte de certains aspects importants de la vie politique et sociale des populations.

continuent de subsister et qui ne sont pas de nature à favoriser le constitutionnalisme libéral qui devrait symboliser le nouveau visage de l'Afrique. Parmi ces entraves, il faut relever la prégnance du présidentielisme qui offre une organisation pathologique des pouvoirs, la faiblesse quasi-endémique des contre-pouvoirs, le « détricotage » des constitutions pour aménager des présidences à vie, les risques de coups d'Etat surtout dans les pays fragiles où les éléments constitutifs d'une démocratie durable ne sont pas réunis, etc.

La présente étude se justifie donc par le souci de cerner les enjeux des processus démocratiques actuels pour mieux impulser l'alternance démocratique sur un continent où l'histoire politico-constitutionnelle montre des chefs d'Etat qui ont battu des records de longévité au pouvoir. Dans un tel contexte, des risques d'institutionnalisation d'Etats patrimoniaux sont grands avec en sus la déstabilisation de ces Etats ou la tentation de se choisir des dauphins accommodants. Ce qui constitue une dérive monarchique et une atteinte à la souveraineté populaire.

Quant au choix du sujet, il part du constat qu'il existe en Afrique francophone un cadre juridique mis en place à la faveur des transitions démocratiques de 1990 et chargé entre autres de la régulation et du fonctionnement des institutions dans l'Etat. Il existe aussi une justice constitutionnelle chargée du contrôle de la constitutionnalité des normes et du règlement des questions électorales. Dans son rôle d'application de la règle de droit, la justice constitutionnelle est aussi appelée à trancher les conflits politiques, contribuant ainsi à l'affirmation et la consolidation des démocraties naissantes et favorisant la survenance de l'alternance dans certains Etats.

Cependant, le caractère décalé ou inadapté des textes constitutionnels par rapport aux réalités, l'imprécision et le manque de rigueur dans leur formulation, combinée à la faible légitimité ci-dessus évoquée sont de nature à freiner l'avènement de l'alternance démocratique. La réalité dans certains Etats africains montre en effet des expériences d'alternance politique contrastées avec des résultats mitigés. En outre, on peut remarquer que malgré l'existence des conditions juridiques ci-dessus relevées, l'alternance reste un processus marginal sur le continent. Dans une étude publiée en 2009, Vincent FOUCHER⁵³ indiquait qu'en termes

⁵³ FOUCHER (V.), « Difficiles successions en Afrique subsaharienne : persistance et reconstruction du pouvoir personnel », in *Revue Pouvoirs*, 2009/2, n° 129, p.127-137.

d'alternance démocratique en Afrique, sur quarante-huit (48) cas analysés, vingt-huit (28) n'ont pas connu d'alternance partisane en huit (8) ans. Seuls onze (11) pays ont connu une alternance non partisane.

Près de vingt-cinq (25) ans après la troisième vague de démocratisation »⁵⁴, l'Afrique présente un visage contrasté. Pendant que des pays comme le Sénégal et le Bénin ont réalisé des alternances démocratiques authentiques, dans des pays comme le Burkina Faso, le Cameroun, le Tchad, etc., les processus de démocratisation ont échoué en raison des contextes historiques particuliers auxdits pays mais aussi à cause des élites qui n'ont pas voulu prendre la mesure des changements, instituant des démocraties de façade conduisant au retour à de nouvelles formes d'autoritarisme.

Dans l'analyse qu'il a livré sur les processus démocratiques lors du colloque de Ouagadougou sur le thème : « *Etat de droit, démocratie et changement anticonstitutionnels de gouvernement : concepts, limites et perspectives* », le professeur LOADA n'affirmait-il pas que le renouveau du constitutionnalisme africain n'a abouti qu'à un « *reformatage des autoritarismes purs et durs des années antérieures* »⁵⁵ ?

Section II : Intérêt de l'étude

Cette étude présente un intérêt à un double niveau. Sur le plan théorique, s'intéresser à la problématique de l'alternance permettra de connaître d'une part les mécanismes constitutionnels qui concourent à sa réalisation ou qui au contraire contribuent à le freiner voire à l'empêcher et d'autre part, de s'imprégner des éventuelles incidences de l'alternance sur les règles constitutionnelles.

⁵⁴ HUNTINGTON (S.P.), « *The third wave : democratization in the late twentieth century* », University of Oklahoma press, 1991. Selon Samuel HUNTINGTON qui a développé ce concept, il y a eu trois grandes vagues de démocratisation dans le monde dont la troisième, qui a commencé en Europe du Sud, débuté dans les années 1970 s'est ensuite répandue au cours des années 1980-1990 en Europe de l'Est, en Amérique latine, en Asie et en Afrique subsaharienne.

⁵⁵ Voir LOADA (A.), « Leçon inaugurale prononcée à l'occasion du colloque international sur le thème Etat de droit, démocratie et changements anticonstitutionnels de gouvernement : concepts, limites et perspectives », in <https://www.observateur.paalga.bf>, Ouagadougou, 28 mai 2015. Voir aussi HILGERS (M.) et LOADA (A.), « Tensions et protestations dans un régime semi autoritaire : croissance des révoltes populaires et maintien du pouvoir au Burkina Faso », in *Politique africaine*, n°131, 2013/3, pp.187-208.

Sur le plan pratique, cette étude permettra de savoir si les constitutions actuelles des Etats africains permettent ou non de réaliser l'alternance ou si les alternances réalisées entraînent nécessairement des réformes de la constitution en Afrique.

Enfin, l'intérêt de cette étude tient également à l'actualité du thème et à la pertinence de la problématique qu'il pose. Dans une communication qu'il a présentée lors de la Conférence internationale sur « *les défis de l'Alternance démocratique en Afrique* », tenue à Cotonou du 23 au 25 février 2009, le professeur Théodore HOLO affirmait que « *l'alternance démocratique doit être l'oxygène de la démocratie. Sans elle, celle-ci est condamnée à dépérir et à périr* »⁵⁶. En effet, sans le renouvellement des hommes et des idées au sommet des Etats, les nations africaines sont vouées au déclin. Dès lors, il faut s'engager pour l'effectivité de l'alternance démocratique. L'actualité africaine est marquée par la rhétorique du chaos que provoquerait le départ de certains gouvernants. Au Burkina ou en Algérie des arguments ont été mobilisés pour montrer qu'il ne faut pas laisser partir des dirigeants au pouvoir considérés comme des hommes providentiels ou disposant d'un « leadership exceptionnel » et ayant démontré leur aptitude à gouverner⁵⁷. Ces incantations doivent, à l'évidence, être considérées comme de simples épouvantails pour dissuader le peuple d'exercer son droit légitime de sélection et de sanction des gouvernants. Car les Etats où l'alternance démocratique se réalise régulièrement font plutôt la preuve qu'elle est porteuse de progrès démocratique et social et que nul dirigeant n'est indispensable car, comme le rappelle à juste titre Georges CLEMENCEAU, « *le cimetière est rempli d'hommes indispensables* »⁵⁸. Les nations sont appelées à survivre à leurs gouvernants qui ne sont point éternels.

Le second intérêt de l'étude réside dans la fréquence des atteintes portées aux règles constitutionnelles relatives à l'alternance démocratique et à l'incidence de celles-ci sur le constitutionnalisme. A l'exception de quelques cas, l'alternance par les urnes continue d'être l'exception dans un continent où les chefs d'Etat célèbrent des décennies de pouvoir. L'alternance survenue dans des pays comme le Bénin, le Nigéria, le Ghana, le Mali et le

⁵⁶ HOLO (Th.), « les défis de l'alternance démocratique en Afrique », *Actes de la conférence internationale de Cotonou du 23 au 25 février 2009*, Fonds des Nations unies pour la démocratie et Institut des droits de l'homme et promotion de la démocratie, p.1.

⁵⁷ GUEYE (B.), « Transitions démocratiques et limitation des mandats en Afrique », in <http://www.filepicker.io>, p.8, consulté le 16 juin 2019.

⁵⁸ Ibid.

Sénégal et avec des péripéties au Niger et en Côte d'Ivoire sonne comme des exceptions qui confirment la règle. Le cas dominant en Afrique subsaharienne francophone est celui des successions sans alternance⁵⁹. De nombreux travaux portant sur les systèmes politiques des pays africains ont montré comment le phénomène de l'alternance est malmené et combattu par les pouvoirs autoritaires encore très prégnants sur le continent. La domination néo patrimoniale est entretenue grâce à d'habiles manipulations des règles constitutionnelles dont l'objet est d'annihiler les effets attendus de l'application des principes du néo constitutionnalisme.

En outre, les processus électoraux censés contribuer à la consolidation démocratique et à la réalisation de l'alternance ne font qu'entretenir le clientélisme, la corruption et les fraudes. Ce qui amène du reste nombre d'auteurs à poser la question de l'articulation entre élection et démocratie en Afrique. En effet, dit Abdoul Karim SAIDOU, « *en même temps qu'elles remplissent cette fonction d'espace de construction de la citoyenneté, les élections sont paradoxalement l'un des vecteurs de la « mauvaise gouvernance » de par les pratiques clientélistes qu'elles reproduisent* »⁶⁰. C'est pourquoi l'étude va également donner lieu à un questionnement sur les rapports entre élection et alternance, entre alternance et constitution mais aussi sur la capacité des processus démocratiques à venir à bout de la culture néo patrimoniale ambiante et à impulser une dynamique d'alternance au pouvoir⁶¹.

Section III : Problématique de l'étude

Michel BEAUD définit la problématique comme « *l'ensemble construit, autour d'une question principale, des hypothèses de recherche et des lignes d'analyse qui permettront de*

⁵⁹ FOUCHER (V.), « Difficiles successions en Afrique subsaharienne : persistance et reconstruction du pouvoir personnel », *Pouvoirs*, n° 129, 2009/2, p.127 ; voir aussi ESSONO NGUEMA (J.M.), *L'impossible alternance en Afrique centrale*, l'Harmattan, avril 2010.

⁶⁰ SAIDOU (A.K.), « Modes d'alternance et consolidation démocratique », *Revue électronique afrilex*, op.cit.

⁶¹ GAZIBO (M.), « Le néopatrimonialisme est-il soluble dans la démocratie ? », in BACH (C.) et GAZIBO (M.) (dir.), *L'Etat néopatrimonial : Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2011, pp. 209-228 ; Voir également SAMPANA (L.), « Démocratie, bonne gouvernance et politiques publiques », in LOADA (A.) et WEATHLY (J.), *Transitions démocratiques en Afrique de l'ouest : processus constitutionnels, société civile, institutions démocratiques*, Paris, L'Harmattan, 2014, pp. 181-207.

traiter le sujet choisi »⁶². L'alternance qui est abordée ici est celle qui s'opère par les urnes, c'est-à-dire qui repose sur le choix des électeurs entre le discours de représentation de la majorité politique au pouvoir et le discours de représentativité défendue par la minorité politique⁶³. Elle s'inscrit dans une perspective démocratique acceptée par tous et implique un jeu électoral encadré par la Constitution et les lois qui en découlent.

C'est dans la norme fondamentale que l'on trouve les règles qui déterminent le mode d'accession et d'exercice du pouvoir politique. Ce qui pose la question du rôle de la Constitution dans la survenue de l'alternance démocratique. L'alternance suppose l'existence d'une culture juridico-politique générale qui, transcendant les particularismes, impose la norme constitutionnelle comme fondement légal qui permet d'accéder et surtout de conforter la légalité et la légitimité démocratiques.

La Constitution, en garantissant la séparation des pouvoirs, institue un système de freins qui contribue à limiter le pouvoir et à exercer un rôle de veille sur l'action gouvernementale, toutes choses qui servent de bases propices à la réalisation de l'alternance. Il importe aussi qu'il y ait un consensus entre les différents acteurs politiques sur les normes et leur mise en œuvre. Ce consensus renvoie au principe selon lequel les réformes constitutionnelles ou législatives doivent être initiées et décidées par la gouvernance politique au pouvoir mais en consultation nécessaire avec l'opposition et les autres acteurs sociaux⁶⁴.

Au regard des faits de l'actualité, l'alternance au pouvoir demeure l'une des questions les plus cruciales auxquelles sont confrontés les Etats africains⁶⁵. Le vent de la démocratisation qui souffle sur ces Etats depuis le renouveau de 1990 a engendré un mouvement constitutionnel sous-tendu par une quête de l'Etat de droit, du respect des droits de l'homme et des libertés publiques ainsi que la volonté d'instaurer une démocratie libérale, pluraliste et apaisée.

⁶² BEAUD (M.), *L'art de la Thèse*, Paris, La découverte, 2003, 169p. p.38.

⁶³ STECKEL (M.-C.), *Le Conseil constitutionnel et l'alternance*, Paris, LGDJ, 2002, p.19

⁶⁴ Pour plus de détail sur la notion de consensus, voir SOMA (A.), *Théorie des réformes constitutionnelles dans l'alternance*, in *Actes du colloque international de la SBDC sur le thème « Alternances politiques en Afrique : défis démocratiques et enjeux constitutionnels »*, 2016, pp. 283-296.

⁶⁵ BITJOCA LEBRIS (G.), « L'élection comme mode de (re)fondation du pouvoir d'Etat en Afrique », in *Revue de Droit sénégalais*, n°9, 2010, pp.145-184.

Malgré ce renouveau démocratique, force est de constater que l'alternance démocratique demeure toujours un idéal difficile à réaliser. On assiste fréquemment à une distorsion entre le formalisme de la Constitution et l'effectivité d'une gestion autoritaire du pouvoir qui rappelle ce que Pierre François GONIDEC disait : « *la constitution est une façade derrière laquelle se cache un régime politique peu soucieux de constitutionnalisme en tant que technique de limitation du pouvoir* »⁶⁶. Les raisons de ce défi de l'alternance démocratique sont nombreuses et peuvent être analysées sous plusieurs angles. Dans le cadre de cette étude, les possibilités de réalisation de l'alternance seront analysées sous le prisme de la Constitution. Feront également l'objet d'examen les effets que peut avoir la Constitution en tant que cadre juridique de réalisation de l'alternance mais aussi l'impact que cette dernière peut en retour exercer sur le contenu de la Constitution.

Eu égard à cette perspective d'analyse, la préoccupation principale que nous formulons est celle de savoir pourquoi persiste-il des résistances à l'alternance démocratique en Afrique malgré la vague constitutionnaliste des années 1990? En appui à cette préoccupation, les questions secondaires suivantes sont formulées :

- pourquoi l'alternance démocratique reste marginale ou connaît une matérialisation variable en Afrique malgré l'existence de contextes socio-politiques et de dispositifs politico-institutionnels comparables ?
- quels sont les principaux freins à l'alternance démocratique, leurs origines et dans quelle mesure ils déconsolident l'ordre constitutionnel ?
- pourquoi dans certains cas les règles constitutionnelles sont appliquées avec succès et dans d'autres cas, elles sont plutôt contournées ou modifiées ?

Les réponses provisoires avancées pour répondre à ces interrogations ont principalement trait à la forte présence et la persistance des pratiques autoritaires de gestion du pouvoir. Des pratiques qui se traduisent par l'instrumentalisation des règles de dévolution du pouvoir, les révisions constitutionnelles non consensuelles, l'abolition de la limitation des mandats présidentiels, le but visé étant la monopolisation et la pérennisation au pouvoir. Ces pratiques remettent en cause les fondements de l'Etat de droit et sapent le principe de la rotation dans

⁶⁶ Pierre François GONIDEC cité par SARR (M.), « L'effectivité de l'Etat de droit au Sénégal », in <http://www.hamann-legal.de/upload/Moussa.pdf>, consulté le 20 juin 2019.

les instances décisionnelles de l'Etat donc de l'alternance démocratique pourtant inhérente à tout régime démocratique.

Dans le cadre de cette étude, les constitutions en tant qu'enjeu de l'alternance démocratique seront donc interrogées et aideront à comprendre pourquoi l'alternance est-elle une épreuve si difficile pour l'Afrique⁶⁷. Mais dans la recherche des facteurs explicatifs, l'on ne s'empêchera pas d'interroger les règles observées par les Etats dans la construction démocratique depuis la période coloniale et post coloniale. Le substrat culturel africain, la prégnance des régimes militaires dans la période post-indépendance ou l'extraversion de l'Etat africain post colonial sont autant d'éléments qui pourraient être interrogés pour expliquer cette difficile emprise des règles constitutionnelles, législatives et règlementaires sur les réalités africaines.

Les retours en arrière qui sont enregistrés en matière de réalisation de l'alternance semblent donner un fondement à ces interrogations⁶⁸. En effet, parmi les pays qui ont réussi l'expérience de l'alternance démocratique, certains éprouvent d'énormes difficultés à faire d'elle un gage de consolidation démocratique. La prise en compte des trajectoires historiques des Etats depuis la colonisation à ce jour laisse penser que l'Etat africain post colonial a un substrat autoritaire qui empêche l'alternance de s'installer durablement. Dans ce cas de figure, que faut-il faire pour que l'alternance devienne la nouvelle frontière de la démocratie en Afrique ? En somme, la question principale reste celle de savoir dans quelle mesure l'alternance démocratique pourrait-elle occuper la place qu'elle mérite dans le contexte de l'Etat africain d'aujourd'hui.

⁶⁷ ESAMBO KANGASHE (J.-L.), « Alternance politique, une épreuve si difficile pour l'Afrique ? », in *Actes du colloque international de la Société burkinabè de droit constitutionnel sur le thème « Alternances politiques en Afrique : Défis démocratiques et enjeux constitutionnels »*, 2016, p.45.

⁶⁸ Ainsi, Alain Serge MESCHERIAKOFF affirme d'un ton pessimiste : « *la crise actuelle des régimes africains a peu de chances de déboucher sur la mise en place de systèmes pluripartisans de type européen* », (cf. MESCHERIAKOFF (A.S.), « Le multipartisme en Afrique francophone, illusion ou solution ? » in CONAC (G.), *l'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993). Mwayila TSHIYEMBE, ajoute, pour sa part, que : « *la démocratisation en Afrique est un leurre, une entreprise antidémocratique, qui se limite à une simple superposition de gadgets hétérogènes impropres à créer une dynamique nouvelle...c'est un processus illusoire* », (cf. TSHIYEMBE (M.), « Résistances actuelles à la démocratisation en Afrique : mystification et réalités », in *Afrique 2000*, n°14,1993, p.39-48.

Section IV : Objectifs de l'étude

L'objectif général de la présente étude est de faire l'analyse des mécanismes et garanties constitutionnels d'accès au pouvoir et en particulier les mécanismes de réalisation de l'alternance démocratique en Afrique et son impact éventuel sur la consolidation de la démocratie, du constitutionnalisme et de l'esprit institutionnel. De manière spécifique, l'étude porte, entre autres, sur les dispositifs juridiques et institutionnels favorables à l'avènement de l'alternance démocratique d'une part, les contraintes et limites justifiant le refus de l'alternance constaté d'autre part. Sur ce dernier point, la diversité des trajectoires propres à chaque pays, les aspects liés à l'imprécision des dispositifs normatifs qui favorisent non seulement la pratique des révisions constitutionnelles dangereuses⁶⁹ mais également la pratique de l'interprétation biaisée de ces mêmes dispositions, seront explorées. En effet, il ne fait aucun doute que dans nombre de régimes politiques africains, l'usage abusif qui est fait du pouvoir de révision de la constitution et le manque de rigueur dans la formulation de certains énoncés constitutionnels sont à la base des lectures controversées qui ont contribué à freiner ou à éloigner la perspective de l'alternance démocratique.

Section V : Considérations méthodologiques

Il y a lieu ici de préciser la démarche d'une façon générale en donnant des indications relatives au champ de l'étude (paragraphe I) et des outils de collecte des données de l'étude (paragraphe II). Il s'agit donc de la détermination des cadres géographique et conceptuel.

Paragraphe I : Le champ de l'étude

La présente étude s'intéresse aux Etats africains francophones qui, depuis les années 1990, ont adopté des constitutions libérales à travers lesquelles sont consacrées des dispositions relatives à l'alternance démocratique. Nous avons opté de circonscrire la réflexion autour des trois (3) Etats francophones de l'Afrique sub-saharienne, principalement en raison de l'influence partagée du legs de la présence française dans leur destin politique.

D'abord, le Burkina Faso, pays indépendant depuis 1960, s'est doté dans les années 1990 d'un régime politique avec un exécutif bicéphale, un parlement monocaméral et une juridiction

⁶⁹ Le phénomène est mis en relief par Stéphane BOLLE dans son article « Les révisions dangereuses : l'insécurité constitutionnelle en Afrique » in *Constitution et Risques*, (sous dir.) Placide MABAKA, Coll. Droit, Société et risque, l'Harmattan, 2010.

constitutionnelle. Avant d'avoir une bonne réputation de stabilité politique, ce pays a autrefois connu de nombreux coups d'Etat et des périodes d'Etat d'exception dont la plus longue aura duré onze années (de 1980 à 1991). Il faut néanmoins ajouter que depuis l'assassinat du journaliste Norbert ZONGO et trois (3) de ses compagnons le 13 décembre 1998, le pays est entré dans une zone de turbulence et a traversé la crise politique et sociale la plus longue de son histoire jusqu'en octobre 2014. A cette date, un mouvement insurrectionnel est venu mettre fin au régime du Président Blaise COMPAORE et ouvrir la voie à des réformes politique et institutionnelles qui ont débouché sur des élections présidentielles, législatives et locales.

Ensuite, le Bénin qui a accédé à l'indépendance en 1960. Après une longue période d'instabilité politique (1960-1972) et un régime autoritaire de type marxiste-léniniste (1972-1989), ce pays va être l'un des rares en Afrique noire francophone à se débarrasser avec succès, du joug de l'autoritarisme pour s'engager dans la construction d'un véritable Etat de droit et de démocratie pluraliste⁷⁰.

La Conférence des forces vives du Bénin de 1990 est considérée comme un des éléments emblématique de la renaissance du constitutionnalisme en Afrique. Depuis le renouveau démocratique en 1991, ce pays a organisé sans accroc majeurs six (6) élections présidentielles, six (6) législatives et trois (3) élections locales. Il s'est distingué au sein des Etats africains francophones par des alternances démocratiques régulières au sommet de l'Etat. Ce qui le range dans la catégorie des démocraties de référence continentale. Malgré cette expérience démocratique, le Bénin affiche des signes d'inquiétude sur son évolution politique. Les récentes élections législatives consacrant la nette domination de la majorité présidentielle au sein de la représentation nationale⁷¹, l'influence quasi-excessive de la juridiction constitutionnelle sur le pouvoir politique⁷² (celle-ci n'hésite pas souvent à faire

⁷⁰ Sur ce point, voir BOLLE (S.), *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin : essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, thèse de doctorat de droit public, Université de Montpellier, Décembre 1997.

⁷¹ Les élections législatives du 28 avril 2019 ont vu la large victoire des partis favorables au président de la République Patrice TALON.

⁷² La Cour constitutionnelle du Bénin n'hésite pas souvent à faire œuvre de co-constituant. A titre d'exemple, on peut rappeler sa décision EL-P 01-053 du 17 mars 2001 par laquelle elle a reporté le deuxième tour des élections présidentielles en 2001. Le candidat Nicéphore SOGLO était arrivé deuxième après le premier tour des élections

œuvre constituante) constituent, entre autres, des sources de préoccupation de la vie politique béninoise. Parmi ces sources de préoccupation, l'on peut rappeler la prolifération entre 1991 et 2015 des partis politiques au Bénin qui passe de 36 à 200 partis au moins. Ce qui, avec l'application de la représentation proportionnelle, a favorisé une atomisation sans précédent du paysage parlementaire béninois.

Enfin, le Sénégal dont la vie politique et institutionnelle a connu de profondes mutations depuis l'indépendance. Celle-ci a été rythmée par des élections présidentielles, législatives et locales ainsi que des cycles constitutionnels comparables, sur certains aspects, à ceux du Burkina Faso. De 1960 à 2019, le Sénégal a connu quatre (4) présidents démocratiquement élus, onze (11) législatures et dispose de près de cent cinquante (150) partis et formations politiques. Comme principaux cycles constitutionnels vécus par ce pays, on peut retenir : la première constitution du 26 août 1960 qui instaure un régime parlementaire⁷³, la deuxième constitution du 7 mars 1963 qui permet au premier président de la république, Léopold S. SENGHOR de disposer des pleins pouvoirs et permettant ainsi au régime devenu présidentiel de supplanter le régime parlementaire. Enfin, la constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 intervenue après l'alternance de mars 2000 est marquée par la volonté des nouvelles autorités d'opérer une rupture symbolique⁷⁴ avec l'ancien ordre constitutionnel. Toutefois, c'est une période où la démocratie sénégalaise a connu beaucoup d'épreuves dont les révisions constitutionnelles jugées abusives⁷⁵, le clientélisme et la transhumance politique⁷⁶, etc.

présidentielles et devrait normalement prendre part au second tour. Mais à deux jours avant la tenue du second tour, le candidat saisit la Cour constitutionnelle pour signifier son désistement. Devant cette situation qui rend difficile la mise en œuvre des dispositions des articles 45, 46 et 47 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990 relatives à l'élection du Président de la république, la Cour constitutionnelle décide du report de la date du second tour de l'élection, en vue de donner du temps à la Commission électorale nationale autonome de disposer du temps nécessaire pour l'organisation matérielle de ladite élection.

⁷³ Ce régime instauré par la première république va très vite entrer en crise. En raison de clivages idéologiques entre le Président de la république Léopold S. SENGHOR et le Premier ministre Mamadou DIA, des divergences se sont accentuées entre les deux têtes de l'exécutif et le Premier Ministre, accusé de tentative de coup d'Etat fut arrêté, jugé et condamné. Il ne sortit de prison que plus d'une dizaine d'années après.

⁷⁴ FALL (I.M.), *Evolution constitutionnelle du Sénégal, de la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, Dakar, édition CREDILLA-CREPOS, UCAD, 2007.

⁷⁵ Selon le Pr Ismaëla Madior FALL, la Constitution sénégalaise de 2001 a été révisée à quinze (15) reprises, celle de 1960 a fait l'objet de deux (02) révisions et celle de 1963, dix-neuf (19) révisions avec cependant une

Les points d'association de ces trois pays ne se limitent pas à leur héritage colonial commun mais aussi à la convergence des modalités d'ouverture de leur régime au pluralisme politique des années 1990⁷⁷. En effet, la vie démocratique de ces trois pays est le résultat du processus démocratique déclenché dans les années 1990 et qui a permis de tourner le dos à l'autoritarisme. Le choix de ces pays est aussi dicté par des considérations spécifiques propres à chaque pays. En effet, chacun des pays a une particularité : le Burkina Faso n'a pas encore connu l'expérience d'une alternance démocratique⁷⁸ mais a vécu des modifications fréquentes de sa Constitution et une insurrection populaire. Le Bénin est qualifié de modèle de démocratie et a régulièrement connu des alternances démocratiques sans la moindre révision de sa loi fondamentale⁷⁹.

Paragraphe II : Démarche

L'alternance est une question qui intéresse à la fois la science politique et le droit constitutionnel. En effet, ces deux disciplines ont toujours partagé le même objet. Elles sont complémentaires et ne s'identifient que par la démarche. Le Professeur Pierre AVRIL ne dit-il pas que « *la science politique sans le droit souffrirait d'hémiplégie et inversement* »⁸⁰.

proportion plus élevée des révisions déconsolidantes (cf. FALL (I.M.), *Les révisions constitutionnelles au Sénégal : révisions consolidantes et révisions déconsolidantes de la démocratie sénégalaise*, CREDILLA, Dakar, 2012).

⁷⁶ FALL (A.B.), « La démocratie sénégalaise à l'épreuve de l'alternance », *Afrilex n°5*, 2005, <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr>.

⁷⁷ Ces normes de convergence constitutionnelle peuvent être regroupées en quatre (4) catégories : les normes relatives à la démocratie, celles ayant trait à l'état de droit, celles portant sur la bonne gouvernance et enfin celles régissant les élections. Ces normes sont également consacrées par le protocole additionnel (A/SP1/12/01) du 21 décembre 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CEDEAO mais aussi par l'article 3 de la Charte africaine de la démocratie, de la bonne gouvernance et des élections du 30 janvier 2007 de l'Union africaine. Sur ce point, voir ZAKANE (V.), « La communautarisation du droit constitutionnel en Afrique : l'exemple de la CEDEAO », in *RBD*, N°54, 1^{er} semestre 2018, p. 9-56; Voir aussi BALDE (S.), *La convergence des modèles constitutionnels : étude de cas en Afrique subsaharienne*, Thèse de doctorat, Université Montesquieu Bordeaux IV, 2009, 567 p.

⁷⁸ Le pays vient de sortir d'une élection organisée après une période de transition qui a duré un an.

⁷⁹ Il importe de signaler que le 1^{er} novembre 2019, il a été rendu public une nouvelle loi de révision de la Constitution béninoise, une révision qui intervient après 29 ans de vie.

⁸⁰ Cf. AVRIL (P.), *Les conventions de la constitution*, cité par KASSERE (A.-S.), *La transparence des élections en droit public africain : à partir des cas béninois, sénégalais et togolais*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 2013, p.54.

L'alternance intéresse les politistes qui étudient les stratégies politiques, notamment le comportement des hommes politiques. Elle intéresse également le Droit constitutionnel car c'est la Constitution, norme suprême de l'État, qui fixe les règles de dévolution du pouvoir d'État et organise d'une manière générale la vie politique de la nation. Si sur la forme nous nous inscrivons dans une approche pluridisciplinaire, sur le fond, l'analyse sera essentiellement documentaire.

Il s'agit donc pour nous d'analyser le phénomène de l'alternance démocratique du point de vue de l'organisation générale du pouvoir à l'aune du droit constitutionnel sans toutefois céder à l'analyse exclusivement normative. Nous comptons associer une approche « clinique » pour rechercher les signes et les indices de dysfonctionnement des systèmes constitutionnels en vigueur. Bien sûr non pas pour faire simplement le constat de l'écart entre la norme constitutionnelle et les comportements politiques réels mais surtout pour mettre en évidence le fait que ce ne sont pas les normes constitutionnelles qui déterminent les comportements politiques réels mais qu'au contraire ce sont ceux-ci qui impriment leur mouvement aux normes.

D'une façon générale, comme les lignes précédentes tendent à le montrer, notre démarche méthodologique s'articule autour de l'exploitation des ressources documentaires en nous fixant la tâche de privilégier l'approche juridique et en nous interdisant toute prescription d'ordre axiologique. Cependant, dans cette démarche, nous n'excluons pas de recourir si nécessaire à la science politique car comme l'indique Jean GICQUEL, « *le droit constitutionnel est le droit de la Constitution. Mais à sacraliser celle-ci, à ignorer la réalité politique, le juriste est enclin à devenir un obsédé textuel. Or, sans se détourner de son rôle, il doit intégrer au-delà des apparences formelles, le fonctionnement réel du régime : pénétrer et révéler son intimité (...)* »⁸¹ des outils de collecte des données comme les interviews pour compléter nos recherches. Afin de cerner le sujet dans ses principaux aspects, nous entendons l'aborder suivant deux axes de réflexion : dans une première partie, il s'agira de procéder à un état des lieux des mécanismes politico-institutionnels relatifs à l'alternance dans les États. Dans une seconde partie, l'analyse s'orientera vers les

⁸¹ Jean GICQUEL Cité par NGARTEBAYE (E.L.Y.), *Le contentieux électoral et la consolidation démocratique en Afrique francophone. Trajectoire comparative du Bénin et du Tchad*, Thèse de doctorat, Université de Lyon, 2014, p.21.

facteurs susceptibles d'expliquer la matérialisation, sinon difficiles, du moins variable de l'alternance démocratique en Afrique. Il s'agira aussi de réfléchir aux moyens d'une application non dévoyée des principes constitutionnels et démocratiques.

Dans la première partie consacrée à l'analyse de l'alternance considérée comme une quête politique pour la consolidation de l'alternance démocratique, nous réservons le titre I à l'examen des dispositifs politico-institutionnels relatifs à l'alternance démocratique et le titre II à l'analyse des garanties juridictionnelles de l'alternance démocratique. La deuxième partie, elle, sera consacrée à l'examen de la mise en œuvre laborieuse des principes et mécanismes politico-institutionnels relatifs à l'alternance démocratique en Afrique. Dans cette partie intitulée « L'alternance démocratique, une matérialisation variable en Afrique noire francophone », seront examinées les diverses expériences d'alternance vécues par les pays concernés et seront mis en évidence les contrastes qui en résultent (titre I). Le titre II soulève la problématique de la persistance de l'autoritarisme dans la gouvernance politique en Afrique et qui reste un défi permanent à relever.

PREMIERE PARTIE : L'ALTERNANCE DEMOCRATIQUE : **UNE QUETE POLITIQUE POUR LA CONSOLIDATION** **DEMOCRATIQUE EN AFRIQUE**

« Il n'est pas de plus grande sagesse, de marque plus évidente du sens de l'Etat que de savoir, le moment venu, passer le flambeau à la génération suivante. Et des gouvernements ne devraient pas manipuler ou modifier la Constitution pour se maintenir au pouvoir au-delà des mandats prescrits qu'ils ont acceptés lorsqu'ils ont pris leurs fonctions. N'oubliez jamais que les constitutions existent pour servir les intérêts à long terme des sociétés et non les objectifs à court terme des dirigeants. Engagez-vous à faire en sorte que l'époque de l'autocratie ou du monopartisme soit bel et bien révolue », Koffi ANNAN au Troisième Sommet de l'Union africaine (U.A.) tenu du 6 au 8 juillet 2004 à Addis-Abeba.

Le processus de transition démocratique entamé à partir de 1990 en Afrique que d'aucuns ont qualifié de « *printemps démocratique* » a été marqué par l'espérance collective d'un changement structurel dans chaque pays. A la fin des vieilles dictatures d'Europe de l'Est est venu s'ajouter, comme par un effet de contagion, le dépérissement des autoritarismes dans les pays du sud et particulièrement en Afrique. Cette donne a ouvert aux Etats des perspectives démocratiques inédites puisqu'elle a consacré la victoire du libéralisme politique. Dans ce contexte où les pouvoirs vont désormais se renouveler par les urnes, l'alternance autrefois difficilement envisageable devient possible.

Dans les lignes qui suivent, nous essaierons de montrer qu'outre les ordres juridiques internes des Etats, il existe des dispositifs normatifs interétatiques et internationaux qui consacrent les garanties juridiques du phénomène d'alternance démocratique d'une part (Titre I) et assurent les garanties juridictionnelles de son expression d'autre part (Titre II).

**TITRE I : L'EXISTENCE D'UN CONTEXTE POLITICO-
INSTITUTIONNEL FAVORABLE A LA REALISATION DE
L'ALTERNANCE DEMOCRATIQUE**

Dans les sociétés politiques ouvertes, la compétition pour le pouvoir reste une donnée permanente en ce qu'elle participe à la refondation de l'Etat. Elle suppose l'existence et le respect de valeurs sans lesquelles l'alternance reste une illusion démocratique. Dans l'analyse des dispositions constitutionnelles qui encadrent la dévolution du pouvoir, il s'agira d'aborder dans un premier temps le contexte socio-politique afin de voir en quoi il est favorable à la survenance de l'alternance démocratique (chapitre I), ensuite de s'appesantir sur l'appréciation des mécanismes juridico-institutionnels de promotion de l'alternance (chapitre II)

CHAPITRE I : L'EXISTENCE D'UN CONTEXTE SOCIO-POLITIQUE FAVORABLE A L'ALTERNANCE

On a coutume de dire qu'il ne peut y avoir de démocratie sans démocrate. Et le professeur Jean du Bois de GAUDUSSON de lancer, paraphrasant Rabelais, qu'une « *constitution sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme* »⁸². On le sait bien, la démocratie, ce n'est pas seulement les institutions et les principes, c'est aussi la culture. La question de l'alternance démocratique se pose en Afrique non seulement en termes de possibilité de sa survenance mais aussi en termes d'adhésion des acteurs aux principes, idéaux et valeurs qui sous-tendent de la démocratie pluraliste. Sa réalisation effective ne dépend donc pas seulement de l'existence de dispositifs juridiques et institutionnels mais aussi des conditions socio-politiques et culturelles, du comportement des acteurs, etc. C'est pourquoi il importe de rappeler que dans les pays où l'alternance démocratique s'est produite, son avènement a été rendu possible par l'existence d'un contexte favorable à l'appropriation des principes démocratiques par les acteurs du jeu politique d'une part (section I) et par l'existence d'une opinion publique avertie d'autre part (section II).

Section I : L'appropriation des principes démocratiques par les acteurs politiques

L'alternance politique repose sur des acquis normatifs et institutionnels. En effet, les constitutions de la troisième vague de démocratisation qui ont favorisé la réalisation de l'alternance démocratique dans certains pays ont eu comme caractéristique principale d'impliquer, dans leur adoption la plupart des acteurs politiques y compris ceux de l'opposition. Ensuite, les organismes en charge des élections ont, à leur tour, bénéficié d'un statut consensuel dans leur mise en place Avec la consécration du pluralisme politique et l'élection concurrentielle comme seul mode d'accession démocratique au pouvoir, les anciennes pratiques hégémoniques des régimes autoritaires d'antan ont ainsi perdu du terrain.

C'est pourquoi il apparaît clairement que l'existence d'un consensus minimal et préalable des acteurs sur les règles du jeu politique (paragraphe I) et l'existence d'une culture démocratique

⁸²DU BOIS DE GAUDUSSON (J.), « Constitution sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme : poursuite d'un dialogue sur quinze années de transition en Afrique et en Europe », in *Mélanges en l'honneur du Slobodan MILACIC, Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation, Bruxelles, Bruylant, 2008. pp.333-348.*

et constitutionnelle au sein des formations politiques en compétition pour le pouvoir (paragraphe II) sont des facteurs qui ont contribué à l'avènement de l'alternance.

Paragraphe I : L'existence d'un minimum de consensus politique

La réflexion sur la notion de consensus invite à poser le problème du mode d'adoption des décisions et des règles du jeu en démocratie mais aussi la problématique de la légitimité des institutions. Sans un accord sur les valeurs essentielles notamment sur le régime politique, il est difficile de parvenir à l'alternance car les antagonismes politiques peuvent aboutir à une lutte non pas dans le cadre du régime politique mais contre ce régime⁸³. La survenance de l'alternance politique « *implique tout d'abord l'existence d'une (...) opposition forte et responsable. Elle appelle également un consensus national sur les règles du jeu démocratique et en particulier électoral* »⁸⁴. En effet, l'obtention du consensus est nécessaire pour plus d'efficacité car elle crée la confiance chez tous les acteurs impliqués. C'est dans ce cadre que de nombreux acteurs de la vie politique en Afrique ont fait du consensus sur les valeurs en général (A) et sur des règles du jeu électoral (B) en particulier, une condition de survie de la démocratie.

A - Un consensus sur les valeurs de référence

La démocratie est par principe assise sur la contestation et la compétition. Mais cette contestation et cette compétition exigent un minimum de consensus sur des principes et des valeurs que sont la séparation des pouvoirs, la liberté et le pluralisme partisan, l'indépendance effective du pouvoir judiciaire et de la justice constitutionnelle, le libre jeu des mécanismes de contre-pouvoir. Le consensus s'analyse comme « *un accord au sein d'un groupe, d'un parti, d'une nation...qui se fait entre la plupart des membres, expressément ou tacitement, sur l'action à mener, la politique à suivre, l'échelle des valeurs admises...* »⁸⁵. Il renvoie au consensualisme qui, dans la théorie constitutionnelle, désigne une culture publique qui privilégie la recherche et l'accord des acteurs dans la prise de décision dans une société démocratique. Ainsi, les décisions concernant les réformes constitutionnelles ou

⁸³ Sur ce point, voir la Revue Pouvoirs, n°5, 1978, sur « le Consensus ».

⁸⁴ CGD, *L'alternance et les règles du jeu démocratique au Burkina Faso*, op.cit., P. 13.

⁸⁵ Voir Le Lexique de politique, op.cit. p.106. Voir aussi DE VILLIERS (M.) et LE DIVELEC (A.), *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Sirey, 8è édition, 2011. Selon ces auteurs, le consensus est une procédure qui consiste à dégager un accord sans procéder à un vote formel, ce qui évite de faire apparaître les objections et les abstentions.

démocratiques doivent être prises avec le consensus des acteurs que sont la majorité politique gouvernante, l'opposition politique et les acteurs sociaux. Le consensualisme constitutionnel, en tant que démarche, permet ainsi à une constitution d'assumer sa charge démocratique aussi bien dans ses modalités de conception que dans celle de son adoption⁸⁶.

Dans son article intitulé « *Nécessité et condition de l'alternance* »⁸⁷, Léo HAMON a donné trois conditions sur lesquelles le consensus politique doit porter : l'assurance d'un ticket de retour qui traduit la possibilité pour des formations politiques qui quittent le pouvoir après un échec électoral, de revenir au pouvoir en cas d'élections favorables ; l'accord sur les institutions qui signifie l'existence d'un accord et une acceptation tacites des partis politiques sur les valeurs de la démocratie libérale . Et enfin l'exercice d'un pouvoir limité qui veut les partis politiques qui accèdent au pouvoir se soumettent à l'exigence de la limitation du pouvoir donc à l'acceptation de l'alternance.

Le premier indicateur d'une Constitution surtout la génération des constitutions des premières transitions démocratiques des années 1990 est le consensus. L'adoption par référendum de la plupart de ces constitutions permet de dire que le consensus a été le marqueur le plus visible et le plus recherché au-delà de la diversité et des clivages que connaissent les sociétés⁸⁸.

En outre, le caractère consensuel de certaines commissions électorales indépendantes mises en place pour la gestion des processus électoraux en Afrique mérite d'être rappelé. En effet, quand on connaît le discrédit dont les élections faisaient l'objet lorsqu'elles étaient sous administration étatique, on ne peut que dire qu'elles ont réalisé des prouesses en organisant des élections acceptées au Bénin, au Sénégal, et récemment au Burkina Faso où la gestion des élections présidentielles et législatives couplées de septembre 2015 n'a connu la contestation d'aucun candidat.

⁸⁶ Sur les notions de consensualisme constituant et de consensualisme constitutionnel, voir SOMA (A.), « Théorie de réformes constitutionnelles dans l'alternance », in « *Alternances politiques en Afrique : défis démocratiques et enjeux constitutionnels* », Actes du colloque international de la SBDC, Editions RONIER-TIKANSON, mars 2016, p.293.

⁸⁷ HAMON (L.), « Nécessité et condition de l'alternance », in *Pouvoirs*, n°1, 1977, p.19-43.

⁸⁸ Ainsi la Constitution du Rwanda dit dans son préambule « Résolu à bâtir un Etat de droit fondé sur le respect des libertés et des droits fondamentaux de la personne, la démocratie pluraliste, le partage équitable du pouvoir, la tolérance et la résolution des problèmes par le dialogue ».

Le consensus implique aussi l'unité dans la différence et c'est ce qui a prévalu dans de nombreux pays en Afrique francophone dans les années 1990. Comme l'a soutenu le Pr Abdoulaye SOMA, le rayonnement international de la Constitution béninoise résulte du consensus national dégagé par la conférence des forces vives de la nation de février 1990 et consacré par la constitution en son préambule⁸⁹.

Mais le consensus, en tant que procédé démocratique de décision ne date pas de la nouvelle ère démocratique. Il a existé bien avant cette époque sous des formes diverses sur le continent africain⁹⁰ et l'importance qui lui a été accordée par les acteurs politiques dans de nombreux pays africains a fortement contribué à l'enracinement de la démocratie. On estime aussi que la longévité d'une Constitution comme celle des Etats-Unis tient au consentement unanime qui a présidé à son adoption par les Etats présents à la Convention⁹¹. Pour que les constitutions assument leur charge démocratique réelle, le consensualisme se doit d'être privilégié au détriment de l'unilatéralisme consistant à n'accepter les réformes que seulement en fonction de ses propres intérêts.

L'existence d'un minimum de consensus dans le jeu politique est une réalité. Il n'est pas forcément nécessaire que ce consensus soit large, il suffit qu'il porte sur l'essentiel. Il concerne des domaines aussi divers que les lois électorales, la conception des institutions, l'institutionnalisation du pouvoir, la continuité de l'Etat, les valeurs et les convictions religieuses et sociales, etc.

La quasi-totalité des constitutions des Etats africains de l'espace francophone consacrent l'élection au suffrage universel comme seul mode constitutionnel de sélection des dirigeants, mais aussi et surtout comme le seul moyen d'asseoir l'autorité de ces dirigeants sur la volonté

⁸⁹ Voir SOMA (A.), « Théorie de réformes constitutionnelles dans l'alternance », in « *Alternances politiques en Afrique : défis démocratiques et enjeux constitutionnels* », *op.cit.*, p.293.

⁹⁰ Selon le Pr Charles Y. DJREKPO : « *On pense à tort qu'en Afrique précoloniale, il n'y avait aucune forme de consensus dans les prises de décisions, que des monarques sanguinaires faisaient la loi et régnaient sans partage sur les peuples africains. D'éminents chercheurs ont montré que... le consensus était recherché notamment à la base. Si au sommet de la pyramide du pouvoir il y avait des rois, ceux-ci avaient, dans bien des pays, mis en place des institutions de sondage de l'opinion des gouvernés pour que compte en soit tenu dans la prise des décisions* ».

⁹¹ Il s'agit de la Convention de Philadelphie qui s'est réunie du 19 mai au 17 septembre 1787 et qui a adopté la Constitution américaine.

et le consentement des gouvernés. Les articles 32 et 33 de la Constitution burkinabè⁹², l'article 3 de la Constitution sénégalaise du 5 avril 2016⁹³ et l'article 3 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990⁹⁴ traduisent de façon explicite cette réalité. Ces constitutions affirment toutes, la nature démocratique de la République⁹⁵ et font du peuple la source du pouvoir. Le statut du chef de l'Etat, l'accès au pouvoir par l'élection concurrentielle, le multipartisme, le suffrage universel sont un ensemble de principes et de valeurs consacrés. Le texte constitutionnel qui régule la vie démocratique résulte d'un consensus national sur ses principales valeurs de référence et n'apparaît donc plus comme une charte octroyée par le Président de la République.

C'est dans ce sens que Abdeltif MENOUNI affirme que : « *l'alternance est fille du consensus et inconcevable en l'absence d'une convergence de vue de nature à préserver le système politique* »⁹⁶. Le cas du Bénin, parmi tant d'autres, illustre bien ce qui précède. En effet, pendant la transition politique béninoise allant de la fin de la conférence nationale de février 1990 à la mise en place effective des institutions du nouveau régime en mars-avril 1991, le Haut Conseil de la République, parlement de la période de transition, a constamment décidé par consensus⁹⁷. Le rayonnement international que connaît aujourd'hui la Constitution

⁹² Article 32 de la Constitution burkinabè « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce dans les conditions prévues par la présente Constitution et par la loi* ». Article 33 « *Le suffrage est direct ou indirect et exercé dans les conditions prévues par la loi. Le suffrage direct est toujours universel, égal et secret* ».

⁹³ L'article 3 de la Constitution du Sénégal du 5 avril 2016 dispose : « *La souveraineté nationale appartient au peuple sénégalais qui l'exerce par ses représentants ou par la voie du referendum. Aucune section du peuple, aucun individu ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté ; Le suffrage peut être direct ou indirect. Il est toujours universel, égal et secret...* ».

⁹⁴ Article 3 de la Constitution du Bénin « *la souveraineté nationale appartient au Peuple. Aucune fraction du peuple, aucune communauté, aucune corporation, aucun parti ou association politique, aucune organisation syndicale ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice* ».

⁹⁵ L'article 25 de la Constitution malienne du 25 février 1992 précise : « *Le Mali est une République...démocratique...* ».

⁹⁶ MENOUNI (A.), « *L'alternance et la continuité de la politique de l'Etat : cas des Etats unis, de la Grande Bretagne et de la France* », *RFSP*, 36^e année, n°1, 1986, p.93-110.

⁹⁷ Cela peut s'expliquer par la volonté unanime des commissaires de démolir les structures du régime marxiste du président KEREKOU. L'ascendance et l'autorité morale de Monseigneur Isidore De SOUZA, Président dudit conseil, enfin la petite taille du Haut Conseil de la République (à peine 20 membres).

béninoise tient également au consensus national qui a prévalu lors de son élaboration⁹⁸. Une constitution est consensuellement élaborée, sans contexte, meilleure par rapport à celles qui auraient été octroyées, sans une véritable adhésion des acteurs.

Il importe cependant de comprendre que le consensus ne doit pas remettre en cause cette exigence fondamentale de la démocratie qu'est la liberté reconnue et garantie à tous les acteurs politiques d'exprimer librement leurs différences en faisant valoir leurs identités politiques respectives. Au contraire, il admet la compétition politique qui s'inscrit dans un esprit d'émulation démocratique pour mieux servir le peuple. Mais c'est aussi et surtout en matière électorale que l'établissement des règles du jeu exige le respect du consensus.

B - Un consensus sur les règles du jeu électoral

L'élection reste un rituel qui intervient à intervalles réguliers et qui traduit le choix constitutionnel de bannir définitivement la violence de la compétition politique par l'imposition d'une civilité électorale. Le consensus en la matière⁹⁹ porte sur les règles du jeu électoral qui, pour l'essentiel, sont codifiées dans un document appelé code électoral ou loi électorale. Très souvent ce document fait l'objet de controverses et de tensions entre la majorité et l'opposition si sa conception n'a pas respecté les règles du consensus. Le recours au consensus participe au renforcement du dialogue entre les acteurs politiques et permet d'éviter les crises politiques qui sont de sérieuses menaces pour l'enracinement de la démocratie. Par contre, lorsque les acteurs politiques adhèrent de façon consensuelle aux principes et valeurs établis par la loi électorale, cela peut contribuer à la réalisation de l'alternance démocratique.

C'est pourquoi dans un contexte où il existe un parti dominant et où il n'y a pas de possibilité pour les adversaires politiques de participer à l'élaboration des règles d'organisation de la vie politique nationale, aussi bien la Déclaration de Bamako que la Charte africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance font obligation aux Etats membres d'élaborer

⁹⁸ Voir sur ce point, AIVO (F. J.), *La constitution de la république du Bénin : La constitution de tous les records en Afrique* », Verlag nicht Ermittlbar, 2010.

⁹⁹ Le consensus en matière électorale s'énonce comme le consentement libre et généralisé des acteurs de la vie politique résultant d'un accord mutuel sans que l'on procède à un vote formel (ou même pour éviter de recourir à un tel vote).

les lois électorales dans le cadre d'un consensus national ou avec le consentement d'une large majorité des acteurs politiques¹⁰⁰.

Depuis quelques années en effet, l'on assiste à la veille des consultations électorales, à une sorte de rationalisation du jeu électoral. Celle-ci se manifeste par la tendance au compromis entre la majorité, l'opposition et la société civile. Cette dynamique de dialogue conditionne la réussite d'un scrutin électoral. L'expérience électorale du Sénégal est assez particulière en la matière car au lendemain du déclenchement des processus de démocratisation en Afrique, majorité et opposition ont pu s'entendre sur la rédaction d'un code électoral consensuel. Ce Code fut adopté par l'Assemblée nationale en 1992 et la plupart des observateurs ont reconnu ce mérite à toute la classe politique sénégalaise. Le Code électoral sous lequel a eu lieu l'alternance est donc le fruit de ce consensus obtenu à l'issue des négociations de 1991-1992 et sans cesse amélioré pendant toute la décennie 90¹⁰¹. Le Code électoral sénégalais a constitué, pour ainsi dire, une pièce maîtresse et fondamentale dans la démocratie au Sénégal, même s'il était plus politique que juridique voire technique, car beaucoup de ses dispositions étaient inapplicables ou difficiles à appliquer¹⁰².

Aujourd'hui, l'élaboration d'un code électoral consensuel est devenue un impératif. Elle est devenue la condition de survie des systèmes politiques à travers un minimum d'accord, de loyauté de la part des acteurs politiques et responsables politiques par rapport aux règles définies, tout en contribuant à la pacification du jeu politique.

¹⁰⁰ Pour plus de détail, voir l'article 17 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la Gouvernance adoptée le 30 janvier 2007 par l'Union africaine mais aussi la Déclaration de Bamako sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit dans l'espace francophone adoptée en 2003.

¹⁰¹ Dans le cadre de l'amélioration du code électoral, lors de la session extraordinaire de l'Assemblée nationale du mois de janvier 2000, un projet de loi gouvernemental visant à y intégrer la création d'une Cour d'appel à Kaolack, a donné l'occasion à l'opposition parlementaire de proposer plusieurs autres modifications. Un groupe de travail a été constitué par la commission des Lois qui a regroupé l'opposition parlementaire et le Parti Socialiste. Vingt-trois modifications ont été apportées au code tant dans sa partie législative que réglementaire.

¹⁰² Par exemple, lors des présidentielles de 1993 on s'est rendu compte que la commission nationale de recensement des votes créée par le code consensuel était bloquée pendant vingt-trois (23) jours sans pouvoir proclamer les résultats provisoires. Ce blocage était dû au fait que le code n'avait pas défini de manière claire, le processus de décision car il parlait de décision consensuelle. Ainsi à ce niveau si une partie s'oppose le consensus devient impossible et les travaux de la commission sont bloqués.

Le corpus des règles électorales figure dans l'ordre interne, au sommet de la hiérarchie des normes juridiques¹⁰³. Les textes fondamentaux commencent effectivement à être utilisés par les acteurs politiques pour régir la vie démocratique. L'option du suffrage universel comme mode de dévolution du pouvoir du président de la république dans lequel s'engagent les Etats africains¹⁰⁴ traduit la volonté des acteurs politiques de créer un cadre propice à l'alternance. En effet, qu'elle soit le fait directement de dispositions constitutionnelles ou d'une réglementation électorale, cette option est le plus souvent issue d'un large consensus de tous les partis politiques. Elle s'attèle à définir les conditions de candidature et de déroulement harmonieux des opérations électorales et à garantir la transparence électorale.

Mais comme on le sait, la Constitution et la loi électorale créent un cadre propice à l'alternance démocratique. Mais elles ne sauraient à elles seules faire l'alternance démocratique¹⁰⁵. Les modes de scrutin et la gestion du temps électoral constituent des variables déterminantes de l'alternance démocratique. Le principe majoritaire demeure aujourd'hui, l'une des sources essentielles de la légitimité du pouvoir en Afrique. Il se manifeste à travers des élections présidentielles ou parlementaires, ou encore à la faveur de référendums populaires. Les élections permettent aux citoyens de prendre l'habitude de sanctionner leurs gouvernants en refusant de les reconduire au pouvoir.

Grâce à des règles électorales définies de manière consensuelle, les processus d'accession au pouvoir et de son exercice permettent une libre concurrence politique par la participation populaire ouverte, libre et non discriminatoire. Les échéances électorales sont constitutionnellement et/ou légalement fonction de la date du dernier scrutin. Chaque parti ou candidat a la possibilité de connaître la date des prochaines élections pour pouvoir s'y préparer à temps. C'est une manière d'assurer qu'il s'agit d'un pouvoir limité dans le temps, et que le peuple a le droit de le destituer¹⁰⁶.

¹⁰³ GONIDEC (P.F.), « Constitutionnalismes africains », in *RJPIC, janvier- avril 1996*, p.23 et s.

¹⁰⁴ FOUA (G.), « Les modes constitutionnels de désignation du chef de l'Etat en Afrique francophone », *Actes du colloque du CERDRADI de Bordeaux et du CERJEMAF sur le statut du chef de l'Etat en Afrique*, février 2000.

¹⁰⁵ TOUVET (L.) et TOUVET (Y-M), *Droit des élections*, Paris, Economica, 2007, p.167.

¹⁰⁶ BECKER (P.) et RAVELOSON (J.A.), *Qu'est-ce qu'une démocratie ?*, KMF – CNUE & NOVA Stella, en partenariat avec la Friedrich-Ebert-stiftung, septembre 2008, p.7.

La démocratie, c'est le pouvoir pour une durée déterminée. Comme l'a dit O. LEPSIUS « *La temporalité de la démocratie apporte une composante humaine supplémentaire dans la justification des décisions. La périodicité augmente la capacité de changement et ainsi l'acceptation de compromis. Le jeu d'alternance entre la majorité et la minorité ne s'arrête jamais avec la régularité des élections* »¹⁰⁷. En contexte d'alternance, il y a un renouvellement régulier des organes dans la mesure où ils changent régulièrement de titulaire. Les dates des élections font l'objet d'une réglementation constitutionnelle qui préserve les chances de l'alternance démocratique. La loi fondamentale encadre strictement le recours à cette faculté exceptionnelle pour prévenir tout abus de nature à entraver l'alternance démocratique¹⁰⁸.

Mais si aujourd'hui, la régularité des cycles électoraux marque le temps de la démocratie en Afrique francophone, l'on ne doit pas perdre de vue qu'elle marque aussi le temps de l'autoritarisme caractérisé par une détermination des dirigeants en place à combattre le principe de l'alternance par le recours à la fraude électorale pour assurer leur pérennité au pouvoir. A ce propos, le Pr Théodore HOLO ne soutient-il pas que « *L'Afrique francophone apparaît comme un désert de la démocratie, un champ de ruines démocratiques. Les belles architectures et constructions érigées par le rayonnement de la démocratie en 1990 sont progressivement laissées à l'abandon, quand elles ne sont pas saccagées. Elles sont devenues dans le meilleur des cas un musée de contemplation des valeurs démocratiques, car les réformes initiées dans la dernière décennie du XX^{ème} siècle n'ont souvent eu que des effets formels* »¹⁰⁹.

¹⁰⁷ LEPSIUS (O.), « La science du droit public et la démocratie : quelles sont les tâches de la science du droit dans un ordre juridique démocratiquement élaboré ? », in *Jus Politicum* 2010, n° 4, p.11.

¹⁰⁸ Les nouveaux mécanismes constitutionnels actuels sur la vacance du pouvoir innovent en s'appuyant sur la légitimité démocratique. Ces innovations ont pour dénominateur commun, le caractère strictement intérimaire de la transition, allant parfois jusqu'à refuser au vacataire, la possibilité de se présenter aux élections organisées pour désigner le nouveau chef de l'Etat....Aujourd'hui, la quasi-totalité des Constitutions africaines renferment des dispositions qui répondent à ce souci de limitation juridique de l'intérim présidentiel et assurent du même coup des alternances essentiellement fondées sur la légitimité démocratique et non sur le dauphin constitutionnel.

¹⁰⁹ HOLO (Th.), « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée : Les Constitutions du renouveau démocratique dans les Etats d'Afrique de l'espace francophone africain; régime juridique et système politique », *Revue Béninoise de Science Juridique et Administrative*, n°16, 2006, p.17-41.

La nécessité d'une élection libre et transparente passe par l'établissement de règles électorales consensuelles. Mais les élections ne jouent leur rôle de régulateur de la démocratie que si elles sont bien organisées. La sincérité du vote suppose que les résultats proclamés du scrutin soient conformes aux suffrages réellement exprimés par les électeurs. Cette sincérité peut être considérée sous deux aspects : la sincérité des opérations de vote et du dépouillement et la sincérité des résultats. Les élections qui génèrent donc l'alternance démocratique sont celles qui sont régulières et entraînent un transfert pacifique du pouvoir aux candidats qui ont accueilli la majorité des suffrages. Ainsi, en exorcisant le recours à la force, l'élection au suffrage universel contribue de façon décisive à la pacification des mœurs politiques.

Paragraphe II : L'existence d'un projet de société alternatif

Si la reconnaissance statutaire de l'opposition constitue un pas important et une avancée indéniable dans la promotion des droits et des libertés politiques, c'est la participation de cette opposition aux compétitions électorales et sa capacité à incarner un projet de société alternatif qui sont déterminantes. Dans les pays qui connaissent les processus d'alternance, on voit que cette opposition qui se distinguait par le boycott des élections est de plus en plus présente aux scrutins (A) et les gouvernants en place acceptent de quitter le pouvoir en fin de mandat ou en cas de défaite électorale, pour entrer dans l'opposition (B).

A - Une opposition de plus en plus présente aux élections

La finalité de toute opposition politique est de perdre un jour sa qualité d'opposition et de parvenir au pouvoir en réalisant l'alternance politique. L'article 2 de la loi burkinabè relative au statut de l'opposition indique explicitement la voie à suivre par les partis de l'opposition. Aux termes de cette disposition : « *Les partis de l'opposition œuvrent pour la conquête du pouvoir d'Etat, pour une alternance politique par des voies pacifiques et constitutionnelles* »¹¹⁰. Il est évident que dans une démocratie de type libéral comme la nôtre, cette disposition renvoie à la participation aux scrutins électoraux qui sont les principaux cadres d'expression de la compétition qui garantit la conquête du pouvoir. Mais comme on le sait, les premières élections de la période de renouveau démocratique, ont été marquées dans

¹¹⁰ Voir la Loi n°009-2009/AN du 14 avril 2009 portant statut de l'opposition politique au Burkina Faso.

nombre de pays africains par des boycotts de l'opposition en raison de la mainmise du pouvoir en place sur ces processus électoraux.

A titre d'illustration, l'opposition politique a boycotté les premières élections présidentielles post autoritaires de décembre 1991 au Burkina Faso. A travers la revendication d'une conférence nationale souveraine, elle a tenté en vain d'obtenir un équilibre des forces politiques. Mais cette « *stratégie de la chaise vide* » s'est révélée contre-productive pour elle. La politique de boycott longtemps adoptée par celle-ci a non seulement contribué à laisser le champ électoral libre pour les partis de la mouvance présidentielle mais aussi à vider les scrutins concernés de tout enjeu. Aujourd'hui, le processus s'est inversé et la participation électorale de l'opposition se renforce en raison de l'existence d'un cadre normatif et institutionnel favorable mais aussi de contre-pouvoirs institutionnels dont l'action inspire aujourd'hui la confiance des acteurs de l'opposition et des citoyens.

On note dans la plupart des pays, l'existence d'un environnement institutionnel favorable qui contribue à la crédibilisation du jeu électoral et à l'établissement d'un système compétitif même s'il reste à parfaire. Ainsi, l'opposition peut compter sur l'indépendance des institutions électorales et des juridictions constitutionnelles qui veillent à la transparence et à la neutralité des scrutins. Certes, cette indépendance reste relative en raison de la persistance de certains facteurs limitants comme la politisation de l'office du juge, l'instabilité institutionnelle, les opérations frauduleuses de révision constitutionnelle, la dépendance des institutions électorales vis-à-vis du pouvoir exécutif notamment en matière budgétaire, etc. A ce sujet, on peut prendre en compte la proposition selon laquelle il faut «... *constitutionnaliser la CENI et ses démembrements et renoncer à la représentation des partis en son sein car cela semble contraire au principe de droit qui veut que l'arbitre ne soit pas en même temps partie prenante de la compétition* »¹¹¹. S'agissant de la juridiction constitutionnelle qui veille à la régularité des scrutins électoraux, on peut dire qu'elle est en train de retrouver le rôle qui est le sien. Au Burkina Faso, les modifications opérées par le processus de transition politique de 2015 notamment l'ouverture du contrôle de constitutionnalité des lois au citoyen, le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire avec la « *déconnexion* » du Chef de l'Etat d'avec la présidence du Conseil supérieur de la Magistrature, le verrouillage de la

¹¹¹ VOGNA (J.P.), *La participation électorale au Burkina Faso*, Mémoire de fin de cycle, ENAM, Ouagadougou, 2010, p.44.

clause limitative des mandats présidentiels et son élévation au rang de norme intangible¹¹², etc, s'inscrivent dans une dynamique de renaissance du constitutionnalisme au Burkina Faso. C'est en renforçant l'indépendance des structures chargées de l'organisation des élections et des contre-pouvoirs juridictionnels que la sincérité des scrutins peut être garantie. Ce qui est un facteur incitatif pour la participation électorale de l'opposition politique. Encore faut-il que celle-ci dispose d'une offre politique attrayante pour les citoyens.

Cette opposition doit aussi être porteuse d'un projet de société alternatif. En effet, pendant longtemps, les oppositions africaines se sont illustrées par une faible capacité à se regrouper autour d'une plate-forme programmatique minimale ainsi que par leur manque de réalisme, de lucidité et de cohérence. Pour Luc Marius IBRIGA¹¹³, un grand nombre de partis politiques ne possèdent pas encore des compétences en matière d'organisation politique et rares sont ceux qui parviennent à définir des programmes politiques distincts et à obtenir un soutien en dehors des zones urbaines. Une partie d'entre eux restent marquées par le putschisme et n'ont pour principale motivation que le renversement violent des régimes en place et leur remplacement.

En raison de la faiblesse de cette fonction programmatique de l'opposition, l'offre politique est de mauvaise qualité. Tout cela influe sur la qualité du débat politique que ce soit en période de campagne ou hors campagne. En outre, l'opposition en Afrique est fortement handicapée par sa tendance au fractionnisme et à la scissiparité. Cela résulte de deux phénomènes : premièrement, il y a le fait que le parti n'est pas toujours conçu autour d'un projet de société assez clair ; deuxièmement, les conditions de création des partis politiques sont si libérales que tout groupe de citoyens peut facilement créer un parti politique. A ce jeu, l'opposition se trouve elle-même affaiblie et ne peut offrir d'alternative crédible aux électeurs et aux citoyens. En outre, la floraison sans cesse des partis politiques donne l'impression que

¹¹² Le constituant burkinabè de 2015 dit à l'article 165 alinéa 1 que « *aucun projet de révision de la Constitution n'est recevable lorsqu'il remet en cause : la clause limitative du mandat présidentiel ; la durée du mandat présidentiel ; la nature et la forme républicaine de l'Etat ; le système multipartiste ; l'intégrité du territoire national* ».

¹¹³ IBRIGA (L.M.), « Les limites de la démocratie au Burkina Faso », in *HAKILI* n°05, décembre 2005, Ouagadougou.

les leaders sont mus par des intérêts basement matériels, ce qui décrédibilise l'ensemble de l'opposition. Enfin, la persécution dont fait preuve l'opposition de même que sa cooptation dans les gouvernements dits de majorité présidentielle ou d'union nationale que certains qualifient d'entrisme gouvernemental, ont contribué à réduire leur impact et à écarter toute perspective d'alternance¹¹⁴.

Mais au regard des expériences en cours dans certains pays du continent, on peut dire que la donne est progressivement en train de changer. Dans les pays ayant connu l'alternance démocratique, les partis de l'opposition font en effet preuve d'un certain sérieux. Ils réussissent de plus en plus, malgré l'adversité, à fédérer leurs forces à travers des unions et des alliances politiques pour donner sa chance à l'alternance. Ce fut le cas au Sénégal avec le programme de la Coalition pour l'alternance 2000 (CA 2000) qui était un appel à une véritable révolution démocratique à travers des objectifs principaux comme :

- la mise sur pied d'un gouvernement de transition ;
- le démantèlement du parti-État qu'était le parti socialiste en vue de créer des espaces de liberté favorables à des actions citoyennes et politiques plus radicales.

C'est d'ailleurs sur cette base que le candidat Abdoulaye WADE du Parti Démocratique Sénégalais a gagné au second tour avec le soutien de la majorité des partis d'opposition (avec 60 % des voix contre 40 % au Parti socialiste) et qu'il a constitué par la suite un « *gouvernement de transition* ».

Il ne suffit donc pas de consacrer la reconnaissance institutionnelle de l'opposition, encore faut-il qu'elle mobilise les moyens de la mise en œuvre de ses objectifs qui participent d'une mission d'intérêt général, à savoir la préservation de la paix sociale et surtout la réalisation de l'alternance démocratique.

B - L'existence de dispositifs juridiques et institutionnels post présidentiels

L'alternance démocratique s'opère avec l'existence d'une culture démocratique. L'existence dans les Etats d'une Constitution garante de l'exercice par chaque citoyen de ses droits et libertés est de nature à assurer l'enracinement de cette culture démocratique et constitutionnelle qui prédispose les dirigeants à quitter le pouvoir pour rejoindre l'opposition

¹¹⁴ Voir sur ce point DIOP (E. H.O.), *Partis politiques et processus de transition démocratique en Afrique noire : recherche sur les enjeux juridiques et sociologiques du multipartisme dans quelques pays de l'espace francophone*, coll. Droit et Sciences Politiques, 2005.

à la fin de leur mandat ou en cas de défaite aux élections. Comme on le voit, même si l'alternance est aménagée par les dispositifs juridiques de chaque pays, le droit ne peut à lui tout seul résoudre la question. Il faut une adhésion aux valeurs de la démocratie constitutionnelle car tant que les pratiques autoritaires qui ont prévalu avant le printemps de l'Afrique¹¹⁵ persisteront, il sera difficile d'édifier une culture démocratique propice à l'épanouissement d'un environnement favorable au transfert pacifique du pouvoir.

La culture démocratique des différents acteurs est donc le socle sur lequel repose l'acceptation de la Constitution et des valeurs de la république. C'est cette culture démocratique qui a permis dans les années 1990, le rejet des partis uniques au profit des élections compétitives. C'est également cette culture démocratique qui permet aux gouvernants de se soumettre à la volonté et au choix des électeurs. Ainsi, dans certains pays tels que le Mali, Madagascar ou le Bénin, les premières élections concurrentielles organisées conformément aux nouvelles constitutions ont entraîné une alternance pacifique au pouvoir.

A côté de cette culture démocratique, l'on note aussi l'existence de dispositifs juridiques post présidentiels. Aujourd'hui, on peut céder le pouvoir en Afrique sans la crainte pour sa sécurité et sa vie. Certains pays africains ont prévu des dispositions constitutionnelles et législatives garantissant la sécurité aux anciens présidents, leur fournissant des privilèges et immunités diplomatiques ainsi que des avantages et privilèges divers. Parvenir à ce genre de mécanismes, participe d'une démarche qui s'inscrit dans le processus de promotion de l'alternance démocratique. Mais, quelles que soient les dispositions mises en œuvre, elles doivent être liées à la fonction et non à l'individu qui en est dépositaire. De plus, ces mécanismes sont de nature à fournir une certaine protection contre de futurs revers.

Certes, le contenu des privilèges et avantages qui sont accordés aux anciens chefs d'Etat fait également l'objet de controverses au sein de la doctrine¹¹⁶. Mais, il est primordial que

¹¹⁵ BOURGI (A.), CASTERAN (C.), *Le printemps de l'Afrique*, Paris, l'Harmattan, 1991.

¹¹⁶ Dans une tribune publiée sur son blog « *La-constitution-en-afrique.org* », Stéphane BOLLE s'est demandé s'il était judicieux d'assurer une retraite paisible et dorée à des anciens présidents de pays aux ressources limitées. Selon l'auteur, même si le principe du statut d'anciens chefs d'Etat peut être admis, il faut « *réfléchir non seulement sur le cercle des bénéficiaires mais aussi sur le contenu des droits et avantages à accorder* » pour

l'aménagement des dispositifs en question recueille au préalable le consensus au sein des acteurs politiques pour éviter des remises en cause ultérieures. Si le consensus est au rendez-vous, d'excellents textes peuvent être pris à l'instar de celui de la Tunisie¹¹⁷, du Togo ou du Sénégal par exemple. En substance, la loi tunisienne prévoit que les anciens chefs d'Etat bénéficient des « *mêmes avantages matériels et sécuritaires qu'un président en exercice* »¹¹⁸. En outre, ils continueront d'être protégés par la même immunité juridictionnelle en ce qui concerne les actes accomplis dans le cadre de leur fonction. Au Sénégal, c'est la loi n° 81-01 du 29 janvier 1981 qui fixe les avantages et privilèges des anciens Présidents de la République. S'agissant du Togo, aux termes de la Constitution de 1992 révisée en 2002, les anciens présidents de la République, les anciens présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat et les anciens membres du gouvernement ainsi que les anciens députés et sénateurs, bénéficient d'un statut dont la mise en œuvre est réglée par loi organique¹¹⁹. Les lois organiques n°2007-13 du 19 juin 2007 et n°2007-14 du 19 juin 2007 relatifs respectivement aux anciens présidents de l'Assemblée nationale et du sénat et aux anciens députés et sénateurs s'inscrivent dans ce sens.

La Constitution ghanéenne de 1992 a également mis en place un dispositif non moins intéressant. En effet, l'article 68.4 de cette constitution indique qu' : « *en quittant sa fonction, le Président devra recevoir une prime en plus de sa pension, équivalent à son salaire ainsi que d'autres indemnités et équipements, avalisées par le Parlement, conformément à la clause de cet article* ». Mieux, de tels avantages financiers non seulement ne sont soumis à aucune taxation mais aussi resteront au bénéfice de l'ex-président durant toute sa vie¹²⁰.

éviter que ces dispositifs statuts n'apparaissent pas comme des primes à l'impunité en Afrique (Voir BOLLE (S.), *Aux anciens président, la nation reconnaissante...* », in <http://la-constitution-en-afrique.org>, p.2.

¹¹⁷ Selon Jeune Afrique l'Intelligent, en Tunisie, une loi relative au statut des anciens chefs de l'Etat a été approuvée par la chambre des députés le 26 septembre 2005 et promulguée le 30 septembre 2005, (cf. JA l'intelligent, n°2337, p.43).

¹¹⁸ Pour plus de détails, voir WANDJI (J.F.K.), « Les zones d'ombre du constitutionnalisme en Afrique », in *Politeia, Bordeaux, n°12, 2007, pp.435-474.*

¹¹⁹ Voir les articles 75,76, 52 et 54 de la Constitution togolaise.

¹²⁰ Voir BOLLE (S.), « Aux anciens présidents, la nation reconnaissante », consulté sur www.la-constitution-en-afrique.org, 2009.

Si la nation n'aménage pas une vie après le pouvoir, l'alternance démocratique risque d'être lourdement hypothéquée car le Président en exercice pourrait succomber à la tentation de faire changer préventivement les règles du jeu pour se maintenir au sommet de l'Etat. Et le Président battu pourrait ourdir quelque complot contre son successeur, pour effacer l'humiliation de la défaite et/ou se prémunir contre d'éventuelles poursuites judiciaires vexatoires. Compte tenu de l'importance de ces mécanismes pour la démocratie, des voix s'élèvent pour reconnaître la nécessité d'un statut panafricain pour les anciens chefs de l'Etat. Ce statut qui serait inscrit dans chaque constitution pourrait être assorti de conditions. Dans un article paru dans l'hebdomadaire Jeune Afrique du 2 février 2010, François SOUDAN suggère que pour qu'un chef d'Etat bénéficie de ce statut, il puisse souscrire aux conditions suivantes : respecter les dispositions constitutionnelles de limitation de mandat électif, avoir accédé au pouvoir par les urnes et l'avoir exercé sans violation des droits de l'homme, s'engager à ne pas se comporter en opposant au nouvel arrivant¹²¹.

L'institution d'un prix, depuis 2007, pour récompenser les anciens chefs d'Etats ayant fait preuve de bonne gouvernance durant leur mandat est aussi de nature à faciliter le transfert pacifique du pouvoir en Afrique¹²². Au-delà de ces initiatives louables, des réflexions doivent être engagées pour continuer à encourager l'élite africaine à abandonner démocratiquement leurs fonctions aux termes de leur mandat pour mener une autre vie en toute quiétude. Il s'agit de prendre dans ce sens, tous les domaines de la vie sociale et pas seulement la présidence et d'intégrer la dimension de l'après-fonction. Mais, pour véritablement favoriser l'enracinement des bonnes pratiques l'Afrique doit prendre le temps de renforcer ses institutions étatiques. L'institutionnalisation de l'Etat est le facteur qui permet de stabiliser les institutions, d'assurer le respect des normes fondamentales et de tous les instruments juridiques adoptés pour lutter

¹²¹ SOUDAN (F.), Y a-t-il une vie après le pouvoir ?, in <https://www.jeuneafrique.com/198623/politique/y-a-t-il-une-vie-aprs-le-pouvoir>, 02 février 2010.

¹²² L'Index Mo Ibrahim de la Bonne gouvernance publié tous les deux ans est un outil important pour connaître la qualité de la gouvernance en Afrique. Il s'agit d'un travail indépendant qui aide à évaluer le parcours démocratique sur le continent. Le Prix Mo Ibrahim pour la bonne gouvernance récompense un chef d'Etat qui a quitté le pouvoir les trois dernières années et qui a fait preuve de bonnes pratiques démocratiques. Parmi les présidents ayant été les lauréats de ce prix Mo Ibrahim, on peut citer le Président du Mozambique Joachim CHISSANO (prix obtenu en 2007), le président du Botswana Festus MOGAE (obtenu en 2008), le président du Cap-Vert, Pédro PIRES (obtenu en 2011), le président de la Namibie, Hifiképunyé POHANDA (en 2014) et la présidente du Libéria, Ellen Jonhson SEARLEF (en 2017).

contre les changements inconstitutionnels de gouvernement ainsi que le respect des principes relatifs aux élections et à la démocratie¹²³.

Section II : L'implication de la société civile dans la réalisation de l'alternance démocratique

En Afrique comme ailleurs, l'émergence d'une société civile dynamique constitue un atout majeur pour les démocraties naissantes. En effet, elle est indispensable pour créer un environnement dans lequel les citoyens sont informés de leurs droits tout en prenant les dispositions pour les défendre. Comme l'ont montré les expériences d'alternance survenues dans certains pays, sans des citoyens organisés et actifs (paragraphe I) et une presse libre et agissante (paragraphe II), de tels avènements seraient impossibles.

Paragraphe I : L'existence d'une société civile dynamique

L'ancrage du processus démocratique dans un Etat ne peut se faire sans une contribution réelle de la population. Aujourd'hui, dans les nations démocratiques et celles en voie de démocratisation, c'est une entreprise difficile voire impossible que de vouloir gouverner sans tenir compte de la voix du peuple. Une participation active des citoyens à la vie politique aide à mieux asseoir les bases de la démocratie dans les différents Etats du continent africain. C'est pourquoi, la présence d'un niveau appréciable de civisme politique (B) comme ce fut le cas par exemple au Sénégal et au Cap-Vert sont des dynamiques qui ont guidé ces pays à réussir leur transition vers la démocratie. Mais c'est particulièrement l'engouement des citoyens de ces pays pour les élections et l'exercice effectif de leur rôle de veille qui en ont été les marqueurs les plus visibles (A).

A- La participation électorale du citoyen

Dans la démocratie représentative, la participation aux élections est la forme la plus naturelle de la participation politique. Une forte participation électorale est un gage de bon fonctionnement des institutions. Elle conforte la légitimité des élus et traduit la confiance des citoyens dans le processus électoral. La participation politique peut s'exprimer et s'accomplir à travers une pluralité de comportements que l'on peut distinguer selon les formes que chacun

¹²³ Pour plus de détails, voir PERROT (S.), « Y a-t-il une vie après le pouvoir ? Le devenir des anciens chefs d'Etats africains », travaux et documents du CEAN, n°51-52, 1996.

requiert, depuis l'expression d'un intérêt minimum pour la politique jusqu'à la grève, en passant par la manifestation, la pétition, l'association¹²⁴, etc. Parmi les différentes formes de participation politique, la participation électorale est l'une des plus importantes¹²⁵. Le degré de participation électorale des citoyens est le premier paramètre d'appréciation de l'intérêt que les citoyens portent à la vie politique. La mesure de la participation électorale comporte donc deux volets que sont l'inscription et l'abstention. D'un côté, tous les citoyens ne sont pas inscrits sur les listes électorales. De l'autre, les abstentionnistes sont effectivement inscrits mais ils ne se sont pas déplacés le jour du scrutin.

Aujourd'hui, le débat sur la participation électorale en Afrique se pose de moins en moins en termes de niveau que de qualité. Les populations africaines s'intéressent de plus en plus à la chose électorale car elles ont pris conscience de l'utilité de l'acte de vote. Et les élections aussi se tiennent de manière assez régulière. A titre d'illustration, les dernières élections présidentielles donnent des taux de participation qui traduisent la routinisation du vote en Afrique¹²⁶ (93,5% de taux de participation au Rwanda, 80% au Ghana et 73% en Afrique du Sud). Il s'agit donc d'un regain d'intérêt pour la politique en général et pour les processus électoraux en particulier. Ce qui montre aussi que les élections sont devenues un pertinent objet d'étude pour reprendre l'expression de Céline THIRIOT¹²⁷. Mais, cet engouement pour les élections n'a pas pour le moment conduit à d'importants changements du personnel politique, à des alternances démocratiques au pouvoir pour diverses raisons, dont les principales demeurent le manque de sincérité et de transparence dans le jeu politique.

Il y a un problème au niveau de la qualité de la participation électorale lorsque le vote ne repose pas sur des mobiles objectifs notamment sur des programmes proposés par les candidats mais plutôt sur la satisfaction d'intérêts personnels et immédiats. Dans ce cas, l'électeur accorde sa voix au candidat non pas par conviction mais par souci de la satisfaction immédiate d'un intérêt personnel. Cela peut se justifier soit par la corruption voire le manque

¹²⁴ PERRINEAUD (P.) et REYNIE (D.) (sous dir.), *Dictionnaire de vote*, PUF, P.724

¹²⁵ La participation électorale présente trois caractéristiques fortes : en premier lieu, elle est individuelle, ensuite elle se caractérise par la régularité de sa répétition et enfin par le fait qu'elle a force de droit (Dictionnaire de vote, op.cit.p.274).

¹²⁶ Selon Eugène Le YOTA NGARTEBAYE, il y a eu 205 élections dans 47 pays en Afrique entre 1999 et 2010 (Cf. la thèse de l'intéressé : *Le contentieux électorale et la consolidation démocratique en Afrique francophone : trajectoire comparative du Bénin et du Tchad*, Thèse de doctorat, Université Jean-Moulin Lyon III, 2014).

¹²⁷ THIRIOT (C.), « Les élections, un objet scientifique pertinent », in *Afrique contemporaine*, n°239

de transparence dans le jeu politique, soit par la prégnance de l'ethnicité¹²⁸ dans la conquête du pouvoir.

Ainsi, l'on aboutit au constat de l'indifférence des partis politiques et de leurs dirigeants face aux préoccupations populaires réelles, parce que chacun sait que le programme politique est un élément insignifiant dans l'orientation du vote des électeurs. Au regard de ce problème de la qualité de la participation électorale qui est défavorable au bon déroulement du processus démocratique dans de nombreux Etats en Afrique de l'Ouest, un minimum de recul s'impose aux acteurs du jeu politique.

Lorsqu'on compare les taux de participation électorale avec la taille de la population nationale, il reste notoirement faible, Au Burkina Faso, environ trois millions seulement d'électeurs étaient inscrits sur une population nationale qui en compte plus de dix-sept millions sur le territoire national sans tenir compte de la diaspora qui est restée à l'écart de la consultation. Comme le souligne Salif YONABA¹²⁹, une telle situation est de nature à mettre en doute la légitimité du personnel politique désigné. C'est donc une des équations à résoudre si l'on veut convaincre ceux qui sont sceptiques vis-à-vis des processus démocratiques africains qu'il y a une véritable prise de conscience et une certaine maturité des peuples par rapport aux enjeux électoraux. Autrement dit, l'alternance démocratique au pouvoir tant espérée comme le signe d'un progrès démocratique, resterait une pure illusion. C'est pourquoi, les acteurs du jeu politique doivent davantage œuvrer dans le sens de l'émergence d'un civisme politique.

B- L'existence d'un civisme politique

Il est évident que l'alternance démocratique au pouvoir suppose l'existence d'un Etat de droit avec des élections concurrentielles, de mécanismes efficaces de séparation des pouvoirs, une opposition politique forte et crédible, etc. A ces conditions s'ajoute un autre facteur : la

¹²⁸ L'enjeu de pouvoir que représentent les identités ethniques est un aspect important, complexe et controversé de la compétition politique partisane dans les États de l'Afrique de l'Ouest. Parce que dans ces États, des partis politiques se sont formés, existent et agissent parfois selon les affinités ethniques. En matière électorale, l'ethnicisme partisan se manifeste par le vote ethnique. Ainsi, très souvent chaque chef de parti fait le plein de voix au niveau de son ethnie, au plus dans sa région d'origine.

¹²⁹ YONABA (S.), *Sur les institutions politiques et juridiques du Burkina Faso : réflexions à partir de quelques thématiques*, 2016, Coll. Recueil de publications de l'UFR/SJP, p.207.

culture civique et démocratique. Ce dernier a été pour beaucoup dans la réalisation de l'alternance démocratique dans les pays qui en ont fait l'expérience en Afrique.

La base juridique et constitutionnelle de l'engagement du citoyen réside dans les dispositions de l'article 12 de la loi constitutionnelle n°072-2015/CNT du 05 novembre 2015 au Burkina Faso. Aux termes de cette disposition, « *tous les burkinabè sans distinction aucune, ont le droit de participer à la gestion des affaires de l'Etat et de la société. A ce titre, ils sont électeurs et éligibles dans des conditions prévues par la loi* ». Il en est de même à l'article 8 de la Constitution sénégalaise et à l'article 6 de la Constitution béninoise¹³⁰. En effet, ces alternances se sont réalisées grâce à l'existence de conditions minimales parmi lesquelles l'adhésion des acteurs aux règles de civisme constitutionnel et démocratique. Lorsqu'on fait un retour en arrière, on constate que la monocratie en Afrique trouvait sa source justement dans l'absence du pluralisme politique. C'était en effet des partis uniques avec des élections sans choix¹³¹ c'est-à-dire qui se traduisaient par la rééligibilité à l'infini du même président de la république. Les élections étaient juste un rituel. Aujourd'hui, la possibilité est donnée aux peuples dont la conscience civique et politique est désormais élevée, de choisir réellement leurs gouvernants et de les sanctionner, au moyen de l'urne.

Le constituant burkinabè, sénégalais ou béninois a fait un pas dans ce sens en limitant dans le temps l'exercice du pouvoir exécutif. Dans ces pays, un président est élu pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois. Quelle que soit sa popularité, il ne peut exercer le pouvoir au-delà de dix (10) ans. Ainsi, le principe de l'inamovibilité du chef de l'Etat qui a caractérisé les monocraties africaines des années de l'indépendance est battu en brèche. C'est dans cette voie que doivent s'engager les réflexions sur l'enracinement de la démocratie en Afrique.

¹³⁰ Aux termes de l'article 8 de la Constitution sénégalaise du 05 avril 016 « *La république du Sénégal garantit à tous les citoyens les libertés individuelles fondamentales, les droits économiques et sociaux ainsi que les droits collectifs. (...)* ». S'agissant de l'article 6 de la Constitution béninoise, il est libellé comme suit : « *Le suffrage est universel, égal et secret. Sont électeurs dans les conditions déterminées par la loi, tous les nationaux béninois des deux sexes, âgés de dix-huit ans révolus et jouissant de leurs droits civils et politiques* ».

En outre, il n'est un secret pour personne que le pouvoir politique en Afrique repose sur une base qui est essentiellement citadine. Le pouvoir est exercé par les élites occidentalisées, à telle enseigne qu'on observe un divorce entre les détenteurs du pouvoir politique et le reste de la population. Il y a donc une sorte de cohabitation entre un pouvoir moderne qui est acquis et géré par une minorité de la société et la grande majorité de la population encore attachée à certaines structures de la chefferie traditionnelle, à une conception différente du pouvoir. Ainsi, en ce qui concerne l'administration territoriale, certains Etats ont essayé d'impliquer les chefferies traditionnelles dans la gestion des affaires locales. Les pouvoirs constituants ont pu faire preuve d'imagination pour ne pas provoquer une rupture entre la société moderne et la société traditionnelle ou exacerber ce qu'on pourrait qualifier de « *conflits de légitimité* »¹³². Certains auteurs ont décrit la coexistence au niveau local de plusieurs formes de pouvoir qui revendiquent des légitimités concurrentes¹³³. Ainsi, à côté du pouvoir électif moderne légitimé par l'élection, il y a le pouvoir local traditionnel ou religieux. Les détenteurs de ce pouvoir ont acquis une légitimité sociale au sein de la population. Il en est de même pour les organisations non gouvernementales et les associations évoluant au niveau local qui offrent des services de base aux populations. Une bonne pratique du civisme politique permettrait d'intégrer toutes les légitimités non électorales dans la gestion des affaires locales ou dans les institutions locales telles que les conseils municipaux ou régionaux afin qu'elles deviennent des parties prenantes.

Toujours dans la dynamique de la diffusion du pouvoir politique, certains opposants politiques sont acceptés dans des gouvernements de large ouverture ou d'union nationale. Comme le relève le Pr Théodore HOLO, le gouvernement de large union nationale « *peut se justifier en période de crise, lorsqu'il est nécessaire de préserver le consensus national, lorsque la nation est confrontée à des défis majeurs mettant en jeu sa propre existence, mais un gouvernement d'union nationale en période normale aboutit forcément à la négation de la démocratie fondée sur la cohabitation nécessaire, sur l'existence utile d'une majorité et d'une opposition proposant à la société des visions différentes de l'organisation de la gestion des*

¹³² La démocratie électorale présente en Afrique des insuffisances liées au fait qu'elle ne prend pas en compte toutes les forces sociales qui sont constituées notamment des autorités coutumières et religieuses ainsi que les organisations non gouvernementales et les associations évoluant au niveau local.

¹³³ DE SARDAN (J-P. O.), Pouvoirs locaux, gouvernance et décentralisation en Afrique, consulté sur <https://www.tamdaoconf.com/.../TAM-DAO-2007-FR-SP5-Olivier.de.sardan.pdf>.

affaires et donnant la possibilité d'un choix réel au peuple à travers l'appréciation objective qu'il peut faire de ses projets alternatifs »¹³⁴. La diffusion du pouvoir à la base est donc une nécessité car en permettant l'implication de toute la société, il est possible d'éviter les méfaits nés du monopole du pouvoir politique par les élites bureaucratiques. Ce qui épargnera aux sociétés, les frustrations qui projettent dans le champ politique les violences qui n'auraient jamais dû entrer dans le jeu politique. Les pays qui réalisent aujourd'hui des alternances sans rupture en Afrique sont ceux qui ont compris que la seule lettre de la Constitution n'est pas suffisante et qu'il faut aller vers la culture du civisme et de la démocratie à la base.

Paragraphe II : L'existence d'une presse libre et indépendante

En Afrique, certaines considérations sociologiques liées au taux encore élevé d'analphabétisme, l'absence d'instruments fiables de mesure de l'opinion publique comme les sondages sont certes des obstacles à l'émergence de l'opinion publique. Cependant, l'on peut remarquer l'existence dans les constitutions des Etats de dispositifs normatifs favorables à l'expression de cette opinion publique. Il s'agira ici de montrer que l'existence d'une presse libre et indépendante contribue à la promotion des libertés d'expression, ce qui favorise la formation d'une opinion publique dynamique au Burkina Faso (A). Dialectiquement, le dynamisme et la qualité de la presse sont aussi déterminés en partie par cette opinion publique (B).

A - Une opinion publique avertie

Il est admis que l'Afrique connaît aujourd'hui une libération de la parole grâce au renouveau démocratique, libération accentuée par une profusion des titres des journaux. Cette situation a contribué à la formation d'une opinion publique qui certes, n'est pas un contre-pouvoir¹³⁵ au sens scientifique mais ne contribue pas moins au contrôle citoyen de l'action publique. Considérée comme le moteur de la démocratie libérale, l'opinion publique n'est pas un

¹³⁴ HOLO (Th.), « Quel avenir pour la démocratie en Afrique », in *Actes du colloque international sur le thème « Processus démocratique en Afrique : impacts et perspectives »* in Cotonou 11-14 avril 1994, édition Pierre SALMON, p.119.

¹³⁵ Voir HOURQUEBIE (F.), « Le contre-pouvoir , enfin connu : pour une analyse de la démocratie constitutionnelle en terme de contre-pouvoirs », *Mélanges en l'honneur de Slobodan MILACIC, Démocratie et Liberté : tension, dialogue, confrontation*, 2008, p.114.

phénomène nouveau. Le concept remonte au XVIII^e siècle et se définit comme « *l'agrégation de l'ensemble des attitudes individuelles, des jugements et des convictions de la majorité de la population adulte d'une société donnée* »¹³⁶. Pour Jean-Marie DENQUIN, l'opinion publique est un phénomène social, collectif, porté par le groupe en tant que distinct des individus. Elle ne se réduit pas à la somme des opinions individuelles mais est le fruit d'un processus d'élaboration et de cristallisation. Spontanée, elle peut néanmoins s'avérer sensible à diverses manipulations¹³⁷.

Depuis les années 1990, les Etats africains se sont engagés à faire évoluer la situation des libertés en adhérant et/ou en ratifiant les instruments juridiques internationaux, régionaux et nationaux relatifs aux libertés d'expression, d'opinion et des médias. Parmi la panoplie des instruments internationaux, l'on peut retenir :

- la Charte de l'Organisation des Nations unies qui proclame la foi des peuples dans les droits fondamentaux ;
- la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 qui proclame la liberté d'expression (article 19) et le droit de prendre part à la gestion des affaires politiques de son pays (article 20) ;
- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966 et les protocoles facultatifs s'y rapportant qui disposent que tout citoyen...a le droit et la possibilité de participer directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis, à la direction des affaires publiques de son pays.

A l'échelle régionale, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981, ratifiée par tous les Etats africains insiste également sur ce droit de tous les citoyens à participer à la direction des affaires de leurs pays de manière directe ou indirecte.

Au plan national, les Etats ont mis en place des législations censées traduire leur volonté de promouvoir la liberté d'opinion et d'expression ainsi que celle des médias. L'on peut rappeler les dispositions des chartes fondamentales relatives aux libertés publiques et aux droits politiques et sociaux : l'article 8 de la Constitution sénégalaise du 5 avril 2016¹³⁸, qui dispose que « *la République du Sénégal garantit à tous les citoyens les libertés individuelles*

¹³⁶ Extrait d'un article de Wikipédia sur l'encyclopédie libre (<http://fr.wikipedia.org/>).

¹³⁷ Voir DENQUIN (J.- M.), « Volonté générale, opinion publique, représentation », in *Jus Politicum*, n°10, <http://www.juspoliticum/article/volonte-generale-opinion-publique-representation-726.html>

¹³⁸ Cf. Journal officiel de la république du Sénégal, numéro spécial 6926 du 7 avril 2016, p.3

fondamentales, les droits économiques et sociaux ainsi que les droits collectifs » ; de même on peut rappeler l'article 23 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 qui stipule que « *Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion et d'expression dans le respect de l'ordre public établi par la loi et les règlements...* ». Ces instruments participent ainsi de la dynamique globale du renforcement du civisme démocratique. Il en est de même de l'article 8 de la Constitution burkinabè n°072-2015/CNT du 05 novembre 2015 au terme duquel « *les libertés d'opinion, de presse et le droit à l'information sont garantis* ».

Mais si ces dispositifs contribuent fortement au renforcement de la culture démocratique et à la formation de l'opinion publique, il n'en demeure pas moins que des faiblesses persistent du point de vue de leur mise en œuvre. Ces insuffisances peuvent s'expliquer non seulement par la prégnance encore forte aujourd'hui de la culture politique « *parochiale* »¹³⁹ mais aussi par le fait que les pouvoirs en place utilisent les importants moyens dont ils disposent pour leur propagande politique¹⁴⁰. Pourtant, à travers l'expérience des grandes nations démocratiques, il apparaît clairement que sans l'existence d'une masse critique de citoyens incarnés par une opinion publique avertie voire forte, l'enracinement de la démocratie reste compromis. En outre, l'absence d'une opinion publique capable d'arbitrer le jeu politique peut favoriser le détournement par les dirigeants à leur profit exclusif, des opportunités et des avantages qu'offre la démocratie pluraliste, au détriment de la majorité des citoyens qui se trouve alors réduite le plus souvent au rôle de simples clients politiquement taillables et corvéables à merci¹⁴¹.

Les dispositions normatives en matière de libertés d'opinion et d'expression évoquées plus haut peuvent donc jouer un rôle véritablement incitatif à la formation de l'opinion publique. Mais il ne peut en être ainsi que si les citoyens ont un intérêt marqué pour la chose politique et font de la participation citoyenne un devoir. Malheureusement, lors des élections ou à l'occasion de certaines manifestations citoyennes, on peut observer que ces concepts de liberté sont l'objet d'application quelque fois malaisée. A titre d'illustration, on enregistre de

¹³⁹ A l'origine, les individus avaient des représentations du pouvoir politique qui sont restreintes à l'horizon limité leur village, de leur clan ou de leur tribu.

¹⁴⁰ Notamment les médias qui emploient une vaste gamme de techniques publicitaires pour diffuser les messages des dirigeants et faire changer d'idée les personnes auxquelles ils s'adressent.

¹⁴¹ GUEYE (S.P.), *Du bon usage de la démocratie en Afrique*, op.cit.pp.23-24.

manière quasi permanente une baisse de la participation électorale des citoyens. L'intérêt pour la chose politique devient de plus en plus évanescant chez les couches jeunes alors que d'ordinaire, ce sont elles qui devraient constituer l'épine dorsale du combat pour les idées novatrices et la mise en œuvre des politiques publiques innovantes.

Au Burkina Faso, l'observation des niveaux de participation aux consultations électorales révèle le faible intérêt pour la chose politique. A titre d'illustration, les inscriptions sur les listes électorales sont prises comme un indicateur pour mesurer cet intérêt. Aux scrutins présidentiels et législatifs couplés de 2016, on a eu une participation qui, pour être acceptable par rapport aux scrutins antérieurs, n'en reste pas moins décevante avec environ 60 % d'électeurs inscrits. S'agissant d'un scrutin intervenu dans une période post insurrectionnelle, on se serait attendu à une mobilisation plutôt massive. Ce qui aurait été une preuve de la prise de conscience du peuple et une claire expression de sa volonté de changement.

La qualité du dispositif normatif et institutionnel à travers lequel se manifeste l'engagement citoyen a un impact sur la capacité de l'opinion publique à assurer sa fonction de veille et d'alerte. En effet, l'instabilité du dispositif qui se constate à travers les révisions fréquentes, souvent pour des visées électoralistes, peut constituer un obstacle au libre choix des électeurs et porter préjudice au fonctionnement du système démocratique. Cette situation peut être observée à l'approche des consultations électorales pour le choix des gouvernants. On peut rappeler à titre d'exemple la modification unilatérale de la loi n°14-2001/AN du 03 juillet 2001 par la loi n°13/2004 du 27 avril 2004 et consistant à faire de la province, la circonscription électorale en lieu et place de la région. Ce genre de modifications que des observateurs qualifient de stratégies électoralistes¹⁴², constitue des sources de désenchantement pour les citoyens qui pensent que les hommes politiques manquent de crédibilité ou ne sont mus que par la défense de leurs intérêts personnels¹⁴³.

Outre ces facteurs qui peuvent être défavorables à la participation citoyenne, le contexte de « *légitimisme électoral* » dans lequel se trouvent encore nombre d'africains n'est pas de

¹⁴² Voir SAIDOU (A.K.), « Modes d'alternance et démocratisation en Afrique », afrlex.u-bordeaux4.fr/modes-d-alternances-et-html.

¹⁴³ Voir sur ce point VOGNA (J-P.), La participation électorale au Burkina Faso, *Mémoire du cycle A, Ecole nationale d'administration et de la magistrature, 2010.*

nature à encourager la formation d'une opinion publique. Comme on le sait, l'élection en Afrique, sous sa forme actuelle, procède de la légitimation de l'élite dirigeante qui s'appuie la plupart du temps sur des réseaux de notables traditionnels ou de chefs religieux pour la mobilisation des électeurs. Le recours à ces procédés trouve sa source dans l'attachement des africains aux valeurs traditionnelles et religieuses qui fait que suivre les injonctions ou consignes de vote d'un chef répond aux exigences d'un devoir ancestral ou religieux ou à des exigences de solidarité identitaires comme le relève Philippe BRAUD¹⁴⁴.

Mais de plus en plus, l'encadrement normatif actuel dont bénéficie l'exercice des libertés et l'animation de la vie politique dans les Etats africains est de nature à faire des peuples concernés des êtres intellectuellement autonomes, capables d'apprécier par eux-mêmes les événements politiques. Il est également la condition de l'émergence d'une opinion publique alerte qui constituera un des adjuvants pour la démocratie électorale et donc pour l'alternance démocratique. Et dans l'hypothèse où l'alternance ne se réaliserait pas, cette opinion publique informée et formée pourrait être son ombre en vue de suivre en tout temps et en tout lieu son incrustation dans les comportements politiques des acteurs du jeu politique en Afrique en général et en Afrique francophone en particulier.

L'insurrection populaire d'octobre 2014 au Burkina Faso tout comme les mobilisations sociales dans les pays arabes en 2011 contre les systèmes autoritaires sont des exemples de manifestation de l'existence d'une opinion publique avertie en Afrique. En effet, des mécanismes comme la désobéissance civile, le droit de pétition, la résistance à l'oppression, l'insurrection, etc. sont susceptibles d'être utilisés par le peuple pour la protection de la Constitution et pour servir de rempart contre les violations ou révisions frauduleuses de celle-ci. S'agissant particulièrement du cas burkinabè, on peut rappeler que la Constitution du 11 juin 1991 reconnaît aux citoyens un droit de résistance¹⁴⁵ comme contrepartie nécessaire pour une défense de la Constitution en tant qu'elle est originairement fondatrice de toute légitimité. Mais curieusement dans la logique du constituant de la quatrième République burkinabè, le droit de résistance qui prend la forme d'une défense de la Constitution se résume à s'opposer à tout coup d'Etat. Si la garantie des droits fondamentaux reste l'un des piliers essentiels de

¹⁴⁴ BRAUD (Ph.), *Sociologie politique*, LGDJ, 9^e édition, 2008.

¹⁴⁵ Aux termes de l'article 167 de la Constitution burkinabè, « *La source de toute légitimité découle de la présente Constitution. Tout pouvoir qui ne tire pas sa source de cette Constitution, notamment celui issu d'un coup d'Etat ou d'un putsch est illégal. Dans ce cas, le droit à la désobéissance civile est reconnu à tous les citoyens* ».

l'Etat de droit, au Burkina Faso, l'on est bien perplexe de constater l'extrême fragilité de ces droits.

L'on ne peut manquer aussi de saluer l'avènement de l'insurrection populaire dont le déclenchement a pris appui sur les dispositions constitutionnelles prévoyant la désobéissance civile. En principe, ce genre de dispositions ne peut être effectif et efficace que dans un pays qui a atteint un niveau de développement politique dans lequel les citoyens sont systématiquement hostiles à toute violation de la légalité constitutionnelle. Or, le Burkina Faso à l'instar des autres pays africains francophones demeure un pays à développement politique encore embryonnaire et dont la vie politique est animée par une minorité active à comportement politique majoritaire pour reprendre l'expression de Laurent BADO¹⁴⁶. Le peuple demeure marginalisé dans le jeu politique car les mécanismes prévus pour son implication ne fonctionnent pas¹⁴⁷. En tout cas, il est permis de se demander avec D.A. MINDAOUDOU si le droit de résistance dans les constitutions africaines n'est pas en réalité un droit illusoire à vocation décorative¹⁴⁸.

Par contre, dans les pays où les processus d'alternance ont été mis en œuvre, l'implication des groupes de pression a été décisive. On peut, à ce sujet et avec bonheur rappeler l'intervention du collectif « *Y en a marre* », créé en janvier 2011 au Sénégal avec pour objectif le respect du processus démocratique par les acteurs politiques et notamment ceux de la majorité d'Abdoulaye WADE, et qui se voulait le représentant de l'ensemble du peuple sénégalais et pas essentiellement celui des opposants¹⁴⁹. Outre le cas sénégalais, on peut retenir l'exemple des regroupements d'organisations de la société civile béninoise qui ont été à l'avant-garde de la prévention de la manipulation frauduleuse de la Constitution béninoise suite aux intentions prêtées au président KEREKOU de vouloir modifier la Constitution pour

¹⁴⁶ BADO (L.), Démocratie, droits de l'homme en Afrique et au Burkina Faso, in « *Burkina, cent ans d'histoire (1895-1995)* », Paris, Karthala, p.325.

¹⁴⁷ Voir SOMA (A), *La Constitution du Burkina Faso : l'espérance d'une démocratie intègre*, les éditions Maison du droit, 32^e édition, 2014, p.95.

¹⁴⁸ MINDAOUDOU (D.A.), « Le droit de résistance dans les constitutions africaines : un droit illusoire à vocation décorative ? » dans *African Journal of International and Comparative Law*, pp.417-725,1995.

¹⁴⁹ Pour aller plus loin sur le sujet, lire l'article de Fatimata LY/FALL, « Le nouveau contre-pouvoir au Sénégal : quand le Hip Hop transforme le regard sur la participation citoyenne », in *Actes des 3^{ème} journées doctorales sur la participation et la démocratie participative au Sénégal*, Bordeaux, 22-23 novembre 2013, 19 p.

briguer un mandat supplémentaire à l'issue de son dernier mandat en 2006¹⁵⁰. Au Mali, les organisations de la société civile initièrent également des actions similaires de contestation contre les pratiques d'instrumentalisation des règles constitutionnelles.

Comme on le voit, certaines organisations du tiers pouvoir se positionnent dans les Etats, comme des acteurs crédibles de défense des valeurs constitutionnelles et contribuent donc à créer les conditions de l'alternance démocratique. Tout comme l'opinion publique, la presse qui en constitue d'ailleurs le relais, a joué et continue de jouer un rôle non négligeable dans le renforcement de la démocratie en Afrique.

B- Une presse active et citoyenne

L'importance de la presse dans la vie politique d'un Etat n'est plus à démontrer et cela peut s'apprécier à travers cette boutade selon laquelle : « *Le chirurgien qui se trompe peut tuer son patient, une seule personne, mais un journaliste qui se trompe peut tuer une nation, un pays, tout un peuple* ». Cette phrase traduit toute l'importance du rôle de la presse dans un pays. Elle permet la formation d'une conscience collective, l'émergence d'un espace public à l'échelle d'un pays. La diffusion de l'information conduit à relier des individus séparés par une distance géographique mais aussi des différences sociales, culturelles ou idéologiques. Elle s'avère donc une voie nécessaire à l'édification de la communauté politique.

Lors des transitions démocratiques, la presse a joué un rôle important dans nombre de pays en tant qu'outil de rétablissement de la démocratie. En aidant à ramener les décisions des institutions au niveau des citoyens moyens, elle permet en retour aux citoyens d'exprimer leurs opinions sur elles. Il se développe un regard critique sur les institutions qui les pousse à se corriger. Cela ne s'est pas fait sans entraves. En effet, la presse a fait et continue de faire par endroit les frais de la répression systématique de régimes vieillissants et de dirigeants qui s'accrochent au pouvoir. Pourtant, il est reconnu que la bonne santé de la presse et son pluralisme témoignent d'une société saine où l'information, plus facilement accessible, favorise la construction d'une meilleure conscience politique et sociale, donc d'une nouvelle citoyenneté. Selon Jean-François JULLIARD, responsable de l'information de Reporters sans frontières « *La presse est victime de l'immobilisme politique et de l'autoritarisme. Ces Chefs*

¹⁵⁰A travers la campagne « *Touche pas à ma Constitution* », ce regroupement a réussi à faire échec au projet supposé du président Mathieu KEREKOU tendant à la modification de la Constitution.

d'Etat, toujours plus intolérants envers la presse indépendante ou d'opposition, mettent tout en œuvre pour garder la mainmise sur l'information. Qu'ils utilisent la manière forte, comme au Zimbabwe, ou des procédés plus insidieux, comme au Gabon ou au Rwanda. Alors qu'ils ont déjà souffert, depuis le début des années 90, de l'obstination des journaux indépendants à prôner l'alternance démocratique, tous freinent des quatre fers, aujourd'hui, devant la libéralisation du secteur audiovisuel »¹⁵¹. Ainsi, la presse est soumise à de fortes pressions, de la part de leurs responsables ou des représentants du gouvernement. Cette situation fait que dans de nombreux pays africains, les radios et télévisions d'Etat se montrent particulièrement dociles et favorables aux dirigeants en place en période de campagne électorale à telle enseigne que la qualité biaisée de l'information compromet assez fortement les chances de réalisation de l'alternance démocratique.

De toute évidence, il ne saurait y avoir de démocratie sans liberté de la presse et réciproquement. L'expérience a souvent d'ailleurs prouvé que la liberté de la presse peut précéder la démocratie et servir de moteur à son avènement et à sa consolidation. Aujourd'hui en Afrique francophone l'on peut dire que la presse s'investit fortement dans le processus de démocratisation. Elle a ainsi joué un rôle essentiel dans la réalisation d'une alternance paisible et démocratique comme en mars 2000 au Sénégal. Les journaux et les radios ont déployé des moyens humains, matériels et financiers relativement importants pour couvrir de la manière la plus professionnelle et la plus exhaustive possible les activités des différents candidats¹⁵². Dans une Afrique où les médias contribuent le plus souvent à susciter les passions politiques, la réalisation de cette alternance apaisée dans laquelle la presse sénégalaise a joué un rôle essentiel en mobilisant l'opinion autour du processus électoral et en veillant à la transparence du scrutin, reste exemplaire.

De même dans des pays comme le Bénin, le Mali, le Ghana qui font figure de modèles en matière d'alternance démocratique en Afrique de l'Ouest, le constat est que l'explosion des médias, trop longtemps muselés, a favorisé le débat contradictoire et construit un contre-pouvoir face à l'information officielle. Cela est un signe du développement d'une véritable

¹⁵¹ Extrait de l'introduction Afrique-Rapport annuel 2003 «La liberté de la presse : une question de volonté politique », consultable sur www.rsf.org.

¹⁵² SIDIBE (D.), *Démocratie et alternance politique au Sénégal*, l'Harmattan, coll. Etudes africaines, 2006, 213p.

culture démocratique. Mais il convient de relativiser cette affirmation, surtout que dans certains pays les règles de civisme démocratique ne sont pas suffisamment promues.

CHAPITRE II : L'EXISTENCE DE MECANISMES JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELS DE PROMOTION DE L'ALTERNANCE

Une des particularités des constitutions du renouveau démocratique est qu'elles règlent l'alternance démocratique, pas seulement en prévoyant des élections concurrentielles à intervalles réguliers, mais de manière bien plus directe, en organisant le moment et la possibilité d'une vraie accession au pouvoir par l'opposition à savoir la limitation constitutionnelle du mandat de président de la République. À quelques exceptions près, la durée du mandat présidentiel n'excède plus cinq (5) ou sept (7) ans en Afrique, suivant une tendance générale. Au surplus, le nombre de mandats est limité à deux dans la plupart des constitutions, l'objectif étant d'éviter le retour à la personnalisation ou la patrimonialisation du pouvoir attentatoires à la démocratie. Après le rappel de quelques règles relatives à l'environnement de la compétition politique en Afrique (section I), il s'agira de mettre en relief celles régissant l'organisation de la compétition politique elle-même (section II).

Section I : Les dispositifs normatifs favorables à l'alternance démocratique

Le pluralisme politique, la liberté de la presse, l'indépendance de la magistrature, les élections libres, régulières et transparentes constituent, entre autres, des principes caractéristiques de la démocratie pluraliste. L'adoption des lois constitutionnelles, des chartes des partis politiques et des lois électorales ont consacré le triomphe de ces principes et du droit des partis politiques à concourir à leur expression¹⁵³. Dans cette section, il sera question de l'examen des principes et mécanismes juridiques qui sont autant de garanties de l'alternance démocratique aussi bien au niveau interne des Etats (paragraphe I) qu'à celui international (paragraphe II).

¹⁵³ Voir à titre d'exemple l'article 6 de la Constitution du Bénin, l'article 33 de la Constitution du Burkina Faso, l'article 27 de la Constitution du Mali.

Paragraphe I : Les mécanismes juridiques nationaux de promotion de l'alternance

Ces mécanismes seront examinés à travers les dispositions relatives à la limitation du nombre et de la durée des mandats présidentiels (A) et les dispositions portant sur les règles relatives au pluralisme et à la compétition politique (B).

A- Les dispositions relatives à la limitation de la durée et du nombre des mandats présidentiels

La consécration de la limitation des mandats présidentiels est essentielle pour la garantie de l'alternance démocratique en Afrique. En effet, sur ce continent, le pouvoir politique et son exercice constituent des sources de convoitises et de conflits. C'est la raison pour laquelle il faut nécessairement limiter le mandat de ceux qui l'exercent¹⁵⁴. L'intégration dans les constitutions, de règles explicites relatives à l'alternance démocratique est une pratique contemporaine généralisée. Avant les années 1990, seulement quelques-unes des constitutions adoptées après les indépendances en Afrique prévoyaient des mécanismes de limitation du nombre et de la durée de mandats présidentiels¹⁵⁵, à même de garantir la possibilité de changement à la tête de l'Etat. C'était d'ailleurs aussi le cas de la constitution française¹⁵⁶ qui a servi de modèle pour les premières constitutions dans la plupart des Etats francophones. Mais pour les constitutions de la génération de 1990, surtout lorsque ces dernières étaient adoptées à l'issue d'une conférence nationale, cette référence n'était pas suffisante pour

¹⁵⁴ La limitation des mandats présidentiels est d'origine américaine (Voir LOADA, (A.), La limitation des mandats présidentiels en Afrique

¹⁵⁵ Parmi les rares pays ayant institué la limitation figurent le Togo (constitution de mai 1963), le Sénégal (révision constitutionnelle du 26 février 1970), le Mali (constitution de 1974), et la Haute Volta actuelle Burkina Faso (constitutions de 1970 et 1977).

¹⁵⁶ En France, sous l'impulsion d'Alexis de Tocqueville, le constituant de la IIe République va consacrer en 1848 le principe de la non-réélection du président sortant. Quant à la IIIe République elle prendra le contre-pied de la IIe en consacrant le principe d'une réélection indéfinie et immédiate du président de la République. Par la suite le constituant de la IVe République va renouer avec le passé mais en limitant cette fois-ci le nombre de mandats présidentiels consécutifs. Sous la Ve République, le constituant supprime à nouveau la limitation des mandats présidentiels, en vue de renforcer la prééminence du -pouvoir présidentiel à laquelle était attaché le général de Gaulle. Dès lors, le président de la République devient indéfiniment et immédiatement rééligible.

entraîner une rupture avec le « *continuisme* » au sommet de l'Etat¹⁵⁷. D'ailleurs en réplique à la position des partisans de la continuité à la tête de l'Etat, les tenants de la limitation du nombre de mandats présidentiels pouvaient invoquer la sagesse selon laquelle « *la nature humaine est telle qu'on ne peut faire confiance à un homme qui a occupé longtemps, continûment un poste important de responsabilité* »¹⁵⁸. En plus, la constitution des Etats-Unis qui a été révisée après la mort de Franklin ROOSEVELT pour limiter à deux mandats, l'exercice de la fonction présidentielle conformément à une pratique inaugurée par le président américain Georges WASHINGTON¹⁵⁹ pouvait servir de justificatif, sans oublier les constitutions de certains Etats d'Amérique latine plus exigeantes encore, interdisant la réélection immédiate au terme d'un premier mandat¹⁶⁰.

Ces raisons, ajoutées au passé tumultueux de la plupart des Etats de l'Afrique noire, ont milité en faveur de l'insertion dans de nombreuses constitutions adoptées au début des années 1990, des clauses limitant le nombre et la durée des mandats présidentiels. Non seulement l'instauration des limites à l'exercice du pouvoir présidentiel est une des particularités du constitutionnalisme issu de la troisième vague de démocratisation (1) mais également elle

¹⁵⁷ CONAC (G.), « *quelques réflexions sur le nouveau constitutionnalisme africain* », disponible sur le site de l'OIF dans l'article relatif aux actes de la deuxième réunion préparatoire au symposium de Bamako : Bilan des pratiques de la démocratie et de l'Etat de droit (*mars 2000*), P. 1.

¹⁵⁸ Voir Mark P. PETRACCA cité par le Pr. Augustin LOADA dans l'article intitulé « *la limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone* », in *Revue électronique Afrilex*, n°03/2003.p.150, www.afrilex.u-bordeaux4.fr.

¹⁵⁹ Selon le Professeur Augustin LOADA, « *La décision du président Georges WASHINGTON de ne pas briguer un troisième mandat consécutif a établi un important précédent. Son exemple sera suivi par les présidents JEFFERSON, MADISON puis MONROE. Des présidents comme Ulysse GRANT, Théodore ROOSEVELT vont tenter en vain de briser cette coutume. C'est finalement le président Franklin D. ROOSEVELT qui réussit en 1940, à la faveur de la seconde guerre mondiale, à briser la coutume en se faisant élire pour un troisième puis pour un quatrième mandat en 1944 qu'il n'a pu achever, pour cause de décès. Cette remise en cause de la limitation du nombre de mandats présidentiels a suscité de vives critiques car elle était perçue dans certains milieux politiques comme une violation de l'esprit de la Constitution américaine. C'est donc sans surprise que l'on voyait adopter en 1951 le vingt-deuxième amendement de la Constitution des Etats-Unis relatif à la limitation du nombre de mandats présidentiels, sous la présidence de Harry TRUMAN* » (cf. la limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », in *Revue électronique Afrilex*, n°03/2003.p.150).

¹⁶⁰ Par exemple la Constitution du Mexique.

répond au souci d'assurer une vitalité au système démocratique mis en place et de matérialiser l'adhésion de ces Etats aux principes et au crédo de la démocratiques libérale (2).

I- La limitation constitutionnelle des mandats présidentiels en Afrique : une garantie de l'alternance démocratique au pouvoir

La limitation des mandats présidentiels constitue un des mécanismes phares du nouveau constitutionnalisme africain. On le sait bien, les constitutions en Afrique se caractérisent par l'importance des prérogatives octroyées au président de la république et la faiblesse des dispositions prévoyant l'engagement de sa responsabilité. Cette situation a sans doute influencé le constituant dans l'élaboration des clauses limitatives du nombre et de la durée des mandats présidentiels.

La limitation rend possible l'alternance démocratique c'est-à-dire le transfert du pouvoir de la majorité vers l'opposition à la suite d'une élection remportée par cette dernière. Dans le document qu'il a publié en 2009 sur la limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique, le Centre pour la Gouvernance Démocratique affirme que « *la limitation du nombre de mandats présidentiels a pour principal effet de favoriser la circulation des élites, y compris au sein du parti au pouvoir* »¹⁶¹. La limitation à deux du nombre de mandats que peut exercer un président est de nature en effet à favoriser le renouvellement de l'élite dirigeante et à permettre à d'autres citoyens compétents issus du parti au pouvoir ou des partis politiques de l'opposition d'accéder à la fonction présidentielle. Ce qui constitue un moyen de renforcement de la démocratie face à l'usure inévitable qui frappe tout homme qui reste trop longtemps au pouvoir.

Enfin, la limitation du nombre et de la durée des mandats présidentiels, au-delà du fait qu'elle permet d'assurer des successions plus ouvertes et pacifiques, corrige les dérives autoritaires et clientélistes. Il ne fait aucun doute que dans les pays où la règle de limitation des mandats est appliquée, la compétition électorale prend du relief dans la mesure où elle se déroule avec des candidats à armes égales. Le président sortant qui a tendance à utiliser les moyens de l'appareil d'Etat pour s'assurer une réélection automatique n'étant plus éligible, le vote des électeurs prend ici toute son importance et sa signification. Une importance qu'il convient

¹⁶¹ CGD, « la limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique : le cas du Burkina Faso », consultable sur www.cgd.igd.org, 2009.

cependant de relativiser dans la mesure où les présidents sortant se sont toujours arrangés pour qu'un candidat de paille vienne à leur succession. Ce qui leur permet de garder a mainmise sur les affaires du pays et de rester non loin du palais. C'est dans cette dynamique qu'il faut comprendre l'élection présidentielle du 30 décembre 2018 qui a vu l'élection de Félix TSHISEKEDI en lieu et place de Joseph KABILA en fin de mandat¹⁶².

La mise en œuvre de la clause de la limitation du nombre de mandats constitue également un moyen de promotion de la bonne gouvernance. Elle implique qu'aucun chef d'Etat ne peut se maintenir indéfiniment au pouvoir et par conséquent éloigne les risques d'abus et d'identification à l'Etat et de personnalisation du pouvoir. C'est pourquoi il faut convenir avec J.F.K. WANDJI que la clause limitative permet « *d'atténuer les effets pervers du présidentielisme négro-africain qui bouleverse la séparation et l'équilibre des pouvoirs en conférant aux présidents africains des pouvoirs exorbitants* »¹⁶³. En effet, la limitation du nombre de mandats présidentiels permet de rappeler aux présidents en exercice qu'ils ne sont pas propriétaires de la fonction présidentielle, qu'ils ne pourront bénéficier indéfiniment de l'immunité présidentielle donc de l'impunité et qu'ils doivent s'appliquer à bien exercer leur fonction dans l'intérêt du peuple, à donner le meilleur d'eux-mêmes au cours de leur mandat limité, sous peine d'avoir à rendre compte au peuple à la fin de leur mandat.

A contrario, l'absence de limitation favorise la réélection automatique et la corruption des présidents, compte tenu des avantages et ressources de l'Etat qu'ils ont tendance à utiliser pour convaincre, manipuler ou corrompre les électeurs. C'est pour cela que la limitation du nombre de mandats présidentiels, au-delà de la respiration de la société, de la circulation des élites qu'elle permet, vise aussi la limitation des abus du pouvoir et donc de favoriser la bonne gouvernance.

Mais l'histoire de l'aménagement de la limitation du nombre et de la durée du mandat présidentiel a connu une évolution variable selon les pays. Au Bénin par exemple, malgré l'instabilité qu'a vécue ce pays avant 1990, les différents régimes politiques ont connu la limitation du nombre des mandats. Ainsi, le quinquennat choisi par le constituant dahoméen

¹⁶² Il en a été de même pour les présidentielles en Mauritanie tenues le 22 juin 2019 et qui ont vu l'élection de Mohamed OULD GHAZOUANI à la présidence en remplacement de Mohamed OULD ABDEL AZIZ frappé par la limitation des mandats présidentiels.

¹⁶³ WANDJI (J.F.K.), « Les zones d'ombre du constitutionnalisme en Afrique », *Politeia* n°12, 2007

dans la Constitution du 26 novembre 1960 (cf. l'article 10 de ladite Constitution), a été confirmé dans celles du 11 janvier 1964 (cf. article 16 al 1er) et du 8 avril 1968 (article 25 al 1^{er}). Ainsi que le relève Frédéric Joël AIVO, « *malgré les bouleversements politiques et constitutionnels intervenus au cours des années d'après indépendance, le quinquennat restera la durée constante de limitation de l'exercice de la fonction présidentielle* »¹⁶⁴. Même la révolution décrétée en 1972 et l'adhésion du pays au marxisme-léninisme n'ont pas eu d'incidence sur la durée du mandat présidentiel. En effet, la loi fondamentale du 30 août 1977 a repris les anciens textes en ce qui concerne la durée du mandat : « *la durée du mandat du président de la république populaire du Bénin est de cinq ans* » (article 53).

Cependant, la rééligibilité du Président en exercice, mise en œuvre avec excès et sans mesure a mis un coup d'arrêt à la précarité et à la révocabilité de la fonction. C'est cette pratique qui a fait dire à Frédéric Joël AIVO que « *l'application systématique de la rééligibilité du Président de la république peut dénaturer la forme républicaine du système politique et le faire passer dans la réalité pour une monarchie constitutionnelle* »¹⁶⁵. C'est donc dans la logique de cette tradition béninoise que la Constitution du 11 décembre 1990 a institué le quinquennat. Au Bénin en effet, au terme de l'article 42 de la Constitution de décembre 1990, « *le président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois. En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels* ». Il en va de même pour le Burkina Faso où la limitation des mandats présidentiels relève aussi d'une coutume constitutionnelle. En effet, son principe a été tour à tour affirmé par le constituant de la deuxième république (article 25 alinéa 7 de la constitution du 29 juin 1970), de la troisième république (article 25 alinéa 7 de la constitution du 13 décembre 1977) et de la quatrième république (article 37 de la constitution du 02 juin 1991).

Sous la deuxième république burkinabè, le mandat était de cinq (5) ans mais le président ne pouvait remplir plus de deux mandats sans discontinuité. Le législateur reconduira cette même disposition sous la troisième république en précisant que pour un troisième mandat, il fallait observer un délai de cinq (5) ans. S'agissant de la Constitution actuelle, elle contient des formulations quasi-similaires aux dispositions constitutionnelles des autres pays francophones

¹⁶⁴ AIVO (F.J.), *Le président de la république en Afrique noire francophone : Genèse, mutations et avenir de la fonction*, Paris, l'Harmattan, coll. Etudes africaines, 2007, p.84.

¹⁶⁵ Ibid.

relatives aux mandats présidentiels. Il importe cependant de rappeler qu'en 1991, le constituant burkinabè avait opté pour un septennat assorti du principe de la limitation du mandat à deux. Selon le Professeur Augustin LOADA, « *ce mandat est le fruit d'un compromis entre deux positions au départ antagonistes : d'une part les partisans du renouvellement indéfini du mandat de cinq ans du chef d'Etat et d'autre part les adeptes de la limitation du mandat du chef de l'Etat par une seule possibilité de renouvellement (pas plus de dix ans de présence du chef de l'Etat)* »¹⁶⁶. Malgré cette tradition, la majorité présidentielle a rendu le mandat présidentiel désormais illimité à la faveur de l'adoption de la loi constitutionnelle n°002/97/ADP du 27 janvier 1997, tout en maintenant le septennat. Cette révision constitutionnelle de l'article 37 a été l'objet de controverses car laissant craindre une « *monarchisation du pouvoir* ». En raison de la crise qui agitait le pays depuis décembre 1998 suite à l'assassinat du journaliste Norbert ZONGO, la révision de la Constitution a été imaginée comme solution politique à la crise. Le constituant dérivé a donc ramené le mandat présidentiel à 5 ans renouvelable une seule fois¹⁶⁷.

On peut donc dire que les pouvoirs africains ont remis subrepticement en question cette limitation constitutionnelle de la durée et du nombre de mandats du chef de l'Etat. Au Burkina Faso, le débat est resté d'actualité jusqu'à l'insurrection d'octobre 2014. Que le Président du Faso ne soit éligible que pour un mandat de cinq (5) ans renouvelable une fois, peut être une garantie de l'alternance démocratique si ce principe est entouré de dispositifs juridiques solides pour parer à toute remise en cause. Une fois que le Président du Faso a épuisé ces deux mandats (article 37 de la Constitution), il devra faire place soit à une autre personnalité issue des rangs de la majorité gouvernante donc un simple changement d'homme, soit à une alternance démocratique si les électeurs en décident ainsi. Tout compte fait cet article 37 de la Constitution vient poser les bases pour la survenance probable d'une alternance démocratique. La force qui est donnée à ce principe s'apprécie justement par la valeur qui lui a été inférée à savoir qu'il devrait être insusceptible de révision en référence non pas seulement à la lettre mais aussi et surtout à l'esprit de la Constitution.

¹⁶⁶ LOADA (A.), « La limitation des mandats en Afrique noire francophone », *Revue électronique Afrilex*, n°03/2003, op.cit.

¹⁶⁷Trois ans après la modification de la loi constitutionnelle, la clause limitant le nombre de mandats présidentiels a été rétablie par le pouvoir en place, sur recommandation du Collège des sages. Désormais, aucun président ne peut exercer plus de deux (2) mandats consécutifs.

Aujourd'hui, après l'insurrection populaire des 30 et 31 octobre 2014 au Burkina Faso, les membres du Conseil national de la transition (CNT) ont adopté, le 5 novembre 2015, une loi portant révision de la Constitution burkinabè. Cette révision a porté sur l'article 37 qui maintient la limitation du nombre de mandats présidentiels à deux mais aussi et surtout le verrouille en son article 165. Ainsi que le stipule cet article, « *Aucun projet ou proposition de révision de la Constitution n'est recevable lorsqu'il remet en cause (...) la clause limitative du nombre de mandat présidentiel et la durée du mandat présidentiel ; aucune procédure de révision ne peut être engagée ni poursuivie en cas de vacance du pouvoir, pendant la durée de l'Etat de siège ou de l'Etat d'urgence et lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire national* ».

S'agissant du Sénégal également, la clause limitative du nombre de mandats à deux existait avant le renouveau démocratique¹⁶⁸. Ainsi, elle a été instituée pour la première fois en 1970 mais en raison sans doute de la pandémie du présidentielisme en vogue à l'époque¹⁶⁹, elle n'avait jamais connu d'effectivité. En 2001, s'inscrivant dans une perspective de rupture, le constituant sénégalais a réaffirmé le principe de la limitation des mandats présidentiels à deux dans la lettre de la Constitution. Et pour le mettre à l'abri d'éventuelles manipulations malsaines, le constituant n'a conféré la possibilité de modifier la Constitution qu'au peuple sénégalais par le biais du référendum. C'est l'une des rares innovations de la Constitution post alternance. En effet, aux termes des articles 27 et 104 de la Constitution sénégalaise de 2001¹⁷⁰, le mandat présidentiel est limité à deux. A l'instar des autres pays, la volonté du constituant de la 3^{ème} République du Sénégal de limiter le nombre de mandats du président de la République procède du souci d'éviter les longs règnes qui conduisent inéluctablement à la sclérose du pouvoir étatique et au blocage de l'alternance démocratique..

¹⁶⁸ Cf. FALL (I. M.), « le référendum est la seule voie pour modifier l'article 27 de la Constitution du Sénégal », in www.constitution-en-afrique.org.

¹⁶⁹ L'article 21 de la loi n°70-15 du 26 février 1970 portant révision de la Constitution stipule : « Le président de la république est élu au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire à deux tours. Il n'est rééligible qu'une seule fois ».

¹⁷⁰ Article 27 : « *La durée du mandat du Président de la République est de sept ans. Le mandat est renouvelable une seule fois. Cette disposition ne peut être révisée que par une loi référendaire* ». Article 104 : « *Le Président de la République en fonction poursuit son mandat jusqu'à son terme. Toutes les autres dispositions de la présente Constitution lui sont applicables* ».

Mais la question qui se pose aujourd'hui est celle de savoir quelles stratégies adopter pour une véritable protection des dispositions constitutionnelles relatives à la limitation des mandats. Comment les mettre à l'abri des modifications dont le but est de satisfaire des ambitions personnelles, comme l'actualité le montre un peu partout en Afrique ? Faut-il, comme le suggère une partie de la doctrine, opter pour l'inscription du mandat présidentiel parmi les « clauses d'éternité »¹⁷¹ c'est-à-dire en les élevant au rang de norme supra constitutionnelle ?

II- La consécration constitutionnelle du principe de la séparation des pouvoirs

Développée au XVIII^e siècle, la théorie de la séparation des pouvoirs est généralement attribuée à Charles-Louis de Secondat, Baron de MONTESQUIEU. Au chapitre 6 du livre XI¹⁷² de son ouvrage « *De L'Esprit des Lois* », MONTESQUIEU formule l'idée que la liberté politique dont le corollaire est la sûreté implique un système politique complexe dans lequel l'unité du pouvoir ne saurait souffrir d'un organe unique. En ce sens, il écrit : « *Lorsque, dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté ; parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même sénat ne fasse des lois tyranniques, pour les exécuter tyranniquement* »¹⁷³. Le principe de la séparation des pouvoirs est l'idée d'une organisation politique qui évite le despotisme ou encore la concentration de tous les pouvoirs aux mains d'une seule autorité. La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 intègre ce principe d'organisation en son article 16 qui dispose : « *Toute*

¹⁷¹ Les clauses dites d'éternité font partie des limites à la révision constitutionnelle. Il s'agit de règles ou de principes inscrits dans la Constitution mais considérés comme insusceptibles de révision. Mais la question de l'existence ou pas de ces normes supra constitutionnelles divise la doctrine (Voir ARNE (S.), « Existe-t-il des normes supra constitutionnelles ? Contribution à l'étude des droits fondamentaux et de la constitutionnalité », in *Revue de droit public*, 1993).

¹⁷² Le livre XI traite de : « *De la Constitution d'Angleterre* ».

¹⁷³ MONTESQUIEU (Ch.-L.S. DE), *De l'Esprit des Lois*, 1748, Tome I, Livre I, chronologie, introduction, bibliographie par Victor Goldschmidt, GF Flammarion, Paris, 1979 p. 294-295. L'auteur poursuit : « *Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutive. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et la liberté des citoyens serait arbitraire ; car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutive, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur. Tout serait perdu, si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs : celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers* ».

société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de constitution ».

La conception des pouvoirs, propre aux dictatures, avait pu être justifiée en Afrique par une idée reçue selon laquelle la culture africaine exigerait un chef au pouvoir sans partage. Ces régimes autoritaires ont été particulièrement nombreux au XX^e siècle, des régimes fascistes de l'entre-deux guerres aux régimes socialistes d'inspiration marxiste-léniniste. Ils ont eu une si grande importance jusqu'aux années 1990. Particulièrement révélatrice du ralliement au droit libéral procédant de la philosophie des Lumières¹⁷⁴, la consécration expresse par de très nombreuses constitutions africaines du principe de la séparation des pouvoirs traduisait une rupture avec l'ordre ancien¹⁷⁵. C'est la remise en honneur d'un principe qui, dans les années 1960, était pourtant dénoncé par un homme politique ivoirien comme contraire à la culture politique africaine¹⁷⁶. Cette consécration du principe de la séparation des pouvoirs n'a pas pour autant empêché que dans la plupart des Etats africains, une fonction centrale soit réservée au Chef de l'Etat. Mais ce qu'il faut retenir, c'est que cela a participé à atténuer l'arbitraire qui semblait être la caractéristique commune des dirigeants africains de l'époque. Ainsi, le renouveau démocratique a permis à ce principe d'être opérationnel dans un environnement politique où désormais l'omnipotence voire le monolithisme et l'immunité judiciaire totale des Chefs d'Etats sont battus en brèche.

La nature présidentielle, semi-présidentielle ou même parlementaire du régime instauré par les textes constitutionnels adoptés dans le sillage des processus de démocratisation prenait

¹⁷⁴ Les régimes pluralistes libéraux datant des premiers Etats libéraux considèrent le pouvoir comme redoutable et menaçant et estiment dès lors nécessaire d'en diviser l'exercice alors que les régimes fascistes et marxistes léninistes considèrent le pouvoir comme l'instrument nécessaire des transformations restant à accomplir pour promouvoir l'Etat ou parvenir au socialisme. Il n'était donc pas question de le diviser ou de le restreindre.

¹⁷⁵ Alors que même dans la constitution française de 1958 la notion de pouvoir judiciaire n'est pas retenue pour des raisons largement historiques, les constitutions des Etats francophones d'Afrique en particulier reprennent, à l'exemple de la constitution des Etats-Unis, la division du pouvoir en trois, l'exécutif, le législatif, le judiciaire, ce dernier englobant toutes les juridictions y compris celles constitutionnelles et administratives.

¹⁷⁶ Voir CONAC (G.), « Quelques réflexions sur le nouveau constitutionnalisme africain », in *Actes de la deuxième réunion préparatoire au symposium international de Bamako sur « les institutions de la démocratie et de l'Etat de droit »*, mars 2000. Cet article est disponible sur <http://democratie.francophonie.org>.

ainsi en compte le rééquilibrage des pouvoirs publics. En effet, qu'ici ou là, les pouvoirs du Président de la République soient étendus ou réduits au profit du Parlement ou d'un Premier ministre considéré comme le porte-voix de la majorité parlementaire, cela n'a guère d'importance dès lors que la Constitution prévoit des contre-pouvoirs et que ces derniers sont en mesure de défendre la primauté du droit. Le renforcement des institutions judiciaires et la création des cours constitutionnelles vont contribuer à limiter les risques d'arbitraire. La mise en place d'organismes indépendants de régulation comme les commissions électorales, les hautes autorités chargées de l'Audiovisuel et/ou de la Communication, etc., va finir par garantir un minimum d'impartialité dans le fonctionnement des institutions politiques et la dévolution du pouvoir.

Ainsi, au Bénin, la prééminence du Chef de l'Etat inscrite dans la Constitution de 1990 a trouvé en face d'elle un contre-pouvoir juridictionnel redoutable incarné par la Cour constitutionnelle. Ce qui a pu servir de rempart face aux velléités de certains acteurs d'empêcher toute perspective d'alternance démocratique¹⁷⁷. Ce cas montre que désormais l'emprise de l'exécutif sur tout autre pouvoir constitutionnel peut n'être qu'aléatoire et ouvre ainsi la voie à la possibilité de réalisation de l'alternance démocratique. Mais, il serait bien utopique de penser que l'alternance est possible sans la reconnaissance et le respect des règles du pluralisme politique.

B- La reconnaissance et le respect des règles du pluralisme et de la compétition politique

Le pluralisme politique désigne un système qui accepte l'existence de la libre expression des différents courants d'idées politiques, en particulier la reconnaissance des différents partis politiques. Il est admis que sans multipartisme, il n'y a pas de possibilité d'avoir une opposition ou une classe politique alternative. Or, comme le relèvent Pierre PACTET et

¹⁷⁷ Voir les actes de la deuxième réunion préparatoire au symposium international de Bamako sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone en mars 2000. Voir aussi la décision DCC-14-199 du 20 novembre 2014 par laquelle la Cour constitutionnelle du Bénin se prononce contre une modification de la Constitution et contre l'adoption d'une nouvelle constitution dont l'objet est de permettre au Chef de l'Etat en exercice, monsieur BONI Yayi, de briguer un troisième mandat. Cette décision de la haute juridiction fait en effet suite à un recours formé par Monsieur Emmanuel HOUENOU, contre une lettre ouverte adressée par Monsieur Latifou DABOUTOU, citoyen béninois, pour lui demander de modifier la Constitution afin de briguer un troisième mandat. Rappelant les options fondamentales de la conférence nationale des forces vives de février 1990, le juge a déclaré contraire à la Constitution les propos du sieur Latifou D.ABOUTOU

Frédéric Mélin SOUCRAMANIEN, « *c'est un élément essentiel des régimes pluralistes que d'une élection législative ou présidentielle à l'autre, les partis politiques aient la possibilité de se succéder au pouvoir* »¹⁷⁸. Les régimes pluralistes se caractérisent donc moins par l'effectivité d'une alternance que par la possibilité de sa survenance. C'est ce qui explique qu'un certain nombre de pays voient un parti¹⁷⁹ ou une coalition, exercer le pouvoir de manière très prolongée sans que la nature pluraliste d'un régime s'en trouve affectée. L'alternance démocratique suppose l'existence de libertés individuelles et collectives sans lesquelles il ne saurait d'ailleurs y avoir de pluralisme, du droit de l'opposition¹⁸⁰ ou des oppositions de critiquer le gouvernement et de s'efforcer de lui succéder au pouvoir.

I - La consécration juridique du rôle des partis

Presque toutes les constitutions africaines actuelles consacrent la liberté de créer des partis politiques et le multipartisme intégral¹⁸¹. Un Etat, pour mériter le qualificatif d'Etat de droit démocratique, doit reposer sur les piliers que sont :

¹⁷⁸ PACTET (P.) et SOUCRAMANIEN (F.M.), *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, 22^{ème} édition, 2008, Armand Colin, p.65.

¹⁷⁹ On peut définir le parti politique comme un groupement d'adhérents, de militants ou de sympathisants qui, unis par une conception identique de la société, cherche à conquérir le pouvoir ou à l'exercer. Les partis politiques sont souvent régis par la loi relative au contrat d'association, qui est garante de leur liberté de formation et d'exercice. Voir DUVERGER (M.), *Les partis politiques*, A. Colin, 1951; J. LAPALOMBARA et M. WEINER, *The origin and development of political parties*, Princeton, 1966, p.57.

¹⁸⁰ L'opposition, telle qu'elle issue des élections, est le contre-pouvoir archétypal, le contre-pouvoir structurel par excellence. Elle n'a d'autre objectif que de contrôler et gêner la majorité pour accéder à ce statut. La vocation du contre-pouvoir permet de classer l'opposition politique comme contre-pouvoir structurel alors que les partis politiques sont davantage des contre-pouvoirs conjoncturels. La minorité parlementaire doit être distinguée de l'opposition. L'opposition porte un programme politique destinée à influencer les délibérations parlementaires. Elle se caractérise par sa critique de la majorité et se distingue par la régularité de ses votes ou ses comportements hostiles. Voir ARDANT (Ph.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 16^{ème} édition, LGDJ, 2004, p.154.

¹⁸¹ On assiste dans bien des Etats africains francophones à une reprise de l'article 4 de la Constitution française du 4 octobre 1958 qui énonce : « *Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie* ». Ainsi, l'article 7 de la Constitution de Côte d'Ivoire du 3 novembre 1960 disposait que : « *Les partis politiques et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et*

- l'existence d'un véritable pluralisme partisan : cela veut dire la présence effective sur la scène politique de plusieurs partis politiques véhiculant des idéologies différentes et qui sont potentiellement à même de gouverner. Cela implique par voie de conséquence la reconnaissance et la garantie d'une opposition légale¹⁸². En effet, le multipartisme renferme deux idées majeures : le pluralisme politique mais aussi la possibilité de la réalisation de l'alternance démocratique ;
- la liberté de la presse et de l'information : elle suppose l'abandon de la pratique de la censure et l'inexistence d'une législation fiscale et pénale entravant l'épanouissement d'une presse plurielle et indépendante du pouvoir ;
- l'indépendance des magistrats du siège : des magistrats qui ne doivent être soumis à aucune pression du pouvoir exécutif et ne doivent craindre ni pour leur carrière ni pour leur vie dans l'exercice de leurs fonctions ;
- l'organisation d'élections libres, transparentes, honnêtes et régulières : c'est la voie par excellence pour éviter les querelles entre la légalité et la légitimité du pouvoir mais aussi pour assurer une large participation des citoyens à la prise de décisions, traits fondamentaux de la démocratie. Comme le relève Luc Marius IBRIGA, « *les élections périodiques et honnêtes au travers desquelles le peuple désigne ses représentants constituent la clef de voute du système démocratique* »¹⁸³ ;
- l'alternance au pouvoir : elle signifie que les gouvernants régulièrement battus doivent accepter de quitter le pouvoir et de laisser gouverner la nouvelle majorité c'est-à-dire l'opposition d'hier. Elle suppose donc un civisme des partis politiques. Sa survenance implique tout d'abord l'existence d'une alternance démocratique crédible, c'est-à-dire d'une opposition forte et responsable. Elle appelle également un consensus national sur les règles du

exercer leur activité librement sous la condition de respecter la souveraineté nationale, de la démocratie et des lois de la République ».

¹⁸² Des Etats ont aménagé des statuts de l'opposition visant à garantir l'alternance démocratique. Il en est ainsi du Bénin, du Burkina Faso, du Mali. Le droit parlementaire donne aussi un statut à l'opposition. Les droits de l'opposition sont ainsi reconnus par les règlements intérieurs des parlements nationaux.

¹⁸³ IBRIGA (L.M.), « Limites de la démocratie au Burkina Faso », dans *Journal HAKILI n°5 de novembre 2005*, p.3.

jeu démocratique et en particulier électoral. Elle suppose également des élections libres et équitables perçues comme des processus légitimes, impartiaux et crédibles.

Le pluralisme offre sans doute à l'électeur un choix plus large et mieux adapté à toute la gamme des opinions qui peuvent exister dans une société évoluée¹⁸⁴. D'où la nécessité d'une opposition dans un régime démocratique libéral. Il ne suffit pas que la Constitution prescrive l'alternance démocratique pour qu'elle se réalise, encore faut-il que les citoyens concernés l'assurent. Là se situe l'enjeu pour la démocratie en Afrique. L'alternance démocratique suppose la discipline des partis politiques qui doivent d'une part, s'organiser pour offrir au corps électoral un projet de société alternatif et crédible, d'autre part œuvrer à obtenir l'adhésion du plus grand nombre à ce projet en vue de la conquête et de l'exercice du pouvoir.

En affirmant que les partis politiques contribuent à l'expression du suffrage, les constitutions africaines de la troisième génération¹⁸⁵ opèrent une rupture avec le règne du parti unique de la seconde génération et restaurent le pluralisme politique. Le problème des partis d'opposition en Afrique subsaharienne, c'est qu'ils sont souvent considérés par les tenants du pouvoir comme des « *ennemis de l'intérieur* », des freins à l'unité et au développement de l'Etat. Leur volonté déclarée de modifier la nature du régime pour instaurer un nouveau système politique est souvent considérée comme une menace à l'ordre public ou à la sûreté de l'Etat.

A l'observation, malgré le pluralisme politique affiché, l'alternance démocratique demeure juste une perspective, une simple possibilité. Les facteurs explicatifs de cette situation résident dans le fait que la plupart des partis politiques d'opposition connaissent des dysfonctionnements importants. D'où leur faible efficacité malgré l'existence d'un potentiel électoral. Ces partis restent insuffisamment structurés pour animer et donner de la substance à la compétition démocratique. Cette faiblesse structurelle est en partie liée au manque de démocratie interne et d'ouverture des partis à tous les citoyens sans discrimination. L'absence d'options programmatiques bien définies et le manque d'adhésion à celles-ci favorisent l'inflation des partis nominaux aux fonctions principalement personnelles, financières et

¹⁸⁴ WALZER (M.), *Pluralisme et Démocratie*, Editions Esprit, 1997, p.60.

¹⁸⁵ L'expression est du Professeur Koffi AHADZI qui distingue chronologiquement la première, la deuxième et la troisième génération. Voir AHADZI (K.), *op. cit.*, p.35.

corrélativement constituent un autre terreau de la « *transhumance politique* »¹⁸⁶. L'adhésion au parti ne se fait pas autour d'un projet de société assez clair, mais en fonction de motivations ethniques, de relations personnelles et matérielles. Cela explique en partie pourquoi le parti créé devient très vite une terre d'élection du clientélisme. Comme le reconnaît B. COULIBALY, « *les défaillances des formations partisans sont ainsi à l'origine des tensions et des échecs des élections en Afrique* »¹⁸⁷, d'où la remise en cause du monopole des partis politiques par la reconnaissance des candidatures indépendantes¹⁸⁸.

On assiste dans bien des Etats africains francophones à une reprise de l'article 4 de la Constitution française du 4 octobre 1958 qui énonce que : « *Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie* ». Mais le Sénégal donnera à la question, une tonalité particulière. Ainsi, aux termes du préambule de la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001, le peuple souverain du Sénégal affirme « *la volonté du Sénégal d'être un Etat moderne qui fonctionne selon le jeu loyal et équitable entre une majorité qui gouverne et une opposition démocratique et un Etat de droit qui reconnaît cette opposition comme un pilier fondamental de la démocratie et un rouage indispensable au bon fonctionnement du mécanisme démocratique* »¹⁸⁹.

Comme on le voit, dans la plupart des pays, les principes relatifs aux partis sont régis soit par la Constitution, les lois électorales¹⁹⁰, où les chartes des partis politiques etc. L'analyse de la législation relative aux partis politiques montre une grande liberté en ce qui concerne les conditions de création des partis politiques. Contrairement au Nigeria ou au Ghana par

¹⁸⁶ L'expression est de BOUMAKANI (B.), « La prohibition de la transhumance politique des parlementaires. Etude de cas africains », *RFDC*, 2008/3, n°75, p.508.

¹⁸⁷ COULIBALY (B.), « Le pouvoir de suffrage dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Revue Burkinabé de Droit*, n°33, 1^{er} semestre 1998, p.7; Voir aussi, DU BOIS DE GAUDUSSON (J.), « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », *op. cit.*, p.103.

¹⁸⁸ La Cour constitutionnelle du Mali dans une remarquable décision de 1996 a rejeté le monopole des partis pour la présentation des candidatures, un monopole contraire à l'exercice de la souveraineté nationale (Voir Cour constitutionnelle du Mali, Décision CC 96-003 du 25 octobre 1996) ; Lire aussi, E.C Lekené DONFACK, « La candidature unique indépendante au Cameroun », *Revue africaine de science juridique et politique*, n°1, 2000, p.121.

¹⁸⁹ Cf. la loi constitutionnelle sénégalaise n°2016-10 du 05 avril 2016

¹⁹⁰ Cf. Loi 92-15 du 15 février 1992 portant code électoral au Sénégal.

exemple où l'enregistrement des partis politiques obéit à une procédure rigoureuse conditionnant par exemple l'enregistrement d'un parti à son implantation significative sur l'ensemble du territoire national, la législation burkinabè, à l'identique de celle de la plupart des pays francophones, se caractérise par sa flexibilité, notamment par l'absence d'exigence de démonstration d'une certaine représentativité ou d'une représentativité certaine préalable à son existence. La conséquence évidente de cette souplesse dans les conditions de création est l'inflation du nombre de partis politiques.

Cependant, si l'on convient avec Elisabeth ZOLLER¹⁹¹ que la première condition de l'alternance consiste à donner à chaque courant ou sensibilité politique, une chance d'accéder au pouvoir, on ne peut que reconnaître la place et le rôle des partis dans le fonctionnement des institutions. Et les Etats africains ne se sont pas trompés en élaborant des dispositifs juridiques régissant la vie de ces structures partisanes.

Mais, il importe de savoir ce que recouvre cette notion de parti politique. Le doyen Gérard CORNU le définit comme un « *groupement de personnes ayant les mêmes opinions politiques et s'organisant pour en poursuivre l'application par une action commune en vue de la conquête du pouvoir et de l'exercice de celui-ci* »¹⁹². Dans une étude datée de 2009, le Centre pour la Gouvernance démocratique (CGD) relève que les partis politiques sont « *des organisations durables, disposant d'une assise à la fois nationale et locale, dont le but est de conquérir et d'exercer le pouvoir politique en recherchant le soutien populaire* »¹⁹³. Les mêmes éléments de définition sont utilisés par Olivier DUHAMEL et Yves MENY dans le Dictionnaire de droit constitutionnel. Selon ces auteurs en effet, « *les partis politiques sont des organisations dont les objectifs sont de conquérir et d'exercer le pouvoir* »¹⁹⁴. Même si la

¹⁹¹ ZOLLER (E.), « Comment la Constitution de 1958 règle-t-elle l'alternance ? », op. cit. p.1.

¹⁹² CORNU (G.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF-2003, 1^{ère} édition 1987, p.635 Il convient de nuancer la définition du doyen qui dissimule le fait qu'à l'intérieur d'un parti, les opinions peuvent être concurrentes, divergentes voire antagoniques. Qui dit parti politique dit simplement groupe organisé en vue de la conquête ou de la conservation du pouvoir politique. Ce qui ressort dans le paragraphe suivant.

¹⁹³ Cette définition est tirée de LAPALOMBARA (J.), WEINER (M.), *Political parties and development*, Princeton, Princeton U.P., 1966.

¹⁹⁴ DUHAMEL (O.) et MENY (Y.), *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p.702.

plupart des partis politiques africains arrivent difficilement à satisfaire à ces conditions¹⁹⁵, l'on peut constater que les différentes législations relatives aux partis politiques s'inspirent largement des mêmes critères de définition. Ainsi, au Bénin la nouvelle Charte des partis politiques¹⁹⁶ encadre rigoureusement les conditions de création et de gestion des partis¹⁹⁷. L'objectif est de réduire sensiblement le nombre élevé des formations politiques qui, loin de traduire le développement de la conscience civique, traduit des querelles intestines et porte préjudice à l'efficacité de l'action politique. C'est l'article 5 de la Constitution du 11 décembre 1990¹⁹⁸ qui charge les partis politiques de concourir à l'expression du suffrage¹⁹⁹. Cette Charte adoptée en 2003 formule plusieurs devoirs des partis, entre autres celui « *d'animer la vie politique nationale* ». Formellement, la loi béninoise est assez rigoureuse en ce qui concerne l'accomplissement des fonctions partisans parce qu'elle prévoit l'annulation du statut juridique d'un parti s'il ne participe pas à deux élections législatives successives. La législation burkinabè est plutôt souple de ce point de vue. Ce qui explique que très peu de partis politiques dans le pays aient une existence active en dehors des périodes de compétition électorale. Dans ce pays en effet, les dispositions régissant les partis politiques se trouvent également au niveau le plus haut de la hiérarchie des normes : la Constitution et la loi. Selon

¹⁹⁵ A titre illustratif, dans le cas du Burkina Faso, le Pr. Augustin LOADA écrivait : « *On peut douter de la nature partisane de ces groupements politiques à foison qui ne reposent sur aucune différenciation socio-économique. C'est tout le problème de la définition du parti politique qui se trouve posé* ». (cf. LOADA (A.), « *Burkina Faso, les rentes de la légitimation démocratique* », *L'Afrique politique*, 1995, p.229.

¹⁹⁶ Il s'agit de la loi N°2018-023 du 17 septembre 2018 qui vient remplacer la loi n°2001-21 du 21 février 2003 portant Charte des partis politiques.

¹⁹⁷ Aux termes de la loi n°2018-023 du 17 septembre 2018, la création d'un parti politique obéit à des exigences telles que : le dépôt d'une déclaration administrative de constitution d'un parti politique, l'étude dans un délai de deux (2) dudit dossier par le ministère de l'intérieur et la délivrance d'un récépissé provisoire. L'autorisation définitive est délivrée après publication au journal officiel de l'autorisation provisoire. S'agissant de la vie du parti, la nouvelle loi retient à son article 27 que « *tout parti politique perd son statut juridique s'il ne se présente pas à deux élections législatives consécutives* ». Les partis politiques sont donc contraints de participer à l'animation de la vie politique et des différents suffrages sous peine de suppression sur décision du ministre de l'intérieur.

¹⁹⁸ Article 5 de la Constitution du Bénin « *Les Partis politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils forment et exercent librement leurs activités dans les conditions déterminées par la Charte des Partis politiques. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale, de la démocratie, de l'intégrité territoriale et la laïcité de l'Etat* ».

l'article 13 de la Constitution burkinabè « *les partis politiques se créent librement. (...) Ils mènent librement leurs activités dans le respect des lois...* ».

La Constitution instaure ainsi le multipartisme et l'élève au rang de principe intangible, puisque l'article 165 de la même Constitution prohibe la remise en cause du multipartisme. La vie des partis politiques est régie par loi n° 32-2001 du 29 novembre 2001 portant charte des partis et formations politiques. Cette loi définit les partis et formations politiques comme « *toute association à but non lucratif regroupant des Burkinabè, fondée sur une plateforme politique pour la conquête et l'exercice du pouvoir d'Etat en vue de la défense des intérêts du peuple burkinabè et dans le respect des textes en vigueur* » (article 2). Dans leur vocation à conquérir le pouvoir d'Etat ou à participer à la représentation du peuple au niveau local et national, ils concourent tous à la formation de la volonté politique et à l'expression du suffrage universel par des moyens démocratiques et pacifiques. La même approche est adoptée par le législateur béninois pour qui les partis politiques sont des associations à but politique et ont pour objet dans le cadre de la loi fondamentale et de la réglementation en vigueur :

- « *de regrouper les citoyens autour d'un programme politique ;*
- *de concourir à l'expression du suffrage et à l'éducation politique et civique du citoyen ;*
- *de participer à la vie politique de la nation par des moyens démocratiques et pacifiques* »²⁰⁰.

De ces acceptions, trois éléments nécessaires à la définition des partis politiques peuvent être dégagés : une organisation, une volonté de conquête du pouvoir, l'existence d'un programme politique. Cependant, les chartes des partis politiques précisent un certain nombre d'interdits : « *ils ne doivent pas porter atteinte à la sécurité et à l'ordre public, ainsi qu'aux droits et aux libertés individuels et collectifs* » ; ils n'ont pas le droit d' « *inciter ou d'inviter les forces armées ou les forces de sécurité à s'emparer du pouvoir d'Etat* » (article 51 de la loi béninoise) et ne peuvent se fonder « *sur une base ethnique, régionaliste, raciste ou confessionnelle* » (article 13 de la Constitution burkinabè du 11 juin 1991), ni « *diffuser des opinions, ou d'encourager des actions susceptibles de porter atteinte à la souveraineté, à*

²⁰⁰ Cf. article 4 de la loi n° 2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition au Bénin.

l'intégrité et à la sécurité du Burkina Faso » (article 20 de la charte des partis politiques du Burkina Faso).

II - La reconnaissance juridique de l'opposition politique

Généralement, on s'accorde pour affirmer qu'il n'y a pas de théorie de l'opposition en science politique française²⁰¹. Et les écrits sur l'opposition en tant que telle sont inexistant même si les ouvrages généraux de droit constitutionnel ou de science politique y font souvent allusion. On note cependant l'œuvre de Sylvie GIULS sur le statut de l'opposition en Europe²⁰² et celle de Robert DAHL consacrée à l'avenir de l'opposition dans les démocraties²⁰³. Cette situation n'a pas empêché la doctrine de définir le concept de l'opposition et aux législateurs d'en déterminer les statuts. Quant à Michel De VILLIERS et Arnel Le DIVELLEC, ils appréhendent l'opposition comme *« une posture d'hostilité qui peut se manifester sur trois plans différents. Il y a d'abord l'opposition au régime qui suppose le refus des valeurs sur lesquelles le régime est fondé, par exemple le refus de la démocratie pluraliste. Il peut s'agir ensuite d'une opposition à l'ensemble des forces politiques se partageant habituellement le pouvoir (opposition hors système ou opposition que les mécanismes électoraux ne permettent pas d'être représentée au parlement). Et il y a enfin, l'opposition au sens traditionnel, qui est l'opposition sur le plan électoral et parlementaire au pouvoir en place »*²⁰⁴. Ici, c'est bien de cette dernière acception qu'il s'agit c'est-à-dire l'opposition au gouvernement. L'opposition s'entend donc des partis politiques qui s'opposent à l'équipe au pouvoir en exerçant une fonction de surveillance et de critique, en informant l'opinion, voire en préparant une équipe gouvernementale de rechange.

Il ressort de ce qui précède que l'opposition est une exigence de la démocratie. Et c'est dans l'optique du renforcement des démocraties africaines émergentes que le législateur africain a choisi de donner un statut à l'opposition. La reconnaissance d'un statut²⁰⁵ à l'opposition a

²⁰¹ QUERMONNE (J-L.), *Le gouvernement de la France sous la cinquième république*, 3^e édition, Dalloz, 1987, p.455.

²⁰² GIULS (S.), *Le statut de l'opposition en Europe*, Documentation française, 1980.

²⁰³ DAHL (R.), *L'avenir de l'opposition dans les démocraties*, Paris, Futuribles, édition SEDEIS, 1966.

²⁰⁴ Cf. De VILLIERS (M.) et Le DIVELLEC (A.), *Dictionnaire de droit constitutionnel*, 8^e édition, Sirey, 2011, p.251.

²⁰⁵ En droit, le statut peut être défini d'un point de vue matériel et formel. Dans son sens matériel, il désigne l'ensemble des règles qui s'appliquent à une personne, à une catégorie de personnes ou à une institution, ainsi

été une préoccupation largement partagée et c'est véritablement au début des années deux mille que ce statut a vu le jour avec un leadership de l'opposition organisé autour d'un chef de file²⁰⁶ ou d'un porte-parole²⁰⁷ de l'opposition. Cette institutionnalisation de l'opposition revenait, selon le professeur El hadj MBODJ « à consigner dans un document unique, les droits et sujétions, les moyens et responsabilités devant permettre à l'opposition d'assumer sa fonction d'alerte, de critique et d'alternance à la majorité qui exerce le pouvoir d'Etat »²⁰⁸.

Le statut de l'opposition définit donc les devoirs et les droits des partis et formations politiques de l'opposition. En termes de devoirs, il s'agit de contribuer au développement de l'esprit démocratique, respecter la constitution et les institutions, défendre les intérêts supérieurs de la Nation, cultiver la non-violence comme forme d'expression, cultiver l'esprit républicain par le respect de la règle de la majorité. En ce qui concerne les droits, on peut rappeler brièvement le droit de représentation en fonction de leur poids politique au sein des organes et des institutions où ils siègent, le libre accès aux renseignements par voie d'audience spéciale dans les ministères et administrations publiques, le droit de recevoir et d'être reçu par les missions diplomatiques accréditées et les personnalités étrangères en visite dans le pays).

Un régime démocratique se distingue par la façon dont il traite l'opposition. Celle-ci doit voir son existence garantie et non simplement tolérée, et exercer librement ses activités dans le respect de la Constitution et des textes en vigueur dans la perspective de l'alternance démocratique. Au Burkina Faso, selon l'article 3 de la loi n° 007-2000/AN du 25 avril 2000

que la condition juridique qui en résulte. Dans sa dimension formelle, il a trait au document ou à l'écrit qui établit les règles visées dans la définition matérielle. Le statut de l'opposition peut donc être défini comme l'ensemble de «*toutes les règles de nature diverse, écrites ou non écrites (ou un texte juridique) qui déterminent les droits et les obligations, les prérogatives et les sujétions, les moyens et les responsabilités, permettant à l'opposition d'exister et d'assumer sa fonction d'alerte, de critique et d'alternative à la majorité qui exerce le pouvoir d'État*»²⁰⁵, (Voir SOHOUENOU (M. E.), « Le statut de l'opposition au Bénin : Etat des lieux et propositions d'amélioration », in *Association Béninoise de Droit Constitutionnel*, Actes de l'Atelier sur le thème : « Partis politiques et statut de l'opposition au Bénin », Cotonou- INFOSEC, 3 et 4 juillet 2013).

²⁰⁶ Cf. article 14 de la loi n°009-2009 du 14 avril 2009 portant statut de l'opposition politique au Burkina Faso.

²⁰⁷ Cf. article 7 de la loi n°2001-36 du 14 octobre 2002 portant statut de l'opposition au Bénin.

²⁰⁸ MBODJ (E.H.), « Statut de l'opposition et financement des partis politiques », *Rapport au Président de la République*, Dakar, 1999, p. 28.

portant statut de l'opposition « *le droit au statut de l'opposition politique s'entend de l'existence légale du parti ou groupe de partis tenant sans interruption leurs activités statutaires. Cette loi définit comme parti politique de l'opposition « tout parti non membre de la majorité présidentielle »* (article 2 alinéa 1). La finalité des partis de l'opposition est d'œuvrer pour la conquête du pouvoir d'Etat, pour une alternance politique par des voies pacifiques et constitutionnelles (article 2 alinéa 2).

Cette approche rejoint celle béninoise déclinée dans l'article 2 de la loi n°2001-36 du 24 octobre 2002 portant statut de l'opposition et qui considère les partis de l'opposition comme étant constitués de « *l'ensemble des partis et alliances de partis ou groupes de partis politiques dans le cadre juridique existant qui ont choisi de professer pour l'essentiel des options différentes de celles du gouvernement en place et de donner une expression concrète à leurs idées dans la perspective d'une alternance démocratique* ». Cette loi confère à l'opposition une quadruple mission : critiquer le programme de la majorité, développer un programme propre, proposer des solutions alternatives à la nation et œuvrer pour l'alternance au pouvoir par des voies légales. Mais en termes de cadre juridique de l'opposition, il ne fait aucun doute que le Sénégal semble plus avancé avec la constitutionnalisation de l'opposition politique. L'article 58 de la Constitution sénégalaise du 7 janvier 2001 dispose en effet que « *La Constitution garantit aux partis politiques qui s'opposent à la politique du Gouvernement le droit de s'opposer. La loi définit leur statut et fixe leurs droits et devoirs. L'opposition parlementaire est celle qui est représentée à l'Assemblée nationale par ses députés* ».

La loi distingue en effet l'opposition parlementaire formée par les partis de l'opposition représentés à l'Assemblée nationale et les autres partis qui n'y sont pas représentés (article 2 alinéa 3 de la loi burkinabè). L'opposition parlementaire peut bénéficier d'un droit de représentation au sein des organes et institutions où siège l'Assemblée nationale (article 5). Le Président du Faso et le Chef du gouvernement peuvent consulter l'opposition sur des questions d'intérêt national ou de politique étrangère (article 7). Les missions diplomatiques accréditées au Burkina Faso et les personnalités étrangères en visite au Burkina Faso peuvent recevoir les dirigeants de l'opposition ou être reçues par ceux-ci. S'agissant des devoirs de l'opposition, l'article 11 de la loi portant statut de l'opposition burkinabè dispose qu' « *il est du devoir de l'opposition politique tout comme de la majorité de contribuer au développement*

de l'esprit démocratique, de respecter la Constitution et les Institutions, de défendre les intérêts supérieurs de la Nation, de cultiver la non-violence comme forme d'expression démocratique, de promouvoir la concertation directe dans le cadre d'un dialogue politique sur les questions d'intérêt national ».

De manière générale, les statuts de l'opposition trouvent leur ancrage dans des lois spécifiques. La seule exception qui mérite d'être notée est le Sénégal qui l'a évoqué dans sa loi fondamentale. Ainsi, le préambule de la Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001 énonce: *« le peuple sénégalais souverain affirme la volonté du Sénégal d'être un Etat moderne qui fonctionne selon le jeu loyal et équitable entre une majorité qui gouverne et une opposition démocratique. Un Etat qui reconnaît cette opposition comme un pilier fondamental de la démocratie et un rouage indispensable au bon fonctionnement du mécanisme démocratique »*. La Constitution laisse cependant le soin à une loi organique de fixer les dispositions régissant le statut de l'opposition politique. Malheureusement, ladite loi est toujours attendue par les acteurs politiques sénégalais comme le signale le Pr El Hadj MBODJ, *« le statut de l'opposition reste toujours chimérique en dépit de la constitutionnalisation de l'opposition »*²⁰⁹. Bien que l'article 30 de la constitution du 22 janvier 2001 renvoie expressément à une loi pour fixer ce statut, treize ans après, aucune trace de cette loi n'est visible dans l'ordonnement juridique sénégalais.

Au-delà de la reconnaissance statutaire de l'opposition et de sa participation aux assemblées parlementaires, la consécration juridique de l'opposition est confortée par le droit reconnu à cette minorité parlementaire de saisir le juge constitutionnel. En effet, traditionnellement réservée aux plus hautes autorités de l'Etat (président de la république, Premier ministre, Président de l'Assemblée et du Sénat), la saisine est ouverte aux députés et sénateurs de l'opposition qui pourront déférer à la censure du juge constitutionnel, les lois qu'ils estiment non conformes à la Constitution. Sur ce point, le constituant africain s'inspirant de la Constitution française de 1958 et notamment de sa version révisée de 1974²¹⁰, a procédé à

²⁰⁹ MBODJ (E.H.), « Regard rétrospectif sur le statut de l'opposition dans les Etats africains d'expression française », in « Démocratie et élections dans l'espace francophone, *Coll. Prévention des crises et promotion de la paix, vol. II, 2010*.

²¹⁰ En 1974, l'extension du droit de saisine du Conseil Constitutionnel français aux parlementaires, suivie de la révision constitutionnelle du 25 juin 1992 qui élargit à la minorité de l'opposition parlementaire, le droit de

l'extension du droit de saisine de la juridiction constitutionnelle aux parlementaires et montré son attachement à la consolidation de l'Etat de droit et au respect des libertés publiques.

Dans la pratique, l'opposition parlementaire fait un usage abondant de cet outil afin d'obtenir les annulations des lois votées par la majorité. Ainsi, on peut évoquer une décision du juge constitutionnel sénégalais qui illustre la participation de l'opposition au contrôle de constitutionnalité. En effet, l'opposition sénégalaise a déféré à la censure du juge constitutionnel, la loi organique n°09-2003 de mars 2003 portant création du Conseil de la République pour les affaires économiques et sociales. Pour les députés saisissants, la loi organique sus citée est contraire à l'article 82 de la Constitution. Cette disposition stipule que s'il y a des propositions de loi ou des amendements faits par les députés qui augmentent les dépenses publiques, ils doivent être accompagnés de propositions de recettes compensatrices. Or, l'amendement proposé par le député Doudou WADE du groupe parlementaire libéral qui porte de quatre-vingt-dix à cent le nombre de conseillers de la République, n'a rien prévu pour le financement des dépenses qu'engendreraient ces dix conseillers de plus. Par sa décision du 29 août 2003, le Conseil constitutionnel déclare « *non conforme à la Constitution, la Loi organique n°09-2003 portant fonctionnement du Conseil de la République* ». Cette décision du juge constitutionnel contribue certainement au renforcement de l'Etat de droit et montre que la prise en compte de l'opposition est une nécessité démocratique.

Mais si la dynamique amorcée avec l'adoption du statut vise à entraîner une revalorisation des partis politiques, on peut s'interroger, avec le Professeur Théodore HOLO²¹¹ sur l'impact d'un tel statut non seulement sur la réalisation de leur mission par les partis qui est d'assurer une fonction d'alerte, de critique et d'alternance par rapport à la majorité qui exerce le pouvoir d'Etat. En d'autres termes, le statut permet-il aux partis politiques d'assurer mieux leur vocation à conquérir le pouvoir d'Etat et donc à réaliser l'alternance démocratique au pouvoir à travers la participation aux compétitions électorales ?

saisine du Conseil constitutionnel pour contrôle de la constitutionnalité des traités en vertu de l'article 94 de la Constitution est présentée comme une révolution constitutionnelle.

²¹¹ HOLO (Th.), « le statut de l'opposition », in « *Démocratie et Elections dans l'espace francophone* », collection *Prévention des crises et promotion de la paix*, Volume II, 2010

La pratique de nombreux partis et particulièrement ceux de l'opposition révèle plutôt une incohérence dans la démarche, une absence de stratégie de conquête du pouvoir. Comme le souligne Albert BOURGI, « *le système de partis dans son ensemble, souffre de la pratique de l'entrisme gouvernemental* »²¹². Cette pratique est loin de contribuer à la clarification des choix politiques, notamment ceux des électeurs, et elle conduit à une désaffection à l'égard du politique. Au total, les partis politiques qui adhèrent aux schémas de gouvernement d'union nationale ou de majorité sont accusés de se servir de l'Etat pour assouvir leurs intérêts, ceux de leurs familles et de leurs partis. Ce qui se traduit souvent par des faibles taux de participation électorale (cf. élections législatives au Sénégal, au Mali).

En outre, dans beaucoup de pays africains francophones, les partis d'opposition sont fortement handicapés par leur tendance au fractionnisme et à la scissiparité. Cela résulte de ce que, la plupart d'entre eux sont dans l'incapacité de se doter d'un véritable projet de société alternatif et d'un programme de gouvernement. Selon le Centre pour la Gouvernance Démocratique (CGD) parlant du cas burkinabè, « *l'offre politique est souvent de très mauvaise qualité. Ils sont très rares ces partis de l'opposition burkinabè disposant d'un manifeste ou de tout autre document où sont consignées les solutions qu'ils envisagent apporter aux questions essentielles que sont l'éducation, la santé, la justice, l'emploi des jeunes, l'autosuffisance alimentaire, l'environnement, l'industrialisation, le transport, la justice sociale, la corruption et la fraude, les droits humains* »²¹³.

Si dans des pays comme le Burkina Faso, les différentes coalitions des partis de l'opposition n'ont pas encore produit de résultats électoraux en termes d'alternance, et cela essentiellement pour des raisons de dysfonctionnement desdits partis, les expériences sénégalaise et béninoise montrent que les coalitions peuvent être une voie pour l'alternance. En 1996, au Bénin, la volonté de mettre un terme à la tentative d'hégémonie du Président sortant Nicéphore SOGLO avait conduit l'opposition à solliciter la candidature de l'ancien Président de la république Mathieu KEREKOU. Celui-ci s'était retiré de la vie politique après une transition réussie et l'acceptation de la défaite électorale en 1991. Des anciens adversaires politiques, qui sont en plus originaires du Sud ont pris l'initiative de sa campagne électorale. Ainsi, Albert

²¹² Cité par Adrien THOUVENEL-AVENAS, in « l'alternance politique au Sénégal : 1980-2000 », *Université Sorbonne, Paris IV, Master 2, 2007.*

²¹³ Centre pour la Gouvernance Démocratique (CGD), « Partis politiques et systèmes de partis au Burkina Faso », 2009, in <http://www.cgd-igd.org>.

TEVOEDJRE est Président du comité national de soutien à l'ancien Président KEREKOU et Sévérin ADJOVI²¹⁴ est nommé directeur de campagne.

Les formations politiques respectives de ces deux leaders, à savoir Notre Cause Commune (NCC) et le Front pour la Démocratie et l'Unité (FDU), ont subi des revers électoraux lors des législatives de 1995. NCC n'obtenait que 3 députés sur 83 contre 6 sur 64 sous la précédente législature. Les deux (2) candidats malheureux de l'élection présidentielle de 1991 sont convaincus que seuls un candidat du Nord, soutenus par des leaders du Sud, peut battre le Président sortant. Ils ont mis leurs moyens matériels, financiers, intellectuels à la disposition du candidat. Ainsi, le Front d'Action pour le Renouveau Démocratique (Ford-Alafia) et une trentaine de partis politiques ont soutenu la candidature de Mathieu KEREKOU. Cette coalition va s'agrandir entre les deux tours de la présidentielle avec le soutien des candidats de l'opposition notamment Adrien HOUNGBEDJI du Parti du Renouveau Démocratique (PRD) et Bruno AMOUSSOU dirigeant du Front de Lutte pour une Alternance démocratique en Afrique (ADEMA) respectivement deuxième et troisième lors du premier tour des présidentielles avec 19,71% et 7,76% des voix²¹⁵.

Face à l'opposition, le candidat Nicéphore SOGLO s'appuie sur sa propre formation politique, la Renaissance au Bénin. Il bénéficie aussi du soutien de plusieurs de ses ministres convaincus de la nécessité de défendre le bilan du Gouvernement. A ces soutiens, il faut ajouter l'appel du parti communiste béninois (PCB) pour qui l'élection de KEREKOU risque de mettre en péril les acquis démocratiques. Il faut voir également une réaction contre le souvenir douloureux de la répression dont ce parti a fait l'objet durant la période du parti unique. C'est ainsi qu'au second tour, le candidat SOGLO a été battu par la coalition de l'opposition.

Ces exemples sont caractéristiques de la capacité des formations politiques de l'opposition à réaliser l'alternance démocratique au pouvoir par les coalitions et alliances bien conduites. Il ressort clairement qu'en Afrique, l'opposition peut se constituer en force politique alternative, à condition d'être reconnue mais aussi de résoudre la double équation : premièrement, se

²¹⁴ Monsieur Sévérin ADJAVON est actuellement le président du Rassemblement des démocrates libéraux pour la reconstruction nationale (RDL - VIVOTIN).

²¹⁵ ADJOVI (E.V.), *Une élection libre en Afrique : la présidentielle du Bénin (1996)*, Paris, Karthala, 1998, PP.157-171.

doter d'un véritable projet de société et d'un programme de gouvernement ; deuxièmement travailler à fédérer les forces politiques qui la composent. En fédérant ses forces, l'opposition pourrait mutualiser le peu de ressources dont elle dispose pour réaliser son objectif de conquête du pouvoir d'Etat.

Ce n'est qu'à cette condition que l'alternance pourra se réaliser car sans alternance démocratique, il est difficile d'affirmer avec Aristote que la démocratie est la faculté pour chaque citoyen d'être tour à tour gouvernant et gouverné²¹⁶.

Paragraphe 2 : Les instruments juridiques internationaux et régionaux de promotion de l'alternance

Une des caractéristiques du monde actuel est ce que l'on a appelé l'intervention des organisations internationales, continentales et régionales dans les questions politiques et constitutionnelles des Etats. Ces questions qui relevaient du domaine réservé des Etats sont aujourd'hui marquées par le phénomène d'internationalisation du droit constitutionnel ou encore l'intervention du droit international dans les Etats. Ce phénomène se manifeste, entre autres, par le rôle de plus en plus accru des organisations internationales, continentales et régionales dans la promotion et la protection de la démocratie en général et de l'alternance démocratique en particulier. Il en est ainsi par exemple au niveau de l'Organisation des Nations Unies²¹⁷, de l'Union européenne²¹⁸, de l'Organisation internationale de la

²¹⁶ Aristote disait : « *Il est évident que tous, pour bien des raisons, doivent jouer pareillement tour à tour les rôles de gouvernant et de gouverné* » (voir Politique, Livre VII, 13-14). Selon lui, il n'est ni juste, ni sain que ce soit toujours les mêmes qui gouvernent. Les Grecs voyaient d'ailleurs dans le pouvoir perpétuel l'une des marques de la tyrannie. Une constitution doit être conçue de telle manière qu'elle permette l'alternance.

²¹⁷ Après l'indifférence qu'elle avait affichée pendant la période de la guerre froide, l'Organisation des Nations Unies (ONU) fait de la légitimité démocratique une de ses grandes préoccupations. Dans l'interprétation de l'article VII de sa Charte, l'ONU considère les manifestations de rupture de légalité (coups d'Etat par exemple) comme des menaces à la paix et à la sécurité internationale contre laquelle il faut lutter. Des résolutions sont donc adoptées dans le but de lutter contre les gouvernements illégitimes (cf. A.G. Rés. 45/150, doc. Off. A.G. 45ème session, supp., vol.1 ; p.275).

²¹⁸ Au niveau européen, des démarches sont également entreprises contre les gouvernements anti démocratiques. On peut se référer à titre d'illustration, à la résolution de l'Organisation des Etats américains (OEA) à l'encontre des coups d'Etat en Bolivie, en Equateur ou au Venezuela.

Francophonie (OIF)²¹⁹, et à celui des organisations à l'échelon africain comme l'Union africaine, la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union Economique des Etats de l'Afrique centrale (UDEAC), etc. Ces organisations ont adopté des instruments juridiques dont l'objet est d'engager les dirigeants africains au respect des principes fondamentaux de la démocratie notamment en matière de dévolution démocratique du pouvoir²²⁰.

A travers ces dispositifs normatifs, l'on voit bien que l'organisation politique de l'Etat n'est plus du seul ressort des autorités nationales mais relève aussi de règles et de principes consacrés par le droit international. C'est ce qui a amené Vincent ZAKANE à parler de communautarisation du droit constitutionnel dont l'objet est d' « *encadrer ou, à tout le moins, d'orienter les règles et les pratiques constitutionnelles des Etats sur des questions domestiques sensibles comme le choix du régime politique, les modes de gestion ou de dévolution du pouvoir politique, l'organisation des élections, la gouvernance politique ou la justice constitutionnelle* »²²¹.

Elles interdisent ainsi les réformes en matière de dévolution du pouvoir qui interviennent en dehors d'un certain délai et obligent les Etats à la nécessaire garantie des droits et libertés fondamentaux. A titre d'illustration, il sera examiné quelques règles secrétées par certaines d'entre elles et relatives d'une part à l'assistance internationale aux processus électoraux dans les Etats (A) et d'autres part à la lutte contre les changements anticonstitutionnels des gouvernements (B).

²¹⁹ En rappel, l'Organisation Internationale de la Francophonie est issue de la Convention de Niamey de 1970, devenue l'Agence de la Francophonie après la révision de sa Charte à Hanoi, en 1997.

²²⁰ Voir les dispositions normatives suivantes : l'Acte constitutif de l'Union africaine adopté en 2000 et notamment son article 30 qui traite des sanctions en cas de changements anticonstitutionnels du Gouvernement ; la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance adoptée le 30 janvier 2007 (article 23) ; le protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, adopté le 21 décembre 2001, etc.

²²¹ ZAKANE (V.), « La communautarisation du droit constitutionnel en Afrique : l'exemple de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) », *Revue Burkinabè de Droit*, n°54, 1^{er} semestre 2018, p.10.

A- L'assistance internationale aux Etats dans les processus électoraux

L'engagement de la communauté internationale en faveur de l'alternance en Afrique se manifeste à travers la prise d'un certain nombre d'instruments parmi lesquels on peut citer :

- la résolution 43/157 du 8 décembre 1988 de l'assemblée générale de l'ONU intitulée « Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes » ; l'Agenda pour la démocratie du Secrétaire général des Nations Unies ; la Déclaration du Millénaire pour le Développement, adoptée le 13 septembre 2000 par l'Assemblée générale, etc.;
- le protocole A/SP1/12/01 de la CEDEAO relatif à la démocratie et à la bonne gouvernance du 21 décembre 2001, additionnel aux mécanismes de prévention, de règlement et de gestion des conflits ;
- la Déclaration de l'OUA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique²²² à la 38^{ème} session de l'Organisation en 2002 à Durban;
- la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance adoptée le 30 janvier 2007 et entrée en vigueur le 15 février 2012, de même que le Protocole relatif au Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine adopté le 9 juillet 2002 et entrée en vigueur le 26 décembre 2003. ;
- la Déclaration de Bamako lors du Symposium sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone du 03 novembre 2002²²³ ;
- etc.

Les élections étant considérées comme le mode privilégié de dévolution démocratique du pouvoir, la communauté internationale s'est fait le devoir d'élaborer ces instruments qui aident les Etats dans la mise en place de systèmes électoraux fiables ou dans l'amélioration de

²²² AHG/Dcl.1 (XXXVIII).

²²³ Parmi les points de cette importante Déclaration, l'on peut retenir que : « *la démocratie exige, en particulier, la tenue à intervalles réguliers, d'élections libres, fiables et transparentes, fondées sur le respect et l'exercice, sans aucun empêchement, ni aucune discrimination, du droit à la liberté et à l'intégrité physique de tout électeur et de tout candidat, du droit à la liberté d'opinion et d'expression, notamment par voie de presse et autre moyen de communication, de la liberté de réunion et de manifestation, et de la liberté d'association* ».

ceux déjà existants. Certes, l'organisation des élections relève du domaine de la souveraineté²²⁴ des Etats. Mais, l'on assiste à une intrusion croissante du droit international dans le domaine réservé des Etats tel que celui des élections. En effet, au regard des développements récents du droit international et des nombreuses crises post électorales la communauté internationale apporte des limites à la liberté politique des Etats en exigeant entre autres, que la gestion des élections soit confiée à des organes indépendants. Des efforts sont également déployés par des organisations internationales comme l'Union Africaine et la CEDEAO pour apporter leur aide technique, matérielle ou financière aux Etats qui en font la demande en vue d'éviter les contestations et éventuellement faire respecter la volonté du corps électoral.

L'organisation d'élections a en effet un coût que, généralement, le budget des Etats africains ne peut supporter. Beaucoup d'élections organisées n'ont pas permis d'asseoir des institutions véritablement démocratiques à cause des nombreuses contraintes liées à la préparation et au financement des scrutins. L'assistance internationale aux Etats dans les processus électoraux constitue donc désormais un pan important de l'agenda de ces organisations internationales africaines qui apportent leur soutien aux Etats autant qu'elles peuvent²²⁵. En ce qui concerne l'Union Africaine, son engagement à soutenir les Etats a été pris suite au constat des difficultés qu'éprouvent ces derniers à financer à fonds propres les processus électoraux, mais aussi de l'expérience limitée de certains pays à organiser avec efficacité et transparence les élections. Ce qui débouche bien souvent sur des crises post électorales susceptibles de menacer la stabilité et la paix en Afrique. Comment du reste l'Union africaine peut-elle poser la problématique de la démocratie dans les pays africains à travers aussi bien son Acte constitutif adopté le 11 juillet 2000 que d'autres textes à portée déclaratoire²²⁶ et

²²⁴ Selon Jean BODIN, dans son *Traité Les six livres de la République*, la souveraineté est « *la puissance absolue et perpétuelle d'une république* ». (Cf. BODIN (J.), *Les six livres de la République*, Fayard, Corpus des œuvres de philosophie de langue française, 6 vol., 1986.

²²⁵ Le Togo, par exemple, avait reçu en 2007 une importante assistance en la matière pour l'organisation des législatives notamment dans l'établissement de la liste électorale informatisée.

²²⁶ On peut citer notamment la Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement adopté au 36^e sommet à Lomé le 11 juillet 2000 ; la Déclaration sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique (AHG/Décl.I (XXXVIII)).

contraignante²²⁷ sans véritablement se pencher sur les processus électoraux en tant que principaux instruments permettant d'affermir les principes démocratiques sur le continent.

Ainsi, à travers l'article 18 de la Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance de l'Union africaine, il ressort clairement la possibilité donnée aux Etats parties, de solliciter auprès de la Commission, par le truchement de l'Unité et du Fonds d'appui à la démocratie et l'assistance électorale, des services de consultation et d'assistance pour renforcer et développer leurs institutions et leurs processus électoraux. A ce titre, l'Etat partie informe la Commission de la tenue d'élections sur son territoire et l'invite à lui apporter son aide. La Commission peut aussi prendre l'initiative de cette assistance en concertation avec l'Etat concerné. Par ailleurs, l'assistance électorale consistera en la fourniture de divers services techniques, de matériels électoraux²²⁸ et d'experts en matière juridique. En ce qui concerne l'aide technique, elle consiste en la mise en place de programmes de formation d'observateurs locaux, de la société civile et de journalistes. Ces efforts de l'UA sont soutenus par les communautés économiques régionales (CER) qui, de leur côté assistent leurs Etats membres dans la conduite des processus électoraux. La CEDEAO, par exemple, a voté un texte qui régit les élections sur son espace²²⁹. Elle est aussi présente sur le terrain de l'observation électorale durant le déroulement des processus électoraux.

L'application des principes et mécanismes dégagés par les organisations internationales en matière électorale s'est révélée efficace au fil du temps car elle a contribué à l'organisation d'élections acceptables dans un grand nombre d'Etats à l'exception de quelques-uns encore jaloux de leur souveraineté. Elle a contribué à créer des conditions juridiques et politiques nécessaires pour instaurer la confiance, la paix et la stabilité nationale. Cette assistance se trouve cependant limitée sur plusieurs points. Etant donné que les élections relèvent de la compétence exclusive des Etats, le consentement préalable de l'État hôte constitue donc une condition à la mise en œuvre d'une assistance en matière électorale venant de tout autre

²²⁷ Parmi les textes à valeur contraignante, une place privilégiée est réservée à la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la Gouvernance (adoptée le 30 janvier 2007 et entrée en vigueur le 15 février 2012) et la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples adoptée le 27 janvier 1981 et entrée en vigueur le 21 octobre 1986.

²²⁸ C'est l'exemple de matériel tel que les ordinateurs, les urnes, les stylos, les isolements, les appareils photos, etc.

²²⁹ Il s'agit du Protocole A/SP1/12/01 de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance, disponible sur www.comm.ecowas.int/.../protocoles/Protocole-additif.

organisme international quelconque. Ce qui veut dire que certains dirigeants, peu soucieux de l'avancée de leur Etat en matière de démocratie, peuvent se prévaloir de cette prérogative pour monopoliser l'organisation des élections afin de manipuler le processus à leur guise, car accepter l'assistance électorale revient à s'interdire certains comportements²³⁰.

Au-delà de la limite que constitue la souveraineté des Etats, l'assistance électorale des Etats par la communauté internationale connaît aussi d'autres contraintes. En effet, le manque de moyens financiers ne permet pas toujours aux organisations internationales sollicitées, de répondre aux demandes d'assistance électorale des Etats²³¹. En outre, l'absence d'une doctrine électorale bien claire reste un handicap qui empêche l'Union africaine par exemple de prendre des décisions cohérentes en cas de survenance d'une crise relative à des élections. En matière d'organisation et de gestion des élections, la CEDEAO s'est également investie dans l'espace ouest africain notamment à travers l'adoption d'un cadre juridique comme protocole de 2001²³² qui a d'ailleurs précédé la charte de l'Union africaine de 2007 en matière de gouvernance.

L'élaboration par les organisations internationales (ONU, UA, OIF, CEDEAO, etc) d'un guide, c'est-à-dire un document de référence qui devra, entre autres, mettre l'accent sur la déontologie et l'éthique auxquelles doivent se conformer les institutions intervenant dans les processus électoraux, pourrait aider en cas de survenance de telles crises. Certes, ces codes de conduite n'ont guère de force contraignante mais ils ont au moins le mérite, s'ils sont suivis, de conduire à une amélioration de l'action de ces organisations.

²³⁰ Avec l'assistance de structures étrangères, la marge de manœuvre du pouvoir en place sur les élections se trouve réduite. Il n'aura plus toute la latitude pour manipuler les élections en sa faveur.

²³¹BALDE (H.), « L'Union africaine face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement », *Juralex Africa Comitatus Gentium*, mai 2013, disponible sur <http://jafricacogen.blogspot.fr/2013/05/lunion-africaine-face-aux-changements.html> (consulté le 15 mars 2016).

²³² Il s'agit du protocole (A/SP1/12/01) sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, adopté à Dakar le 21 décembre 2001. Ce protocole qui, à ce jour, a été ratifié par les quinze Etats membres, consacre un ensemble de règles constitutionnelles matérielles touchant à l'organisation et au fonctionnement du pouvoir politique dans les Etats membres.

Un autre volet de l'assistance électorale est la mission d'observation électorale. Selon la définition donnée par l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (International IDEA), l'observation électorale est : « *La collecte délibérée de renseignements concernant un processus électoral et la formulation de jugements éclairés sur la conduite de ce processus à partir de renseignements rassemblés par des personnes n'étant pas en soi autorisées à intervenir dans le processus et dont l'engagement dans la médiation ne doit pas nuire aux responsabilités premières en matière d'observation* »²³³. L'observation et le suivi des élections sont devenus une partie intégrante des processus démocratiques et électoraux en Afrique. Les observateurs internationaux, régionaux et nationaux jouent maintenant un rôle important dans le renforcement de la transparence et de la crédibilité des élections et de la gouvernance démocratique en Afrique, et dans l'acceptation des résultats des élections à travers le continent. Les missions d'observation et de suivi des élections jouent également un rôle clé dans la réduction des conflits et des violences avant, pendant et après les élections. Au cours de la décennie écoulée, l'Afrique a réalisé des progrès considérables dans l'institutionnalisation de l'expression démocratique de la volonté populaire par le biais des élections, comme en témoigne l'organisation satisfaisante d'un certain nombre d'élections multipartites dans la plupart des Etats membres. Toutefois, en dépit de ces acquis, d'énormes défis sont encore à relever. Au nombre de ces défis, figurent les conflits qui perdurent dans certains pays du continent et la violence et l'instabilité résultant des contentieux électoraux. Le défi majeur concerne la nécessité d'améliorer l'intégrité des processus électoraux. Le renforcement des capacités de déploiement de missions d'observation et de suivi des élections constitue l'un des moyens pour parvenir à cette fin.

L'observation électorale vise un objectif très précis : la régularité des opérations de vote, et, le cas échéant, de la campagne électorale qui les précède immédiatement. La présence d'une mission d'observation électorale permettra donc d'amoinrir les risques de fraude, donc de légitimer le processus électoral. En somme, il s'agit d'éviter les conflits engendrés par d'éventuelles contestations électorales. Vu l'importance du rôle de ces observateurs, leur présence sur place pendant la période pré-électorale est nécessaire, car le degré de préparation de l'administration électorale, de même que les conditions de déroulement des étapes

²³³ Institut international pour la Démocratie et l'Assistance électorale, *Code de conduite. Observation électorale éthique et professionnelle*, p.10, disponible à l'adresse : <http://www.electionsquebec.qc.ca/documents/pdf/guide-pour-missions-observation-electorale-francais.pdf>.

préparatoires à un scrutin sont des éléments cruciaux au succès d'un événement électoral²³⁴. L'observation électorale paraît avoir un effet dissuasif sur les différents acteurs politiques au sein des Etats.

Les missions assignées aux observateurs électoraux et les objectifs par eux visés nous permettent d'affirmer que leur présence sur le territoire du pays organisateur des élections a un effet dissuasif. Cette présence dissuade les éventuels fraudeurs, met en confiance les différents acteurs politiques, donc diminue les risques de contestation. Cet effet dissuasif n'est cependant pas spontané. Sa réalisation nécessite que la mission d'observation électorale remplisse un certain nombre de conditions, ce qui n'est pas toujours le cas, surtout pour les délégués de l'Union Africaine. L'organisation panafricaine prévoit certes l'envoi de missions exploratoires ou d'information, mais celles-ci ne sont pas suffisantes pour garantir l'absence de fraudes ou la bonne organisation du processus. En plus, le nombre d'observateurs que l'Union déploie sur le terrain ne lui permet pas de s'assurer de la fiabilité de tout le processus électoral auquel elle apporte son quitus.

En outre, il s'agit de missions de courte durée qui ne permettent de connaître tout le processus en amont de l'organisation des élections²³⁵. Dans les faits, l'Union Africaine est peu présente lors de l'établissement des listes électorales, une phase pourtant cruciale, car c'est à cette phase que commencent les fraudes. Elles commencent généralement dès le recensement avec une volonté délibérée de surestimer ou d'exclure certaines populations en raison d'une suspicion de leur penchant pour certains candidats²³⁶. Aussi, les missions d'observation de l'Union Africaine ayant pour rôle de certifier le scrutin n'arrivent pas, le plus souvent à

²³⁴ Institut international pour la Démocratie et l'Assistance électorale, *Code de conduite. Observation électorale éthique et professionnelle*, op.cit., p.4.

²³⁵ En fait, le processus électoral moderne comporte trois étapes qui sont :

- la phase pré-électorale : recensement et découpage électoral, dépôt des candidatures en vue de l'élection, campagne électorale ;
- la phase électorale : opérations et déroulement du vote, dépouillement du vote dans chaque bureau de vote ;
- la phase post-électorale : centralisation des dépouillements des bureaux de vote, validation des données collectées et proclamation des résultats (cf. : <https://wikipedia.org/wiki/Election>), consulté le 21 mars 2015.

²³⁶ BALDE (H.), « *L'Union africaine face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement* », op.cit. Elle souligne en effet que la Guinée, le Togo et la République Démocratique du Congo ont fait usage de ces exclusions dans l'organisation de leurs élections respectivement en 2010, 2005 et 2011.

remplir cette mission comme il se doit. On observe quelquefois des confusions et des hésitations venant d'elles ou même des contradictions entre différents groupes d'observateurs²³⁷.

B - Les dispositifs normatifs internationaux contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement

De nombreuses initiatives ont été développées par certaines organisations régionales en vue de favoriser l'alternance démocratique ou de faire face aux atteintes à l'alternance. En effet, devant la récurrence des changements anticonstitutionnels de gouvernement²³⁸ en Afrique ces dernières années, des organisations régionales et sous régionales ont engagé des initiatives pour contrer l'action des régimes et des individus auteurs de ces changements²³⁹. L'adoption en 2007 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance ci-dessus rappelée est une parfaite illustration de la volonté d'instaurer une véritable démocratie sur le continent africain. Malheureusement, les dirigeants africains ont su, soit contourner ladite Charte, soit détourner à leurs propres fins les principes qu'elle a établis. Cela a contraint certains peuples africains à prendre leur destinée en main à travers des révoltes²⁴⁰ et des soulèvements populaires²⁴¹ pour imposer le changement.

²³⁷ La mission d'observation électorale de l'Union Africaine en Côte d'Ivoire pendant l'élection présidentielle de 2010, par exemple, avait juste regretté des actes de violence (morts, séquestration, intimidation, dégradation de matériel électoral, etc.) et avait considéré que cela devrait faire l'objet d'une appréciation minutieuse de la part des organes compétents afin de déterminer leur impact sur le scrutin.

²³⁸ Selon Arsène Joël ADELOUI, l'expression « *changements anticonstitutionnels de gouvernement* » peut être comprise comme tout moyen illégal d'accession et de maintien au pouvoir de tout individu se traduisant par un putsch, une révolution, un recours au mercenariat, une fraude aux élections ou une manipulation de la constitution (Voir ADELOUI (A.J.), « L'Union africaine et la reconnaissance des gouvernements anticonstitutionnels », *Revue Béninoise de Sciences Juridiques et Administratives (RBSJA)*, n°29, Année 2013, pp.8-57.

²³⁹ KENFACK (S.B.K.), « La charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance à l'épreuve des révolutions arabes : l'Union africaine face au dilemme de la démocratie et du constitutionnalisme », *Africa Governance Monitoring and Advocacy Project*, 2011, p.1, voir <http://www.afrimap.org>, consulté le 26 aout 2015.

²⁴⁰ Il s'agit des révoltes comme celles qui ont lieu en Egypte, en Tunisie et en Libye et qualifiées de printemps arabe. La première a débuté le 17 décembre 2010 et a abouti au départ du président Zine El-Abidine Ben ALI le 14 janvier 2011 : elle est également appelée Révolution du Jasmin. La seconde révolte a entraîné la démission

I - Les instruments de l'Union africaine en faveur de l'alternance démocratique.

Faut-il le rappeler, la Charte constitutive de l'Union africaine, à travers ses articles 3 et 4 prévoit des dispositions qui consacrent des engagements en faveur de l'instauration et le développement de la démocratie, le soutien à l'Etat de droit et aux droits de l'homme. Pour matérialiser les engagements prévus dans sa Charte, l'Union africaine va adopter, le 30 janvier 2007, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance. Cette Charte est entrée en vigueur le 15 février 2012.

En effet, c'est après une longue période de silence face aux changements non démocratiques de gouvernement que l'Union africaine s'est enfin résolue à se doter d'un arsenal normatif contraignant pour lutter contre le phénomène des changements anticonstitutionnels de gouvernement ainsi que pour le respect des principes à la démocratie et aux élections. Cette Charte a indiqué un certain nombre de principes dont l'objet est de renforcer les dispositifs en faveur de l'alternance consacrée par les pouvoirs constituants africains. Ainsi, l'alinéa 2 de l'article 10 de la Charte de la démocratie, des élections et de la gouvernance indique que « *les Etats parties doivent s'assurer que le processus d'amendement ou de révision de leur constitution repose sur un consensus national comportant le cas échéant, le recours au référendum* ». Et l'article 2, alinéa 4 précise bien que « *la présente Charte a pour objectifs d'interdire, rejeter et condamner tout changement anticonstitutionnel de gouvernement dans tout Etat membre comme étant une menace grave à la stabilité, à la paix, à la sécurité et au développement* ». Pour ce faire, les Etats parties s'engagent à mettre en œuvre la présente Charte conformément aux principes énoncés ci-après à savoir le rejet et la condamnation des changements anticonstitutionnels de gouvernement (Article 3 alinéa 10).

Analysant l'alinéa 2 de l'article 10 de ladite Charte, le Professeur Sèni Mahamadou OUEDRAOGO souligne : « *l'intention des organisations n'est pas d'imposer ici un consensus permanent entre les acteurs politiques à l'occasion de la modification des dispositions mais d'inviter les acteurs à éviter de triturer les textes à la veille des*

du président Hosni MOUBARAK le 11 février 2011 : elle est surnommée Révolution du 25 janvier ou Révolution du Lotus ou du Papyrus ou encore Révolution du Nil. La dernière a eu lieu en Libye contre le Colonel Mouammar KADHAFI dont le régime n'était pas démocratique.

²⁴¹ Insurrection populaire des 30 et 31 octobre 2014 ayant entraîné le départ du président Blaise COMPAORE après 27 ans à la tête du Burkina Faso.

compétitions électorales dans un sens favorable aux détenteurs du pouvoir »²⁴². En effet, le consensus national est un idéal, une valeur de référence vers laquelle toute action politique doit tendre. Et il faut déplorer l'habitude prise par les pouvoirs en place de procéder subrepticement et unilatéralement à des modifications des règles du jeu en vue de s'octroyer les meilleures chances de maintenir leurs positions de pouvoir. Le consensus recherché ici apparaît comme une garantie ou un rempart contre les révisions contraires au constitutionnalisme. Dans le contexte des Etats africains, marqué par une crise du constitutionnalisme, ce genre de mesures vient suppléer aux carences ou aux faiblesses des contre-pouvoirs. En effet, quand on sait que les oppositions politiques dans les Etats n'ont pas toujours la possibilité de prendre part à l'élaboration des règles d'organisation de la vie nationale ou même des compétitions électorales²⁴³, on ne peut que saluer ce genre de dispositions. Parfois, les partenaires non étatiques de la vie politique (partis politiques de l'opposition, organisations de la société civile, groupes de pression) ne sont souvent informés que tardivement et à travers les médias de certaines entreprises de modification constitutionnelle.

Enfin, l'article 23 de cette Charte relative à la protection du principe de l'alternance démocratique dans les Etats membres reste une des dispositions phares²⁴⁴. C'est ainsi par exemple qu'à l'alinéa 5 de cet article 23, il est indiqué que « *Tout amendement ou toute révision des constitutions ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique* » est passible de sanction appropriée de la part de l'Union. Cette

²⁴² OUEDRAOGO (S.M.), *La lutte contre la fraude à la Constitution en Afrique noire francophone*, op.cit.

²⁴³ A l'exception de certaines situations où l'on a affaire à des codes de bonne conduite, la règle de droit est toujours d'origine étatique donc unilatérale.

²⁴⁴ L'intégralité de l'article 23 : « *Les Etats parties conviennent que l'utilisation, entre autres, des moyens ci-après pour accéder ou se maintenir au pouvoir constitue un changement anticonstitutionnel de gouvernement et est passible de sanctions appropriées de la part de l'Union :*

- 1. Tout putsch ou coup d'Etat contre un gouvernement démocratiquement élu.*
- 2. Toute intervention de mercenaires pour renverser un gouvernement démocratiquement élu.*
- 3. Toute intervention de groupes dissidents armés ou de mouvements rebelles pour renverser un gouvernement démocratiquement élu.*
- 4. Tout refus par un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti ou au candidat vainqueur à l'issue d'élections libres, justes et régulières.*
- 5. Tout amendement ou toute révision des Constitutions ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique ».*

disposition vient véritablement renforcer les clauses de l'alternance telles que prévues dans les constitutions nationales. Il résulte de l'institution de ce principe que les pouvoirs constituants dérivés, dont les prérogatives sont désormais limitées, ne pourraient plus procéder à la modification de la clause limitative des mandats présidentiels que certaines constitutions ont par ailleurs élevé au rang de règles intangibles²⁴⁵. Généralement, les pouvoirs politiques africains sont tentés en fin de mandat, de faire usage de leur pouvoir de décision pour modifier les règles constitutionnelles et créer ainsi les conditions de leur succès électoral futur ou de leur maintien au pouvoir²⁴⁶. L'interdiction de ces révisions se présente donc comme un rempart contre ces velléités manipulatrices des règles constitutionnelles et démocratiques.

Dans la quasi-totalité des constitutions des Etats africains francophones, est introduit le principe de la limitation du nombre de mandats du président de la République, inhérent à la philosophie démocratique libérale. Mais pour être effectif, l'encadrement juridique du pouvoir à travers la limitation du nombre et de la durée des mandats présidentiels suppose que toute violation du droit soit sanctionnée²⁴⁷. Mais comme le reconnaît le professeur Jean du Bois DE GAUDUSSON, « *les sanctions peuvent être envisagées mais elles ne sont pas toujours efficaces. Décréter par exemple un embargo économique servirait surtout à appauvrir les populations* »²⁴⁸. Selon l'auteur, il faut plutôt miser sur les médiations diplomatiques pour désamorcer les situations les plus chaotiques. Cette recommandation pour l'utilisation de la voie diplomatique est d'autant plus indiquée qu'à l'heure actuelle les dispositions de l'article 25(5) de la CADEG indiquant que « *les auteurs des changements anticonstitutionnels de gouvernement peuvent être traduits devant les juridictions compétentes de l'UA* » restent

²⁴⁵ Cf. article 175 de la Constitution congolaise du 20 janvier 1996.

²⁴⁶ Voir sur ce point BOLLE (S.), « Obligations constitutionnelles et légales des gouvernants et autres responsables politiques nationaux : gouvernement, assemblée nationale et institutions de l'Etat », in « *Les défis de l'alternance démocratique* », *Conférence internationale de Cotonou*, 23 au 25 février 2009.

²⁴⁷ Voir les dispositions de l'article 23 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de l'Union Africaine ci-dessus citée.

²⁴⁸ Voir l'entretien réalisé par Samya LOKMANE-KHELIL et intitulé « Nouvelles formes démocratiques », in *Jeune Afrique*, n°44, juillet-août 2015, p.21.

inopérantes. En effet, il n'existe pas pour le moment de juridiction compétente de l'UA en matière pénale²⁴⁹.

II- Les dispositifs normatifs communautaires de promotion de l'alternance démocratique.

Outre les actes normatifs de l'Union Africaine ci-dessus indiqués, on mentionnera les instruments juridiques communautaire notamment ceux de la CEDEAO dont le plus emblématique est le Protocole A/SP1/12/01 du 21 décembre 2001 de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au protocole relatif aux mécanismes de prévention, de gestion et de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité. Cet instrument juridique prévoit en effet à son article 2 « *qu'aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six mois précédant les élections* »²⁵⁰. Il consacre donc une limite d'ordre formel au pouvoir constituant dérivé à savoir le respect d'un délai de six mois avant les élections pour opérer des réformes électorales. Cependant, on peut regretter que cet article 2, dans la pratique, soit contourné par les Etats qui procèdent bien souvent à des modifications non consensuelles avant le délai des six mois. Si au niveau de la CEDEAO, un délai est exigé pour la réalisation des réformes de la loi électorale (au moins six mois avant les élections), on peut déplorer à la suite de Sèni Mahamadou OUEDRAOGO que cette mesure ne soit pas étendue à tous les textes fondamentaux de la démocratie notamment ceux préconisés par la Déclaration de Bamako du 03 novembre 2000. En effet, cette Déclaration se contente d'exiger un délai raisonnable devant toujours séparer l'adoption de la modification de son entrée en vigueur. C'est pourquoi M. OUEDRAOGO estime avec raison que « *pour plus d'efficacité, l'Organisation internationale de la Francophonie, qui a été à la base de la Déclaration de Bamako, gagnerait à s'inscrire dans la dynamique de la limitation des délais tels que préconisés par la CEDEAO* »²⁵¹. Cela constituerait, selon lui, une forme de protection plus efficace des règles démocratiques et du principe de l'alternance démocratique. La

²⁴⁹ La Cour africaine de justice et des droits de l'homme qui est chargée, entre autres, de juger les crimes de changement anticonstitutionnel de gouvernement n'a pas encore mis en place la chambre criminelle prévue à cet effet.

²⁵⁰ Voir le Protocole A/SP1/12/01 de la CEDEAO u 21 décembre 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au protocole relatif aux mécanismes de prévention, de gestion et de règlement des conflits.

²⁵¹ OUEDRAOGO (S.M.), *La lutte contre la fraude à la Constitution en Afrique noire francophone*, Thèse, op. cit.

Déclaration de Bamako n'a certes pas la force juridique contraignante d'un Protocole qui lui, est un accord international contraignant, mais nul ne conteste son effet bénéfique sur le changement de comportement qu'elle peut induire.

Les normes communautaires sont en principe assorties de mécanismes de sanction qui devraient en garantir l'efficacité comme le relève le Pr Jean du Bois de GAUDUSSON : « *les Etats sont tenus, parfois sous peine de sanction des juges nationaux et internationaux de se conformer aux standards constitutionnels internationaux, aux normes internationales imposées par les conventions internationales qu'ils ont signées et aux conditionnalités des bailleurs de fonds* »²⁵². Et l'exemple de l'arrêt n°ECW/CCJ/JUD/16/15 du 13 juillet 2015 rendu dans le cadre de l'affaire qui opposait le Congrès pour le Démocratie et le Progrès à l'Etat burkinabè, en est une illustration. En effet, suite à sa saisine par le Congrès pour la Démocratie et le Progrès, la Cour de Justice de la CEDEAO devait répondre à la question de savoir si la modification de la loi électorale burkinabè intervenue aux termes de la loi n°005-2015/CNT du 07 avril 2015, méconnaissait ou non le droit de certains partis politiques ou de certains citoyens à concourir au suffrage et à participer à la compétition électorale. La Cour a ainsi considéré que le code électorale modifié a violé le droit à la libre participation des citoyens aux élections et a ordonné à l'Etat burkinabé de lever les obstacles à cette libre participation liée à cette modification²⁵³.

Comme on le voit, les juridictions communautaires africaines ont, malgré leur relative jeunesse, contribué à bâtir une jurisprudence en s'appuyant sur les instruments régionaux et internationaux de protection des droits de l'homme. En cela on peut dire qu'elles emboitent le pas de leurs devancières comme la Cour de Justice des communautés européennes qui a su bâtir une réputation de défenseur acharné des droits des citoyens européens mais aussi de l'ordre constitutionnel en Europe²⁵⁴.

²⁵² DU BOIS DE GAUDUSSON (J.), « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir », op. cit. p. 620.

²⁵³ Cf Cour de Justice de la CEDEAO, arrêt n°ECW/CCJ/JUD/16/15 du 13 juillet 2015, affaire Congrès pour la Démocratie et le Progrès c/Etat du Burkina, p.9, §19, arrêt disponible en ligne : http://www.courtecowas.org/site2012/pdf_files/decisions/judgements/2015/Aff_CDP C/Etat du Burkina.pdf.

²⁵⁴ Cf ZAKANE (V.), « La communautarisation du droit constitutionnel en Afrique : l'exemple de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) », in *Revue burkinabé de Droit*, N°54, 1^{er} semestre 2018, pp.9-56..

Mais l'efficacité de ces sanctions est restée limitée pour plusieurs raisons. D'abord le contrôle juridictionnel de l'application des textes est inefficace car bien que la Cour africaine de Justice et des Droits de l'homme (CAJDH) soit officiellement créée, les modalités de son fonctionnement n'ont pas encore été adoptées²⁵⁵. Le contrôle juridictionnel reste donc pour l'instant inopérant. S'agissant du contrôle politique ou diplomatique opéré par le Conseil de Paix et de Sécurité (C.P.S.)²⁵⁶ de l'Union africaine, on peut regretter à la suite de Casimir YONLI que devant la gestion de certaines crises, les initiatives du CPS ne soient pas prises en considération²⁵⁷.

Section II : Les mécanismes institutionnels de promotion de l'alternance

La notion d'institution désigne l'ensemble des organismes, des mécanismes ou de règles existant dans une société donnée à une époque donnée. Le dictionnaire de droit constitutionnel définit les institutions comme des organes, des structures permanentes dont la création, l'organisation et la composition sont prévues par le droit²⁵⁸. Maurice HAURIOU distingue, dans la même optique, deux variantes d'institution : les institutions-règles et les institutions-corps. C'est la deuxième variante qui sera retenue ici. Cette variante appréhende en effet les institutions comme des organes par lesquels s'exerce l'autorité de l'Etat²⁵⁹. Les autorités administratives indépendantes en charge des élections sont l'une de ces institutions pouvant contribuer à créer les conditions de l'alternance (Paragraphe I). Il en est de même pour les organismes de régulation des médias (paragraphe II).

²⁵⁵ Pour plus de détails, voir SOMA (A), « Le jeu des protocoles dans le processus juridique de construction d'une cour africaine de protection des droits de l'Homme », *Revue CAMES/SJP*, n° 002/2015, p.1-18.

²⁵⁶ Lancé officiellement le 25 mai 2004, le CPS joue un rôle central dans la prévention, la gestion et la résolution des conflits en Afrique. C'est un système de sécurité collective et d'alerte rapide visant à permettre une réaction rapide et efficace dans les situations de crise. Il est composé de quinze membres ayant des droits égaux. Ils sont élus par la Conférence de l'Union Africaine sur la base du principe de la représentation régionale équitable et de la rotation.

²⁵⁷ YONLI (C.), *L'Union africaine face aux défis de l'alternance politique en Afrique*, Master II, Droit international, 2016, Université Ouaga II, p.46.

²⁵⁸ Voir DE VILLIERS (M.) et LE DIVELLEC (A.), *Dictionnaire du droit constitutionnel*, 8^e édition, Sirey, 2011, p.195

²⁵⁹ *Ibid.*

Paragraphe I : Les autorités administratives indépendantes chargées de la gestion électorale

Les élections constituent les principaux piliers de la démocratie et servent de nos jours de baromètre d'évaluation des processus démocratiques. Pour le Professeur Djédjro Francisco MELEDJE, « l'élection pluraliste est désormais indispensable pour mesurer la légitimité des gouvernants »²⁶⁰. En même temps, elles se présentent comme l'un des facteurs clés du déclenchement de la violence et de l'insécurité dans la région lorsqu'elles connaissent des irrégularités susceptibles d'altérer la sincérité du scrutin. C'est pourquoi en vue d'une meilleure gestion des processus électoraux, il a été mis en place des institutions de gestion des élections mais aussi de régulation des médias en période électorale, l'ambition étant d'accroître la crédibilité et l'acceptation des élections, réduire le risque de conflits et contribuer à la consolidation de la démocratie en Afrique noire francophone. L'analyse va d'abord s'intéresser à ces institutions en tant que mécanismes de renforcement de la transparence et de l'impartialité (A) avant de voir dans quelle mesure elles peuvent contribuer à la pacification des compétitions électorales dans le contexte actuel (B).

A- Les organes de gestion des élections, gages de transparence et d'impartialité.

Au nombre des institutions issues du nouveau constitutionnalisme des années 1990 et pouvant contribuer à la cristallisation d'un jeu politique transparent favorable à l'alternance se trouvent les organes de gestion des élections (OGE.), couramment dénommés commissions électorales nationales indépendantes ou autonomes (CENI/CENA). La doctrine les range dans la catégorie des autorités administratives indépendantes²⁶¹. L'avènement de ces institutions

²⁶⁰ MELEDJE DJEDJRO (F.), « Le contentieux électoral en Afrique », *Revue Pouvoirs*, n°129, 2009/2, pp.139-140.

²⁶¹ Pour de plus amples informations sur les AAI, voir SABOURIN (P.), « Les Autorités Administratives Indépendantes, une catégorie nouvelle », *Actualité Juridique du Droit Administratif (AJDA)*, 1983, p. 275 et s ; GAZIER (F.) et CANNAC (Y.), « Les Autorités Administratives Indépendantes », *Etudes et Documents du Conseil d'Etat*, 2001, N° 35 ; GENTOT (M.), « Les Autorités Administratives Indépendantes », *Montchrestien*, 1994 ; CHEVALLIER (J.), « Réflexions sur l'institution des Autorités Administratives Indépendantes », *La Semaine Juridique*, 1986, I 3254 ; Encyclopaedia Universalis, « Les Autorités Administratives Indépendantes », 1989, p. 177 ; GUEDON (M.J.), « Les Autorités Administratives Indépendantes », *L.G.D.J.*, 1991 ; AUTIN (J.M.), « Les autorités Administratives Indépendantes », *Jurisqueleur Administratif*, fascicule 75, 1997 ; CONSEIL D'ETAT (Section du Rapport et des Etudes), « Les Autorités Administratives Indépendantes », Rapport Public, 2001, *La Documentation Française* ; GELARD (P.), « Les Autorités Administratives

administratives chargées de l'organisation du processus électoral représente un gage pour une éventuelle alternance sans heurts dans la mesure où elles sont réputées être une garantie de sincérité des votes et d'effectivité du suffrage universel. Selon la définition qu'en donne le Professeur Augustin LOADA, les commissions électorales nationales peuvent être appréhendées comme « *des autorités administratives indépendantes, situées hors de la mouvance du pouvoir en place, qui ont des garanties statutaires organiques et fonctionnelles et sont chargées d'assurer l'ensemble ou une partie du processus électoral, seules ou en association avec l'administration de l'Etat* »²⁶². Il apparaît clairement que cette préoccupation d'impartialité et de transparence se pose quand on sait que les personnalités qui composent l'Institution sont issues de la classe politique. Aussi bien pour le cas béninois que burkinabè, ce sont des hommes politiques qui se retrouvent en majorité avec bien sûr la présence de personnalités issues de la société civile mais dans une proportion minorée. Toutes proportions gardées, l'on peut dire qu'on est en présence d'institutions politiques de par leur composition mais qui se veulent neutres et indépendantes.

Comme l'ont suffisamment relevé de nombreux auteurs, la mise en place de ces institutions électorales indépendantes apparaît comme une réponse à la méfiance manifestée à l'égard des administrations électorales formatées dans la culture du système du parti unique de fait ou de droit et des régimes militaires d'exception²⁶³. Qualifiées par certains comme étant la manifestation de l'imagination africaine en matière d'ingénierie juridique²⁶⁴, ces institutions,

Indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié », Office parlementaire d'évaluation de la législation, Assemblée Nationale, n° 3166 – Sénat n° 404, Paris, 2006 ; COLLIARD (C. A.) et TIMSIT (G.), « Les Autorités Administratives Indépendantes », PUF, 1998.

²⁶² LOADA (A.), « Où en est l'administration publique », *l'Afrique politique*, 2001, p.33.

²⁶³ MBODJ (E. H.), « Faut-il avoir peur de l'indépendance des institutions électorales en Afrique? » op. cit. p.32. Voir également BOURGI (A.), « L'implication des partis politiques dans les processus électoraux », in *Démocratie et élections dans l'espace francophone, dans la collection « Prévention des crises et promotion de la paix »*, vol.II, édité par Jean-Pierre et al., Bruylant 2010, p.328.

²⁶⁴ Du BOIS DE GAUDUSSON (J.), « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », in *Cahier Constitutionnel*, N° 13/2002.p.11.

quel que soit le nom qui leur est attribué²⁶⁵, sont venues appuyer et enrichir le décor institutionnel et politique de la troisième génération des régimes politiques africains²⁶⁶.

Ces institutions procèdent en théorie de la volonté de « *soustraire les résultats des compétitions à la suspicion d'illégitimité qui pesait sur les scrutins organisés par le seul appareil étatique* »²⁶⁷. La création des commissions électorales correspond donc à un objectif précis, celui de l'adhésion consensuelle de tous les acteurs de la vie politique à la conduite des processus électoraux. L'émergence de commissions électorales nationales distincte de l'administration d'Etat est une véritable révolution institutionnelle dans les Etats africains. C'est pourquoi la qualification juridique de la nature de ces nouvelles institutions s'est posée. Elle a surtout focalisé l'attention des administrativistes²⁶⁸ qui, après un important débat théorique²⁶⁹ et juridictionnel, les ont qualifiées d'autorités administratives indépendantes.

B- Les organes de gestion des élections, instruments de renforcement de la neutralité administrative et de pacification des compétitions électorales

Ces organes constituent sans doute l'une des innovations les plus marquantes du nouveau constitutionnalisme africain. Devenus « *à la fois un mythe constituant un des thèmes mobilisateurs du discours politique en Afrique et un dogme démocratique* »²⁷⁰, ils ont la

²⁶⁵ CENI au Burkina et au Togo, CENA au Bénin, CEI en Côte d'Ivoire.

²⁶⁶ La première génération correspond aux régimes directement hérités de la colonisation, la seconde génération aux régimes politiques monolithiques civils ou militaires, alors que la troisième génération est celle des régimes pluralistes nés de la vague de démocratisation de la dernière décennie du second millénaire. Voir SOMALI (K.): « *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique* », Thèse, op.cit., p.11.

²⁶⁷ La décision de la Cour constitutionnelle béninoise du 23 décembre 1994 résume bien cette philosophie. « *La création de la commission électorale nationale autonome (CENA), en tant qu'autorité administrative indépendante, un organe disposant d'une réelle autonomie par rapport au gouvernement, aux départements ministériels et au parlement, pour l'exercice d'attributions concernant le domaine sensible des libertés publiques, en particulier les élections honnêtes, libres et transparentes (...) la création d'une commission électorale indépendante est une étape importante de renforcement et de garanties des libertés publiques et des droits de la personne ; elle permet, d'une part d'instaurer une tradition d'indépendance et d'impartialité en vue d'assurer la transparence des élections, et d'autre part de gagner la confiance des électeurs et des partis et mouvements politique* ».

²⁶⁸ Pour un aspect historique, de la question, voir SABOURIN (P.), « les autorités administratives indépendantes, une catégorie nouvelle », *AJDA*, 1983, p.281. Voir également GAZIER (F) et CANNAC (Y.), « les autorités administratives indépendantes », *EDCE*, n°35, 1983-1984.

²⁶⁹ DIARRA (A.), « Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophones d'Afrique noire : cas du Mali, Sénégal et du Benin », *Revue électronique Afrilex*, 2000.

²⁷⁰ Cf. MOMO (C.), « L'administration électorale en Afrique subsaharienne », *Politèia*, n°12, décembre 2007, p.427.

prétention d'être dans une relation d'indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif . Au-delà des qualificatifs qui leur sont attribués²⁷¹ , l'on rappellera qu'ils sont institués par le droit positif des Etats afin de rendre effectif un des attributs essentiels de souveraineté de l'Etat, à savoir l'organisation et la légitimation de la dévolution du pouvoir politique aux gouvernants que les gouvernés veulent se choisir librement. Faut-il le rappeler, c'est la politisation à outrance de l'administration d'Etat, le déficit de confiance entre les acteurs et le doute des partis d'opposition et de la société civile quant à l'impartialité de l'administration territoriale, qui ont conduit à l'adoption du modèle anglo-saxon d'administration des élections et particulièrement du modèle canadien et québécois²⁷² par les Etats africains.

Tout l'enjeu de l'existence d'un organe indépendant de gestion des élections (O.G.E.) est de réunir les conditions procédurales transparentes, impartiales susceptibles de garantir une compétition saine entre les candidatures. D'où l'idée de soustraire l'organisation des élections des attributions du ministère chargé de l'intérieur ou de l'administration territoriale, supposé inféodé au pouvoir exécutif²⁷³ et de la confier à une institution neutre. Ce faisant, on a assisté à la remise en cause d'une tradition électorale inspirée de l'ancienne métropole et qui faisait du ministre de l'intérieur, le principal, voire l'unique gestionnaire du processus électoral.

La mise en place des O.G.E. a consacré donc la réussite d'une revendication ancienne qui est l'institutionnalisation des structures électorales en vue de mieux assurer la transparence et la lutte contre la fraude électorale en général²⁷⁴. Au Bénin, la neutralité d'un tel organisme de gestion des élections a été consacrée par la Cour constitutionnelle²⁷⁵. Cette neutralité est de

²⁷¹ La nature juridique de ces institutions administratives n'est pas établie dans la doctrine africaine. Voir DIARRA (A), « Les autorités administratives indépendantes dans les Etats francophone d'Afrique noire. Cas du Mali, Sénégal et du Bénin », op.cit. ; Voir aussi DU BOIS DE GAUDUSSON (J.), « Le juriste français et l'institution des autorités administratives en Afrique », *Mélanges Pierre PACTET*, Paris, Dalloz, 2003, p.74.

²⁷² Voir LOADA (A) et IBRIGA (L.M), *Précis de droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit.

²⁷³ GAZIBO (M), « La force des institutions : la CENI comme site d'institutionnalisation au Niger », in QUANTIN (P.), (dir), *Gouverner les sociétés africaines. Acteurs et institutions*, CEAN, Karthala 2001, p.65.

²⁷⁴ SALEM (Z. A.), « Gouverner les élections : l'Observatoire des Elections (ONEL) au Sénégal », in *Voter en Afrique : Comparaisons et différenciations*, (ss. dir.) Patrick QUANTIN, Paris, L'Harmattan, collections Logiques politiques, P.149-184 ; MOMO (C.), « L'administration électorale en Afrique subsaharienne », *Politeia*, n°12, décembre 2007, p.419.

²⁷⁵ Dans sa décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994, la Cour constitutionnelle considère que la Commission Electorale Nationale Autonome s'analyse comme une autorité administrative et indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif et qu'à ce titre, elle est liée à la recherche d'une formule permettant d'isoler dans

nature à renforcer la participation des électeurs au processus électoral parce que de plus en plus convaincus que la période où les élections étaient sans choix relève du passé. Ces commissions électorales ont su, à la suite d'évènements politiques majeurs se positionner comme les véritables organes de légitimation du processus électoral. Elles sont devenues pour certains acteurs politiques africains des vecteurs de l'alternance au pouvoir en Afrique francophone. Ces organismes, lorsqu'ils sont libres et dotés d'un pouvoir significatif, parviennent à surmonter les suspicions de fraudes et à légitimer des pouvoirs issus d'élections. En crédibilisant la gestion du processus électoral, ces institutions ont pu s'illustrer comme un moyen en Afrique francophone de pallier à l'abstentionnisme électoral.

Quant à l'indépendance de ces institutions, elle est revendiquée comme un gage d'efficacité et de neutralité électorale. Cette indépendance est à la fois statutaire et fonctionnelle. Du point de vue du fondement juridique, certaines d'entre elles sont constitutionnalisées²⁷⁶. Ce qui présente un avantage indéniable dans l'affirmation de leur neutralité et de leur indépendance. Mais la plupart d'entre elles sont régies par des actes législatifs et dans certains cas par des accords politiques²⁷⁷. Dans tous les cas, ces institutions bénéficient d'une autonomie qui leur permet d'exercer leur office avec des garanties de crédibilité au plan des résultats.

S'agissant de l'indépendance fonctionnelle, il faut relever que, dans la plupart des cas, les compétences des commissions africaines sont larges et vont de l'organisation matérielle à la supervision des élections et à la proclamation des résultats provisoires. Toutefois, l'effectivité de cette indépendance dépend du bon vouloir de l'administration qui, généralement, a la main mise sur le matériel et sur le cordon de la bourse. Comme le fait observer le professeur Augustin LOADA, « *Garantir l'indépendance de la commission implique de la structurer de manière à ce qu'elle ne dépende pas des individus, des groupes ou des institutions qui ont un intérêt dans le résultat de l'élection* ». Outre la nécessité d'octroyer un statut protecteur aux

l'administration de l'Etat, un organe disposant d'une réelle autonomie par rapport au gouvernement, aux départements ministériels et au parlement pour l'exercice d'attributions concernant le domaine sensible des libertés publiques en particulier des élections honnêtes, régulières, libres et transparentes. La Cour précise, par ailleurs que la CENA permet, d'une part d'instaurer une tradition d'indépendance et d'impartialité en vue d'assurer la liberté et la transparence des élections, d'autre part, de gagner la confiance des électeurs, des partis et mouvements politiques.

²⁷⁶ Article 6 de la Constitution nigérienne du 18 juillet 1999.

²⁷⁷ LOADA (A) et IBRIGA (L.M), *Droit constitutionnel et institutions politiques* », *op. cit.*

membres de la commission²⁷⁸, il convient d'accorder une grande attention à leur composition mais aussi au budget de l'institution en tant qu'éléments constitutifs de la garantie de leur indépendance.

L'indépendance peut venir aussi de la durée du mandat, de l'irrévocabilité en cours de mandat ou du non renouvellement du mandat. Les décisions de ces institutions ne sont en principe soumises à aucun contrôle hiérarchique ou de tutelle et ne peuvent ainsi être ni réformées ni annulées par une autorité non juridictionnelle. La disponibilité des crédits nécessaires au fonctionnement lors de l'élaboration de la loi de finance et la mise à disposition des moyens humains en quantité et en qualité garantissent mieux l'autonomie organique et fonctionnelle de ces institutions. Laisser ces crédits à la discrétion du gouvernement ou du Ministre de l'Administration territoriale tel qu'on le constate actuellement au niveau de certains pays comme le Burkina, fait courir un risque préjudiciable à son indépendance²⁷⁹.

L'indépendance des institutions de gestion électorale peut s'apprécier aussi à travers le mode de désignation des membres des OGE et de leur statut. Le système de nomination des membres de ces organismes constitue le premier paramètre de leur indépendance. Aucune solution dans la désignation des membres n'est a priori satisfaisante. Les problèmes se situent au niveau de l'autorité détentrice du pouvoir de nomination, les critères de choix des membres, etc. Dans tous les cas, il conviendrait que les auteurs de désignation des membres prennent leurs responsabilités. Pour qu'un organisme présente des garanties sérieuses d'organiser et superviser des élections transparentes en Afrique, cet organisme ne peut pas et ne doit pas être nommé par le gouvernement seul, ni dépendre de lui.

Ainsi, l'article 19 de la loi n°2013-009 du 09 avril 2013 portant règles générales pour les élections en République du Bénin indique que « *la Commission électorale nationale autonome est composée de cinq (05) membres désignés par l'Assemblée nationale. Ils sont choisis parmi les personnalités reconnues pour leur compétence, leur probité, leur impartialité, leur moralité, leur sens patriotique et désignées à raison de deux (02) par la majorité parlementaire ; deux (02) par la minorité parlementaire ; une (01) personnalité dont*

²⁷⁸ Immunités de juridiction pendant la durée du mandat, sécurité des membres garantie, rémunération et traitement attractifs, etc.

²⁷⁹ DU BOIS DE GAUDUSSON (J.), « Trente ans d'institutions constitutionnelles et politiques, points de repères et interrogations », 1992, p.57.

le choix est accepté aussi bien par la majorité que par la minorité »²⁸⁰. Depuis le 25 novembre 2013, la CENA est désormais régie par la nouvelle loi N°2013-06 du 25 novembre 2013 portant code électoral en République du Bénin. Comme changement substantiel par rapport à la CENA créée aux termes de la loi n°94-013 du 17 janvier 1995 portant règles générales pour les élections du Président de la République et des Membres de l'assemblée nationale, on peut retenir : le caractère désormais permanent de la CENA (initialement elle était créée juste pour chaque élection) et le nombre réduit de ses membres (qui passe de 17 à 5).

Au Burkina Faso, la CENI également principale institution chargée de l'organisation des élections, est composée de quinze membres répartis de façon égale entre les partis de la mouvance présidentielle, ceux de l'opposition et les représentants de la société civile. A la différence de la CENI burkinabè, la CENA du Sénégal est composée de douze (12) membres nommés par décret. Aux termes , de l'article L4 du Code électoral sénégalais les membres *« sont choisis par le chef de l'Etat parmi les personnalités indépendantes exclusivement de nationalité sénégalaise, connues pour leur intégrité morale, leur honnêteté intellectuelle, leur neutralité et leur impartialité, après consultation d'institutions, d'associations et d'organismes tels que ceux qui regroupent Avocats, Universitaires, Défenseurs des Droits de l'Homme, Professionnels de la communication ou toute autre structure. Les membres de la CENA sont nommés pour un mandat de six ans, un tiers renouvelables tous les trois ans ».*

Le péché originel des commissions électorales autonomes ou indépendantes nous semble provenir de leur composition qui entraîne leur politisation²⁸¹. Ce qui pose un réel problème quant à l'efficacité desdites institutions sur la gestion des processus électoraux. Une composition constituée de membres issus des partis politiques ou de la société civile peut aboutir au fait que la Commission électorale indépendante devienne le lieu d'affrontement politique ou d'affrontement de fortes personnalités. Ces affrontements portent préjudice à la

²⁸⁰ Aux termes de l'article 20 de cette loi béninoise, *« Les membres de la CENA sont nommés par décret pris en conseil des Ministres pour un mandat d'une durée de sept ans non renouvelable ».*

²⁸¹ Certains membres de ces institutions n'arrivent pas toujours à cultiver le devoir d'ingratitude vis-à-vis de celui qui les a nommés. Les solidarités partisans des membres de la commission électorale sont persistantes. D'où la suspicion de partialité de certaines décisions qui peut déboucher sur une crise politique majeure. Voir MOMO (C.), *« L'administration électorale en Afrique subsaharienne », Politéia n°12, 2007, p.427.*

crédibilité de l'Institution et sont à l'origine de la crise actuelle de ces institutions qui demeurent cependant la manifestation ou la marque de l'ingéniosité institutionnelle des acteurs politiques africains.

En parlant de crise actuelle, l'allusion est faite au crédit actuel que vivent ces commissions électorales, aux difficultés qu'elles traversent et que certains auteurs mettent au compte du retour des autoritarismes africains et à la méfiance que ces derniers affichent par rapport à leur indépendance²⁸². Les institutions indépendantes ou autonomes de gestion du processus électoral, ont certes connu leurs heures de gloire. Elles ont permis de suppléer, par leurs actions, les carences de l'Etat en matière de crédibilité électorale, mais l'on ne doit pas perdre de vue qu'elles ont aussi contribué à affaiblir l'Etat dans un domaine très sensible pour sa propre survie : les élections relèvent d'un domaine de souveraineté.

La crise des organismes de gestion des élections se manifeste également à travers une suspicion de partialité qui pèse sur eux du fait certainement de la persistance des tares des anciennes administrations électorales. En effet, les relations qu'entretiennent ces institutions avec les pouvoirs publics ne sont pas des plus saines car leur efficacité dans la lutte contre la fraude continue de soulever de nombreuses controverses²⁸³. En effet, dans certains Etats africains, les commissions électorales ont montré qu'elles ne sont pas à l'abri des manipulations et des tentatives de fraude. On se rappelle du limogeage en 2009 de Mamadou Moustapha TOURE président de la CENA du Sénégal suite à des révélations fracassantes qu'il a faites sur des tentatives de fraude. En effet, ce dernier avait confié que la CENA a noté un nombre important d'électeurs, à savoir un million, qui ne correspondait pas au nombre total d'inscrits sur les listes électorales tel qu'annoncé par le Ministre de l'intérieur lors des présidentielles de 2007. Monsieur Moustapha TOURE avait donc été sommé de démissionner alors que son mandat de six (6) ans (il n'en avait fait que quatre (4)) n'était pas expiré²⁸⁴. En

²⁸² MBODJ (E.H.), « Faut-il avoir peur de l'indépendance des institutions électorales en Afrique? », *Revue électronique Afrilex* 2009, p.7.

²⁸³ MOMO (C.), « L'administration électorale en Afrique subsaharienne francophone », *Revue électronique Afrilex*, 2000.

²⁸⁴ Dans la lettre que l'intéressé a envoyée au Président sénégalais, le Président de la Commission électorale nationale autonome écrit entre autre : « A la suite de notre entretien du jeudi 05 novembre et de ma lettre du 23 novembre 2009, j'ai décidé de remettre à votre disposition mon mandat comme vous me l'avez demandé » (cf

outre, au Gabon, les élections locales, législatives et sénatoriales de 1996 et 1997, ont confirmé l'efficacité du parti au pouvoir en matière de fraude, malgré l'existence d'une commission électorale théoriquement indépendante. Dans le document qu'elle a publié et daté de septembre 2011, la coalition des organisations de la société civile pour les réformes politiques au Burkina Faso écrit à propos de la CENI : « *Il persiste encore de nombreux facteurs qui affectent la qualité des processus électoraux, tels que la dégradation de la confiance de la CENI ; les faiblesses organisationnelles de la CENI et ses démembrements ; l'absence de cadre de dialogue entre la CENI et les partis politiques* »²⁸⁵. Il existe un courant doctrinal et politique récent qui considère que ces commissions sont devenues un obstacle à la poursuite de la démocratisation, compte tenu notamment de leur vulnérabilité et de leur fragilité. Et de proposer d'en revenir à un système investissant l'administration d'État de la responsabilité directe des élections moyennant un accroissement de leurs moyens ainsi que le renouvellement et le renforcement des différents types de contrôle²⁸⁶. Un aspect important à prendre en compte dans ce mouvement de retour vers l'administration d'État est de former, sensibiliser le personnel administratif qui en sera chargé aux exigences d'un comportement républicain et du professionnalisme. Il faut en somme un changement de comportement.

L'avenir des commissions électorales nationales autonomes paraît donc incertain. Et pour leur pérennité, certains auteurs proposent de leur octroyer une autonomie constitutionnelle pour qu'elles ne dépendent plus du bon vouloir du ministère de l'intérieur pour leur fonctionnement, ou qu'elles ne soient plus sous la « *perfusion* » du ministère chargé des finances. L'autre solution passe par la construction d'une administration républicaine où les

www.seneweb.com/.../demission-forcee-du-president-de-la-cena-pourquoi-moustapha-tour-a-t-d-barqu_n_27029.html.

²⁸⁵ La coalition des organisations de la société civile pour les réformes politiques est une structure informelle de la société civile burkinabè active dans le domaine de la gouvernance démocratique. Elle a été créée en 2008 à la faveur des réformes engagées par l'Assemblée nationale du Burkina Faso. Les membres fondateurs sont : Les membres fondateurs de la coalition sont au nombre de huit : Collectif Devenons citoyens (CDEC), Centre pour la Gouvernance Démocratique (CGD), Groupe d'Etudes et de Recherche sur la Démocratie et le Développement économique et social (GERDDES), Ligue pour la défense de la justice et de la Liberté (LIDEJEL), Mouvement burkinabè des Droits de l'Homme et des Peuples (MBDHP), Mouvement burkinabè pour l'Emergence de la Justice sociale (MBJUS), Observatoire international des Elections (OIE) et Réseau National de Lutte Anti-corruption (REN LAC).

²⁸⁶ ALAO (S.A.), *Urnes et gouvernabilité en Afrique*, GERDDES, 1998, p. 25.

membres nommés au sein des institutions de régulation auront le sens de l'Etat, de l'intérêt général. La constitutionnalisation de ces structures constitue sans doute le moyen le plus sûr de leur protection et l'exemple du Niger et du Burkina en sont des illustrations.

Paragraphe II : Les institutions de régulation médiatique des élections

Georges CANGUILHEM considère la régulation comme un processus par lequel le comportement d'un système perçu complexe est maintenu ou ajusté en conformité à quelques règles ou normes²⁸⁷. Et El Hadj MBODJ d'indiquer qu'elle « *est au centre de toute activité sociale à partir du moment où elle tend en définitive à normaliser le fonctionnement d'un système ou d'une activité par la prévention des irrégularités ou des dysfonctionnements, l'arbitrage des différends et la sécurisation de l'ordre juridique* »²⁸⁸. En Afrique francophone, la création des institutions de régulation de la communication est récente. Elle a été souvent liée à la nécessité d'organiser l'accès aux médias publics pour les partis politiques et les candidats lors des échéances électorales pluralistes²⁸⁹. Il importe par conséquent que soit évoqué le rôle des autorités de régulation en tant qu'organes de protection des libertés d'une part (A) et en tant que garanties de l'équilibre et du pluralisme médiatique (B) d'autre part.

²⁸⁷ CANGUILHEM (G.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, LGDJ, 1988, p. 347.

²⁸⁸ MBODJ (E.H.), « La régulation médiatique des élections : l'exemple du Haut Conseil de l'Audiovisuel au Sénégal », in *Francophonie et démocratie, Symposium international sur le bilan des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, Bamako, 2000.* ». Selon l'auteur, la régulation comporte plusieurs volets : un volet juridique habilitant ces organes à veiller au respect des lois et règlements régissant l'activité considérée et, le cas échéant, à sanctionner ou faire sanctionner les infractions à la législation en vigueur ; un volet arbitral : ces organes sont situés à équidistance des différents acteurs impliqués dans la dynamique politique. L'arbitrage, dans ces conditions, est un arbitrage actif car l'arbitre peut siffler les coups francs, rétablir un équilibre rompu et imposer le respect des règles du jeu aux différentes parties ; un volet pédagogique : ces organes n'ont pas vocation à se substituer aux organes classiques chargés de faire respecter la loi. Ils ne font pas double emploi avec ceux-ci. Au contraire, ils cherchent à normaliser les rapports entre les acteurs du jeu médiatique ou électoral par la socialisation des valeurs démocratiques fondées sur la justice, l'équité, l'éthique et la morale. Ils apparaissent comme des autorités morales, cherchant à ajuster les comportements des médias aux valeurs républicaines par la persuasion et non la contrainte.

²⁸⁹ ADJOVI (E.K.), *Les instances de régulation des médias en Afrique de l'Ouest : le cas du Bénin*, éd. Karthala/Fondation Friedrich Ebert, 2003.

A- Les organismes de régulation des médias

La création d'organismes de régulation des médias en Afrique, en tant qu'autorité administrative indépendante, est liée à la recherche d'une formule permettant d'isoler, dans l'Administration de l'Etat, un organe disposant d'une réelle autonomie par rapport au gouvernement, aux départements ministériels et au parlement, pour l'exercice d'attributions concernant le domaine sensible des libertés publiques en particulier. En effet, la liberté de la presse et celle de la communication audiovisuelle sont tout aussi essentielles que celle des individus et des partis, car pour que l'opposition ait une chance d'accéder au pouvoir, il faut qu'elle puisse convaincre les citoyens en ayant accès aux médias et en exposant librement et publiquement ses choix programmatiques. En démocratie, la minorité d'aujourd'hui étant la majorité de demain, cette liberté d'accès à l'information est un impératif.

Faute d'information sur les programmes des candidats, les électeurs africains ont été très souvent mobilisés sur des bases ethno-régionales. L'instrumentalisation par les acteurs politiques, des identités locales et claniques a souvent débouché sur des tensions électorales et dans de nombreux cas sur des violences, voire des guerres civiles. La concurrence entre les principaux partis fait place aux divisions ethniques et les conflits politiques sont transformés en conflits ethniques. Désormais, la lutte pour le pouvoir se conçoit en rivalités ethniques amplifiées par l'absence d'une véritable implication des médias à travers une stratégie de communication équilibrée. Il se pose donc un réel problème de culture démocratique. La liberté de la presse et l'équilibre de l'information doivent être assurés surtout en période électorale par une stratégie de communication méthodiquement organisée. Et il ne fait pas de doute que les compétences dont sont dotés les organismes de régulation des médias peuvent y contribuer.

En investissant les organes de régulation des médias africains d'importants pouvoirs, les législateurs ont certainement voulu que, sous le contrôle des juridictions électorales, ils veillent à la régulation de l'information d'une manière générale et à l'accès des partis et formations politiques aux médias en particulier. Les organes de régulation doivent en outre veiller à ce que le principe d'égalité entre les partis ou formations politiques soit respecté dans les programmes d'information des organes de presse d'Etat en ce qui concerne la reproduction et les commentaires des déclarations, écrits, activités des candidats et la présentation de leur personne .

Ainsi, aux termes de l'article 19 de la loi burkinabè relative au Conseil Supérieur de la Communication, l'autorité de régulation veille par ses recommandations, au respect du pluralisme et de l'équilibre de l'information dans les programmes des sociétés et entreprises publiques ou privées, des organes de presse écrite et de la radiodiffusion sonore et télévisuelle. Il garantit (article 21) l'égalité d'accès des partis politiques, des associations professionnelles, des syndicats et des composantes de la société civile à la presse écrite et aux médias audiovisuels publics. Mais si les organes de régulation veillent avant tout à assurer l'égal accès des partis et formations politiques aux médias d'Etat, ils ne restent pas indifférents à l'influence que peuvent avoir les médias privés. Ainsi, les médias audiovisuels privés (radio et télévision) ne sont pas autorisés à diffuser des messages des partis politiques relatifs aux campagnes électorales. Toutefois, ils sont autorisés à couvrir les activités des partis ou formations politiques, dans le strict respect du pluralisme et de l'équilibre de l'information. En règle générale, les structures de régulation réussissent à garantir l'égalité sinon l'équité dans l'accès aux médias d'Etat durant les campagnes électorales. Mais l'expérience montre qu'en dehors des partis au pouvoir et de quelques partis de l'opposition, beaucoup de partis/candidats ont du mal à occuper l'intégralité du temps d'antenne ou des pages d'opinion qui leur sont alloués.

Les mécanismes de régulation de l'accès des partis politiques aux médias ne sont pas exempts de critiques, surtout émises par les partis de l'opposition, lesquels dénoncent une rupture du principe d'égalité dans l'accès aux médias d'Etat dans la période pré-électorale. Ces partis affirment avoir du mal à accéder aux médias d'Etat pour assurer la couverture de leurs activités politiques, alors que dans le même temps les médias d'Etat mettraient du zèle à couvrir les activités de propagande ou de précampagne électorale du gouvernement et/ou du parti au pouvoir et de ses réseaux au sein de la société civile²⁹⁰, sans possibilité d'une réplique de l'opposition.

Il veille notamment au respect de l'accès équitable des partis politiques, des syndicats et des organisations reconnues de la société civile, aux médias audiovisuels dans les conditions fixées par les lois et règlements en vigueur.

²⁹⁰ La propagande électorale déguisée du gouvernement ou du parti au pouvoir consisterait en l'organisation d'activités socioculturelles ou sportives, inaugurations d'infrastructures ou d'équipements collectifs, « *poses de premières pierres* », etc.

Elle fait preuve de modèle parmi les instances de régulation des médias en Afrique de l'Ouest. Elle est en effet dotée de nombreuses compétences et d'une grande liberté d'action. En effet, les membres de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (H.A.A.C.) sont désignés pour un mandat de cinq ans. La durée relativement longue de ce mandat est un facteur de stabilité, générateur de sérénité et par conséquent d'indépendance pour les titulaires. Elle est renforcée par le fait que le mandat n'est pas renouvelable. Cette disposition tranche avec la législation de plusieurs pays de l'Afrique de l'Ouest comme le Burkina Faso, et e Sénégal. Dans ces pays, les membres des instances de régulation de la communication audiovisuelle sont détenteurs d'un mandat renouvelable.

En résumé, les instances de régulation sont devenues des composantes fondamentales des institutions démocratiques et ceci est pleinement justifié dans les pays comme le Burkina Faso. Comme l'a relevé l'analyse ci-dessus, la plupart des autorités de régulation disposent d'arguments législatifs pour assumer leur mission de régulation à savoir la règle de l'égal accès²⁹¹, la règle du pluralisme et de l'équilibre de l'information²⁹².

Après un aperçu des compétences des autorités de régulation, il importe de s'interroger sur la réalité de l'exécution de cette mission de régulation sur le terrain.

B- Les organismes de régulation des médias, une garantie de l'équilibre et du pluralisme politiques

Les organes de régulation des médias sont aussi un des produits de la démocratisation des systèmes politiques en Afrique noire francophone. Elles doivent leur apparition dans la vie politique et institutionnelle des pays africains francophone subsaharienne (à l'exception du Cameroun qui n'en dispose pas encore) aux différents processus de libéralisation des régimes autoritaires²⁹³. Les appellations ne sont cependant pas les mêmes²⁹⁴ mais la fonction reste

²⁹¹ La règle de l'égal accès exige que tous les candidats disposent du même temps d'antenne dans les organes audiovisuels publics et du même nombre de publications en termes de volume des textes et de caractères, dans la presse écrite publique.

²⁹² Voir Conseil Supérieur de la Communication, *l'élection présidentielle de Novembre 2005 au BF : impact de l'organisation médiatique du scrutin et rôle des médias*, Février 2008.

²⁹³ Voir à ce propos FRERE (M.S.), *Presse et démocratie en Afrique francophone. Les mots et les maux de la transition au Bénin et au Niger*, Paris, Karthala, 2000, pp. 106-107.

²⁹⁴ Le Haut Conseil de l'Audiovisuel (H.C.A.) au Sénégal, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (H.A.A.C.) au Bénin et au Togo et le Conseil Supérieur de la Communication (C.S.C.) au Burkina Faso.

identique. Contrairement aux Conseils économiques et sociaux dont l'action a très peu d'effet sur la limitation réelle des pouvoirs des nouveaux régimes post-transitionnels, les organes régulateurs du fonctionnement des médias constituent aujourd'hui des freins efficaces à l'utilisation abusive et orientée des moyens d'information par les pouvoirs en place.

Officiellement chargés de protéger la liberté de la presse et d'assurer la démonopolisation idéologique et politique de l'information, ces nouveaux organismes qui ont, dans le domaine de l'audiovisuel et de la communication, une compétence de plein exercice, participent réellement à la séparation des pouvoirs. Relèvent désormais de leur portefeuille, nombre d'attributions qui jadis renforçaient la toute-puissance des gouvernants. Du Sénégal au Burkina, en passant par le Bénin et le Togo, l'organe régulateur du fonctionnement des médias assure directement la « *tutelle* » de l'ensemble de la presse nationale. A y regarder de près, ces organes sont tout simplement la conséquence directe et inéluctable de la libéralisation politique survenue en Afrique au début des années 1990. En effet, l'ouverture du système politique appelle également la refonte de la pratique en cours quant à l'accès aux moyens de communication publics qui, du temps de l'autoritarisme étaient entièrement monopolisés par les « régimes forts ». Ces derniers avaient compris très tôt et d'une manière primaire que celui qui détient l'information contrôle l'ensemble de la situation sociopolitique. Mais la libéralisation politique s'accompagne forcément du démantèlement du monopole de l'information, entre les mains des seuls organes publics composés dans tous les Etats d'Afrique noire francophone d'une télévision publique, d'une radio nationale publique et d'un quotidien.

Cette démonopolisation sonnait le glas de l'exclusivité publique avec l'apparition et le foisonnement dans tout l'espace francophone africain au sud du Sahara de groupes de presse privés et qui diffusent sur presque toute l'étendue du territoire des Etats et souvent dans les langues locales. Cette nouvelle donne nécessitait une nouvelle réglementation, incarnée alors par un organe de régulation des médias.

Dans la pratique, ces organes jouent un rôle central dans l'accès équitable des partis politiques aux organes de presse surtout en période de campagne électorale. Au total, l'on peut avancer que les organes de régulation des médias qui émergent partout en Afrique noire francophone à la faveur du renouveau démocratique de 1990, sont le meilleur rempart des journalistes contre

les appétits monopolisateurs des gouvernants. Ils sont par conséquent le meilleur garant du pluralisme politique et de la liberté de la presse.

Leur composition est en conséquence conçue par le constituant ou le législateur pour renforcer leur neutralité vis-à-vis des pouvoirs publics notamment du gouvernement dont la mainmise pendant les années d'autoritarisme a énormément contribué à manipuler l'opinion publique nationale²⁹⁵. Mais il importe de noter que ces instances ne sont pas structurées toutes de la même manière dans la mesure où l'environnement politique dans lequel elles évoluent peut affecter leur nature juridique ainsi que les prérogatives qui leur sont reconnues.

Dans les nouvelles démocraties d'Afrique noire francophone, le choix des membres de ces instances n'est pas l'apanage exclusif d'une autorité donnée. En effet, si au Sénégal, la doyenne des démocraties africaines, les membres de l'instance de régulation des médias sont nommés par le seul président de la République, dans les autres, ils sont élus ou nommés par plusieurs autorités²⁹⁶. C'est ainsi qu'au Bénin²⁹⁷ la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) est composée de neuf (9) membres²⁹⁸ dont trois (3) nommés par le président de la République, trois (3) par le Bureau de l'Assemblée nationale et trois (3) par les professionnels de l'audiovisuel et de la communication. Son président est nommé par décret pris en Conseil des ministres après consultation du président de l'Assemblée nationale.

Au Burkina Faso, les douze (12) membres du Conseil supérieur de la Communication (CSC) sont désignés suivant les mêmes procédures que celles du Bénin²⁹⁹. Quatre (4) membres sont

²⁹⁵ MBODJ (E.H.), « La régulation médiatique des élections L'exemple du Haut Conseil de l'Audiovisuel du Sénégal », *Actes de la troisième réunion préparatoire au symposium de Bamako : Les élections* (avril 2000).

²⁹⁶ Il convient à ce niveau de signaler que l'expérience montre que la performance d'une institution dépend davantage de la qualité de ses animateurs que de la structuration normative. Ainsi, le Haut Conseil de l'Audiovisuel du Sénégal, s'est-il acquitté avec succès de sa mission de régulation médiatique notamment aux élections présidentielles et législatives depuis 1993.

²⁹⁷ ADJOVI (E.), *Les instances de régulation des médias en Afrique de l'Ouest, le cas du Bénin*, *op.cit.*

²⁹⁸ Cf. la Loi organique 92-021 du 21 août 1992, relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication du Bénin.

²⁹⁹ Aux termes de l'article 5 de la loi N°028 - 2005/AN du 14 juin 2005 portant création, composition et fonctionnement du Conseil supérieur de la Communication, « le Conseil supérieur de la communication est composé de douze membres nommés par décret pris en Conseil des ministres : quatre membres désignés par le Président du Faso ; trois membres désignés par le Président de l'Assemblée nationale ; un membre désigné par

nommés par le Chef de l'Etat, quatre (4) autres élus par les professionnels de la communication audiovisuelle et de la presse, tandis qu'un (1) membre est désigné par le Président du Conseil constitutionnel et les trois (3) autres par le président de l'Assemblée nationale. Contrairement au Bénin, la loi organique burkinabè a consacré l'élection du président de l'Institution par ses pairs. Bien entendu, ce choix est ensuite confirmé par un décret du Président du Faso.

Au total, l'organe régulateur du fonctionnement des médias trouve son utilité et son efficacité dans la place qu'occupent aujourd'hui des médias dans la formation de l'opinion et dans la consolidation démocratique en Afrique noire francophone. La naissance des radios privées et communautaires est un acquis démocratique sans précédent. Cela a contribué à briser le monopole de fait que détenaient les radios d'Etat sur les informations distillées aux citoyens. Les médias jouent aussi un rôle déterminant dans l'expression de la démocratie en Afrique noire francophone. C'est ainsi qu'au Sénégal, le rôle des médias a été reconnu comme déterminant dans la concrétisation de l'alternance politique pacifique de 2000. Au point que certains analystes comme Thomas ATENGA n'ont pas hésité à déduire que « *si cette alternance s'est réalisée après quarante (40) ans de pouvoir sans partage du Parti socialiste, c'est grâce aux radios privées et aux téléphones portables* »³⁰⁰. C'est donc là une consécration à l'échelle continentale de la presse mais aussi de l'organisme régulateur du fonctionnement des médias dans l'espace francophone africain. L'absence de ce dernier replongerait tout simplement de nombreux pays dans les dérives autocratiques³⁰¹ des pouvoirs en place qui ont

le Président du Conseil constitutionnel ; quatre membres désignés par les associations professionnelles de la communication et de l'audiovisuel ».

³⁰⁰ ATENGA (Th.), « La presse privée et le pouvoir au Cameroun, quinze ans de cohabitation houleuse », in *Média, journaliste et espace public, Politique Africaine*, n° 97, mars 2005, pp. 33-48.

³⁰¹ Ibid. En ce qui concerne d'ailleurs le Cameroun où nous avons signalé l'absence dans l'institutionnel d'organe indépendant crédible de régulation du fonctionnement des médias et protecteur de la liberté de la presse, lire l'instructif article de Thomas ATENGA. Dans son étude, l'auteur renseigne sur la situation de la presse camerounaise et y souligne le musellement des journalistes des organes de presse privés et indépendants des pouvoirs publics, leur harcèlement ainsi que les pressions administratives, voire les répressions judiciaires dont sont victimes, sans recours possible, plusieurs journalistes camerounais

toujours tentés, comme par le passé³⁰², de contrôler l'information des citoyens pour mieux les instrumentaliser.

La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) du Bénin et du Togo, comme le Conseil National de la Communication (CNC) du Gabon et le Haut Conseil de l'Audiovisuel (HCA) du Sénégal, pour ne citer que les plus en vue, sont théoriquement pourvus de moyens pour assurer la liberté de la presse face aux appétits prédateurs des gouvernants. Les textes constitutionnels et les lois organiques leur en donnent les outils juridiques. Leur composition aussi leur assure quelque part une relative indépendance vis-à-vis des autres pouvoirs et plus précisément de l'Exécutif. Il reste néanmoins que ces organes, pour être durables, doivent assurer eux-mêmes, leur propre autonomie. Ne serait-ce donc que sur les fondements de l'existence de l'organe et de ses compétences, l'on pourrait tabler sur une réelle séparation des pouvoirs. Contrairement à certaines institutions telles que le Médiateur de la république, les attributions des organes régulateurs du fonctionnement des médias, viennent en soustraction de celles de l'Exécutif. Elles affectent les pouvoirs du chef de l'Etat et même apparaissent comme un contre-pouvoir à son égard.

³⁰² Voir BANDIBANGA (A), « La presse africaine et le culte de la personnalité », in *Revue Française d'Etudes Politiques*, n° 159, mars 1977, pp. 40-57.

CONCLUSION DU TITRE I DE LA PREMIERE PARTIE

Il résulte de ce qui précède que les Etats d'Afrique francophone, depuis le renouveau démocratique des années 1990, bénéficient d'un cadre normatif et institutionnel favorable à l'avènement de l'alternance puisque prévoyant des dispositions qui aménagent les espaces de libertés et permettent le pluralisme politique à travers la floraison des regroupements politiques. Les dispositions constitutionnelles de limitation du nombre et de la durée des mandats présidentiels, les lois électorales, le statut de l'opposition, la régulation de la communication etc, relèvent de ces mesures qui participent à la libéralisation de l'espace politique.

Aux règles constitutionnelles favorables s'ajoute l'existence d'un environnement social propice à l'expression démocratique notamment l'appropriation par les acteurs politiques des principes de la démocratie pluraliste, l'ancrage de la culture démocratique et le respect des exigences éthiques, un consensus minimal sur les règles du jeu électoral . Les pays qui ont bénéficié d'un tel environnement ont connu des processus d'alternance avec même des phases de consolidation démocratique. Mais comme on le sait, toutes les sociétés africaines sont en devenir et dans certains cas, les normes et institutions de la démocratie n'ont pas encore pu remplacer celles des régimes autoritaires. L'édification d'une société démocratique prend du temps et il faut s'attaquer à de nombreux problèmes à la fois notamment mettre en place et faire respecter les mécanismes de dévolution du pouvoir et les institutions propres à assurer une alternance pacifique.

Aux termes de l'examen des mécanismes ci-dessus rappelés, il convient de jeter un regard sur les juridictions constitutionnelles africaines afin d'apprécier le rôle qu'elles jouent dans le processus de l'alternance démocratique.

TITRE II : L'EXISTENCE DE GARANTIES JURIDICTIONNELLES POUR L'AVENEMENT DE L'ALTERNANCE DEMOCRATIQUE AU POUVOIR

Née dans le contexte du renouveau démocratique, la justice constitutionnelle se voit sollicitée non seulement pour contribuer à la protection des droits et libertés et au respect de la légalité constitutionnelle mais également pour jouer un rôle dans la régulation du jeu politique ainsi que dans le règlement des crises politiques. En raison de l'importance accordée de nos jours aux problèmes juridiques, les juridictions constitutionnelles sont également attendues sur le terrain du droit constitutionnel de l'alternance.

Dans le présent titre II, il s'agira de voir comment se déploie l'action du juge constitutionnel considérée comme « *une garantie dans le processus électif, une garantie pour la régularité des procédures électorales, une garantie quant au respect de la sincérité du scrutin et cela dans le cadre strict des dispositions constitutionnelles* »³⁰³ (chapitre II). Mais auparavant, il importe de voir dans quelle mesure le juge constitutionnel contribue à la réalisation de l'alternance au pouvoir en Afrique noire francophone (chapitre I).

³⁰³ MBORANTSUO (M.-M.), « *La contribution des cours constitutionnelles à l'État de droit en Afrique* », Paris, Economica, 2007, p. 210.

CHAPITRE I : LES MECANISMES JURIDICTIONNELS DE PROTECTION DES REGLES DE L'ALTERNANCE DEMOCRATIQUE

La réalisation de l'alternance démocratique dans un pays résulte toujours de facteurs objectifs parmi lesquels figurent nécessairement l'existence d'un cadre sociopolitique, juridique et institutionnel favorable. En d'autres termes, pour qu'elle se concrétise, l'alternance requiert la réunion d'un certain nombre de conditions telles que l'organisation périodique des élections libres et transparentes, une administration électorale neutre et indépendante. Mais au nombre des conditions majeures, il faut mentionner également l'existence de mécanismes efficaces de protection des règles constitutionnelles c'est-à-dire un juge constitutionnel tout aussi indépendant et impartial en amont et en aval. En effet, « *l'alternance, une fois qu'elle est réalisée, permet aux juges constitutionnels, de veiller au respect par la majorité au pouvoir, des principes et des bases démocratiques du régime* »³⁰⁴. Il importe donc d'évoquer à travers la présente, quelques aspects de la justice constitutionnelle en tant qu'instrument nécessaire à la réalisation de l'alternance d'une part (section I) et au contrôle des lois constitutionnelles en tant que mécanisme de protection des règles de l'alternance d'autre part (section II).

Section I : La justice constitutionnelle, un instrument de réalisation de l'alternance démocratique

A la faveur du renouveau démocratique, la justice constitutionnelle en Afrique s'est vue dotée de larges attributions qui lui permettent aujourd'hui d'occuper une place non négligeable dans la marche contemporaine de la démocratie. L'environnement juridique qui est mis en place est favorable aux partis politiques et à l'expression des droits et libertés politiques et devrait offrir des chances à l'alternance de se réaliser. Mais d'une manière générale, la situation reste mitigée car des équipes dirigeantes restent encore longtemps au pouvoir. L'alternance peine à

³⁰⁴ DIOP (E.H.O.), *les partis politiques dans le processus de transition démocratique des Etats d'Afrique noire francophone : Essai d'analyse comparative à partir des exemples du Bénin, du Cameroun, du Gabon, du Mali et du Sénégal*, Thèse de doctorat, Université Bordeaux IV, 2005, p.462.

se réaliser et dans les pays où elle est intervenue, de grandes difficultés existent pour sa consolidation³⁰⁵.

Saisie pour dire le droit, le juge constitutionnel africain se doit de prendre position. Soit il assume son rôle de gardien de la Constitution en faisant prévaloir la lettre et l'esprit de celle-ci sur les stratégies et manœuvres de conservation du pouvoir, soit il se rend complice du pouvoir en jouant son jeu au détriment de la Constitution. Aussi cette section s'articulera-t-elle autour du juge constitutionnel dans son rôle de régulation des pouvoirs publics et de défenseur des droits fondamentaux des citoyens d'une part (paragraphe I) et autour du juge constitutionnel en tant que garant de l'alternance démocratique (paragraphe II).

Paragraphe 1 : Le juge constitutionnel, un arbitre régulateur du jeu politique et des principes constitutionnels

Au-delà de la diversité des situations dans lesquelles il se trouve, le juge constitutionnel constitue, dans les démocraties modernes, la clé de voûte de l'édifice démocratique. Ainsi, parlant du Conseil constitutionnel français, Jean RIVERO souligne qu'il a permis de « *parachever la construction en France de l'Etat de droit*³⁰⁶. De par son rôle qui est de veiller à la conformité de l'œuvre du législateur à la norme fondamentale d'une part et, d'autre part de valider la désignation populaire des autorités politiques, le juge constitutionnel est un gardien de la démocratie et un protecteur de l'Etat de droit. Si comme le souligne Jacques CHEVALIER, l'Etat de droit repose sur la conviction que les règles sont indispensables pour limiter le pouvoir et protéger les individus contre l'arbitraire³⁰⁷, il appartient au juge de veiller au respect scrupuleux de ses règles en sanctionnant les violations desdites règles. En d'autres termes, le juge constitutionnel, grâce à son office, se doit de développer une ingénierie constitutionnelle qui permette d'assurer la protection des droits et des libertés et de « *banaliser* » le phénomène de l'alternance démocratique au pouvoir. Louis FAVOREU donne trois justifications essentielles qui sont à la base de l'existence de la justice constitutionnelle : « *apaisement des conflits politiques et authentification des alternances et*

³⁰⁵ FOUCHER (V.), « Difficiles successions en Afrique subsaharienne : persistance et reconstruction du pouvoir personnel », in *Pouvoirs*, n°129, 2009/2, pp.127-137.

³⁰⁶ RIVERO (J.), « Fin d'un absolutisme », in *Revue Pouvoirs*, n°13, 1980, p.5.

³⁰⁷ CHEVALIER (J.), « L'Etat de droit », in *Revue de Droit Public et de science politique en France et à l'étranger.*, 1988, p. 380.

des changements de majorité, protection des minorités contre les abus des majorités, adaptation progressive de la constitution aux changements sociaux.. En définitive, quel que soit le système constitutionnel et politique dans lequel elle s'insère, la justice constitutionnelle est utile sinon nécessaire : elle donne la possibilité d'instituer progressivement, par la voie juridique, un contre-pouvoir de nature à contrebalancer une majorité trop forte et elle peut faire apparaître une séparation des pouvoirs »³⁰⁸.

En plus des avis qu'il peut être amené à donner dans certaines situations et dans certains secteurs précis ou des décisions qu'il est tenu de prendre dans certaines circonstances, le juge constitutionnel est avant tout chargé de vérifier si la loi qui lui est déférée se trouve ou non en conformité avec la Constitution. Grâce à l'existence du statut constitutionnel garantissant leur indépendance et à une meilleure articulation de leurs compétences, les juridictions constitutionnelles africaines déploient leur office et apportent chaque jour la preuve de leur aptitude à veiller au bon déroulement des scrutins électoraux et à résoudre de manière pacifique les conflits politiques. Ces juges ont assurément pris conscience de la responsabilité qui leur incombe dans l'entreprise de soumission de l'Etat au droit et ils entendent saisir l'opportunité des transformations institutionnelles en cours pour affirmer leur rôle naturel de gardien de la démocratie et des libertés. Il s'agit de l'un des aspects les plus marquants des progrès de l'Etat de droit en Afrique.

Certaines juridictions constitutionnelles ont, depuis la décennie 1990, fait abondamment usage de leurs compétences en matière électorale pour gérer, dans le respect du droit, les débordements engendrés par les compétitions électorales qui dominent les transitions démocratiques. Au Bénin par exemple, la Cour constitutionnelle a fait preuve d'une remarquable indépendance lors des élections présidentielles de 1991 et 1996. Ce qui a du reste permis une double alternance à la tête de l'Etat. A titre d'illustration, cette juridiction a, au cours de l'élection de 1996, procédé à l'annulation de 540 635 votes irréguliers au premier tour et 57 776 autres au second tour, et rejetés comme non fondés les recours en annulation

³⁰⁸ FAVOREU (L.), « Brèves réflexions sur la justice constitutionnelle en Afrique », in *Les cours suprêmes en Afrique, Tome II. La jurisprudence : droit constitutionnel, droit social, droit international, droit financier*, Paris, *Economica*, 1989, p.IX-X..

des résultats introduits par les deux candidats sus nommés dans son arrêt de proclamation des résultats³⁰⁹.

La Cour constitutionnelle du Bénin a eu, en outre, à vérifier à de nombreuses occasions la constitutionnalité soit des lois votées sur saisine du Président de la République soit des ordonnances contestées par le parlement, arbitrant ainsi des conflits de compétence entre l'exécutif et le législatif. Par une saine interprétation de la Constitution, elle a donné raison, selon le cas, au président de la République ou au Parlement. La Décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994 relative à la création de la Commission électorale nationale autonome (CENA), en est une illustration. En effet, par la loi 013-94 adoptée le 15 septembre 1994 par la majorité parlementaire à l'assemblée nationale du Bénin, un organe indépendant chargé de l'organisation des élections (la Commission électorale nationale autonome) a été créé. Ayant estimé que la création d'un tel organe relevait des prérogatives de l'exécutif, le Chef de l'Etat introduisit un recours devant la Cour constitutionnelle. Lors de l'examen de la constitutionnalité de la loi portant création de la CENA, la Cour constitutionnelle du Bénin, dans sa décision ci-dessus rappelée, va affirmer que « *la création de cet organe participe des prérogatives constitutionnelles du parlement et ne viole donc pas le principe de la séparation des pouvoirs, mais surtout reconnaît que la CENA s'apparente à une autorité administrative indépendante du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif* »³¹⁰.

Au Mali, la Cour constitutionnelle a eu l'occasion d'affirmer son indépendance et sa volonté d'asseoir la démocratie naissante sur des bases juridiques relativement saines, notamment en annulant des élections législatives de 1997 pour des irrégularités constatées durant le scrutin, ignorant par le fait même les incidences financières particulièrement graves d'une telle décision au regard de la situation économique du pays. A Madagascar, la haute juridiction constitutionnelle a eu à arbitrer la crise politique et juridique qui opposa en 1996 l'Assemblée nationale au Président de la République Albert ZAFY suite à un référendum organisé par ce dernier et visant le renforcement de ses pouvoirs. Saisie par les 2/3 de l'Assemblée à l'effet de

³⁰⁹ DONFACK SOKENG (L.), « Etat de droit, bonne gouvernance et développement : approche critique de trois décennies de réforme de l'Etat en Afrique », in *Alternances politiques en Afrique ; défis démocratiques et enjeux constitutionnels, Actes du colloque international de la SBDC*, Ouagadougou, 2017.

³¹⁰ Cf. la Décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994.

déclarer l'empêchement définitif du Président pour « *violation répétée de la constitution* », la Cour, examinant les cinq cas de violation portés à sa connaissance, a retenu deux sur la base desquels elle prononça l'empêchement définitif du Président ZAFY. L'action de la Cour, en revanche a été beaucoup plus controversée durant la dernière élection présidentielle. N'ayant pas pu s'élever au-dessus des querelles partisans, la haute juridiction constitutionnelle a plongé le pays dans une profonde crise politique³¹¹.

L'importance des contentieux générés par les processus électoraux dans les pays africains est donc un indicateur fiable de l'intérêt accordé désormais au droit et de la confiance faite aux juges dans la régulation du jeu démocratique. Ce contentieux concerne aussi bien l'inscription sur les listes électorales autrement dit le contentieux de l'électorat, le contentieux de l'éligibilité, le contentieux de la propagande et des faits de campagne autant que le contentieux du scrutin. Manifestement, l'on est loin du temps où en Afrique, c'est le Chef de l'Etat qui est, dans les faits, le juge suprême de la constitutionnalité³¹². Le respect de la Constitution dépendait plus de son bon vouloir que des juges si courageux soient-ils. L'indigence de la jurisprudence constitutionnelle des cours et tribunaux de la période d'avant 1990 d'ailleurs en témoigne. En effet, le caractère dictatorial des systèmes politiques en place rendait difficile le fonctionnement impartial et indépendant de la justice constitutionnelle. Et comme le fait remarquer le Professeur PAMBOU-TCHIVOUNDA à propos de la Cour suprême du Gabon, « *Si l'activité du juge constitutionnel mérite l'attention, le bilan qu'on peut en faire n'est pas significatif d'un apport substantiel ni d'un point de vue théorique, ni d'un point de vue pratique* »³¹³.

Aujourd'hui, le contrôle de constitutionnalité correspond aux techniques les plus modernes du constitutionnalisme contemporain et les constitutions africaines qui souffraient d'une faible effectivité ou étaient simplement, sauf quelques cas spécifiques, la reproduction de modèles

³¹¹ Voir BANGOURA (D.) et BALDE (H.), « Les réactions de l'Union africaine face aux crises de Madagascar et de Côte d'Ivoire », *Communication à l'atelier « L'Union africaine face aux enjeux de sécurité »*, Paris, 13 novembre 2002.

³¹² Voir CONAC (G.), « Le juge constitutionnel en Afrique : censeur ou pédagogue ? », in *Les Cours suprêmes en Afrique, Tome II : La jurisprudence : Droit constitutionnel, Droit social, Droit international, Droit financier*, sous la direction de Gérard CONAC, *Economica*, Paris, 1989.

³¹³ *Ibid.*

étrangers, remplissent aujourd'hui leur fonction de limitation du pouvoir. A titre d'illustration, l'opposition parlementaire à l'assemblée nationale du Bénin avait saisi la Cour constitutionnelle pour contester la répartition des personnalités devant siéger au sein de la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) du Benin. Elle estimait que cette répartition imposée par la majorité parlementaire n'était pas de nature à assurer la transparence dans l'administration et la gestion des élections. Dans sa décision DCC 00- 078 du 7 décembre 2000, la haute juridiction a donné raison à l'opposition parlementaire en disant qu' « *on doit tenir compte de la configuration politique pour assurer la participation de toutes les forces politiques représentées à l'assemblée nationale* »³¹⁴. Comme on le voit, le développement du contentieux électoral témoigne de l'effectivité croissante de l'Etat de droit en Afrique.

Mais on peut se demander pourquoi malgré ces avancées, la justice constitutionnelle n'arrive pas toujours à être la locomotive du « train démocratique » telle qu'on l'espérait. Et qu'elle tend même à devenir, dans certains cas, un véritable boulet qui traîne au pied des processus démocratiques. A travers cette observation, il faut voir l'expression d'un sentiment presque général sur l'institution judiciaire aujourd'hui quant à son impuissance à tenir son rôle de dernier rempart contre l'arbitraire d'où qu'il vienne.

Bien que dans les constitutions de la plupart des Etats africains, le principe de l'indépendance de la justice soit affirmé, l'idée communément admise est que la justice constitutionnelle ne fait qu'obéir dans bien des cas, sans la moindre réserve, au pouvoir politique. Les raisons de cette absence d'indépendance sont à rechercher dans la tradition d'autoritarisme du pouvoir politique laquelle se trouve facilitée par la couardise des juges incapables d'opposer la moindre résistance aux injonctions que celui-ci ne s'embarrasse pas de leur adresser³¹⁵.

On peut retenir également, entre autres obstacles, la faiblesse du dispositif textuel encadrant les compétences de la juridiction constitutionnelle et qui peut favoriser des interprétations abusives ou de nature à neutraliser l'idée d'alternance démocratique. On ne peut, sous ce rapport, ignorer le caractère autoritaire des systèmes politiques en vigueur qui rend difficile le

³¹⁴ Voir la décision DCC 00-78 du 7 décembre 2000.

³¹⁵ YONABA (S.), *Sur les institutions politiques et juridiques du Burkina Faso : réflexions à partir de quelques thématiques*, coll. Recueil de publication de l'UFR/SJP, 2017, 390 p.

fonctionnement impartial et indépendant d'un contre-pouvoir comme la justice constitutionnelle et qui restreint son rôle dans l'avènement de l'alternance démocratique. Peut-il en être autrement dans une phase de construction de l'Etat où la Constitution est une stratégie politique plus qu'un code contraignant et formaliste ? Comme le note le Professeur Max GOUNELLE dans une étude sur le contentieux constitutionnel au Sénégal, « *la Constitution vise à encadrer les pouvoirs publics plus qu'à les limiter* »³¹⁶.

Dans les démocraties modernes, le juge constitutionnel n'est pas seulement un simple gardien de la légalité constitutionnelle. Il est également chargé de veiller à ce que les institutions constitutionnelles fonctionnent conformément à la lettre et à l'esprit de la Constitution, c'est-à-dire à l'ordre social établi par la Constitution. Dans la mesure où cet ordre constitutionnel vise à réaliser la démocratie, le juge constitutionnel apparaît, en définitive non seulement comme le gardien des institutions démocratiques, mais aussi comme le gardien du fonctionnement démocratique de ces institutions³¹⁷. Il est donc, en un mot, le gardien de la démocratie. Par son contrôle, il veille au respect du principe de la séparation des pouvoirs en empêchant les pouvoirs exécutif et législatif d'empiéter sur leurs domaines d'action respectifs. Il est juge de la régularité des opérations électorales qui sont à la base même du jeu démocratique. De ce fait, il s'érige en véritable gardien des valeurs démocratiques qu'il fait respecter par les différents acteurs de la vie politique nationale à travers sa justice constitutionnelle. A titre d'illustration, le Conseil constitutionnel du Burkina Faso a rendu le 26 avril 2012 une décision ayant trait à la prorogation du mandat des parlementaires. En effet, la loi constitutionnelle n°001-2012/AN du 22 mars 2012 portant révision de l'article 81 de la Constitution est relative à la prorogation de la durée du mandat des députés. La durée de la législature étant de cinq ans, le mandat tiré des élections du 06 mai 2007 arrivait à expiration en mai 2012. La loi n°001-2012/AN du 22 mars 2012 a donc été soumise par le président de l'Assemblée nationale au juge constitutionnel burkinabè aux fins de contrôle de conformité à la Constitution.

³¹⁶ GOUNELLE (M.), « La Cour suprême dans le système politique sénégalais », in *Les cours suprêmes en Afrique*, op. cit., p. 142.

³¹⁷ L'idée qui se dégage ici est que le juge constitutionnel dans son office, qu'il s'agisse du contentieux des droits fondamentaux, du contentieux électoral ou du contrôle de constitutionnalité a un rôle de gardien de la constitution. Si la constitution est démocratique et consacre des principes démocratiques, le gardien de la constitution est forcément gardien de cet esprit démocratique et des principes démocratiques.

Dans sa décision, le Conseil constitutionnel a jugé que la loi constitutionnelle sus citée était contraire à la Constitution³¹⁸, motif tiré de ce que « *le pouvoir constituant dérivé a manqué aux obligations qui pèsent sur tout législateur qu'il soit constitutionnel, référendaire, organique ou ordinaire, d'éviter le particularisme et de s'inscrire dans la généralité dans l'élaboration des lois* »³¹⁹. Cette lecture du contrôle de constitutionnalité n'est pas courante en droit constitutionnel africain, les juridictions constitutionnelles se contentant d'exercer un contrôle à minima. Pire, certaines d'entre elles, comme le Conseil constitutionnel sénégalais refuse de reconnaître leur compétence en matière de contrôle des lois constitutionnelles. Certes, l'attitude du juge constitutionnel doit être celle de la prudence face aux choix politiques du législateur et c'est de cette façon qu'il peut se présenter comme un garant de l'alternance. Mais poussée à son paroxysme, cette prudence peut déboucher sur une approche restrictive de la fonction et donc d'aboutir à un déni de justice constitutionnelle. Lorsque par exemple le juge constitutionnel en tant que dernier rempart des libertés et de la démocratie est saisi par des députés de l'opposition qui estiment que la loi votée est contraire aux dispositions constitutionnelles, la moindre des choses que l'on attend de lui est qu'il tranche le conflit juridique qui peut aussi avoir des relents politiques. Mais, force est de constater que le juge constitutionnel africain, du fait de sa fragilité et de sa vulnérabilité face au pouvoir exécutif, n'exerce qu'imparfaitement ce rôle de régulateur du jeu politique. Contrôlé en réalité par ceux qu'il est censé contrôler, il se contente le plus souvent de jouer le rôle d'un arbitre qui constate plus qu'il ne censure le pouvoir politique. Ce rôle quelque peu passif est souvent accentué lorsque sont en cause les droits fondamentaux des citoyens.

³¹⁸ Voir les deux considérants ci-après : « *1. Considérant que l'examen de la présente loi laisse apparaître que celle-ci dispose uniquement sur le cas spécifique de la législature en cours alors qu'une loi constitutionnelle portant révision de la constitution devrait être de portée générale ; 2. Considérant que la loi constitutionnelle n°001-2012/AN du 22 mars 2012, en complétant l'article 81 a disposé de manière spécifique sur une situation précise, en l'espèce la durée de la législature tirée des élections du 06 mai 2007 ; qu'elle a de ce fait déroger aux principes généraux de droit sur la nature juridique de la Constitution ; que les principes qui constituent le fondement de la Constitution, ont été de ce fait méconnus ; qu'il s'ensuit que la loi susvisée n'est pas conforme à la Constitution* ».

³¹⁹ KAMBOU (B.), « Le contrôle juridictionnel des lois de révision constitutionnelle au Burkina Faso : à propos de la décision inédite 2012-008 du Conseil constitutionnel du 26 avril 2012 », *Revue Burkinabè de Droit*, n°50, 2^{ème} semestre 2015, p.245.

Paragraphe II- Le juge constitutionnel, un garant de l'alternance démocratique

Il est indéniable que les dispositions constitutionnelles constituent des éléments indispensables de réalisation de l'alternance démocratique. Cependant leur imprécision mais aussi les révisions fréquentes dont elles font l'objet peuvent dans certaines circonstances freiner l'avènement de cette alternance. Toutes les constitutions ont prévu des mécanismes pour sanctionner judiciairement toute méconnaissance de ses dispositions. Il en est ainsi des dispositions du titre VI de la constitution béninoise du 11 décembre 1990 relatives à l'organisation et à la compétence du pouvoir judiciaire, du titre VII de la Constitution burkinabè du 5 novembre 2015, ainsi que du titre VIII de la Constitution sénégalaise du 7 janvier 2001. Les instances juridictionnelles assurent la protection des droits et libertés contre toute atteinte. Elles garantissent notamment l'indépendance de la juridiction constitutionnelle dont la mission est d'assurer aux citoyens de sauvegarde de leurs droits constitutionnels.

Le contrôle de constitutionnalité mis en place dans les Etats est une caution du respect des acquis constitutionnels. Les juridictions constitutionnelles qui sont les gardiens suprêmes des droits et libertés constitutionnellement garantis sont dotées de compétences pour connaître des questions d'inconstitutionnalité soulevées dans le cadre de la protection des droits fondamentaux des citoyens. L'analyse de la jurisprudence desdites juridictions permet d'attester de l'efficacité de la mise en œuvre effective de ces dispositions constitutionnelles³²⁰. A titre de droit comparé, il convient d'évoquer opportunément, les dispositions de l'article 61-1 de la Constitution française insérées dans la constitution par la révision du 23 avril 2008³²¹.

³²⁰ Voir SOMA (A.), « Modélisation d'un système de justice constitutionnelle pour une meilleure protection des droits de l'homme : trans-constitutionnalisme et droit constitutionnel comparé », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n°78, 2009, pp. 437- 466 ; SALAMI (I.), *La protection de l'Etat de droit par les cours constitutionnelles africaines, analyse comparative des cas béninois, ivoirien, sénégalais et togolais*, Thèse de doctorat de droit public, Université François RABELAIS de Tours, 29 janvier 2005.

³²¹ Aux termes de l'article 61-1 de la Constitution française du 23 avril 2008, « lorsqu'à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'Etat ou de la Cour de Cassation qui se prononce dans un délai déterminé ».

S'agissant de l'apport des juridictions constitutionnelles en matière de réalisation de l'alternance, c'est à travers l'analyse de leur jurisprudence respective que l'on peut attester ou non de cet apport. En tant que juge du contentieux électoral, le juge constitutionnel est en effet appelé à prendre position et cette prise de position peut desservir ou servir la cause de l'alternance démocratique. S'il choisit d'assumer son rôle de gardien de la constitution et de faire prévaloir tant la lettre que l'esprit de la constitution sur les manœuvres politiques de conservation du pouvoir, il se fait garant de l'alternance démocratique. Ce qui n'est pas le cas s'il se fait complice et passe pour un des obstacles à l'alternance démocratique. Certains gouvernants africains ne se lassent pas en effet, de remettre en cause les acquis démocratiques consacrés dans leur constitution en opérant des révisions régressives et tout à fait contraires aux principes de l'alternance démocratique.

Dans son office, le juge s'est en effet illustré par certaines décisions qui mettent en cause son indépendance et qui suscitent des critiques à son encontre comme la décision du Conseil constitutionnel de Congo Brazzaville de 1997. Le Président de la république Pascal LISSOUBA, qui a été élu sous l'empire de la Constitution de 1992, a conduit son mandat à son terme en 1997 sans que la juridiction constitutionnelle n'ait été mise en place et sans qu'un calendrier électoral n'ait été publié avant cette échéance. Se rappelant soudainement que la Constitution prévoyait la mise en place d'un Conseil constitutionnel, il s'est empressé de la créer avec l'intention d'obtenir une autorisation de prorogation de son mandat. Ce que la nouvelle Institution n'hésita pas à faire, en permettant par ce fait, la publication d'un calendrier électoral, conjurant ainsi le spectre du vide constitutionnel qui se profilait à l'horizon³²².

On peut également rappeler la situation de la Cour suprême de la République démocratique du Congo qui, en 2011, faisait office de juge constitutionnel et qui avait déclaré le Président sortant vainqueur de l'élection présidentielle alors que la Commission électorale ne lui avait pas encore remis les originaux des procès-verbaux de vote. En ne se basant que sur les documents électroniques pour publier les résultats, le juge constitutionnel avait essuyé de vives critiques dans la mesure où de tels comportements traduisaient un manque de rigueur

³²² LUABA (N.), « Renouveau du constitutionnalisme, Etat de droit et communauté de droit en Afrique », *Revue de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples*, Tome 7, 1998 pp. 116-118.

sinon une complaisance en faveur du Président de la république sortant³²³. Sur ce point, il n'est nullement besoin de revenir sur la position du juge constitutionnel dans l'examen de certaines espèces qui viennent conforter le sentiment que celui-ci reste au service du pouvoir politique. Au sujet de l'application de la clause limitative des mandats présidentiels au Burkina Faso en 2005, au Sénégal en 2012, mais aussi au sujet de la recevabilité de la candidature du président de la république au Burundi en 2015³²⁴. Ce qui confirme le propos du Professeur Mathieu FAU-NOUGARET selon lequel un fossé existe entre « *le rôle que sont censées jouer les juridictions constitutionnelles et le rôle effectivement joué. Rares sont celles à avoir exercé leur devoir d'ingratitude vis-à-vis des dirigeants qui les ont nommés* »³²⁵.

Si le contrôle jouait pleinement, son rôle de garantie de la suprématie et du respect des règles constitutionnelles par les pouvoirs publics, les révisions régressives seraient évitées.

L'actualité de la justice constitutionnelle africaine est aussi marquée par des avis et décisions audacieux du juge dont l'examen révèle qu'ils ont contribué, non pas à faire entorse à l'alternance démocratique mais plutôt à accélérer son avènement ou à la rendre probable. Exerçant sa liberté d'interprétation de la Constitution, la Cour constitutionnelle du Bénin a, par les décisions DCC 14-156 et DCC 14-199 respectivement du 19 août et du 20 novembre 2014³²⁶, estimé que les dispositions de la Constitution du 11 décembre 1990 relatives au

³²³ Cf. le rapport final de la Mission d'observation électorale de l'Union Européenne aux élections présidentielles et législatives du 28 novembre 2011, *Cahiers africains des droits de l'homme et de la démocratie*, 16^{ème} année, n°035, vol.III, 2012, pp.61-62.

³²⁴ Sur ces cas de jurisprudence, voir KOSO (M.W.), « Le juge constitutionnel africain : acteur ou obstacle à l'alternance démocratique au pouvoir ? », in *Actes du colloque international sur « Alternances politiques en Afrique : défis démocratiques et enjeux constitutionnels »*, Editions RONIER-TIKANSON, Ouagadougou, 2016, p. 279.

³²⁵ FAU-NOUGARET (M.), « Manipulations constitutionnelles et coups d'Etat constitutionnels », in *Revue afrilex.u-bordeaux.fr*,

³²⁶ Ces décisions de la haute Juridiction béninoise portent sur les propos tenus respectivement par Monsieur Latifou DABOUTOU (cf. DCC 14-156 du 19 août 2014) et par madame Fatouma AMADOU DJIBRIL (cf. DCC 14-199 du 20 novembre 2014) tendant à l'éventualité d'un troisième mandat présidentiel du Président de la république Boni YAYI. Alors que le Chef de l'Etat était dans son dernier mandat, le premier cité le conseille, à travers une lettre ouverte, de modifier la Constitution pour instituer une nouvelle république. Ce qui lui permettra, dans le cadre de cette nouvelle république, d'être rééligible pour un troisième mandat. La seconde, qui occupait la fonction de ministre de l'Agriculture et de l'Elevage, a, au cours d'une émission, argué que le Chef

mandat présidentiel sont insusceptibles de révision constitutionnelle. Ces décisions ont non seulement freiné les velléités de modification constitutionnelle des dirigeants mais également contribué à positionner le pays sur l'orbite des Etats véritablement démocratiques.

Mais si ces cas de jurisprudence révèlent des avancées dans l'instauration de l'Etat de droit et particulièrement le respect des règles de l'alternance, il n'est pas superflu, au regard de l'expérience d'autres pays qui vivent encore des transitions démocratiques difficiles, de prévenir des pays comme le Bénin contre les tentatives autoritaires qui guettent tout système politique. Du fait de la forte présidentialisation du pouvoir en Afrique, favorisée par l'élection du Chef de l'Etat au suffrage universel direct, la tentation du conservatisme politique n'est jamais loin et peut à tout moment entraver l'enracinement de l'Etat de droit.

Il faut retenir aussi que l'œuvre de la justice constitutionnelle n'est pas toujours bien connue et comprise par l'opinion publique. Très souvent les lenteurs et la complexité des règles et procédures contribuent à donner le sentiment que l'exercice de la justice constitutionnelle ne correspond pas aux attentes des citoyens. Tout se passe comme si l'utilité sociale du juge ou son indépendance se mesure à l'aune des décisions d'annulation ou de censure des lois. La consolidation de la démocratie constitutionnelle a pourtant besoin que les décisions du juge soient bien comprises par les acteurs. L'analyse des décisions rendues par le juge constitutionnel montre qu'elles sont bien souvent justifiées au plan juridique mais posent des problèmes du point de vue de leur portée démocratique. C'est par exemple le cas du refus du contrôle des lois constitutionnelles dont se prévaut le juge constitutionnel sénégalais et qui lui vaut tous les procès d'intention³²⁷. Dès lors que, sur des questions politiques d'importance majeure, le juge constitutionnel déclare son incompétence alors que l'on s'attendait à ce qu'il intervienne pour freiner les dérives politiques de l'Etat, son œuvre est tout de suite pointé du doigt et suspecté de partialité. Comme le rappelle El Hadji Omar DIOP, « *l'œuvre du*

de l'Etat pouvait faire un troisième mandat si telle était la volonté du peuple. Ces propos ont été jugés contraires à la lettre et à l'esprit de la Constitution en ce qu'ils invitent le Chef de l'Etat à s'écarter de l'esprit démocratique.

³²⁷ Le Professeur El Hadji Omar DIOP considère que la multiplication des décisions d'incompétences du Conseil constitutionnel sénégalais suscite des incompréhensions et des critiques sur l'œuvre de ce juge (Voir DIOP (E.H.O.), *La justice constitutionnelle au Sénégal : essai sur l'évolution, les enjeux et les réformes d'un contre-pouvoir juridictionnel* », op. cit.

constituant dérivé ne se contrôle pas. Le juge constitutionnel sénégalais en s'enfermant dans une lecture restrictive et rigoureuse de ses compétences ne fait que respecter la Constitution et les textes qui régissent son statut »³²⁸. C'est toute la problématique de la responsabilité du juge constitutionnel dans la construction démocratique en Afrique qui se trouve posée.

Le juge constitutionnel pourrait, nous semble-t-il, prendre en compte dans sa stratégie jurisprudentielle la susceptibilité de l'opinion en rendant accessible et en faisant davantage connaître l'intelligibilité de son office. Comme on le sait, le langage judiciaire et le mode de diffusion des décisions du juge constitutionnel notamment le journal officiel ne sont pas à la portée de tout le monde. S'il veut faire reconnaître son utilité et sa légitimité sociales et pour asseoir son autorité, il faut que le juge accepte de soigner ses relations avec l'opinion publique par la diffusion de son œuvre.

Le Juge constitutionnel peut également développer une magistrature d'influence autant à travers l'exercice de ses missions consultatives que lorsqu'il intervient dans un contentieux. Dans la plupart des constitutions de la troisième génération, il est prévu que la juridiction constitutionnelle puisse donner à titre consultatif, des avis sur des projets ou propositions de lois. La crainte émise par beaucoup d'analystes est qu'en participant ainsi à l'œuvre législative, la juridiction, ne se sente liée par ses avis, lorsqu'elle viendrait à être saisie. C'est pourquoi il peut être opportun de distinguer dans l'organisation de ses activités du juge, les formations juridictionnelles et les formations consultatives.

Comme l'a si bien relevé Vincent ZAKANE³²⁹, dans sa mission consultative, le juge constitutionnel peut réussir à amener le pouvoir politique à se soumettre progressivement au formalisme juridique, s'il arrive à acquérir dans la nation une autorité incontestable. En canalisant le processus de décision, il peut limiter les risques d'arbitraire et d'erreur. Le juge constitutionnel en Afrique se doit d'être un pédagogue avant d'être un censeur de la loi, avait soutenu Gérard CONAC³³⁰, un arbitre qui doit apprendre les règles du jeu aux joueurs. Comme l'arbitre sportif qui surveille le jeu sans y participer, il doit discipliner les

³²⁸ DIOP (E.H.O.), *La justice constitutionnelle au Sénégal : essai sur l'évolution, les enjeux et les réformes d'un contre-pouvoir juridictionnel* », op. cit.

³²⁹ ZAKANE (V.), « Le juge constitutionnel et la mise en œuvre de l'Etat de droit en Afrique », in *Société africaine de droit international et comparé*, 1997, pp. 373-391.

³³⁰ Cité par ZAKANE (V.), op.cit.

gouvernements sans se substituer à eux. C'est à ce prix que la démocratie aura quelque chance de s'enraciner dans ces Etats encore en construction³³¹.

Section II : Le contrôle juridictionnel des lois constitutionnelles : un mécanisme de protection des règles de l'alternance démocratique

La question du contrôle juridictionnel des lois constitutionnelles n'est pas nouvelle même si rares sont les juridictions constitutionnelles qui se déclarent compétentes pour exercer ce contrôle³³². Aujourd'hui, la question de savoir si le contrôle de constitutionnalité des lois peut ou pas s'appliquer aux lois de révision constitutionnelles ne se pose plus. Certes, outre la volonté affichée de préserver la souveraineté absolue du pouvoir constituant dérivé, l'on avait voulu éviter de prévoir des textes organisant l'intervention de la juridiction constitutionnelle dans le processus de révision de la Constitution soit à titre consultatif ou contentieux, le souci étant, entre autres, d'écartier tout risque de gouvernement des juges. Mais, aujourd'hui, comme le souligne Benoit KAMBOU, la pratique montre que « *les projets de révision des constitutions africaines ne sont pas toujours vertueux, car certains vont au-delà du perfectionnisme constitutionnel du fait de leur instrumentalisation, augmentant ainsi les soupçons de fraude à la constitution* »³³³. Bien que ce contrôle juridictionnel soit donc essentiel, l'on convient qu'il ne va pas de soi et la question même de son existence est toujours l'objet de vifs débats doctrinaux³³⁴.

Pour aborder cette problématique, il sera examiné le principe même de l'admission du contrôle des lois constitutionnelles d'une part (paragraphe I) et sa mise en œuvre par les juridictions constitutionnelles dans certains Etats africains d'autre part (paragraphe II).

³³¹ CONAC (G.), « Un juge constitutionnel en Afrique. Censeur ou pédagogue », in CONAC (G.) (dir.), *Les cours suprêmes en Afrique, tome II. La jurisprudence. Droit constitutionnel. Droit social. Droit international, Droit financier, Economica*, Paris, 1989, p.IX-X.

³³² MOUDOUDOU (P.), *La Constitution en Afrique*, l'Harmattan-Congo, 2012, p.231.

³³³ KAMBOU (B.), « Le contrôle juridictionnel des lois de révision constitutionnelles au Burkina Faso : à propos de la décision inédite 2012-008 du Conseil constitutionnel du 26 avril 2012 », *Revue burkinabè de droit*, n°50, 2^{ème} semestre 2015, pp.231-268.

³³⁴ FALL (I.M.), « La révision de la Constitution au Sénégal », in *Revue électronique Afrilex*, 2014.

Paragraphe I : Le principe du contrôle des lois constitutionnelles

La révision constitutionnelle s'entend de « *la modification de la constitution, de l'abrogation de certaines de ses règles et leur remplacement par d'autres* »³³⁵. En d'autres termes, c'est une opération par laquelle la Constitution subit des modifications en vue de son adaptation aux évolutions et aux exigences du moment³³⁶. Cette modification est une prérogative du pouvoir constituant originaire ou dérivé³³⁷.

Nombreuses sont les juridictions constitutionnelles africaines qui déclinent leur compétence quant au contrôle des lois de révision constitutionnelles. On peut évoquer le cas juge constitutionnel sénégalais qui refuse en effet de façon systématique, de contrôler les lois constitutionnelles consacrant ainsi leur immunité juridictionnelle parce que nulle part, ni la Constitution, ni aucun texte n'attribue la compétence de contrôle de ces lois au juge constitutionnel³³⁸. En cela la juridiction constitutionnelle sénégalaise semble faire siennes les recommandations de Jacques ROBERT pour qui le juge ne doit pas statuer sur l'opportunité de la loi mais sur la constitutionnalité de la loi. Selon lui « *le juge a quatre obligations essentielles : dire le droit, restituer à chacun son dû, rendre la justice au nom du peuple, ne pas sortir de sa compétence* »³³⁹. Et le professeur Abdoulaye DIARRA de faire également remarquer que « *le juge doit rester à l'intérieur de ses compétences constitutionnelles et*

³³⁵ VEDEL (G.), *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 2002, p.115.

³³⁶ Sur la définition de la révision constitutionnelle, on peut également se référer à Olivier BEAU pour qui, la révision constitutionnelle peut être appréhendée sous l'angle formel et matériel : « *Sur la plan formel la révision de la Constitution est une technique juridique par laquelle les pouvoirs publics modifient expressément le texte de la Constitution après avoir suivi la procédure de révision. Sur le plan matériel, la révision de la Constitution est le résultat de cette procédure dans la mesure où elle décrit l'objet de la modification de la Constitution* » (cf. KIDIA KUBATAKANA, Mémoire de Licence, Université de Kinshasa, 2011, consultable sur <http://www.memoireonline/10/13/7597la-révision-constitutionnelle-en-droit-positif-congolais-et-français-analyse-comparative-des-proc.html>).

³³⁷ Sur les notions de pouvoir constituant originaire et de pouvoir constituant dérivé ou institué, voir DE VILLIERS (M.) et LE DIVELEC (A.), *Dictionnaire de Droit Constitutionnel*, Sirey, 8^{ème} édition, 2011, p.268 à 270.

³³⁸ Comme le relève Stéphane BOLLE, c'est une mauvaise querelle qui est faite au juge constitutionnel sénégalais qui rejette l'interprétation extensive de ses compétences et on peut même s'étonner que ceux qui dénoncent la politisation de l'office du juge soient les mêmes qui font ce reproche.

³³⁹ ROBERT (J.), L'indépendance des juges, RDP, 1988, pp.5-22

observer strictement l'obligation de réserve qui n'est pas contraire à la libre expression des opinions »³⁴⁰.

La démarche du juge sénégalais s'inscrit dans la tradition juridique française qui, au nom de la souveraineté du pouvoir constituant dérivé, a opté pour l'« *injusticiabilité des lois constitutionnelles* »³⁴¹. Mais à côté de ces dernières, on trouve des juridictions constitutionnelles, partisans de la *justiciabilité* des lois constitutionnelles qui, avec ou sans texte le consacrant, se reconnaissent compétentes³⁴². Leur position qui constitue une sorte de rupture par rapport à la tradition établie procède de la démarche selon laquelle, il n'existe aucun obstacle juridique à un tel contrôle. Mieux, certaines juridictions constitutionnelles comme celle du Burkina Faso opèrent ce contrôle sur la base de dispositions légales expresses³⁴³. En effet, dans le cadre du contrôle, on peut évoquer deux textes : la loi n°001-97/ADP du 23 janvier 1997 qui fixe les conditions de mise en œuvre de la procédure de révision de la Constitution³⁴⁴ et l'article 165 de la Constitution burkinabè portant sur les limites du pouvoir constituant dérivé. Outre le juge constitutionnel, le contrôle peut être confié aux juridictions ordinaires par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité³⁴⁵. Le contrôle de la révision constitutionnelle repose donc sur le respect des procédures de révision prévues par la Constitution. Lorsque le juge constitutionnel est amené à exercer un contrôle sur la procédure de révision constitutionnelle, il intervient dans les trois phases : l'initiative

³⁴⁰ DIARRA (A.), La protection constitutionnelle des droits et libertés en Afrique noire francophone depuis 1990 : le cas du Bénin et du Mali », in <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr>. Consulté le 16 avril 2017.

³⁴¹ En France, le Conseil constitutionnel n'est pas compétent pour statuer sur la constitutionnalité des lois de révision constitutionnelles. Ainsi, lorsqu'il a été saisi par le Président du Sénat français Gaston MONNERVILLE pour se prononcer sur la constitutionnalité de la révision de la constitution de 1958 intervenue le 6 novembre 1962 et ayant consacré l'élection du Président de la république au suffrage universel direct, le Conseil constitutionnel va déclarer son incompétence. Le motif avancé était que la révision constitutionnelle a été approuvée par référendum. Par conséquent, il ne se reconnaissait pas compétent pour contrôler les actes posés par le souverain primaire. Mais quant aux actes du parlement constituant, le Conseil constitutionnel français y observe un certain mutisme.

³⁴² Il s'agit des juridictions constitutionnelles du Mali, du Bénin et du Burkina. A titre de droit comparé, on peut signaler que des juridictions constitutionnelles comme celles de la Moldavie et de l'Ukraine rejettent la souveraineté du pouvoir constituant dérivé et retiennent leur compétence pour contrôler les lois constitutionnelles (Voir KAMBOU (B.), « Le contrôle juridictionnel des lois de révision constitutionnelles au Burkina Faso : a propos de la décision inédite 2012-008 du Conseil constitutionnel du 26 avril 2012 », op. cit.

³⁴³ L'article 154 de la Constitution burkinabè dispose que « le Conseil constitutionnel veille au respect de la procédure de révision de la Constitution. A l'article 34 de la loi organique n°011-2000/AN du 27 avril 2000 portant composition, organisation attributions et fonctionnement du Conseil constitutionnel et procédure applicable devant lui.

³⁴⁴ Les contrôles peuvent aussi être exercés à l'initiative des citoyens (ou de personnes morales). En outre ces contrôles peuvent être confiés aux juridictions ordinaires par la voie de l'exception d'inconstitutionnalité.

³⁴⁵ Article 157 al.5 de la Constitution du 2 juin 1991

de la révision, la phase d'appréciation du projet de révision et enfin celle de l'adoption du projet de révision.

Ainsi, aux termes de l'article 161 de la Constitution burkinabè, complétée par la Loi n°001/97 du 23 janvier 1997 fixant les conditions de mise en œuvre de la procédure de révision de la Constitution, « *l'initiative de révision appartient concurremment au Président du Faso, après délibération du conseil des ministres ; aux membres de l'assemblée nationale à la majorité ...* ». Mais à la différence du Sénégal, le Burkina Faso a ouvert l'initiative de la révision constitutionnelle aux citoyens, c'est-à-dire « *...au peuple lorsqu'une fraction d'au moins trente mille personnes ayant le droit de vote, introduit devant l'Assemblée nationale une pétition constituant une proposition rédigée et signée* »³⁴⁶. Cependant cette initiative populaire doit obéir aux conditions de recevabilité fixées par la loi n°27/94/ADP du 24 mai 1994 portant organisation du droit de pétition d'initiative législative³⁴⁷.

En ce qui concerne la phase d'appréciation ou du vote du principe de la révision constitutionnelle, l'on retiendra qu'elle appartient à l'Assemblée nationale. Celle-ci doit se prononcer pour ou contre la révision de la Constitution. C'est ce que prévoit l'article 103 al.3 de la Constitution sénégalaise du 7 janvier 2001 qui stipule que « *Le projet ou la proposition de révision de la Constitution doit être adoptée par l'Assemblée nationale* » de même que l'article 3 de la loi burkinabè du 23 janvier 1997. Une fois le principe de la révision adopté, l'Assemblée nationale passe au vote de l'amendement dans les conditions définies par la Constitution et les lois subséquentes. Le projet de révision est adopté lorsqu'il recueille une majorité des $\frac{3}{4}$ de ses membres. Dans le cas du Sénégal, le projet ou la proposition n'est approuvé que s'il réunit la majorité des trois cinquièmes ($\frac{3}{5}$) des membres composant l'Assemblée nationale (cf. article 103, al.5 de la loi constitutionnelle n°2016-10 du 5 avril 2016). Si le texte n'obtient pas cette majorité qualifiée ou si le président de la république en décide autrement, ledit texte peut être soumis au référendum. Le texte de révision est adopté dès lors qu'il obtient la majorité simple des suffrages exprimés. Il peut parfois exister une

³⁴⁶ Article 161 al.4 de la Constitution du 2 juin 1991

³⁴⁷ Aux termes des dispositions de l'article 1 de cette loi, l'initiative des lois peut s'exercer par voie de pétition consistant en une proposition rédigée et signée par des personnes physiques ayant le droit de vote dans les conditions prévues par la loi. Le nombre de signataires est d'au moins quinze mille pour les lois ordinaires et trente mille pour la révision de la constitution.

quatrième phase qui est la ratification comme on le voit dans le cas français où la ratification se fait obligatoirement par référendum si les parlementaires sont à l'origine de la révision. Si l'exécutif est à l'origine de la révision, le Président de la République a le choix entre la ratification par le référendum et la ratification par le Congrès³⁴⁸.

On peut noter que ces procédures sont aujourd'hui peu contraignantes et cela en raison de la « *majoritarisation* » de la vie politique. La tendance des régimes politiques semi-présidentiels ou parlementaires qui connaissent l'omniprésence des majorités stables au pouvoir est de recourir au parlement constituant pour opérer facilement les révisions. Sur ce point, le contrôle du juge constitutionnel a une réelle portée aussi bien sur la procédure de la révision que sur le contenu matériel de la révision. Il peut vérifier que la décision présidentielle de révision constitutionnelle a bien été prise en Conseil des ministres ainsi que l'exige par exemple l'article 2 de la loi burkinabè n°01/97/ADP du 23 janvier 1997 fixant les conditions de mise en œuvre de la procédure de révision de la Constitution. A titre d'illustration, lorsque la proposition de révision émane des membres de l'assemblée nationale, le juge constitutionnel doit vérifier que la proposition a été soumise à l'appréciation préalable du Gouvernement et que le vote qui est acquis à la majorité des élus a bien été pris dans le quorum exigé par les textes³⁴⁹.

La seconde étape de la procédure de révision notamment l'adoption du projet a, quant à elle, fait couler beaucoup d'encre. En effet, des questionnements sont arrivés en même temps que la pratique présidentielle consistant à contourner la procédure de révision constitutionnelle normale, en recourant au référendum, alors même qu'il n'est pas prévu comme mode de révision constitutionnelle. Aujourd'hui, ce cas de figure est plus difficile à rencontrer puisque la majorité des constitutions africaines place le référendum comme mode privilégié d'adoption de la réforme constitutionnelle, loin devant l'adoption classique par vote de l'Assemblée nationale. Néanmoins, les décisions jurisprudentielles statuant sur la possibilité pour le Président de la République de recourir au référendum pour modifier la Constitution alors

³⁴⁸ Le Congrès est la réunion, dans une même salle, des députés et des sénateurs qui doivent voter le projet à la majorité des trois cinquièmes des suffrages exprimés pour qu'il soit ratifié

³⁴⁹ Dans le cas du Burkina Faso, ce sont les articles 3 et 5 de la n°01/97/ADP du 23 janvier 1997 fixant les conditions de mise en œuvre de la procédure de révision de la Constitution au Burkina Faso qui traitent de l'appréciation préalable des propositions de lois par le Gouvernement.

même qu'il existe une autre procédure dédiée à la révision, auront permis de préciser les contours du champ de compétence du juge constitutionnel. Ainsi, comme il a été vu précédemment, sous l'égide de la Constitution du 7 mars 1963, le président sénégalais Abdoulaye WADE avait utilisé l'article 46 de la constitution afin de faire adopter une nouvelle Constitution en 2001. L'article prévoyait que « *Le Président de la République peut, sur la proposition du Premier ministre et après avoir consulté les présidents des assemblées et recueilli l'avis du Conseil constitutionnel soumettre tout projet de loi au référendum* ». Plusieurs observateurs³⁵⁰ ont estimé qu'il s'agissait là d'un détournement de procédure car cet article ne visait que la loi ordinaire et ne devait nullement être utilisé comme moyen de révision constitutionnelle. En effet, l'article 89 qui prévoit la procédure de révision se trouvait d'ailleurs dans le titre X consacré à la révision constitutionnelle, contrairement à l'article 46 qui, lui, se trouvait au titre III traitant du président de la République et du gouvernement. Mais cette procédure de l'article 89 obligeait le président à obtenir l'accord préalable des assemblées qui, à l'époque, lui étaient hostiles³⁵¹. Le Conseil constitutionnel avait été saisi par un groupe de seize députés sur l'inconstitutionnalité de la procédure suivie. La réponse du Conseil a été de se déclarer incompétent pour opérer un contrôle du projet de loi référendaire. Le juge s'est cantonné à une interprétation stricte de sa compétence d'attribution issue de l'article 82 de la Constitution du Sénégal. L'alinéa 1 dudit article établit en effet que le Conseil constitutionnel est compétent pour connaître « *de la constitutionnalité des lois et des engagements internationaux* ». Selon le Conseil, cet article tel que libellé ne concernerait pas les lois constitutionnelles³⁵².

Cette position du juge constitutionnel sénégalais sera confirmée en 2006 dans sa décision en date du 18 janvier 2006 et relative à la prorogation du mandat des députés. Dans ladite décision, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de réaffirmer qu'il « *ne saurait être appelé*

³⁵⁰ Voir FALL (I.M.), « La révision de la Constitution au Sénégal », *Revue électronique Afrilex*, 2014.

³⁵¹ Voir FALL (I.M.), *Évolution constitutionnelle du Sénégal, de la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, op. cit., p. 92. C'est exactement le même problème qui s'est posé en France avec la révision constitutionnelle de 1962. En effet, l'article 89 de la Constitution française de 1958 est consacré à la révision. Mais le Général de GAULE a utilisé en 1962, la procédure de révision de l'article 11 de la constitution pour convoquer le référendum.

³⁵² Décision n° 77-Affaire n° 6/C/2000 du 2 janvier 2001.

à se prononcer dans d'autres cas que ceux limitativement prévus par les textes»³⁵³. Ainsi, il se contente de vérifier que la révision constitutionnelle ne porte pas sur le domaine pour lequel la constitution exclut toute révision³⁵⁴. Au sein de la doctrine, ces décisions sont analysées comme relevant d'une autolimitation par le juge de son champ de compétence³⁵⁵. Naturellement, une telle restriction du contrôle n'est pas favorable à la mise en place d'un pouvoir juridictionnel permettant de lutter contre les détournements et les fraudes à la Constitution par la voie de la révision constitutionnelle.

En conclusion, l'on retient que la question de la *justiciabilité* ou la *non justiciabilité* des lois constitutionnelles qui s'est posée au lendemain de l'adoption des constitutions de 1990, reste toujours une question controversée. Alors que pour certains observateurs toutes les lois votées (y compris les lois constitutionnelles), parce qu'elles ne constituent pas des actes constitutifs, sont susceptibles de contrôle juridictionnel de constitutionnalité³⁵⁶, d'autres estiment qu'elles constituent des actes de souveraineté qui échappent au contrôle juridictionnel. Mais comme l'ont relevé certains auteurs, la loi de révision constitutionnelle en tant que loi votée n'est pas un acte constituant et doit respecter la loi fondamentale. Pour ce faire, elle doit faire l'objet de contrôle de constitutionnalité pour s'assurer qu'elle respecte bien et l'esprit et la lettre de la Constitution³⁵⁷. Dans le contexte africain, ce contrôle est fondamental dans la mesure où il est susceptible de freiner des révisions constitutionnelles déconsolidantes mais aussi de renforcer la démocratie compromise aujourd'hui par le retour à la personnalisation du pouvoir.

³⁵³ Décision n° 92/2005-Affaire 3/C/2005 du 18 janvier 2006 portant prorogation du mandat des députés, in Avis et décisions du Conseil constitutionnel (sous dir. Ismaëla Madior FALL), Dakar, CREDILA, 2008, p.387.

³⁵⁴ L'article 103 de la Constitution sénégalaise prévoit que « la forme républicaine de l'État ne peut faire l'objet d'une révision ».

³⁵⁵ OUEDRAOGO (S.M.), *La lutte contre la fraude à la Constitution en Afrique noire francophone*, op. cit., p. 296.

³⁵⁶ FAVOREUX (L.), « L'injusticiabilité des lois constitutionnelles », in *RFDA*, 2003, p.792-795.

³⁵⁷ Sur la distinction entre l'acte constituant et la loi votée ou acte de révision, voir BEAU (O.), *La puissance de l'Etat*, 1994. P.377-402.

Paragraphe II : Le contrôle des lois de révision constitutionnelles : une exigence du constitutionnalisme

La loi constitutionnelle ou la loi de révision de la Constitution désigne la loi qui porte modification de la Constitution. Elle se distingue de la loi ordinaire en ce sens qu'elle requiert, pour sa révision une procédure spéciale et pour son adoption, un vote renforcé³⁵⁸. Le contrôle juridictionnel de la loi constitutionnelle dans le paysage africain est diversement abordé par les juridictions constitutionnelles. Si certaines d'entre elles disposent de textes qui prévoient leur compétence en matière de contrôle des lois constitutionnelles³⁵⁹, d'autres se reconnaissent compétentes sans qu'aucun texte ne le prévoit expressément, en se fondant sur une interprétation téléologique des dispositions leur fonctionnement régissant³⁶⁰. A côté de ces deux catégories, il faut mentionner les partisans de l'*injusticiabilité* des lois constitutionnelles qui ne manquent pas d'éléments pour justifier l'incompétence de la juridiction constitutionnelle.

Ces questionnements largement abordés par Kémal GÖZLER dans son ouvrage sur « *le pouvoir de révision constitutionnelle* »³⁶¹, tiennent au rôle du juge constitutionnel qui ne peut supplanter le pouvoir constituant dérivé, seul habilité constitutionnellement et du point de vue de la légitimité électorale, à modifier la Constitution. Il serait effectivement dangereux que le juge constitutionnel soit accusé de confisquer le pouvoir normalement dévolu au pouvoir

³⁵⁸ Au Burkina Faso, aux termes de l'article 9 de la loi N°001-97/ADP du 23 janvier 1997 portant fixation des conditions de mise en œuvre de la procédure de révision de la Constitution, la révision est considérée comme acquise si le texte recueille une majorité des $\frac{3}{4}$ des voix des élus de l'Assemblée nationale.

³⁵⁹ Cf. les articles 35 et 36 de la loi organique n°011-2000/AN du 27 avril 2000 portant composition, organisation, attributions et fonctionnement du Conseil constitutionnel et procédure applicable devant lui au Burkina Faso. Aux termes de l'article 35 : « *A l'occasion d'une procédure de révision de la Constitution, le Conseil constitutionnel peut être saisi conformément aux articles 157 et 161 de la Constitution. Le requérant doit préciser la nature de la Contestation* » ; L'article 36 de la même loi organique stipule : « *Le Conseil constitutionnel statue dans un délai d'un mois. S'il estime la requête fondée, il arrête la procédure de révision ou annule la loi de révision* ».

³⁶⁰ C'est le cas de la Cour constitutionnelle du Bénin.

³⁶¹ Voir GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, Presses universitaires du septentrion, Villeneuve, 1997, accessible sur www.analysisa.gen.tr/these.htm. Voir également SOMA (A.), « le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles en Afrique noire francophone », in *Revue Suisse Pratique juridique actuelle*, n°5, 2011, p.619-641, note 182.

constituant dérivé. Mais un tel risque ne doit pas occulter l'idée que le juge constitutionnel a également un rôle à jouer dans les avancées démocratiques dans le contexte africain. Le contrôle juridictionnel des lois de révision constitutionnelles s'articule autour du contrôle du respect des limites posées par la Constitution à la révision constitutionnelle. En effet, la Constitution peut prévoir des dispositions ayant trait à certaines interdictions (par exemple l'intangibilité de la forme républicaine de l'Etat) ou certaines limitations (interdiction de procéder à une révision pendant l'intérim de la présidence de la république).

Au Burkina Faso, l'article 165 de la loi constitutionnelle n°72-2015/CNT du 24 novembre 2015 prévoit qu'aucun projet ou proposition de révision de la Constitution n'est recevable lorsqu'il remet en cause la clause limitative du nombre de mandat présidentiel, la nature et la forme républicaine de l'Etat, le système multipartiste, l'intégrité du territoire national. Aucune procédure de révision ne peut être engagée ni poursuivie en cas de vacance du pouvoir, pendant la durée de l'Etat de siège ou de l'Etat d'urgence et lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire national.

Sur ce point, on peut rappeler la distinction opérée par le Pr Séni Mahamadou OUEDRAOGO entre les limites dites explicites ou matérielles et celles implicites ou extraconstitutionnelles à la révision constitutionnelle³⁶². Les premières sont celles inscrites dans la Constitution et les secondes sont non inscrites dans la Constitution. La doctrine désigne ces dernières de limites supra constitutionnelles³⁶³. Au nombre des limites matérielles prévues dans l'article 165 de la Constitution du Faso ci-dessus citées figurent le nombre et la durée des mandats du président de la République, ainsi que des limites circonstancielle ou temporaire³⁶⁴, telles que

³⁶² OUEDRAOGO (S.M.), *La lutte contre la fraude à la Constitution en Afrique noire francophone*, Thèse de doctorat, Bordeaux, 2011, op. cit. p. 240.

³⁶³ Serge ARNE considère la supra constitutionnalité comme la supériorité de certaines normes ou principes sur le contenu de la Constitution (cf. ARNE (S.), « Existe-t-il des normes supra constitutionnelles ? Contribution à l'étude des droits fondamentaux et de la constitutionnalité », *Revue de droit public*, 1993, p.474). Pour Robert BADINTER, « la supra constitutionnalité réside dans la proclamation par le constituant ou le juge constitutionnel qu'il existe dans la hiérarchie des normes, des valeurs supérieures à l'ordre constitutionnel existant » (cité par KIDIA KUBATAKANA (H.), *La révision constitutionnelle en droit positif congolais et français*, Mémoire de Licence, Université de Kinshasa, 2011).

³⁶⁴ Voir KIDIA KUBATAKANA (H.), *La révision constitutionnelle en droit positif congolais et français*, Mémoire de Licence, Université de Kinshasa, 2011.

l'interdiction de la révision en cas de vacance de pouvoir, pendant la durée de l'Etat de siège ou de l'Etat d'urgence ou lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire national. Le contrôle du respect des limites matérielles permet au juge constitutionnel d'apprécier le contenu du texte de la révision et d'y rechercher les éléments qui seraient susceptibles d'empiéter sur les domaines interdits à la révision. Cette disposition constitutionnelle est aussi qualifiée de *super constitutionnelle*³⁶⁵, car les matières qu'elle vise ne sont pas mises sur le même plan que les autres. Même si la disposition a le mérite de protéger des matières sensibles contre les révisions intempestives, elle ne donne que peu de marge de manœuvre au juge constitutionnel dans le cas où il serait confronté à une révision constitutionnelle violant des droits et libertés garanties par d'autres dispositions constitutionnelles. S'agissant des limites implicites, elles se définissent comme étant « *associées en droit constitutionnel à l'idée d'esprit ou de sens profond de la Constitution* »³⁶⁶. Il s'agit donc de limites tacites empêchant la violation de certains principes primordiaux dégagés de l'esprit de la Constitution. Selon le doyen VEDEL, « *les limites implicites sont celles que le constituant n'a pas expressément soustraites de toute révision mais qui le sont tacitement* »³⁶⁷. Les dispositions ainsi soustraites « *sont tellement fondamentales que le pouvoir constituant a nécessairement dû leur conférer l'immutabilité, car leur altération priverait la Constitution de toute base* »³⁶⁸. On constate néanmoins, dans le constitutionnalisme africain, un refus généralisé d'utiliser ce mécanisme consistant à opérer un contrôle plus large par la découverte de principes intangibles issus de l'esprit de la Constitution.

On peut néanmoins donner des exemples de la mise en application de ce mécanisme. Ainsi, en est-il de la décision du juge constitutionnel béninois qui, en 2006 a rejeté un projet de révision

³⁶⁵ CONSTANTINESCO (V.) et PIERRE-CAPS (S.), *Droit constitutionnel*, 4^e édition, Paris, PUF, 2009, p.218). A juste titre, ces auteurs récusent la notion de supra-constitutionnalité et qualifient de « *super constitutionnelles* », les limites matérielles à la révision en ces termes : « *En déclarant intangibles certains éléments de la Constitution, le pouvoir constituant originaire a simplement entendu les soustraire à la procédure de révision. Leur caractère non révisable ne les place pas au-dessus de la Constitution, car il ne leur est pas octroyé par un autre texte que la Constitution : ces dispositions ne sont donc non révisables qu'en vertu de la Constitution elle-même. Cela devrait permettre de les qualifier de super constitutionnelle (ou de dispositions à valeur constitutionnelle renforcée) en constatant une hiérarchie de normes au sein de la Constitution* ».

³⁶⁶ OUEDRAOGO (S.M.), *La lutte contre la fraude à la Constitution*, Thèse de doctorat, *op.cit.*

³⁶⁷ VEDEL (G.), « *Souveraineté et supra-constitutionnalité* », *Pouvoir*, n° 67, p. 89.

³⁶⁸ *Ibid.*

constitutionnelle en établissant que « *la sécurité juridique et la cohésion nationale commandent que toute révision tienne compte des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution*³⁶⁹ ». Dans le même sens, la récente décision du juge constitutionnel burkinabé, en date du 26 avril 2012, a introduit un changement d'orientation de sa jurisprudence³⁷⁰. En effet, le Conseil constitutionnel a accepté d'opérer le contrôle matériel de la révision constitutionnelle et a déclaré la loi inconstitutionnelle en se fondant sur son incompatibilité avec une norme constitutionnelle non écrite. Stéphane BOLLE avait relevé le mérite de cette décision qui vient sanctionner « *ces révisions dangereuses qui déstabilisent la Constitution, qui la décrédibilisent, qui en font une source majeure d'insécurité juridique* »³⁷¹.

L'observation générale est que les outils constitutionnels mis à la disposition du juge pour le contrôle des lois constitutionnelles sont souvent insuffisants. En effet, agissant le plus souvent dans le cadre de sa compétence d'attribution, le juge constitutionnel n'hésite pas à se déclarer incompétent pour opérer le contrôle de la loi de révision constitutionnelle. Ainsi, par exemple, dans le commentaire que le Conseil constitutionnel français fait de sa décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003, il rappelle que « *Le Conseil constitutionnel doit se montrer d'autant plus respectueux de la souveraineté du pouvoir constituant que, comme l'a rappelé le doyen Vedel (...), c'est elle qui fonde la légitimité du contrôle de constitutionnalité et interdit que l'on puisse parler, à propos de l'institution de la rue de Montpensier, de gouvernement des juges* »³⁷².

Mais une bonne partie de la doctrine n'adhère pas à cette position et estime que le fait pour le juge constitutionnel de se déclarer incompétent pour contrôler les lois de révision constitutionnelle crée un problème législatif. En effet, dit Johan BLANCHET, « *si une loi de révision constitutionnelle ne peut faire l'objet de contrôle de constitutionnalité, cela signifie que le parlement juge, à lui seul, du bien-fondé ou de la validité de cette révision. Il bénéficie*

³⁶⁹ Décision n° 06-074 du 13 juillet 2006 relatif à la portant révision de l'article 80 de la Constitution du Bénin et portant à cinq ans la durée du mandat parlementaire avec effet rétroactif pour la législature en cours.

³⁷⁰ Cf. Décision n° 2012-008/CC du 26 avril 2012.

³⁷¹ BOLLE (S.), « Les révisions dangereuses. Sur l'insécurité constitutionnelle en Afrique », in *Constitution et Risque(s)*, (sous dir.) Placide M. MABAKA, Coll. *Droit, société et risque*, Paris, l'Harmattan, 2010, p. 253.

³⁷² Conseil constitutionnel, « Commentaire de la décision n° 2003-469 DC du 26 mars 2003 », in *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, N°15, 2003, disponible sur http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2003469DC_469dc.pdf.

alors du pouvoir total en matière législative et ne peut donc pas être contraint de respecter la constitution »³⁷³. Cette observation, pour fondée qu'elle soit, n'emporte pas encore l'adhésion du juge constitutionnel africain encore largement hostile à son utilisation³⁷⁴. Des exceptions existent et des juridictions constitutionnelles se singularisent par des prises de position audacieuses dont la finalité est d'assurer la protection de la Constitution. Même si aucun texte ne reconnaît expressément leur compétence en matière de contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles, des juges constitutionnels ont admis la possibilité de sanction des lois constitutionnelles³⁷⁵. Il s'agit particulièrement des juges constitutionnels béninois et maliens.

A un moment où des révisions constitutionnelles dangereuses³⁷⁶ ont contribué à réduire les chances de l'alternance démocratique, la simple déclaration d'incompétence d'une juridiction constitutionnelle pour contrôler la loi constitutionnelle ne doit suffire pour laisser prospérer des actes qui ruinent le constitutionnalisme. Tous les acteurs sont unanimes sur le fait que la révision de la constitution ne doit pas déboucher sur une fraude à la constitution ou à son instrumentalisation. Il en est ainsi lorsqu'on modifie l'esprit du texte fondamental par la révision constitutionnelle tout en respectant les formes et procédures prévues. Mais les juridictions constitutionnelles africaines, dans leur grande majorité, se sont rarement appropriées la méthode d'interprétation qui les aurait conduites à dégager l'esprit de la Constitution pour mieux assurer sa protection. Cependant, on doit relever le cas de certaines juridictions qui, faisant preuve d'audace contribuent non seulement à l'aménagement d'un espace favorable à l'éclosion de l'office du juge mais également à la garantie des possibilités d'alternance démocratique³⁷⁷.

³⁷³ Voir un commentaire de la décision n°2003-469/DC du 26 mars 2003, in <https://www.doc-du-juriste.com/.../decision-conseil-constitutionnel-26-mars-2003-commentaire-472061.html>.

³⁷⁴ Le Conseil constitutionnel sénégalais s'est interdit de contrôler les lois de révision constitutionnelle adoptées par le parlement.

³⁷⁵ Voir sur ce point ONDO (Th.), « Le contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles en Afrique noire », in *Revue de droit international et de droit comparé*, 2009, p105

³⁷⁶ BOLLE (S.), Les révisions dangereuses. Sur l'insécurité constitutionnelle en Afrique », in *Placide MABAKA (dir.), Constitution et Risque (s), Paris, l'Harmattan, 2010.*

³⁷⁷ Nous faisons allusion ici à certains juges qui, par leur décision ont pu neutraliser le danger d'une « souveraineté parlementaire » que des majorités politiques au pouvoir ont voulu utiliser pour empêcher la consolidation de l'Etat de droit et ou l'avènement de l'alternance (Voir à titre d'exemple la Décision DCC 2006-074 du 08 juillet 2006 de la Cour constitutionnelle du Bénin).

Comme déjà souligné plus haut, l'« *injusticiabilité des lois constitutionnelles* »³⁷⁸ pose problème dans le contexte africain. Le refus du juge de contrôler la loi de révision constitutionnelle accroît la vulnérabilité de la Constitution qui peut être manipulée à souhait par le constituant dérivé en dépit de sa valeur quasi-sacrée. L'histoire constitutionnelle de nos Etats montre que « *les révisions consolidantes de la démocratie sont une réalité malheureusement souvent affaiblie voire annihilée par une part importante des révisions déconsolidantes* »³⁷⁹. C'est pourquoi bien que leur position soit juridiquement défendable, on peut se demander si l'attitude du juge sénégalais n'est pas à déplorer quand on sait que les révisions constitutionnelles africaines révèlent dans leur « *modus operandi* » et leur contenu, une logique de conservation du pouvoir.

On le sait bien, l'attitude du juge constitutionnel dépend non seulement de son champ de compétence tel que défini par la constitution mais aussi de sa conception philosophico-politico-juridique du pouvoir constituant³⁸⁰. Mais si le juge constitutionnel sénégalais sur cette question se refuse à contrôler l'œuvre du pouvoir constituant dérivé, d'autres parmi ses homologues africains ont choisi de faire montre d'un peu plus d'initiative et d'audace pour soumettre le pouvoir de révision³⁸¹ au contrôle et ce dans une perspective de protection de l'ordre constitutionnel démocratique encore fragile en Afrique. C'est aussi le cas de la Cour constitutionnelle du Mali qui, dans son arrêt du 12 décembre 2001, a invalidé une loi de

³⁷⁸ Voir FAVOREU (L.), « L'injusticiabilité des lois constitutionnelles », in *RFDC*, n°4, 2003, p.792

³⁷⁹ FALL (I. M.), « La révision de la constitution au Sénégal », *Revue électronique afrilex*, 2014.

³⁸⁰ Deux courants doctrinaux s'affrontent en effet sur la question du contrôle prétorien du pouvoir de révision :

1- la thèse dite de l'assimilation ou de l'identification juridique entre le pouvoir constituant originaire et le pouvoir de révision. Pour les tenants de cette thèse, le pouvoir de révision est un pouvoir constituant à l'identique du pouvoir constituant originaire, mais dérivé ou institué. L'un des défenseurs de cette thèse est sans conteste le doyen VEDEL (cf. VEDEL (G.), « Schengen et Maastricht », *RFDA*, 1992, p.179).

2- La seconde thèse est dite de la différenciation en vertu de laquelle le pouvoir de révision n'est pas un pouvoir constituant mais un pouvoir « *constitué* ». Le pouvoir d'établir la Constitution n'est pas de même nature que le pouvoir de révision. Il s'agit de deux pouvoirs fondamentalement distincts et opposés (cf. BEAUD (O.), *La puissance de l'Etat*, Paris, PUF, collection Léviathan, 1994, p.314).

³⁸¹ KANTE (B.), « Les juges constitutionnels et la régulation des systèmes politiques en Afrique », in *Mélanges Jean GICQUEL*, Paris, Montchrestien, 23^{ème} édition, 2009, p.269.

révision pour inconstitutionnalité³⁸², du Conseil constitutionnel du Tchad qui, dans sa décision du 11 juin 2004, n'a pas décliné sa compétence à connaître d'une loi de révision qu'il a validée³⁸³. Il en est de même du Burkina Faso où le juge constitutionnel, dans sa décision du 12 avril 2012, a estimé que « *la loi constitutionnelle du 22 mars 2012 en complétant l'article 82 de la Constitution a disposé de manière spécifique sur une situation précise, en l'espèce la durée de la législature tirée des élections du 06 mai 2007* »³⁸⁴, et a annulé ladite loi de révision constitutionnelle³⁸⁵ pour non-conformité à la Constitution. Le motif de cette annulation est en effet que le pouvoir constituant dérivé a violé le principe de la généralité et de l'impersonnalité de la norme constitutionnelle.

S'agissant de la Cour constitutionnelle du Bénin qui, pour sa part, a invalidé la loi constitutionnelle prorogant le mandat des députés, sa jurisprudence a fait surtout l'objet d'une grande controverse au niveau de la doctrine³⁸⁶. Cette controverse provient surtout de ce que le juge constitutionnel béninois a, de par son intervention, fait échec au privilège d'« *injusticiabilité* » conféré aux lois de révision constitutionnelles en faisant usage d'un principe non écrit à savoir le « *consensus national* ». En opposant ce principe non écrit au pouvoir de révision, c'est avec une certaine audace que la Cour constitutionnelle a jugé, « *que*

³⁸² Décision n°2012-008/CC du 26 mars 2012 citée dans le Blog de Stéphane BOLLE, <http://www.la-constitution-en-afrique.org>.

³⁸³ BOLLE (S.), « Le contrôle prétorien de la révision au Mali et au Tchad : un mirage ? », in *Revue Béninoise de Sciences Juridiques et Administratives*, n°17, décembre 2006, p.3.

³⁸⁴ Cf. la Décision n°2012-008 du Conseil constitutionnel burkinabè notamment le dernier considérant de ladite décision : « *considérant que la loi constitutionnelle n°001-2012/AN du 22 mars 2012 en complétant l'article 81 de la Constitution a disposé de manière spécifique sur une situation précise, en l'espèce la durée de la législature tirée des élections du 06 mai 2007, qu'elle a de ce fait déroger aux principes généraux de droit sur la nature juridique de la constitution ; que les principes qui constituent le fondement de la Constitution ont de ce fait été méconnus ; qu'il s'ensuit que la loi susvisée n'est pas conforme à la Constitution* ».

³⁸⁵ Voir KAMBOU (B.), « Le contrôle juridictionnel des lois de révision constitutionnelle au Burkina Faso : à propos de la Décision inédite 2012-008 du 26 avril 2012 », *Revue burkinabè de droit*, n°50- 2^e semestre 2015, pp.231-268. Voir aussi le commentaire de la Décision sur le blog du Professeur Stéphane BOLLE (<http://www.la-constitution-en-afrique.org>).

³⁸⁶ COULIBALEY (B.), « La neutralisation du parlement constituant (à propos de la décision no DCC 06-074 du 8 juillet 2006 de la Cour constitutionnelle du Bénin) », in *RDP*, n°5, 2009, p. 1493. Voir aussi FALL (A.B.), « Le juge constitutionnel béninois, avant-garde du constitutionnalisme africain ? », *Mélanges Maurice GLELE, AHANHANZO*, op.cit., p. 717.

le mandat de quatre ans, qui est une situation constitutionnellement établie, est le résultat du consensus national dégagé par la Conférence des forces vives de la nation de février 1990 et consacré par la Constitution en son Préambule qui réaffirme l'opposition fondamentale du peuple béninois à...la confiscation du pouvoir ; que même si la Constitution a prévu des modalités de sa propre révision, la détermination du peuple béninois à créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste, la sauvegarde de la sécurité juridique et de la cohésion nationale commandent que toute révision tienne compte des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990, notamment le consensus national, principe à valeur constitutionnelle ; qu'en conséquence, les articles 1 et 2 de la loi constitutionnelle n°2006-13 adoptée par l'Assemblée nationale le 23 juin 2006, sans respecter le principe à valeur constitutionnelle ainsi rappelé, sont contraires à la Constitution ». Pour Stéphane BOLLE, c'est l'exception constitutionnelle béninoise qui s'exprime ici car on voit mal comment une telle solution serait transposable ailleurs dans la région, et en particulier, dans un pays qui a bâti son ordre constitutionnel en faisant l'économie d'une conférence nationale souveraine³⁸⁷. Dans le même ordre d'idée, Ismaëla Madior FALL fait le constat que la même juridiction constitutionnelle béninoise a pris une seconde décision dite «*Options fondamentales de la Conférence nationale*»³⁸⁸ et estime que celles-ci auront «*des suites annihilantes pour le pouvoir constituant dérivé*»³⁸⁹. En effet, elles intensifient l'immutabilité de la Constitution en élargissant de façon autoritaire les questions sur lesquelles une révision ne peut intervenir.

Il nous semble que la Cour constitutionnelle a eu raison de rester insensible aux arguments de rationalisation des finances publiques avancés par les députés béninois pour motiver la décision de prorogation de leur mandat. Elle a joué le rôle de rempart dans un moment où le système démocratique est susceptible d'être en péril, en rendant une décision qui restera

³⁸⁷ BOLLE (S.), « Les révisions dangereuses : sur l'insécurité constitutionnelle en Afrique », op.cit.

³⁸⁸ Dans la décision DCC 11-067 du 20 octobre 2011, la Cour constitutionnelle béninoise a élargi la liste des limites posées par l'article 156 de la Constitution et à ne pas franchir en cas de modification de la Constitution. Aux termes de l'article 156 en effet, la révision de la Constitution n'est pas possible lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire mais aussi lorsqu'elle porte sur la forme républicaine et la laïcité de l'Etat. A ces limites, la Cour constitutionnelle a ajouté le mandat présidentiel de 5 ans renouvelable une fois, le caractère présidentiel du régime politique, la limite d'âge pour être candidat à la présidence de la république située entre 40 ans au moins et 70 ans au plus.

³⁸⁹ FALL (I.M.), *Evolution constitutionnelle du Sénégal, de la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, Dakar, CREDILA, 2008, p.159.

gravée dans les annales de la jurisprudence constitutionnelle universelle³⁹⁰. Cette Cour a donc choisi de faire planer au-dessus de la tête du parlement constituant³⁹¹, « *les idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990 et le consensus national principe à valeur constitutionnelle* ». Par cette attitude de hardiesse et de vigilance, le juge constitutionnel béninois s'érige en rempart efficace contre les abus du phénomène majoritaire et trace une ligne rouge de sauvegarde de la démocratie, que ne peut franchir le constituant dérivé lui-même. A cet égard, le juge a franchi le rubicon salutaire de construction d'un noyau dur de principes démocratiques essentiels intangibles, qu'il inscrit quasiment dans le registre de la super constitutionnalité.

Certes, dans les pays de démocratie avancée ou les principes du constitutionnalisme semblent bien enracinés, le juge n'a pas besoin de sortir du cadre de référence strict qu'est la Constitution pour limiter le pouvoir politique. En revanche, dans les pays en « *gestation démocratique* » ou les retours en arrière initiés par le pouvoir politique sont fréquents, le juge constitutionnel doit, à certains moments critiques, faire montre de hardiesse et d'ingéniosité pour limiter le pouvoir politique lorsque ce dernier est tenté d'utiliser la Constitution pour pervertir les principes du constitutionnalisme. C'est aussi à ce prix qu'il pourra, sur ce continent qui « *oscille entre une marche chaotique vers la démocratie et des régressions chaotiques en proie aux conflits* »³⁹², jouer son rôle de pédagogue³⁹³ de la démocratie, de garde-fou des institutions et en définitive de juge de la paix³⁹⁴. L'analyse de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle du Bénin laisse percevoir des preuves de cette audace. En effet, dans le traitement du contentieux de l'élection présidentielle de 1996 par exemple, le juge constitutionnel béninois a su, malgré les pressions et menaces du pouvoir politique en place, démontrer son attachement strict au sens du vote des électeurs en proclamant l'élection définitive d'un candidat de l'opposition.

³⁹⁰ Ibid.

³⁹¹ COULIBALEY (B.), « La neutralisation du parlement constituant (A propos de la décision n° DCC -06-074 du 8 juillet 2006 de la Cour constitutionnelle du Benin », in *RDP*, N°5, 2009, p.1493

³⁹² BOURMAUD (D.), *La politique en Afrique*, Paris, Montchrestien, 1997, p.153

³⁹³ CONAC (G.), Le juge constitutionnel en Afrique : censeur ou pédagogue ?, in *Les cours suprêmes en Afrique*, tome II, La jurisprudence, 1989, p.610.

³⁹⁴ CONAC (G.), « L'insertion des processus constitutionnels dans les stratégies de paix », *Mélanges Gérard TIMSIT, BRUYLANT*, 2004, p.134. Voir aussi DOSSOU (R.), « La fonction régulatrice des juridictions constitutionnelles africaines : cas du Benin », *Mélanges Maurice Ahanhanzo GLELE*, p.729.

En définitive, contrairement à la juridiction sénégalaise qui, par l'interprétation minimale habituelle de son champ de compétence laisse plus de liberté au pouvoir constituant, d'autres juridictions africaines ont choisi de faire montre d'audace pour surveiller le pouvoir de révision dans une perspective de protection de l'ordre constitutionnel démocratique³⁹⁵. Même si juridiquement, le raisonnement du Conseil constitutionnel sénégalais se tient, à savoir qu'il a une interprétation stricte de sa compétence d'attribution, il demeure que ce genre de jurisprudence n'est pas de nature à sauvegarder les grands principes de l'Etat de droit et de la démocratie dans le contexte africain. La souveraineté absolue du pouvoir de révision constitue une dangereuse perversion lorsque, dans un pays où la démocratie demeure fragile et réversible, il n'y a pas de barrière juridique à certaines révisions constitutionnelles dont la légitimité est douteuse³⁹⁶.

Avec le mode de raisonnement que tient le juge constitutionnel sénégalais, les craintes du professeur FAVOREU sur « *l'absence de réflexion et le manque d'approfondissement du modèle africain de justice constitutionnelle* »³⁹⁷ ne se dissipent guère au rythme des années d'existence de la haute instance. En effet, la juridiction constitutionnelle est restée très absente sur les véritables questions démocratiques qui préoccupent la majorité des Africains. Elle semble n'avoir pas entendu l'interpellation du doyen Maurice HAURIOU selon qui, « *on se doit de tenir compte de la nécessité de contrôler les parlements parce que leur législation, mue par les passions électorales, est devenue une dangereuse menace pour l'avenir* »³⁹⁸. En effet, un parlement peut mal faire si en son sein, une majorité peut décider de tout. En vertu de la conjoncture actuelle, la nécessité de définir des garde-fous aux pouvoirs publics est devenue impérieuse. L'illustration de ce besoin de garde-fou peut être faite dans le cas du Sénégal avec loi constitutionnelle de 2005 portant sur la prorogation du mandat des députés élus à l'issue des élections du 29 avril 2001.

³⁹⁵ KOKOROKO (D.), « L'apport de la jurisprudence constitutionnelle africaine à la consolidation des acquis démocratiques. Les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo », op.cit.

³⁹⁶ Voir FALL (I.M.), « Les décisions et avis du Conseil constitutionnel du Sénégal », Dakar, CREDILA, 2008, p.499.

³⁹⁷ FAVOREU (L.), « Brèves réflexions sur la justice constitutionnelle africaine », in *Les Cours Suprêmes en Afrique, Tome 2, Paris, Economica*, 1989, p. 40.

³⁹⁸ Maurice HAURIOU cité par GUEYE (M.), « Le Conseil constitutionnel sénégalais et la vie politique », doctorant en science politique, Université Cheick Anta DIOP, 2011, consulté le 15 juin 2014.

En effet, à quelques mois de l'expiration du mandat des députés sénégalais, une loi a été votée en 2006 pour modifier la Constitution et faire coïncider les élections présidentielles et législatives. En clair la modification prolonge le mandat des parlementaires dans un contexte politique assez tendu. Une quinzaine de parlementaires de l'opposition va saisir le Conseil constitutionnel d'un recours en inconstitutionnalité contre la loi de révision constitutionnelle en soulevant les moyens ci-après : d'abord ils estiment que la loi querellée est une fausse loi constitutionnelle et ils demandent sa requalification en loi ordinaire. Ensuite, les saisissants disent qu'au cas où le Conseil considère qu'il s'agit d'une loi constitutionnelle, ils demandent son annulation car elle a été adoptée en violation de la procédure prévue par la Constitution. Dans sa décision n°3/C/2005 du 18 janvier 2006, le Conseil constitutionnel a reconnu que « *loi constitutionnelle n°29/2005 prorogeant le mandat des députés élus à l'issue des élections du 29 avril 2001 est une loi constitutionnelle* »³⁹⁹ et a ensuite décliné sa compétence pour connaître de ladite requête au fond. Le chapitre suivant sera consacré au rôle protecteur du juge constitutionnel dans le cadre de son statut de juge électoral, et cela plus précisément dans sa fonction de juge de l'éligibilité.

³⁹⁹ A l'approche des élections législatives sénégalaises de 2006, une révision de la Constitution avait été initiée pour proroger le mandat des députés sénégalais élus en 2001 et dont le mandat arrivait à expiration. Aux termes de la décision n°3-C-2005 du 18 janvier 2006, le Conseil constitutionnel sénégalais, considérant que le pouvoir constituant est souverain, va se déclarer incompétent pour connaître de la constitutionnalité d'une loi de révision.

CHAPITRE II : LE CONTROLE JURIDICTIONNEL DES ELECTIONS NATIONALES

Les gouvernements africains ont certes, opéré un choix en faveur des valeurs et principes universels de la démocratie⁴⁰⁰, mais ce choix ne peut être concrétisé sans l'aide du juge. La consolidation de l'État de droit et de la démocratie en Afrique nécessite la prise de conscience par le juge constitutionnel de son obligation de rester protecteur des règles de l'alternance (Section II) mais aussi d'être le garant de la transparence des élections (Section I).

Section I : Le contrôle juridictionnel, une garantie de régularité et de sincérité dans la gestion des élections

L'action du juge constitutionnel est considérée comme « *une garantie dans le processus électif, une garantie pour la régularité des procédures électorales, une garantie quant au respect de la sincérité du scrutin et cela dans le cadre strict des dispositions constitutionnelles* »⁴⁰¹. Les élections qui consacrent la libre expression des différents courants d'idées font de l'opposition une force alternative aux formations politiques au pouvoir⁴⁰². Cependant, ces élections revêtant par principe un caractère concurrentiel et donc à fort potentiel conflictuel, le rôle du juge constitutionnel devient dès lors non négligeable. Son intervention permet d'éviter les crises et les tentatives de manipulation du suffrage contre la démocratie⁴⁰³ et s'analyse comme une garantie de régularité, de sincérité et de transparence.

Pour mieux cerner l'étendue de l'office du juge constitutionnel dans le domaine du contrôle des élections, l'analyse portera dans un premier temps sur le contrôle relevant de la régularité des opérations électorales (paragraphe I) et dans un second temps sur le contrôle de la sincérité du scrutin (paragraphe II).

⁴⁰⁰ DU BOIS DE GAUDUSSON (J.), « Le mimétisme postcolonial, et après ? », *Pouvoirs*, N°129, in La démocratie en Afrique, p.45-55, disponible sur : <http://www.revue-pouvoirs.fr/Le-mimetisme-postcolonial-et-apres.html>, consulté le 22 mai 2014.

⁴⁰¹ MBORANTSUO (M.-M.), *La contribution des cours constitutionnelles à l'État de droit en Afrique*, Paris, Economica, 2007, p. 210.

⁴⁰² MELEDJE (D.F.), « Principes majoritaires et démocratie en Afrique », op.cit. Comme le fait remarquer en effet l'auteur, la concurrence, expression d'une compétition démocratique, fait de l'opposition un acteur indispensable à la survie du système démocratique, d'autant qu'elle peut incarner l'alternance.

⁴⁰³ Voir l'ouvrage de Philippe BRAUD, *Le suffrage universel contre la démocratie*, Paris, presses universitaires de France, 1980.

Paragraphe I : Le contrôle de la régularité des élections

Aux termes de la définition donnée par Jean Claude MASCLET et als « *le contentieux des élections s'entend de l'ensemble des règles et procédures applicables aux litiges électoraux et à leur traitement* »⁴⁰⁴. Il s'agit d'une définition large qui intègre les contestations liées aux listes électorales, aux inscriptions sur les listes électorales, aux candidatures, aux campagnes électorales ainsi que celles liées au scrutin lui-même et à ses résultats. Le présent propos va se limiter aux élections présidentielles et parlementaires pour lesquelles la compétence a été expressément confiée à la juridiction constitutionnelle dans la plupart des Etats d'Afrique noire francophone⁴⁰⁵. Pour illustrer ce contrôle, il sera pris quelques exemples sur le contentieux de l'éligibilité aussi bien aux élections présidentielles que législatives (A). Ensuite, l'application de la clause limitative des mandats sera examinée en raison de son lien avec les règles d'éligibilité (B).

A- Le contentieux de l'éligibilité des candidatures

Les conditions d'éligibilité aux élections nationales tiennent une place importante puisqu'elles conditionnent la participation à la compétition. L'éligibilité est définie comme « *l'aptitude à se présenter à une élection* »⁴⁰⁶. En effet, elle est la faculté légalement reconnue à toute personne de se présenter à une compétition électorale en vue de la désignation des membres d'une assemblée ou de quelque directoire que ce soit. Dans ce sens, le Professeur Dominique ROUSSEAU affirme que « *l'éligibilité est un droit civique constitutionnel, et toute limitation à son exercice par le législateur ne peut (...) s'interpréter que restrictivement et doit respecter les principes de valeur constitutionnelle* »⁴⁰⁷. Par conséquent, les critères de l'éligibilité sont déterminés par les textes en fonction des élections concernées. Au Sénégal, c'est l'article L.55 du code électoral qui concrétise ce principe en disposant que : « *Tout Sénégalais peut faire acte de candidature et être élu sous réserve des conditions d'âge et des cas d'incapacité ou d'inéligibilité prévus par la loi* »⁴⁰⁸. L'éligibilité est limitée au regard des principes tels que l'âge, la capacité, la jouissance des droits civiques et la nationalité.

⁴⁰⁴ Voir MASCLET (J.C.), ZINZINDOHOUE (A.) et DESSOUCHES (Ch.), « Aspects du contentieux électoral en Afrique », *Actes du séminaire de Cotonou*, 11-12 novembre 1998, p.34

⁴⁰⁵ Cf. l'article 117 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, l'article 154 de la Constitution burkinabè du 11 juin 1991 et l'article 92 de la Constitution sénégalaise du 5 avril 2016.

⁴⁰⁶ De VILLIERS (M.) et Le DIVELLEC (A.), *Dictionnaire de droit constitutionnel*, 8e éd. Sirey, 2011.

⁴⁰⁷ ROUSSEAU (D.), *Droit du contentieux constitutionnel*, 3^e éd., Montchrestien 2008, p.285.

⁴⁰⁸ La loi N°2009-09 du 16 janvier 2009 portant code électoral sénégalais.

Le contentieux de l'éligibilité aux élections présidentielles, encore qualifié de contentieux de la candidature relève de la juridiction constitutionnelle⁴⁰⁹. Mais si le contentieux de l'éligibilité est quantitativement important, les dispositions instaurant des conditions d'éligibilité aux élections connaissent de nombreuses restrictions. Ces restrictions qui traduisent un durcissement de l'accès à la compétition électorale sont liées à l'importance de la fonction à laquelle elles s'appliquent. Ainsi, plus la fonction est importante, plus les conditions d'accès y sont restrictives. La fonction présidentielle, dans la mesure où elle est placée au sommet du pouvoir exécutif, revêt une importance capitale. Le pouvoir exécutif se présente au sein de l'État comme « *l'ensemble des organes gouvernementaux et administratifs qui sont non seulement chargés de la mise en œuvre des lois mais aussi de définir la politique de la nation et qui possèdent une prépondérance de fait dans l'initiative législative* »⁴¹⁰.

Le contrôle des conditions d'éligibilité est, à côté du contrôle des lois de révision constitutionnelles, le second domaine d'action du juge constitutionnel qui a un impact sur le processus d'alternance. Le juge constitutionnel est celui qui, par le truchement des dispositions constitutionnelles, peut empêcher la réalisation de l'alternance. En effet, l'application et le respect rigoureux par le juge des dispositions relatives aux élections sont le point de départ de la gestion transparente du processus électoral qui au passage peut produire l'alternance démocratique. Une responsabilité importante pèse donc sur les juges électoraux qui occupent une place stratégique où se croisent élections et démocratie. Ce contrôle intervient en un second temps, lorsque le contrôle de la révision de la Constitution n'a pu empêcher que s'opèrent des modifications constitutionnelles tendant à freiner la libre compétition électorale. Le juge de l'élection, parce qu'il apprécie l'application de la Constitution en matière de réalisation des conditions d'éligibilité pour un candidat, a un impact certain sur l'ouverture ou non du jeu démocratique et peut, s'il le souhaite, constituer un frein à la volonté antidémocratique d'un gouvernement en place.

C'est ici la fonction de juge électoral des institutions, chargé de contrôler le respect de la Constitution, qui est évoquée. Il s'agit d'une fonction qui, bien souvent, est partagée avec les

⁴⁰⁹ Au Sénégal par exemple l'article LO.118 du Code électoral attribue clairement le contentieux de la candidature au Conseil constitutionnel. Il en est de même au Bénin, où la combinaison des articles 26 et 119 du Code électoral permet de voir que le contentieux de la candidature relève de la compétence du juge constitutionnel. Le principe est le même au Burkina Faso et au Togo.

⁴¹⁰ DEBBASCH (C.) et DAUDET (Y.), *Lexique des termes politiques*, Dalloz, 2^e éd., 1978, p. 113.

commissions électorales indépendantes. Bien que ces dernières aient un rôle dans le contrôle de la recevabilité des candidatures électorales, c'est le juge constitutionnel qui a le dernier mot, par le biais du recours formé devant lui pour contester les décisions des commissions électorales.

En Afrique, le contentieux de l'éligibilité est celui pour lequel le juge des élections est le plus souvent saisi. Il va de soi que l'élection du Président de la République requiert des filtres⁴¹¹ pour ne pas transformer la démocratie en farce. Les conditions d'éligibilité comprennent, entre autres, les prescriptions relatives à la nationalité des ascendants du candidat, à la résidence continue sur le territoire national, à la moralité et à l'investiture par un parti politique⁴¹² etc. Fort heureusement, il arrive que le juge, soucieux de préserver l'égalité, censure des mesures d'exclusion de candidats. Au Bénin, la Cour constitutionnelle a considéré, à deux reprises, qu'une loi ne pouvait ajouter des conditions d'éligibilité non prévues par la Constitution pour l'élection à la Présidence de la République. En effet, aux termes de l'article 44 de la Constitution du 11 décembre 1990, « Nul ne peut être candidat aux fonctions de Président de la République s'il : - n'est de nationalité béninoise de naissance ou acquise depuis au moins dix ans ; (...) - ne réside sur le territoire de la République du Bénin au moment des élections ; (...) ». Outre cette disposition, il faut rappeler la loi n°95-015 du 11 décembre 1995 portant définition des règles particulières pour l'élection du Président de la République qui stipule à son article 5 que « *Au cas où un citoyen se trouve au bénéfice de plusieurs nationalités, il est tenu, lors du dépôt de sa candidature, pour la fonction de président de la République, de renoncer officiellement à toute nationalité autre que celle du Bénin et d'en fournir la preuve en versant au dossier de candidature tous documents officiels pouvant faire foi* ». Considérant que la loi telle que libellée ajoute une restriction ou une limitation à la condition d'éligibilité prévue par l'article 44 de la Constitution béninoise, deux députés ont demandé son invalidation devant la Cour constitutionnelle. C'est ainsi que la Cour va déclarer qu'« *en procédant comme il l'a fait, l'article 5 de la loi (...) querellée crée une condition supplémentaire en matière de nationalité pour l'élection du président de la République, alors que la seule condition exigée à ce titre par la Constitution en son article 44*

⁴¹¹ MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), « Devenir candidat : quels filtres », *Pouvoirs*, in « La candidature à la présidentielle », n°138, 2011, p. 19. Voir aussi dans le même numéro, FRANÇOIS (B.), « Histoire des candidatures à l'élection présidentielle », p. 5 et s. ; JAN (P.), « Typologie des candidats », p. 57 et s.

⁴¹² MELEDJE (D. F.), « Le contentieux électoral en Afrique », *op. cit.* p. 146.

est d'être « de nationalité béninoise de naissance ou acquise depuis au moins dix ans »⁴¹³. Il en découle donc que le législateur impose une condition supplémentaire. En conséquence, l'article 5 de la loi ci-dessus citée a été déclarée inconstitutionnel.

Dans le même esprit, en 2005, la Cour constitutionnelle du Bénin a dû se prononcer contre deux tentatives d'exclusion de candidatures aux élections présidentielles de 2006. En rappel, l'article 44 de la Constitution prévoit, entre autres, que « nul ne peut être candidat aux fonctions de Président de la République s'il ne réside sur le territoire au moment des élections ». L'article 4 de la loi n°95-015 du 11 décembre 1995 portant définition des règles particulières pour l'élection du Président de la République va plus loin dans sa définition de la notion « *moment des élections* ». En effet, cet article 4 stipule : « *Nul ne peut être candidat à l'élection présidentielle s'il : - (...) ne réside sur le territoire de la République du Bénin au moment des élections. Le moment des élections durant lequel le candidat doit résider sur le territoire de la République du Bénin correspond à la période allant de l'installation de la Commission électorale nationale autonome (CENA) à la proclamation des résultats définitifs du scrutin* ». Ainsi, ce texte, qui vient durcir la condition de résidence au moment des élections, était une tentative de « *légiférer pour faire l'élection* »⁴¹⁴, une pratique courante qu'on rencontre dans de nombreux pays africains francophones. En effet, en 2005, les députés béninois inquiets de la montée en puissance (en termes de popularité) de Boni YAYI, fonctionnaire international et probable futur candidat aux élections présidentielles de l'année suivante au Bénin, allaient voter cette nouvelle loi qui écarte ce probable candidat dont la résidence permanente se trouve à Lomé, pays où il exerce sa fonction. Pour l'élection présidentielle à venir, la loi prévoyait que l'installation de la CENA, organe non permanent, interviendrait six (6) mois avant les élections. Sachant que Boni YAYI ne peut pas respecter cette condition, les députés comptaient donc l'éliminer de la course en durcissant la durée de la période de résidence. C'est à cette tentative que le juge constitutionnel a fait échec en déclarant le dernier alinéa de l'article 5 de la loi ci-dessus citée,

⁴¹³ DCC 96-002 du 5 janvier 1996, Recueil 1996, p.17.

⁴¹⁴ Cf. BOLLE (S.), « Les juridictions constitutionnelles africaines et les crises électorales », *Communication au 5^{ème} congrès de l'Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français*, Cotonou, 22-28 juin 2009, p. 13.

contraire à la Constitution⁴¹⁵. En effet, pour la Cour « *Considérant que selon les requérants, le dernier alinéa de l'article 5 de la loi sous examen est contraire à l'article 44 de la Constitution en ce que, en décidant de préciser la notion de « moment des élections », le législateur crée par cette disposition des conditions nouvelles par rapport à celles prévues par l'article 44 de la Constitution ; (...); Considérant que la seule condition exigée par la Constitution en son article 44, 5^e tiret est « de résider sur le territoire de la République du Bénin au moment des élections » ; qu'en procédant comme il l'a fait, le législateur crée une condition supplémentaire relative à la durée de résidence ; qu'en conséquence, le dernier alinéa de l'article 5 de la Loi 2005-26 sous examen doit être déclaré contraire à la Constitution ;»⁴¹⁶. On notera du reste que le candidat Yayi BONI fut élu triomphalement l'année suivante Président de la république du Bénin.*

Grâce à la vigilance de la Cour constitutionnelle, ces deux tentatives d'exclusion de candidats sérieux ont échoué. Ce qui évite à la république du Bénin de connaître des cas d'utilisation de la justice pour exclure des adversaires politiques de la possibilité d'accéder à la gestion des affaires publiques.

Cependant, l'appréciation qui est faite des conditions d'éligibilité par le juge conduit aussi souvent à restreindre l'accès à la compétition présidentielle. Ce qui fait dire au Professeur Ismaïla Madior FALL, que le juge de l'éligibilité en Afrique fait très souvent une application stricte de la loi électorale⁴¹⁷ et interprète ses dispositions de manière restrictive. A titre d'illustration, on peut encore se reporter à la jurisprudence du juge constitutionnel béninois notamment sur son interprétation de « *la condition de domicile* ». Lorsque la disposition ne donne pas de précision sur ce qui est entendu par « *domicile* », l'interprétation en revient au juge de l'éligibilité et celui-ci semble être exigeant en la matière. Ainsi, la Cour constitutionnelle béninoise, dans sa décision EL 95-092 du 19 mai 1995, a établi que « *la notion de domicile retenue par le législateur en matière électorale coïncide avec celle de résidence effective sur le territoire national* ». Ce qui l'a conduit à rendre irrecevable la

⁴¹⁵ BOLLE (S.), « Vices et vertus du contentieux des élections en Afrique », in Jean-Pierre VETTOVAGLIA (édit.), *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010.

⁴¹⁶ Voir la décision CC 05-69 des 25 et 26 Juillet 2005.

⁴¹⁷ FALL (I.M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des États d'Afrique*, Paris, L'Harmattan, op. cit., p. 131.

candidature de Boubacar Baba MOUSSA aux élections législatives, au motif que celui-ci occupait les fonctions de président de la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD), dont le siège se trouve au Togo et que, par conséquent, comme ses fonctions « *exigeaient sa présence constante au siège de l'Institution à Lomé et ne lui laissaient, comme il l'écrit lui-même, que les fins de semaine pour se rendre au Bénin* », il n'était pas considéré comme ayant résidé effectivement sur le territoire béninois pendant la période antérieure aux élections. On en déduit donc qu'une présence régulière sur le territoire se limitant à des fins de semaine n'est pas suffisante pour constituer le domicile du candidat, ici entendu par la Cour comme synonyme de résidence effective. Bien que la décision porte sur l'éligibilité d'un candidat aux élections législatives, on peut penser que cette jurisprudence est extensible aux élections présidentielles.

On a pu constater également la limitation de l'accès à la compétition présidentielle pour des opposants, par le biais de l'ajout de restrictions à l'éligibilité, non pas directement dans le texte constitutionnel, mais par le biais des lois organiques censées normalement préciser (et non compléter) le texte constitutionnel. On constate en effet un empiétement réel de certaines lois, organiques ou ordinaires, sur le domaine de compétence de la Constitution. A titre d'illustration, au Togo, en 2002, le pouvoir a introduit, par le biais du code électoral, une nouvelle condition d'éligibilité à l'élection présidentielle : il s'agissait d'une obligation de résidence de douze mois sur le territoire de l'État⁴¹⁸. À l'époque, l'opposition a condamné ce qu'elle a jugé comme un moyen d'exclure le candidat d'opposition Gilchrist OLYMPIO de la compétition politique pour l'élection présidentielle de juin 2003. Le problème qui se posait en l'espèce était un problème de hiérarchie des normes. En effet, celle-ci implique que les lois organiques et les lois ordinaires se conforment à la Constitution et ne se prononcent, dans les domaines régis par la Constitution, que pour l'apport de précisions quant aux dispositions du texte suprême. Or, en l'espèce, il s'agissait bien de créer de toutes pièces une condition d'éligibilité que la Constitution ne prévoyait pas. Les autorités togolaises ont d'ailleurs, quelque mois après, modifié la Constitution dans le sens de l'introduction de la

⁴¹⁸ Aux termes de l'article 62 de la loi fondamentale togolaise, « *Nul ne peut être candidat aux fonctions de Président de la République s'il : n'est exclusivement de nationalité togolaise de naissance ; n'est âgé de trente-cinq ans révolus à la date du dépôt de la candidature ; ne jouit de tous ses droits civils et politiques ; ne présente un état général de bien-être physique et mental dûment constaté par trois médecins assermentés, désignés par la Cour constitutionnelle ; ne réside sur le territoire national depuis douze mois au moins* ».

nouvelle condition de résidence, ce qui sonnait comme une tentative de régularisation d'une situation juridiquement contestable.

Il faut rappeler également que les décisions prises par le juge africain de l'éligibilité sont généralement insusceptibles de recours. À titre d'exemple, on peut citer l'article 92 alinéa 2 de la Constitution sénégalaise⁴¹⁹ qui renferme une disposition que l'on retrouve dans la plupart des constitutions francophones de façon quasi-identique : « *Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucune voie de recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles* ». Cette disposition a reçu application dans le cadre de l'appréciation de la validité des candidatures à l'élection présidentielle du Sénégal de 2007. Le Conseil constitutionnel sénégalais avait rejeté le dossier de candidature à l'élection présidentielle de M. Yoro FALL pour insuffisance du nombre de signatures exigées par la loi électorale. En effet, pour être recevable, le candidat devait produire dix mille signatures d'électeurs en raison de cinq cent par région dans au moins six régions du pays. Le rejet de sa candidature par le juge constitutionnel l'avait conduit à former un recours qui n'a pas prospéré. Dans l'espèce, le Conseil constitutionnel, sur le fondement de l'article 92 de la Constitution avait rappelé que « *les décisions du Conseil constitutionnel ne sont susceptibles d'aucune voie de recours* »⁴²⁰. En outre, l'article 12 de la loi organique sur le Conseil constitutionnel précise que la procédure devant le Conseil constitutionnel n'est pas contradictoire. La décision qui a été prise par le Conseil constitutionnel en 2012 contre les requêtes de Youssou NDOUR, Kéba KENDE et autres⁴²¹ est dans la même veine. La seconde précision faite par le juge concerne le caractère non contradictoire de la procédure devant le Conseil constitutionnel. Et M. Yoro FALL en 2007 et les candidats recalés en 2012 demandaient un décompte contradictoire des voix. Ce à quoi le Conseil constitutionnel ne pouvait naturellement accéder au risque de violer la loi.

⁴¹⁹ Voir la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001.

⁴²⁰ Cf. la Décision 98/2007, « Affaire n°2/E/2007 du 27 janvier 2007 portant réclamation de Yoro FALL contre le rejet de sa candidature à l'élection présidentielle », in *Avis et décisions du Conseil constitutionnel, op.cit., pp. 529-530*. Cette affaire a permis au Conseil constitutionnel sénégalais de rappeler certains éléments de procédure : d'abord l'absence de voie de recours contre ses décisions. En effet, une fois rendues, ses décisions sont définitives et ne peuvent faire l'objet de recours. Elles sont donc rendues en dernier ressort. Cette exigence procédurale ruinait ab initio le recours de M. Yoro FALL.

⁴²¹ Voir la Décision N° 1/E/2012 Affaire 2/E/2012, 11/E/2012 et 15/E/2012 : Réclamation de Abdourahmane SARR, Youssou N'DOUR, Kéba KENDE C/le rejet de leur candidature à l'élection présidentielle.

En outre, on constate que, dans le cadre du contrôle de la recevabilité des candidatures à l'élection présidentielle, les décisions rendues par le juge de l'éligibilité sont généralement très peu, voire pas du tout motivées. Ainsi, avant 2006, la Cour constitutionnelle du Bénin se contentait de dresser la liste des candidats dont la candidature était jugée irrecevable, sans plus d'explications. Depuis la décision EL-P 06-004 du 27 janvier 2006, la Cour constitutionnelle accepte d'énoncer les motifs de l'irrecevabilité des candidatures présentées. La jonction du phénomène de la faible motivation des décisions d'irrecevabilité de candidature et du principe d'absence de voie de recours des décisions du juge constitutionnel conduit à faire de ce type de contentieux un contentieux laissant peu de marge de manœuvre aux candidats recalés.

Selon le Pr Ismaïla Madior FALL « *lorsque le juge des candidatures a été saisi pour statuer sur des cas de recevabilité de candidature, il a une inclination normale à appliquer les dispositions constitutionnelles et législatives régissant la candidature. Concrètement, cette attitude juridictionnelle peut être problématique lorsqu'elle a pour effet de rejeter des candidatures sérieuses de la compétition pour le pouvoir, et que ce rejet puisse générer des tensions pernicieuses pour la stabilité politique du pays*⁴²² ». L'auteur estime en effet, que le juge constitutionnel africain, dans ce type de contentieux, devrait, au lieu d'appliquer strictement la Constitution et la loi électorale, plutôt faire preuve de plus de libéralisme dans ses décisions. Il reprend ainsi une proposition, faite par le Pr Jean-Claude MASCLET dans son rapport de synthèse au Colloque de Cotonou sur les aspects du contentieux en Afrique⁴²³, selon laquelle le juge devrait avoir recours aussi à des textes de droit électoral internationaux que les États ont ratifiés, tels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 ou la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Ainsi, l'article 25 du Pacte prévoit que : « *tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement soit par l'intermédiaire des représentants librement choisis ; b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des*

⁴²² FALL (I.M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des États d'Afrique*, op. cit. p. 64.

⁴²³ MASCLET (J.C.) « Rapport introductif : aspect du contentieux électoral en Afrique », in *Actes du séminaire de Cotonou*, 11-12 novembre 1998.

électeurs ; c) d'accéder, dans des conditions générales d'égalité aux fonctions publiques de son pays ».

Dans la lutte contre le détournement des conditions d'éligibilité, et plus largement contre la fraude à la Constitution, des mesures ont été prises par l'organisation régionale du continent qu'est l'Union africaine, ainsi que par les organisations sous-régionales du continent en l'occurrence la CEDEAO. Pour ce qui est de l'Union africaine, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance du 30 janvier 2007 constitue l'acte qui matérialise la volonté de l'Organisation de lutter contre le refus de l'alternance démocratique. L'article 10 alinéa 2 de ladite Charte vise précisément la question des révisions abusives des constitutions aboutissant à remettre en cause la démocratie. Aux termes de cet alinéa, « *Les États parties doivent s'assurer que le processus d'amendement ou de révision de leur constitution repose sur un consensus national comportant, le cas échéant, le recours au référendum* ». Les principes énoncés par la Charte sont supposés être protégés par le recours à des sanctions en cas de manquement. Le chapitre VIII traitant des sanctions en cas de changement anticonstitutionnel de gouvernement, énumère des actes susceptibles de tomber sous le coup des sanctions de l'Union. Ainsi, parmi les actes proscrits par la Charte, on retient à l'alinéa 5 de l'article 23 : « *Tout amendement ou toute révision des constitutions ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique* ». Les sanctions ne sont pas énumérées de façon exhaustive. L'article 24 dispose ainsi qu'« *au cas où il survient, dans un État partie, une situation susceptible de compromettre l'évolution de son processus politique et institutionnel démocratique ou l'exercice légitime du pouvoir, le Conseil de paix et de sécurité exerce ses responsabilités pour maintenir l'ordre constitutionnel conformément aux dispositions pertinentes du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, ci-après dénommé le Protocole* ». D'autre part, l'article 25 alinéa premier évoque la possibilité de suspension de l'État concerné, des activités de l'Union. Enfin, ce même article 25 indique que « *les auteurs de changement anticonstitutionnel de gouvernement peuvent être traduits devant la juridiction compétente de l'Union* »⁴²⁴. Mais dans les faits, la mise en œuvre des sanctions en matière de manquement à la Constitution est assez faible, l'Union africaine privilégiant plutôt la voie diplomatique⁴²⁵.

⁴²⁴ Comme on le sait, à l'heure actuelle, il n'existe pas une juridiction compétente en matière pénale et la Cour africaine de justice et des droits de l'homme (CAJDHP) qui résulte de la fusion de la Cour africaine des droits de

L'action des organisations sous régionales n'est pas négligeable dans le domaine de l'observation et de l'assistance électorale. L'action de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), par exemple, est significative en la matière. Les États membres de la CEDEAO ont signé le Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance du 21 décembre 2001. Ce dernier fait, dans son article premier, une énumération des principes constitutionnels communs à tous les États membres de l'organisation, parmi lesquels figure le principe selon lequel « *Tout changement anticonstitutionnel est interdit de même que tout mode non démocratique d'accession ou de maintien au pouvoir* ». L'adoption et l'application de textes africains sur les manipulations constitutionnelles et les coups d'Etat constitutionnels pourraient ainsi servir de rempart contre la confiscation du pouvoir et les dérives monarchiques auxquelles les peuples africains assistent impuissants.

Si on a pu considérer la jurisprudence du juge de l'éligibilité comme restrictive en matière de contentieux de la candidature, il est important d'analyser celui touchant à l'application de la limitation de mandat, afin d'apprécier au mieux la capacité du juge à garantir le respect de la Constitution et à favoriser la survenance de l'alternance démocratique.

B- Le contrôle de l'application de la clause limitative du nombre de mandats présidentiels

Le contentieux lié à l'application de la clause limitative des mandats est en réalité le même que celui évoqué précédemment. Dans la mesure où cette clause ne s'applique qu'aux candidats ayant déjà exercé un ou plusieurs mandats, sa mise en œuvre se révèle délicate. Très souvent et dans les faits, son application concerne le Président de la république sortant. C'est à travers l'étude du contentieux y relatif que l'on peut estimer la capacité du juge constitutionnel à protéger les idéaux démocratiques défendus par la Constitution, en s'attaquant aux mécanismes souvent échafaudés pour maintenir des chefs d'Etat en fin de mandat. Il y a une question juridique qui concentre l'essentiel du contentieux en la matière : c'est celle de savoir

l'homme et des peuples et de la Cour de justice de l'Union africaine adoptée à la session ordinaire de la 11^e conférence de l'Union africaine tenue le 1^{er} juillet 2008 à Sharm-El-Sheik (Egypte) n'est pas encore opérationnelle (sur ce point voir SOMA (A.), « Vers une juridiction pénale régionale pour l'Afrique », *Revue africaine et malgache de recherche en sciences juridiques et politiques*, n°0001, CAMES, 2014, 15p.

⁴²⁵ Voir sur ce point ADELOUIS (A.L.), « L'Union africaine et la reconnaissance des gouvernements anticonstitutionnels », *Revue béninoise de sciences juridiques et administratives*, n°29, 2013, pp.5-57.

si une nouvelle loi introduisant la limitation de mandat dans le constitutionnalisme s'applique ou pas au mandat du président en exercice⁴²⁶. Autrement dit, la loi nouvelle est-elle d'application immédiate, rétroactive ou différée ?

Les deux cas emblématiques dans lesquels la question a été soumise au juge de l'éligibilité au Sénégal et au Burkina Faso peuvent servir d'illustration⁴²⁷. Les deux juges ont tranché dans le même sens au profit de l'application immédiate et uniquement pour l'avenir de la loi nouvelle et donc dans le sens de permettre au président sortant de se représenter. Le résumé des deux décisions permettra de dégager les enseignements à tirer : le Conseil constitutionnel burkinabé a été saisi de plusieurs requêtes tendant à faire annuler sa décision administrative en date du 2 octobre 2005⁴²⁸, par laquelle il avait inscrit le président en exercice et candidat à sa propre succession Blaise COMPAORE sur la liste des candidats recevables à l'élection présidentielle de la même année. Les requérants faisaient valoir essentiellement l'idée que la candidature de ce dernier, qui avait déjà fait deux mandats, violait l'esprit de l'article 37 de la Constitution limitant à une fois la rééligibilité du président du Faso. Il faut rappeler que la particularité de l'article 37 supportant la limitation de mandat est qu'il a été révisé à deux reprises. Dans un premier temps en 1997, dans le sens de la levée de la limitation du mandat prévue par la Constitution de 1991, puis en 2000, dans le sens du retour de la limitation du mandat. Ainsi, les requérants invoquaient l'idée d'une erreur commise par le constituant dérivé de 1997, sur laquelle il serait revenu en 2000 pour rétablir la volonté du constituant originaire. La parenthèse de 1997 ayant été effacée par la révision de 2000, il fallait nécessairement comprendre une telle révision comme une restauration de cette volonté, et ainsi, la loi nouvelle était nécessairement rétroactive. Cependant, aucun élément de la Constitution du 11 juin 1991 ne permettait de valider cet argument jus naturaliste, mais aucun élément ne permettait non plus de l'invalidier.

⁴²⁶ Voir sur ce point la démonstration magistrale du Pr Augustin LOADA

⁴²⁷ Dans le cas du Burkina Faso, il s'agit de la décision n°2005-007/CC/EPF du 14 octobre 2005 sur le recours introduit par Messieurs Bénéwendé Stanislas SANKARA, Philippe OUEDRAOGO, Ali LANKOANDE, Norbert Michel TIENDREBEOGO et Ram OUEDRAOGO demandant l'annulation de la candidature du Président sortant Blaise COMPAORE.

⁴²⁸ Cf. Décision n° 2005-003/CC/EPF du 2 octobre 2005.

Le Conseil constitutionnel a, quant à lui, fait recours à une interprétation de l'esprit de la Constitution aboutissant au raisonnement contraire. En effet, celui-ci s'est fondé notamment sur la lecture du rapport de la Commission des réformes politiques préconisant une application immédiate de la loi nouvelle. De plus, le Conseil a érigé en principe de base l'application immédiate de la loi et établi l'idée que si le constituant avait voulu y déroger, il l'aurait fait expressément. Ce que l'on peut retenir de la décision, c'est que d'une part, le texte constitutionnel lui-même ne fournissait aucun élément susceptible d'indiquer la solution à donner au conflit de loi dans le temps, puisque la révision constitutionnelle de 2000 n'abordait pas du tout la question de la rétroactivité ou non de la loi nouvelle. D'autre part, sur le plan juridique, la décision paraît parfaitement justifiable, même si la solution inverse aurait pu également se justifier. C'est sur le terrain politique que le Conseil constitutionnel peut être critiqué, car cette décision donne l'impression que le juge constitutionnel a simplement rendu service ou favorisé la confiscation du pouvoir par le clan présidentiel⁴²⁹.

Le Conseil constitutionnel sénégalais, confronté à une situation similaire en 2012 à l'occasion de la validation des candidatures aux présidentielles, devait donner sa lecture de la clause limitative des mandats présidentiels contenue dans la Constitution du 22 janvier 2001. Le juge constitutionnel a, dans un premier temps, admis la recevabilité de la candidature du président Abdoulaye WADE dans une décision du 27 janvier 2012⁴³⁰ dressant la liste des candidats à l'élection présidentielle de 2012. Il fut, par la suite, amené à confirmer et motiver une telle décision à l'occasion de la réclamation formulée contre la candidature du Président sortant dans une décision du 29 janvier 2012⁴³¹. En rappel, le moyen principal des requérants était que la candidature d'Abdoulaye WADE violait les articles 27 et 104 de la Constitution du 22 janvier 2001 en se présentant pour un troisième mandat. L'article 27 prévoit en effet que « *la durée du mandat du président de la République est de sept ans. Le mandat est renouvelable une seule fois*⁴³² ». L'article 104, quant à lui, dispose que « *le président de la République en fonction poursuit son mandat jusqu'à son terme. Toutes les autres dispositions de la présente Constitution lui sont applicables* ». Ainsi, selon les requérants, une lecture correcte de l'article

⁴²⁹ Voir le commentaire de Stéphane BOLLE, « La Constitution COMPAORE ? Sur la décision n° 2005-007/EPF du 14 octobre 2005 du Conseil Constitutionnel du Burkina Faso », in *Revue électronique Afrilex*, n° 05, 2006, 14 p.

⁴³⁰ Voir Conseil constitutionnel du Sénégal, Affaire n° 1/E/2012 du 27 janvier 2012.

⁴³¹ Conseil constitutionnel du Sénégal, Affaire n° 3/E/2012 à n° 14/E/2012 du 29 janvier 2012.

⁴³² Le mandat a été porté de cinq à sept ans lors de la réforme constitutionnelle de 2008.

104 alinéa 1 voudrait que la disposition selon laquelle « *le président de la République en fonction poursuit son mandat jusqu'à son terme* » ne s'applique qu'à la durée du mandat présidentiel, puisque la nouvelle Constitution, au moment de son entrée en vigueur, avait abaissé la durée du mandat de sept à cinq ans. Le constituant entendait laisser le président de la République poursuivre son mandat de sept (7) ans jusqu'à son terme. Et donc, l'alinéa 2 de l'article 104 « *Toutes les autres dispositions de la présente Constitution lui sont applicables* » témoignait de la volonté du constituant de voir rétroagir la Constitution nouvelle pour toutes les autres dispositions, y compris la limitation de mandat contenue dans l'article 27. Néanmoins, le Conseil constitutionnel n'a pas adhéré à un tel raisonnement et a confirmé logiquement sa première décision. Le raisonnement adopté par le juge constitutionnel a consisté à dire que l'alinéa 1 de l'article 104 ne visait pas seulement la durée du mandat du Président en exercice, mais le mandat dans son ensemble, puisque, selon lui, la durée « *ne peut en être dissociée* », le mandat échappant donc dans son ensemble à l'application de la loi nouvelle. Un raisonnement logique issu de la doctrine met ici en évidence le caractère insolite de l'interprétation du juge sénégalais. En effet, comment l'article 104 pourrait-il, dans son alinéa 1^{er}, exclure du champ d'application de la nouvelle Constitution le premier mandat du président dans son entier, puis le soumettre au respect de cette même Constitution dans son second alinéa ? Selon de nombreux auteurs, la solution du Conseil constitutionnel semblait donc incohérente et non fondée juridiquement⁴³³.

Nous voilà donc en présence de deux décisions allant dans le sens du maintien du président sortant au pouvoir. Une première qui trouve un fondement juridique difficilement critiquable mais politiquement regrettable, et une seconde qui paraît, quant à elle, tout bonnement infondée en droit, ou du moins relevant d'une erreur d'interprétation. On constate que, contrairement au contentieux touchant à la validité des candidatures des opposants aux présidents sortants, qui se caractérise par une rigueur dans l'interprétation des conditions d'éligibilité, les présidents sortants, quant à eux, bénéficient de plus de clémence lorsqu'il s'agit de faire juger de leur possibilité de se représenter. Une telle analyse conduit à accentuer les doutes quant à la réelle indépendance des juges constitutionnels africains et relance le débat sur la nécessité de revoir leur mode de désignation. Un tel constat n'empêche pas de

⁴³³ SAMB (M.) « De l'art de (mal) juger : propos d'un juriste privatiste sur l'arrêt du Conseil constitutionnel du 29 janvier 2012 », 2012, in <http://www.elhadjmbodj.net/apres-la-validation-de-la-candidature-de-wade-propres-dun-juriste-privatiste-sur-larret-du-conseil-constitutionnel-du-29-janvier-2012>.

formuler des vœux de changement à l'intention des juges de la constitutionnalité et de l'éligibilité actuels. Et c'est ce que fait justement Alioune SALL à l'égard du Conseil constitutionnel sénégalais, mais ses vœux ont vocation à s'appliquer aux autres juridictions africaines : « *Ce que nous sommes en droit d'attendre du Conseil constitutionnel, c'est qu'il soit une institution de son temps. Dans la trajectoire des juridictions, il se produit des moments décisifs, des périodes cathartiques, où la manière de rendre la justice change, non sous le poids de la pression d'acteurs, mais sous l'aiguillon d'un nouveau contexte politique. Par excellence et par vocation pourrait-on dire, c'est le juge constitutionnel, d'entre tous, qui est préposé à ce travail pionnier* »⁴³⁴.

De manière générale, l'on doit retenir que la limitation constitutionnelle des mandats présidentiels a surtout pour but d'empêcher les présidents en exercice d'user de leur pouvoir et de leur fortune pour se maintenir indéfiniment au pouvoir. Mais l'indétermination des énoncés normatifs relatifs à ces limitations telle qu'on l'a vu dans le cas du Burkina Faso comme du Sénégal a quelquefois favorisé la pratique de l'interprétation déconsolidante des dispositions constitutionnelles. Le combat doit donc être mené pour un respect de cette clause limitative en tant qu'elle constitue une garantie de l'alternance.

Sur ce point, l'on peut rappeler la récente décision de la Cour de Justice de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) du 13 juillet 2015⁴³⁵ rendue suite à la requête formulée par sept (7) partis de l'ex-majorité au pouvoir et 13 autres personnes contre l'Etat burkinabè. Cette requête porte sur la contestation des dispositions de l'article 135 de la nouvelle loi n°005-2015/CNT du 07 avril 2015 portant code électoral du Burkina Faso⁴³⁶. Bien qu'elle concerne des candidats aux élections législatives, cette décision ne

⁴³⁴ SALL (A.), « Interprétation normative et norme interprétative : à propos des décisions du Conseil constitutionnel », in *La constitution en Afrique*, 2012, non paginé.

⁴³⁵ Dans cette Affaire NO°ECW/CCJ/APP/19/15, la Cour in fine décide au fond : « *Dit que le Code électoral du Burkina Faso, tel que modifié par la loi n° 005-2015/CNT du 07 avril 2015, est une violation du droit de libre participation aux élections ; Ordonne en conséquence à l'Etat du Burkina de lever tous les obstacles à une participation aux élections consécutifs à cette modification* ».

⁴³⁶ Le Conseil National de Transition (CNT) a voté la loi portant modification du Code électoral avec une disposition identique insérée dans les articles 135, 166 et 242 relative à l'inéligibilité aux élections présidentielle, législatives et municipales de « Toutes les personnes ayant soutenu un changement anticonstitutionnel qui porte

manque pas d'intérêt compte tenu du regard qu'elle permet de jeter sur les avatars du constitutionnalisme africain en construction. A la suite de l'insurrection populaire des 30 et 31 octobre 2015 au Burkina Faso, l'ordre constitutionnel a changé avec la mise en place d'une transition politique et constitutionnelle. Cette transition va être marquée par la mise en place d'une Charte qui va servir de cadre constitutionnel pour guider les actions du régime de Transition jusqu'aux élections présidentielles et législatives. La Charte de la Transition qui est aussi qualifiée de « *petite Constitution* »⁴³⁷ pour certains auteurs et d'« *accords politiques de sortie de crise* »⁴³⁸ pour d'autres va cohabiter avec la Constitution de la IV^{ème} république. Elle intègre la Charte africaine de la Démocratie des élections et de la gouvernance de l'Union africaine du 30 janvier 2007 dans son préambule, mais également, Les articles 135, 166 et 242 excluent de la participation aux élections présidentielles, législatives et municipales « *toutes les personnes ayant soutenu un changement anticonstitutionnel qui porte atteinte au principe de l'alternance démocratique, notamment au principe de la limitation du nombre de mandats présidentiels ayant conduit à une insurrection ou à toute autre forme de soulèvement.* L'article 265 quinquies précise que les dispositions des articles 135, 166 alinéa 3, et 242 ne s'appliquent qu'aux élections de 2015 et 2016⁴³⁹.

Suite à une requête formulée par l'ex-majorité présidentielle⁴⁴⁰ au Burkina Faso, la Cour de Justice de la CEDEAO a ordonné à l'Etat du Burkina Faso, à travers sa décision

atteinte aux principes de l'alternance démocratique notamment au principe de la limitation du nombre de mandats présidentiels ayant conduit à une insurrection ou à toute autre forme de changement ».

⁴³⁷ ZAKI (M.), « Petites constitutions et droit transitoire en Afrique », in *RDP*, 2012, n°6, p.1667.

⁴³⁸ Voir OUEDRAOGO (S.M.) et OUEDRAOGO (Dj.), « Libres propos sur la transition politique au Burkina Faso : du texte au contexte de la Charte de la Transition », *Revue électronique afrilex, op. cit.* p.28.

⁴³⁹ Comme l'a commenté Paul KIEMDE dans une communication, « *ces dispositions décapitent tous les partis d'en face, ceux qui étaient opposés à la coalition des forces d'opposition. Pendant cinq ans, tous les leaders (ministres, députés membres de partis) se voient exclus pour inéligibilité sur décision du pouvoir en place* » (Voir KIEMDE (P.), « Les innovations du code électoral de transition de 2015 », in *Actes du colloque international de la SBDC* sur le thème « Alternance politique en Afrique : défis démocratiques et enjeux constitutionnels », Ouagadougou, 14 et 15 mars 2016.

⁴⁴⁰ Le Conseil National de Transition (CNT) a voté la loi portant modification du code électoral avec une disposition identique insérée dans les articles 135, 166 et 242 et relative à l'inéligibilité aux élections présidentielles, législatives et municipales. Cette disposition dit en substance que sont inéligibles « *toutes les personnes ayant soutenu un changement anticonstitutionnel qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique notamment au principe de la limitation du nombre de mandats présidentiels ayant conduit à une*

N°ECW/CCJ/JUG/16/15 du 13 juillet 2015, de lever tous les obstacles à une participation libre de tout citoyen aux élections consécutifs à la l'adoption de la loi électorale n°005-2015/CNT du 07 avril 2015. Pour la Cour de Justice de la CEDEAO, « *le Code électoral du Burkina Faso, tel que modifié par la loi n° 005-2015/CNT du 07 avril 2015, est une violation du droit de libre participation aux élections ; elle ordonne en conséquence à l'Etat du Burkina de lever tous les obstacles à une participation aux élections consécutifs à cette modification* ». En d'autres termes, le Conseil constitutionnel ne doit pas invalider des candidatures en relation avec la loi électorale ci-dessus citée et appelée à être retirée de l'ordonnancement législatif.

Dans son arrêt, la Cour explique que « *c'est le caractère ambigu des critères de l'exclusion et l'application expéditive et massive qui en est faite qu'elle juge contraire aux textes* ». Selon cette Cour, il peut arriver que dans des conjonctures particulières, la législation du pays institue des impossibilités d'accéder à des fonctions électives à l'encontre de certains citoyens ou de certaines organisations, mais cette interdiction ne doit pas concerner de façon indistincte toute organisation ou toute personne ayant été proche du régime défait. La Cour rappelle par ailleurs que « *la sanction du changement anticonstitutionnel de gouvernement vise des régimes, des Etats et éventuellement leurs dirigeants, mais ne saurait concerner les droits des citoyens ordinaires* ». En d'autres termes, les restrictions ne doivent concerner que les dirigeants de l'Etat qui étaient au pouvoir au moment des faits et non les citoyens ordinaires. Mais comme on le constatera par la suite, les autorités burkinabè n'ont pas pu se conformer à la décision du juge communautaire.

insurrection ou à toute autre forme de changement ». Pour nombre d'observateurs, cette modification du code électoral n'était pas nécessaire et il était préférable de garder lesdits articles dans leurs formulations initiales ainsi libellées : « *sont inéligibles les individus privés par décision judiciaire de leurs droits d'éligibilité en application des lois en vigueur* ». En effet, la loi modificative dans sa formulation cible des individus. Ce qui la rend incompatible avec les dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples puisque, dans son application, elle peut concerner tout Burkinabè de tout bord politique ayant occupé un minimum de responsabilité publique. Les autorités de la Transition politique burkinabè auraient dû simplement engager des poursuites judiciaires contre les personnalités de l'ancien régime en application du code pénal et leur appliquer les peines privatives de leurs droits d'éligibilité comme prévu dans le code électoral. C'était la seule condition du respect de la Constitution et des institutions républicaines.

On peut en outre, faire observer, à la suite de nombreux auteurs que la décision de la Cour de Justice de la CEDEAO laisse un goût d'inachevé. En effet, elle a évité de se prononcer sur le fait de savoir si la « *la manipulation constitutionnelle de l'article 37 était oui ou non un coup d'Etat constitutionnel* »⁴⁴¹ ou s'il y a eu tentative de changement anticonstitutionnel de pouvoir. Cette question aurait pourtant dû être traitée en raison de son importance au plan juridique. Ce qui aurait permis à la Cour de tirer toutes les conséquences, au regard de la Charte Africaine pour la Démocratie, les Elections et la Gouvernance en tant qu'instrument contraignant pour les Etats et donc pour le Burkina Faso. Elle aurait pu dès lors, indiquer l'interprétation devant être faite dudit article pour qu'il soit conforme aux textes internationaux.

Analysant la même décision de la Cour, le Professeur Jean François AKANDJI-KOMBE indique que la décision montre aussi que « *ce juge peine encore à prendre des marques qui soient compatibles avec le contexte de son intervention* »⁴⁴². Il estime, en effet, que si la décision du 13 juillet 2015 de la Cour de justice de la CEDEAO a le mérite de poser le juge sous régional comme acteur légitime des processus de démocratisation en Afrique, elle montre aussi que « *ce juge n'a pas encore trouvé le point d'équilibre entre la puissance que confère le pouvoir de juger - trancher des litiges - et la sujétion qui se déduit du nécessaire respect de la marge de décision autonome des autorités investies de la légitimité démocratique* »⁴⁴³.

L'instrumentalisation des règles d'éligibilité s'observe également à travers le cas burundais⁴⁴⁴. En rappel, l'actuel président du Burundi Pierre NKURUNZIZA a été réélu en juin 2015 pour un troisième mandat, et ce malgré les controverses suscitées par sa candidature à l'époque. Il

⁴⁴¹ FAU-NOUGARET (M.), « Manipulations constitutionnelles et coup d'Etat constitutionnel en Afrique francophone », in *Revue électronique afrilex*, <http://www.afrilex.org>, 30 novembre 2015, consulté le 27 juin 2016.

⁴⁴² AKANDJI-KOMBE (J.F.), « Le juge de la CEDEAO et la révolution démocratique Burkinabé : Brèves remarques préoccupées sur une décision inquiétante », in www.google.com, consulté le 15 juillet 2016.

⁴⁴³ Ibid.

⁴⁴⁴ Voir l'étude de VANDEGINSTE (S.), « Droit et pouvoir au Burundi : un commentaire sur l'arrêt du 4 mai 2015 de la Cour constitutionnelle dans l'affaire RCCB 303 », disponible à l'adresse <http://www.ancl-radc.org.za/sites/default/files/images/RCCB303%20commentaire.pdf> (consulté le 27 juin 2016). Voir également VANDEGINSTE (S.), « L'éligibilité de l'actuel président de la République du Burundi aux élections présidentielles de 2015 : une analyse juridique », in www.la-constitution-en-afrique.org, 2012, p. 10.

est au pouvoir depuis 2005 et la Constitution tout comme l'Accord d'Arusha, signé en 2000 pour sortir le pays de la guerre civile, limitaient le nombre de mandats présidentiels à deux. Comme le relevait avant le changement anticonstitutionnel, l'ancien président burundais Sylvestre NTIBANTUNGANYA⁴⁴⁵, « (...). *Dans ce pays quand le leadership ne joue pas correctement, il peut entraîner très facilement le pays vers des débordements. (...) L'Accord d'Arusha est un texte fondateur pour le Burundi post-conflit. La Constitution (...) en est inspirée. L'Accord est clair : aucun président de la République ne peut faire plus de deux mandats. La Constitution le dit aussi.* ». Qu'à cela ne tienne, la Cour constitutionnelle a officiellement validé le 05 mai 2015, la candidature de Pierre NKURUNZIZA à un troisième mandat, estimant qu'elle n'était pas contraire à la Constitution.

Dans son arrêt, la Cour constitutionnelle note que la requête émane de quatorze (14) sénateurs qui demandent l'interprétation de l'article 96 et 302 de la Constitution. Une requête recevable pour la Cour. Pour rappel, l'article 96 prévoit que le président de la république est élu au Burundi au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. Mais l'article 302 précise qu'exceptionnellement le premier président post-transition, c'est-à-dire après la guerre civile, serait élu par le Parlement. Et ce premier président a été Pierre NKURUNZIZA en 2005.

Les juges reconnaissent que les accords d'Arusha ne prévoient que deux mandats présidentiels, que c'était bien l'intention des négociateurs, mais ils évoquent un contexte de compromis à un moment où l'esprit des Burundais n'était pas « *apaisé* ». La Cour estime donc que « *le flou entretenu dans l'article 302 a ouvert la possibilité d'un troisième mandat pour le président, que son premier mandat était un mandat spécial. En 2010, Pierre NKURUNZIZA est élu pour la première fois au suffrage universel direct* ». Les juges estiment donc qu'il a le droit à un deuxième mandat avec le même mode de scrutin. Et le Pr FAU-NOUGARET de regretter que de nombreux textes aient été adoptés au plan régional sur cette situation⁴⁴⁶ mais que personne ne se hasarde sur la qualification de coup d'Etat constitutionnel de la décision du Président Pierre NKURUNZIZA de se présenter pour un

⁴⁴⁵ Il a été président du Burundi du 6 avril 94 au 25 juillet 96 et est actuellement sénateur de par son statut d'ancien président de la République.

⁴⁴⁶ Voir, notamment et de manière non exhaustive, le communiqué PSC/PR/COMM.(DVII) du 14 mai 2015 ; le communiqué PSC/PR/COMM.2 (DXV) du 13 juin 2015 et l'excellent rapport de la Présidente de la Commission de l'Union Africaine sur la situation au Burundi doc. PSC/AHG/3(DXV) du 13 juin 2015.

troisième mandat. Tous les documents évitent soigneusement de qualifier juridiquement cette décision présidentielle, même pour la légaliser au regard du droit régional, qui est pourtant à l'origine de troubles dans le pays⁴⁴⁷.

Lorsque l'office du juge constitutionnel se révèle insuffisant à garantir le respect des principes constitutionnels, il faut s'en remettre à la loi fondamentale afin de rechercher s'il a prévu des mécanismes préventifs contre la volonté d'instrumentalisation de ses dispositions. Contre la transgression de la norme cependant, il n'y a rien de plus efficace que la sanction, celle-ci remplissant à la fois une fonction de justice et une fonction de réparation. Il faudra alors rechercher l'existence de la sanction dans le dispositif juridique à la fois au niveau des États africains, mais également à l'échelon international.

Paragraphe II : Le contrôle de la sincérité des résultats des élections

Le contrôle juridictionnel des élections est l'ensemble des mécanismes mis en œuvre pour protéger le vote de l'électeur et ce faisant, contribuer à la sincérité et à la transparence du scrutin. Il suppose la garantie d'une consultation aléatoire entre candidats dont l'issue ne peut être prévue à l'avance. Et c'est non sans un certain humour que Monsieur Viatcheslav MOLOTOV, ministre des affaires étrangères de Joseph STALINE dira à un dirigeant britannique : « *l'inconvénient de vos élections libres, c'est qu'on ne peut jamais être sûr de leurs résultats* »⁴⁴⁸. Autrement dit, assurer le contrôle juridictionnel de la régularité des élections exige un certain nombre de mesures techniques et juridiques destinées à protéger efficacement le processus électoral contre le parti pris, la fraude et la manipulation. Les élections régulières doivent donc être régies essentiellement par les principes du droit et non soumises à l'arbitraire du gouvernement en place ou d'un parti quelconque. Ce qui détermine en dernier ressort si une élection est libre, c'est la mesure dans laquelle elle facilite la pleine expression de la volonté politique du peuple, le bulletin de vote apparaissant comme « *l'arme suprême de l'électeur en démocratie* »⁴⁴⁹. Au-delà du fait que l'existence d'un mécanisme de

⁴⁴⁷ FAU-NOUGARET (M.), « Manipulations constitutionnelles et coup d'Etat constitutionnel en Afrique francophone », op.cit, p.12.

⁴⁴⁸ Propos de LACOUTURE (J.) cité par NJOYA (J.), « Les élections pluralistes au Cameroun : essai sur une régulation conservatrice du système », *Annales de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Dschang*, Yaoundé, Presses Universitaires d'Afrique, tome 7, 2003, 208 p., p.92

⁴⁴⁹ GICQUEL (J.), *Droit constitutionnel et Institutions Politiques*, Paris : Montchrestien, 2003, 796p. , p.104.

contrôle juridictionnel de la régularité des élections garantit la crédibilité de la représentation politique, elle implique aussi la possibilité pour l'opposition, libre de son action et disposant d'un statut, de défendre ses chances devant le corps électoral, étant donné que l'une des caractéristiques de la démocratie libérale c'est la possibilité qu'elle donne à l'alternance démocratique de se réaliser⁴⁵⁰. Dans la même logique, la régulation électorale par le juge constitutionnel vise tout autant à lutter contre la fraude car comme le rappelle Dominique ROUSSEAU « *des élections truquées sapent le fondement de la démocratie; des élections contrôlées le renforcent* »⁴⁵¹.

A – Le principe de l'influence déterminante

Le juge de l'élection possède une grande liberté pour apprécier les irrégularités électorales et les conséquences à en tirer. Comme l'a indiqué le Professeur Ibrahim SALAMI, aucun texte de loi n'invite le juge à utiliser ce principe. C'est un choix relève qui relève de son appréciation souveraine⁴⁵². Il est exceptionnel qu'une irrégularité entraîne par elle-même et de manière automatique l'annulation de l'élection. Le rôle du juge est de rechercher quelle a été l'incidence des irrégularités sur les résultats du scrutin et si elles sont de nature à fausser les résultats du scrutin. De ce point de vue, le juge électoral est considéré plus comme le juge de l'exactitude du résultat que de la légalité des opérations électorales ou de la moralité de l'élection⁴⁵³.

Il faut bien le rappeler, le juge constitutionnel, dans l'exercice de son office, dispose d'une certaine souveraineté dans l'appréciation des faits soumis à son examen. Il peut confirmer, invalider voire réformer les résultats des élections⁴⁵⁴. Ce que confirme le professeur Didier

⁴⁵⁰ ARDANT (Ph.), *Institutions et Droit constitutionnel*. 3^e édition. Paris : LGDJ. 1991. p.144-145. Selon l'auteur, « *il n'a pas de démocratie libérale sans possibilité d'alternance* ».

⁴⁵¹ ROUSSEAU (D.), *Droit du contentieux constitutionnel*. 6^e édition. Paris : Montchrestien, 2001, 507 p ; cité par Claude MOMO « Quelques aspects constitutionnels du droit électoral rénové au Cameroun », *Annales de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques* de l'Université de Douala, n° 1, 2002, p. 144.

⁴⁵² SALAMI (A.I.), *La protection de l'Etat de droit par les cours constitutionnelles africaines*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Tours, 2005, p.335.

⁴⁵³ MANDENG (D.), *Le contrôle de la régularité des élections législatives au Cameroun*, Mémoire de DEA, Université de Douala, 2004.

⁴⁵⁴ Voir SOMALI (K.), « Les élections présidentielles devant le juge constitutionnel : étude de cas des Etats d'Afrique noire francophone », *RDP*, 2012.

MAUSS en soulignant que le « *juge des élections, quel que soit son statut, doit disposer de pouvoirs importants. Un juge électoral aux pouvoirs limités n'est pas un juge démocratique* »⁴⁵⁵. Le juge béninois qui fait usage de cet important pouvoir « *en sa qualité de juge souverain de la validité des élections, a opéré diverses rectifications matérielles et procédé aux redressements nécessaires ainsi qu'à des annulations de suffrage au niveau de certains bureaux de vote* ». Selon une jurisprudence constante développée en France⁴⁵⁶ et qui a inspiré la plupart des juridictions constitutionnelles africaines, l'annulation d'une élection n'est prononcée que si les faits invoqués par le requérant ont une influence suffisante pour fausser le résultat du scrutin. Le juge exige deux conditions cumulatives pour annuler un scrutin : il faut d'une part que l'irrégularité soit d'une gravité telle qu'elle ait porté atteinte à la liberté ou à la sincérité du scrutin, de l'autre, que l'écart des voix entre le candidat battu et le candidat élu soit étroit⁴⁵⁷. C'est ce que la doctrine a appelé la technique de l'« *effet utile* » ou le « *principe de l'influence déterminante* ». L'utilisation de ce principe de l'influence déterminante est controversée et soulève des critiques de la part des acteurs politiques mais également de la doctrine et de certains juges⁴⁵⁸.

Ce principe montre que la constatation d'une irrégularité n'entraîne pas automatiquement l'annulation du scrutin. Il faut que ces irrégularités aient pour effet de modifier substantiellement les résultats c'est-à-dire d'avoir une influence sur le résultat du scrutin. Ainsi on peut observer avec le professeur Slobodan MILACIC que l'office du juge électoral est fortement marqué par la nécessité de préserver la liberté de choix des électeurs, d'autant plus que celui-ci se place dans l'exigence de l'effet utile et écarte facilement les faits incriminés qui n'ont pas excédé les limites normales de la polémique⁴⁵⁹. L'étude des décisions des juridictions électorales africaines rend compte en effet, de la réticence du juge à prononcer

⁴⁵⁵ Voir MAUSS (D.), « Le contrôle du processus électoral », cité par SOGLOHOUN (P), *Le rôle du juge constitutionnel dans le processus de démocratisation en Afrique. Le cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo*, Thèse de doctorat de droit public, 2011, P.477.

⁴⁵⁶ CAMBY (J.P.), *Le conseil constitutionnel, juge électoral*, Dalloz, 5^e édition, 2009, 294 p.

⁴⁵⁷ ROUSSEAU (D.), *Droit du contentieux constitutionnel*, Montchrestien, 2^e édition, 2001, p.363 et s.

⁴⁵⁸ Voir SOUCRAMANIEN (F.M.), « Le conseil constitutionnel, juge électoral », *Pouvoirs*, n°105, 2005, p.124, mais aussi ROUSSEAU (D.), *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 6^{ème} édition, 2001, p.364.

⁴⁵⁹ Voir OUEDRAOGO (O.), *Le contentieux des élections politiques nationales en Afrique de l'Ouest francophone*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Lomé, 2015, p.5.

des décisions d'annulation pour des irrégularités dont les effets sont jugés par lui, comme n'étant pas de nature à fausser la sincérité du scrutin. C'est donc dire que dans le traitement du contentieux des élections politiques nationales, le raisonnement du juge est guidé par la nécessité de protéger prioritairement le suffrage des électeurs. Cela peut s'expliquer par le fait qu'il n'est pas utile d'anéantir un nombre important de suffrages exprimés en raison de quelques irrégularités ayant entaché les opérations électorales.

Comme le constate encore le Professeur Slobodan MILACIC, « *la politique de l'effet utile s'adosse largement sur la notion de sincérité du scrutin : en effet, lorsqu'il constate que les irrégularités invoquées n'entachent pas la sincérité du scrutin, le juge ne procède pas à la remise en cause systématique des résultats du scrutin. Il s'assure que les irrégularités relevées n'ont pas pu porter atteinte à la sincérité du scrutin* »⁴⁶⁰. La jurisprudence des juridictions électorales africaines comporte plusieurs illustrations en matière d'application, par le juge, de la politique de la décision utile. Ainsi, dans sa décision du 23 mars 1996 relative à la proclamation des résultats provisoires du deuxième tour de l'élection présidentielle tenue le 18 mars 1996, la Cour constitutionnelle du Bénin avait fait application de la politique de la décision utile. En effet, après avoir relevé que des irrégularités de nature diverse « *ont été commises en méconnaissance et/ou en violation de la Constitution et des lois électorales dont les dispositions tendent à assurer la régularité et la sincérité du scrutin* »⁴⁶¹, puis ayant reconnu que les insuffisances⁴⁶² constatées dans la réunion des conditions générales d'organisation du scrutin peuvent compromettre la régularité et la transparence des élections, le juge béninois des élections a considéré néanmoins que l'élection présidentielle a été régulière et a proclamé élu le candidat Mathieu KEREKOU.

⁴⁶⁰ Idem.

⁴⁶¹ Deuxième Considérant.

⁴⁶² Considérant qu'il résulte de l'examen de l'ensemble des documents transmis à la Cour que, dans de nombreux bureaux de vote, des irrégularités ont été commises, notamment, la propagande sur les lieux du vote ; les tentatives de vote de mineurs ; le vote à un endroit où l'on n'est pas inscrit ; la composition incomplète et/ou irrégulière des bureaux de vote ; la désignation de membres des bureaux de vote par des personnes non qualifiées.

Ainsi que l'indique le Professeur Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, cette technique place le juge dans une position inconfortable⁴⁶³. En effet, il n'y a pas de doute que ce dernier ressent un malaise à « *confirmer une élection tout en reconnaissant expressément dans les motifs qu'il y a une série d'irrégularités qui sont sévèrement relevées et qualifiées de « regrettables et de condamnables* »? Dominique TURPIN s'insurge également contre cette technique qu'il considère comme « *l'un des plus grands échecs du droit électoral puisqu'il permet au juge de valider des élections entachées d'irrégularités* »⁴⁶⁴. Dans cette même optique, le juge électoral sénégalais a posé les principes fondateurs de cette jurisprudence dans le cadre du contentieux de l'élection présidentielle sénégalaise de 1993⁴⁶⁵. La régularité des opérations électorales avait, en effet, été contestée par les candidats de l'opposition qui reprochaient aux socialistes au pouvoir, l'utilisation massive d'ordonnances frauduleuses qui auraient, selon eux, vicié le scrutin⁴⁶⁶. Selon le juge électoral, en admettant même que les faits dénoncés soient établis, il n'est nullement prouvé qu'ils aient pu exercer une influence déterminante sur les électeurs pour modifier le résultat du scrutin⁴⁶⁷. Dans cette même optique, le juge constitutionnel béninois a rendu deux décisions qui témoignent du recours intempestif que celui-ci peut faire du principe de l'influence déterminante. En effet, les décisions de la Cour constitutionnelle du 10 mars et du 23 mars 1996 font ressortir de nombreuses irrégularités, notamment la propagande sur les lieux du vote et la pression sur les électeurs, l'écart important entre les émargements et le nombre de votants, les discordances entre les mentions

⁴⁶³ DU BOIS DE GAUDUSSON (J.), « Le contentieux des résultats », in « *Organisation internationale de la francophonie : aspects du contentieux électoral en Afrique* », Actes du séminaire de Cotonou 11-12 novembre 1998, publication de l'AIF, Paris, 2000, p.159.

⁴⁶⁴ TURPIN (D.), *Contentieux constitutionnel*, Paris, PUF, 1994, p.423.

⁴⁶⁵ CC. N°6/93, Affaire n°7 à 12 E/93 portant proclamation des résultats de la présidentielle, cité par DIOP (E. H. O), *La justice constitutionnelle au Sénégal : essai sur l'évolution, les enjeux et les réformes d'un contre-pouvoir juridictionnel*, op. cit, p.236.

⁴⁶⁶ Dans cette affaire, objet de la décision du Conseil constitutionnel sénégalais du 13 mars 1993, la demande d'annulation de l'élection présidentielle était motivée par des irrégularités constatées le jour du scrutin, tel que les déplacements de bureaux de vote en violation des articles L40 et L44 du code électoral ; l'absence d'isoloirs ; la distribution de bulletin d'un candidat avant et pendant le jour du scrutin ou de bulletins de plusieurs couleurs d'un seul candidat ; la distribution gratuite de denrées alimentaires ; utilisation d'encre non indélébile ; transmission des procès-verbaux par des personnes non habilitées ; utilisation abusive d'ordonnances, de fausses ordonnances ou d'ordonnances en blanc.

⁴⁶⁷ Ibid., p.236.

des procès- verbaux et celles des feuilles de dépouillement, la composition incomplète et irrégulière des bureaux de vote, la désignation des membres des bureaux de vote par des personnes non qualifiées, etc. Bien plus, la Cour constitutionnelle considère que toutes ces irrégularités ont été commises en méconnaissance et en violation de la Constitution et des lois électorales dont les dispositions tendent à assurer la régularité et la transparence des élections. En dépit de ces charges contre le scrutin et surtout de la réunion des conditions de nature à compromettre la régularité et la transparence des élections, la Cour constitutionnelle proclame contre toute attente, c'est-à-dire sanctionne l'élection présidentielle comme étant régulière⁴⁶⁸.

Le Conseil constitutionnel du Burkina Faso, pour sa part, a, dans une décision rendue suite à la contestation des résultats de l'élection présidentielle de 2010 par un groupe de candidats dit « *qu'en droit commun, lorsque le juge constate qu'un acte juridique est entaché d'irrégularités, il prononce la nullité dudit acte ; que cette pratique n'est pas applicable en droit électoral, compte tenu des particularités ou spécificités de cette branche du droit où toute irrégularité constatée n'entraîne pas nécessairement l'annulation de l'acte affecté* »⁴⁶⁹. En tout état de cause, il importe d'admettre avec Fabrice HOURQUEBIE et Wanda MASTOR que les juridictions électorales restent prudentes dans la mise en œuvre des compétences sensibles, directement ou indirectement liées au contentieux de l'élection présidentielle, même si elles n'hésitent pas à les interpréter avec un certain effet utile destiné à servir le droit et la constitution⁴⁷⁰. Si le juge, dans un souci de préservation de l'effet utile de ses décisions, vérifie l'impact des manœuvres sur la sincérité des résultats du scrutin, il se sert aussi parfois de critères mathématiques pour apprécier l'opportunité ou non d'annuler ou de reformer les résultats d'une élection.

Le professeur Jean du Bois de GAUDUSSON fait remarquer que « *les juristes et experts savent que toute irrégularité, même très grave et sérieuse, n'entraîne pas l'annulation de l'élection. Le juge tient compte du degré de gravité de l'irrégularité, de son ampleur et de l'écart de voix qui sépare l'élu du candidat arrivé en deuxième position. Le juge combine les*

⁴⁶⁸ Cf. Décision de la Cour constitutionnelle du 10 mars et du 23 mars 1996.

⁴⁶⁹ Décision N°2010-12/CC/EPF sur la requête des candidats Hama Arba DIALLO, Ouampousga François KABORE, Boukary KABORE, et Bénéwendé Stanislas SANKARA aux fins d'annulation de l'élection présidentielle du 21 novembre 2010.

⁴⁷⁰ HOURQUEBIE (F.) et MASTOR (W.), « Les cours constitutionnelles et suprêmes étrangères et les élections présidentielles », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2012/1, n°34.

deux considérations pour ensuite se prononcer»⁴⁷¹. En effet, ce qui importe dans l'office du juge des élections nationales, notamment lorsqu'il opère un contrôle contentieux des résultats des opérations électorales, c'est la sincérité du scrutin : le juge examinant les irrégularités invoquées évalue l'impact de leur influence sur le scrutin lui-même.

Dans l'appréciation du degré d'influence des manœuvres irrégulières sur les résultats du scrutin, le juge électoral fait également recours à la technique de l'écart des voix. Suivant cette technique, plus l'écart de voix entre les candidats à un scrutin est grand, moins l'influence de la fraude a été déterminante ; plus l'écart est petit, plus l'influence de la fraude a été déterminante. Ainsi, le professeur Ferdinand MELIN-SOUCRAMANIEN écrivait que « *bien que constatant l'existence de fraudes, le juge peut décider de maintenir le résultat du scrutin même si celui-ci bénéficie au candidat élu dans le cas où l'écart de voix entre le candidat et le ou les candidats battus serait supérieur au nombre de suffrages irréguliers* »⁴⁷². Au regard de la prise en compte par le juge du *principe* de l'influence déterminante des irrégularités dans sa prise de décision, l'écart de voix joue un rôle capital : la détermination de l'influence déterminante tient compte non seulement de l'existence d'irrégularités graves, mais aussi de l'effet desdites irrégularités sur le scrutin. Le juge utilise le critère de l'écart de voix entre les candidats, dans plusieurs cas de figure, pour départager des candidats à une élection. Mais on peut s'interroger avec le professeur Sylvie TORCOL sur ces normes de référence du juge, sur ce que c'est qu'un faible écart de voix et sur le seuil à partir duquel un écart est considéré comme faible⁴⁷³. Les juridictions électorales africaines ont dans quelques rares cas seulement appliqué la *règle de l'écart de voix* pour déterminer l'issue d'une élection. L'un des exemples les plus illustratifs est à rechercher celui fourni par le juge ivoirien des

⁴⁷¹ DU BOIS DE GAUDUSSON (J.), « Commentaire sur le contentieux des opérations électorales », in Aspects du contentieux électoral en Afrique, op. cit., p. 159 ; sur le même sujet, voir GHEVONTIAN (R.) « La notion de sincérité du scrutin » op.cit., p. 7. Selon l'auteur « *en cas de fraude, le scrutin n'est annulé que si celle-ci a eu une influence sur le résultat, le juge électoral n'étant pas juge de la moralité du scrutin mais de sa sincérité et donc de l'adéquation entre le résultat proclamé et la volonté majoritaire librement exprimée des électeurs. C'est la raison pour laquelle l'écart de voix joue souvent un rôle décisif dans ce type de contentieux* ».

⁴⁷² MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), op.cit., p.124.

⁴⁷³ TORCOL (S.), « Le contentieux des élections législatives : réflexion autour d'un contentieux à risques », op.cit., p.1225 et s.

élections⁴⁷⁴. En effet, en annulant les résultats de l'élection présidentielle de 2010 dans presque toutes les circonscriptions électorales reconnues comme ayant émis un vote en faveur du candidat Alassane OUATTARA, le juge électoral avait procédé à une réformation des résultats qui s'analyse en réalité comme une décision d'invalidation des résultats de l'élection au regard de la quantité de suffrages annulés. Comme on le voit, avec l'application du principe de l'influence déterminante ou de celui de l'écart des voix, il est clair que l'annulation d'une élection présidentielle pour cause d'irrégularité devient exceptionnelle et rare.

Dans un contexte africain marqué par la politisation, le juge électoral devrait utiliser ce principe avec prudence car comme le fait remarquer El Hadj Omar DIOP, le recours intempestif à ce principe « *brouille* » l'image du juge électoral auprès de la population. Cette situation conduit le Pr Dominique ROUSSEAU à exhorter le Conseil constitutionnel à exercer un contrôle plus ferme des irrégularités électorales afin de maintenir chez le justiciable « *...la croyance en la vertu de la légitimité démocratique* »⁴⁷⁵. Ceci permettra également d'assurer la crédibilité de l'office du juge électoral et d'éviter des éventuelles contestations violentes préjudiciables à la paix sociale et à la stabilité politique des Etats.

La démarche du juge, quoiqu'incomprise par les électeurs, vise à garantir que le résultat proclamé du scrutin soit la traduction réelle de la volonté du corps électoral. L'analyse de cette démarche montre la logique finaliste du juge électoral qui laisse penser qu'il délaisse le terrain de la régularité des opérations électorales pour s'intéresser uniquement à la sincérité du scrutin, devenant non pas le gardien de la loi électorale, mais le garant de l'expression

⁴⁷⁴ Décision N° CI-2010-EP-34/03-12/CC/SG du Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire portant proclamation des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 28 novembre 2010. Dans cette première décision le juge ivoirien a procédé à la réformation des résultats de l'élection présidentielle, mais cela s'analysait en réalité en une invalidation de l'élection M. Alassane Ouattara au regard du nombre de et de l'étendue des circonscriptions dans lesquelles les résultats ont été annulés. Mais dans une autre décision N° CI-2011-EP-036/04-05/CC/SG du 04 mai 2011 portant proclamation de Monsieur Alassane OUATTARA en qualité de Président de la République de Côte d'Ivoire (rendue après l'arrestation de Monsieur Gbagbo) et relative à la même élection, le même juge allait se dédire en reconnaissant la validité de l'élection du candidat proclamé élu par la Commission électorale Indépendante (CEI) à savoir, Monsieur Alassane OUATTARA.

⁴⁷⁵ ROUSSEAU (D.), *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 6^e édition, 2001.

démocratique⁴⁷⁶. C'est pourquoi, à la suite de Kossi SOMALI⁴⁷⁷, nous pensons qu'il est souhaitable de légiférer sur la question des irrégularités et d'indiquer le seuil des écarts de voix qui peuvent emporter, le cas échéant l'annulation de l'élection par le juge constitutionnel. Cette solution participerait à la transparence du scrutin et contribuerait à rassurer les populations, surtout dans le contexte africain où le contentieux électoral reste très subjectif et teinté de passion.

B- La protection contre les fraudes électorales

Du point de vue du droit, les procédures ne manquent pas pour faire annuler ou réformer des élections qui ne se seraient pas déroulées dans le respect des règles de la transparence. Lorsque les élections sont entachées d'irrégularités, cela laisse libre cours à des soupçons de fraude⁴⁷⁸. Et lorsque la fraude est avérée, il existe une palette de mesures que le juge pourra appliquer. La fraude peut être appréhendée comme « *une entreprise visant à violer délibérément la loi électorale donc à altérer intentionnellement la sincérité du scrutin en vue de réaliser un certain résultat* »⁴⁷⁹. En tant que telle, la fraude électorale constitue une atteinte, une entorse à l'exigence de transparence des élections en ce qu'elle a pour caractéristique fondamentale sinon de substituer l'expression de la souveraineté du peuple du moins d'en déformer la portée. Elle heurte ainsi frontalement l'exigence de transparence⁴⁸⁰.

Cependant, lorsque l'on s'attache à décrire le mécanisme du contrôle de la régularité de l'élection l'on constate que les fraudeurs échappent très souvent, obligeant logiquement à craindre que l'impunité ne devienne une prime à la délinquance électorale. Autrement dit, les mécanismes de contrôle de la régularité pourtant essentiels suscitent des interrogations quant à leur efficacité. La fraude électorale participe des infractions politiques qui portent atteinte à

⁴⁷⁶ OUEDRAOGO (O.), *Le contentieux des élections politiques nationales en Afrique de l'Ouest francophone*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Lomé, 2015, p.5.

⁴⁷⁷ SOMALI (K.), « les élections présidentielles devant le juge constitutionnel : étude de cas des Etats d'Afrique noire francophone », *RDP*, 2012.

⁴⁷⁸ RIPER (G.), « Le déclin du droit », 1949, p.94 et suivants. Pour cet auteur, « *la fraude appartient à la famille assez nombreuse de ces notions dont la réalité et l'importance sont reconnues par tous mais dont la signification et la portée sont demeurées dans la pénombre* ».

⁴⁷⁹ IHL (O.), « vote public et vote privé », in Pascal PERRINEAU et Dominique REYNIE (dir.), *Dictionnaire du vote*, 2001, p.962-967..

⁴⁸⁰ KASSERE (A.S.), *La transparence en droit public africain : A partir des cas béninois, sénégalais et togolais*, Thèse de doctorat, op.cit.

l'organisation et au fonctionnement des pouvoirs publics, soit à un intérêt politique de l'Etat, soit à un droit politique du citoyen⁴⁸¹. Parce qu'elle est susceptible d'exercer une influence sinon une pression sur le corps électoral mais aussi sur les élections, la fraude doit être réprimée⁴⁸².

Les développements précédents ont bien montré qu'il existe un arsenal juridique permettant de traquer les fraudeurs, de corriger les erreurs afin de satisfaire à l'exigence de transparence des élections et de parvenir ainsi à dégager la volonté pure du peuple dans la dévolution du pouvoir politique. Cependant, on peut s'interroger sur le degré d'effectivité de cet arsenal juridique, surtout si l'on en juge par la survivance des fraudes et des pratiques électorales déloyales.

Il existe donc un contraste qui procède de ce que, malgré l'existence des mesures prises, au besoin par le prononcé de peines, la délinquance électorale, multiforme au demeurant, hante en permanence l'organisation des élections en Afrique. Faut-il en comprendre que « *les fraudes électorales et surtout les fraudeurs sont loin de faire l'objet d'une sanction suffisante* »⁴⁸³ ? Dans l'affirmative, l'on doit s'inquiéter, d'autant que structurellement, on sait qu'une culture d'impunité engendre souvent la violence. Dans tous les cas, une réflexion sur cette situation force à s'interroger sur les mobiles qui continuent d'inspirer une telle pratique qui, sans être totalement propre à l'Afrique, ne l'honore pas pour autant.

⁴⁸¹ Voir GARRIGOU (A.), « Le vote et la vertu. Comment les Français sont devenus électeurs », Paris, Presses de la FNSP, 1992 ; MARCAULT (C.), « L'Art de tromper, d'intimider et de corrompre l'électeur », Paris, Bloud & Cie, 1920 ; OWEN (B.), « Les fraudes électorales », in *Pouvoirs*, n° 120, Voter, p. 132 et s.; DOMPIER (N.), « La mesure des fraudes électorales. Difficultés méthodologiques et enjeux politiques », *Histoire et mesure*, vol. XXII, n° 1, 2007, p. 123 et s ; IMMARIGEON (J.P.), *Autopsie de la fraude électorale*, Paris, Stock, 2000 ; MALIGNER (B.), *Halte à la fraude électorale*, Paris, Economica, 1986 ; ROY (M.P.), « La lutte contre la fraude électorale », *AJDA*, 1989, p. 355 et s. ¹⁹⁴ O. IHL (O.), « Le vote », op. cit., p. 107-108.

⁴⁸² Les législations africaines permettent de prononcer des peines d'amende ou des peines d'emprisonnement ou les deux à la fois contre les fraudeurs (cf. Art. LO.135 du code électoral sénégalais. 8 81 10 0 Art. 112, 113 et 119 combinés du code électoral du Bénin)

⁴⁸³ KHOUMA (O.), « La sincérité du scrutin présidentiel devant les juridictions constitutionnelles africaines : les exemples du Benin, de la Côte d'ivoire, du Mali et du Sénégal », in *revue électronique afrilex.org*, 2016.

I- Les raisons de la persistance des fraudes électorales

L'on avait un moment pensé que la persistance de la fraude électorale résulterait d'une certaine inexpérience dans l'organisation des élections en Afrique. De la sorte, les attentes d'une amélioration dans l'organisation des processus électoraux étaient donc fortes et l'on pariait sur le fait que la routinisation et la répétition des élections allait contribuer à renforcer la maîtrise et la bonne gestion des processus électoraux. On peut dire que, en partie, cette assertion se vérifie. Cependant, l'évolution a aussi contribué à offrir à certaines catégories d'acteurs politiques à se doter d'une technologie de contournement de la législation électorale. Ainsi Ousmane KHOUMA a montré qu'à travers des stratagèmes et des manœuvres de tout genre, « des stratégies de fraude ont été mieux peaufinées et plus professionnelles »⁴⁸⁴.

On peut même dire à la limite que les acteurs sont prêts à tout pour gagner les élections au mépris des règles de transparence. C'est là que se manifeste l'une des nombreuses raisons de la longue vie de l'impunité électorale qui méritent de s'y attarder.

L'absence de volonté politique d'agir efficacement contre la situation de fraude semble confiner les processus électoraux dans une certaine opacité. Car, sûrement elle profiterait aux acteurs au pouvoir. Les pouvoirs politiques en Afrique jouissent rarement d'une légitimité démocratique appréciable qui ne souffre d'aucune ambiguïté. Ce facteur, loin d'être une spécificité africaine, reste pourtant très ancré dans la sphère politique africaine⁴⁸⁵.

L'espace politique africain semble une arène où les acteurs politiques sont prêts à tout pour parvenir à leurs fins électorales. La volonté du peuple semble reléguée au second plan. Ainsi, que le pouvoir jouisse d'une légitimité démocratique ou non, c'est la recherche de soutiens pour se maintenir au pouvoir ou le conquérir qui prime et l'avenir du pays est mis entre parenthèse. La volonté politique manque sérieusement. Pourtant les enseignements sur la portée dissuasive et corrélativement préventive des sanctions pénales sont bien connus. Toute démarche politique qui aboutirait à traduire les fraudeurs en justice serait un message fort ou un symbole de la fin de l'impunité et tout candidat potentiel pourrait se voir traduit en justice. Du coup, les candidats potentiels réfléchiraient avant de s'y lancer. L'absence de cette volonté

⁴⁸⁴ Ibid.

⁴⁸⁵ KASSERE (A.S.), *La transparence électorale en droit public africain : A partir des cas béninois, sénégalais et togolais*, Thèse de doctorat de droit public, Bordeaux, 2013, p.538.

politique se prolonge dans une autre dimension, celle des lacunes, voulues ou non, du dispositif répressif.

L'hypothèse de l'absence de volonté politique pourrait expliquer pourquoi le régime juridique de la délinquance électorale est lacunaire. Et les arguments ne manquent sûrement pas pour l'élucider. En effet, un aspect important de la politique qui s'amplifie malheureusement en Afrique réside dans le fait que le droit est, comme il a été évoqué très haut, instrumentalisé. Ainsi, des défaillances dans le corpus juridique sont délicatement entretenues pour masquer l'absence de volonté politique. Un exemple frappant, et on y reviendra tout à l'heure, est aussi l'absence ou la non intervention de l'institution juridictionnelle électorale qui est chargée de connaître des irrégularités électorales, durant le scrutin proprement dit.

A la différence du juge béninois des élections présidentielles⁴⁸⁶, le Conseil constitutionnel sénégalais s'efface durant le scrutin stricto sensu et laisse à la Cour d'appel le soin de déployer des magistrats pour superviser et s'enquérir des conditions de déroulement des opérations électorales. Donc la haute instance est compétente pour connaître du contentieux pré-électoral (la réception des candidatures, la publication de la liste des candidats pour l'élection présidentielle et le contentieux des sigles et des symboles) et de celui des résultats du scrutin mais pas de celui du vote ou des opérations de vote⁴⁸⁷. A notre avis, il convient de donner au juge constitutionnel, les moyens de vérifier par lui-même la matérialité et la gravité des irrégularités invoquées par les requérants en prenant part en qualité d'observateur à toutes les étapes du processus électoral et en cas de besoin, à des investigations sur le terrain, afin d'éviter que le contentieux électoral ne se réduise à une simple validation des résultats présentés par les commissions électorales. En ce moment, le juge constitutionnel électoral mettra un point d'honneur à prévenir les irrégularités plutôt qu'à les sanctionner, cette dernière activité étant délicate et lourde de conséquences surtout quand il s'agit des élections présidentielles.

En résumé, en lieu et place de l'utilisation de principes aussi controversés que l'influence déterminante ou l'écart des voix, le juge constitutionnel, dans l'exercice de ses compétences

⁴⁸⁶ Au terme de l'article 117 de la Constitution béninoise, la Cour constitutionnelle « veille à la régularité de l'élection du Président de la république, examine les réclamations, statue sur les irrégularités qu'elle aurait pu, par elle-même relever et proclamer les résultats du scrutin... ».

⁴⁸⁷ DIOP (E. H.O.), *La justice constitutionnelle au Sénégal : essai sur l'évolution, les enjeux et les réformes d'un contre-pouvoir juridictionnel*, CREDILA/OVIPA, 2013, p.224-225.

en matière électorale, doit, dans la perspective d'une efficacité de son office en Afrique, amorcer une évolution permettant de décourager les fraudeurs dont le nombre s'accroît au fil des élections s'impose : le juge devrait dans certains cas, prendre en compte le cumul des irrégularités comme critère d'annulation d'une élection dans une circonscription. Ce qui peut avoir pour conséquence de parer aux effets pervers de l'utilisation du critère de l'écart des voix. Étant donné que sur le fondement de l'écart des voix, le juge ne prononce d'annulation que dans la mesure où l'écart est déterminant, certains candidats ont tendance à frauder davantage pour réduire au maximum l'écart afin d'éviter une annulation.

Dans sa décision du 08 juin 1998 relative à la proclamation des résultats des élections législatives de 1998, le Conseil constitutionnel du Sénégal a examiné dix-huit recours tendant à obtenir l'annulation partielle ou totale des élections sur le fondement de plusieurs irrégularités⁴⁸⁸. À l'occasion, le juge a admis certains de griefs en opérant des annulations, et rejeté de nombreux autres pour absence de preuve ou en raison de l'influence non déterminante sur les élections. La démarche du juge sénégalais dans cette affaire retient l'attention sur un aspect essentiel : en effet, le juge retient parmi les critères d'annulation des résultats du vote dans une circonscription, le cumul d'irrégularités qu'il a qualifié de particulièrement graves. Le Conseil constitutionnel a estimé, en effet, que le refus par les présidents des bureaux de vote de vérifier l'identité des électeurs revêtait un caractère concerté dans la circonscription d'un candidat ayant eu un comportement qui a conduit à des perturbations dans les bureaux de vote qu'il a visités. La combinaison de ces facteurs a été considérée par la Haute instance comme traduisant la mise en place d'une véritable entreprise de fraude⁴⁸⁹. De façon générale, les juridictions africaines acceptent de considérer le cumul

⁴⁸⁸ Conseil constitutionnel du Sénégal, Décision N°42/98-Affaire N°12 à 29/E/98, du 08 juin 1998.

⁴⁸⁹ Cf. Conseil constitutionnel du Sénégal, Décision N°42/98-Affaire N°12 à 29/E/98, du 08 juin 1998, op.cit. Dans un des considérants de cette décision, on peut lire : « *Considérant que si l'article L 65 alinéa 6 du Code électoral, donne à chaque candidat le droit de libre accès à tous les bureaux de vote de la circonscription électorale où il a fait acte de candidature, il y a lieu de constater qu'en l'espèce l'exercice de ce droit a entraîné une atteinte grave à la régularité et à la sincérité du scrutin dans le bureau de vote de Gouye Mouride N°6 ; que par suite, les résultats du vote dans ce bureau doivent être déclarés nuls* » ; « *considérant qu'il résulte des rapports de l'ONEL en mission dans la circonscription de Rufisque où se trouve implanté le centre de vote de Mérina, que, d'une manière générale, le scrutin s'est déroulé dans des conditions troubles et de désordre de nature à porter atteinte à sa sécurité ; que le refus des présidents de bureaux de vote de contrôler l'identité des électeurs, l'envahissement des bureaux de vote par des bandes armées y semant des désordres, occasionnant des bourrages d'urnes, constitue des faits qui ont favorisé des votes multiples dans les bureaux de vote 4 et 5 de*

des irrégularités constatées pour prononcer des sanctions mais essentiellement en matière d'élections législatives. Pour renforcer son aura et susciter la confiance du justiciable à son office, le juge des élections politiques nationales devra opérer une transposition de sa jurisprudence en matière d'élections parlementaires à l'élection présidentielle. L'application de la rigueur observée dans le domaine des élections législatives à celui de l'élection présidentielle favorisera une meilleure transparence des élections en Afrique. En matière d'élection présidentielle, il est extrêmement rare que le juge de l'élection considère que des irrégularités fassent perdre toute signification à l'élection. Cette posture décourage les auteurs des recours, notamment ceux issus des rangs de l'opposition politique qui n'hésitent pas à considérer le juge comme étant acquis à la cause du régime en place.

La limitation des compétences de certaines juridictions constitutionnelles telle que le Conseil constitutionnel sénégalais principalement aux opérations post électorales peut paraître également choquante puisqu'il ne connaît que du résultat des faits qui ont eu lieu lors des préliminaires sous le contrôle d'autres organes. D'où l'intérêt de s'interroger sur l'efficacité du contrôle exercé par ledit Conseil constitutionnel.

Le juge électoral africain devra par conséquent rompre avec la philosophie réductrice de sa mission. Il devra accepter de connaître de questions non incluses dans ses attributions traditionnelles, quitte à se justifier dans les motivations de sa décision et éventuellement par voie de presse, au nom de la sincérité du scrutin, s'il est établi que lesdites questions influent sur l'issue du scrutin. Les aménagements de la démarche du juge peuvent être un facteur de consolidation de la démocratie dans les États francophones du continent africain.

II - L'absence de sanction de la fraude électorale

Il existe plusieurs techniques de fraude qui accompagnent la pratique du vote. Parmi les plus usitées figurent la modification du nombre de votants en ajoutant des électeurs (fictifs) ou par la radiation des électeurs qu'on suppose être du camp adverse, le bourrage des urnes pendant ou à l'issue du scrutin. Comme le soutient également Christian BIDEGARAY, « *il arrive aussi qu'au moment du dépouillement, des bulletins soient déclarés nuls alors qu'ils sont valables* »⁴⁹⁰.

Mérina. (...), Que ces faits ajoutés au aux désordres constatés par les délégués de l'ONEL confirment les griefs articulés par les requérants contre la sincérité du scrutin dans ces bureaux ; qu'il y a lieu de prononcer l'annulation du scrutin dans les bureaux de vote 4 et 5 du centre de Mérina ».

⁴⁹⁰ BIDEGARAY (C.), « Fraude électorale », in *Le dictionnaire du vote*, op. cit., p. 468-469.

Naturellement, il revient au juge de l'élection de veiller à la sincérité du scrutin et de sanctionner, le cas échéant, les manœuvres frauduleuses. Seulement, l'examen de la pratique jurisprudentielle révèle de grandes difficultés.⁴⁹¹ Ces difficultés tiennent principalement à la preuve de la fraude, à l'imputabilité de la fraude à un candidat précis et à l'incidence des manœuvres frauduleuses sur le résultat du scrutin. L'adage ancien du droit romain « *actori incumbit probatio* » (la preuve incombe au demandeur) repris par le code civil français⁴⁹² s'applique aussi en matière électorale. Et les codes électoraux prévoient que « *le requérant doit annexer à sa requête les pièces produites au soutien de ces moyens* »⁴⁹³. Certes, beaucoup de requérants se comportant en mauvais perdants n'hésitent pas à dresser des litanies de griefs sans pouvoir donner la preuve de la véracité des faits allégués. Cela amène le juge électoral à les débouter presque à chaque fois. La lecture de certaines décisions donne l'illustration de ce rejet : « *le requérant ne donne pas les noms et le nombre des électeurs qui ont reçu des sommes d'argent du candidat proclamé élu ; que le défaut de ces indications ne permet pas à la Cour d'apprécier le bien-fondé du grief et surtout l'incidence de la corruption sur les résultats dont l'annulation est demandée ; que ce moyen n'est pas fondé* ». ⁴⁹⁴ Mais comme l'écrira le Professeur Francis Djédjro MELEDGE, exiger pareille preuve en Afrique de la part d'un requérant « *c'est une autre façon de lui signifier que sa cause est perdue d'avance* ». ⁴⁹⁵ L'exemple est loin d'être isolé et le plus souvent, le juge constitutionnel se contente de déclarer que les plaignants n'ont pas établi la preuve de leurs allégations, « *que le moyen développé n'étant étayé par aucune preuve, il y a lieu de le rejeter* » ⁴⁹⁶.

⁴⁹¹ Des difficultés très anciennes d'ailleurs et pas spécifiques à l'élection. Voir DESBOIS (H.), *La notion de fraude à la loi et la jurisprudence française*, Thèse, Paris, 1927.

⁴⁹² Art. 1315 du Code civil : « *Celui qui réclame l'exécution d'une obligation doit la prouver. (...)* ».

⁴⁹³ Par exemple, l'art. 61 du code électoral de Côte d'Ivoire (2000).

⁴⁹⁴ Cour constitutionnelle du Gabon, décision n° 046/97/CC du 22 mars 1997, *Election à l'Ass. Nat., Bendje, 1^{er} siège*.

⁴⁹⁵ MELEDJE (D.F), « *Fraudes électorales et constitutionnalisme* », in *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, op. cit. p. 806.

⁴⁹⁶ Conseil constitutionnel du Sénégal, 10 mars 2000, Proclamation des résultats du 1^{er} tour de la présidentielle, op. cit., p. 368 ; en dehors des pays de notre échantillon, on peut notamment citer : la proclamation au Tchad de l'élection présidentielle de 2001 ; la décision de la Cour suprême du Togo lors de la présidentielle de 1993 : « *la requête est vague et fondée sur des suppositions, faute de précision et de preuve* ».

A supposer même que le juge considère que la preuve des manœuvres frauduleuses est établie⁴⁹⁷, un autre obstacle se dresse devant le requérant. Ces manœuvres doivent être imputables au vainqueur de l'élection. Or, s'il est facile d'établir à qui profite une fraude, il est très difficile d'en identifier avec certitude l'auteur. Ces deux obstacles franchis, le juge examine si les manœuvres frauduleuses établies ont eu une incidence sur le résultat du scrutin. C'est la fameuse « *théorie de l'influence déterminante* » déjà évoquée, théorie dont l'application jurisprudentielle systématique aboutit à un résultat parfois néfaste. L'examen du contentieux de l'élection présidentielle en Afrique révèle que le juge a une conception de la sincérité qui le conduit à être « *accusé d'écarter le droit, si ce n'est de s'écarter du droit* »⁴⁹⁸.

Mais au-delà de l'obstacle technique et juridique qui résulte de l'application de la théorie de l'influence déterminante, il faut relever, à la suite d'Ousmane KHOUMA⁴⁹⁹, une autre difficulté que rencontre le juge : celle de la difficile annulation d'une élection présidentielle. En principe, face à une élection irrégulière, le juge a, le cas échéant, deux possibilités de sanction : la réformation ou l'annulation du scrutin.

A condition de pouvoir déterminer avec exactitude le nombre de suffrages entachés d'irrégularités, le juge peut éventuellement procéder à la réformation des élections, c'est-à-dire à la proclamation de l'élection du candidat initialement déclaré battu. Extrêmement difficile d'application, ce pouvoir de réformation est d'usage exceptionnel par le Conseil d'Etat et d'une utilisation inexistante encore par le Conseil constitutionnel⁵⁰⁰, en France. La réformation transforme le juge électoral en bureau de recensement parce qu'il doit pouvoir donner un résultat précis en termes de voix avant de proclamer le nouvel élu⁵⁰¹. Devant une telle impossibilité matérielle, il reste au juge électoral le pouvoir d'annulation qui, lorsqu'il

⁴⁹⁷ Cela arrive même si ce n'est pas fréquent : Conseil constitutionnel du Mali, Proclamation des résultats définitifs du deuxième tour de l'élection présidentielle où la Cour a admis les preuves et sanctionné les irrégularités par des annulations partielles...

⁴⁹⁸ MELEDJE (F.D.), « Fraude électorale et constitutionnalisme en Afrique », in *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, op. cit., p. 785 et s.

⁴⁹⁹ KHOUMA (O.), « La sincérité du scrutin présidentiel devant les juridictions constitutionnelles africaines (les exemples du Bénin, de la Côte d'Ivoire, du Mali et du Sénégal) », *revue électronique afrilex*.

⁵⁰⁰ Même si certains auteurs estiment qu'il fut tenté de le faire dans une espèce : GHEVONTIAN (R.), La notion de sincérité du scrutin, *RFDC*, 1999, p. 148.

⁵⁰¹ GHEVONTIAN (R.), « La notion de sincérité du scrutin », op. cit.

est mis en œuvre, conduit à de nouvelles élections visant à rétablir la coïncidence entre la volonté du corps électoral et les résultats proclamés.

Le même problème juridique se pose en Afrique francophone. Dans des pays comme le Bénin, les textes admettent clairement le pouvoir de réformation du juge « *La Cour constitutionnelle (...) peut par décision (...), soit annuler l'élection contestée, soit réformer le procès-verbal des résultats et proclamer le candidat régulièrement élu* »⁵⁰². Et en l'absence d'attribution expresse de ce pouvoir par les textes, la doctrine laisse entendre qu'un tel pouvoir est inhérent à la fonction du juge électoral. Il faut rappeler qu'en France, « *pour ce qui est des élections présidentielles, aucun texte ne donne compétence au Conseil constitutionnel pour réformer les résultats*⁵⁰³. Cela ne signifie pas (...) qu'il ne dispose pas de ce pouvoir »⁵⁰⁴, car le pouvoir de réformation serait « *un principe général du droit électoral* »⁵⁰⁵.

En pratique, la réformation d'une élection présidentielle est délicate. A titre de droit comparé, on peut signaler que le Conseil constitutionnel français n'a encore jamais réformé une élection présidentielle. En revanche, depuis 1974, de façon systématique, le Conseil constitutionnel procède à des annulations partielles à chaque élection présidentielle en France⁵⁰⁶. Il arrive aussi, en Afrique, que le juge électoral procède à des annulations partielles

⁵⁰² Art. 19, Loi n° 2006-25 du 05 janvier 2007 portant règles générales pour les élections en République du Bénin.

⁵⁰³ Loi organique sur le Conseil constitutionnel (art. 50, al. 2 de l'ordonnance du 7 novembre 1958) et art. 3 de Loi du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel : « [...] Dans le cas où le Conseil constitutionnel constate l'existence d'irrégularités dans le déroulement des opérations, il lui appartient d'apprécier si, eu égard à la nature et à la gravité de ces irrégularités, il y a lieu soit de maintenir lesdites opérations, soit de prononcer leur annulation totale ou partielle ».

⁵⁰⁴ MALIGNER (B.), *Droit électoral*, Ellipses, 2007, p. 908.

⁵⁰⁵ MASLET (J.C.), *Droit électoral*, PUF, 1989, p. 360 ; Voir aussi AVRIL (P.), « Aspects juridiques de l'élection présidentielle des 5 et 19 mai 1974 », in *RDJ*, n° 4, juillet-août 1974, p. 1123. Dans cet article, l'auteur considère que l'ordonnance du 7 novembre 1958 attribue au Conseil constitutionnel un pouvoir indirect de réformation ; Cour constitutionnelle du Bénin, décision EL-P 01-043 des 12 et 13 mars 2001 (rectification d'une « erreur matérielle dans le décompte des voix... ») ; BOLLE (S.), « Les juridictions constitutionnelles africaines et les crises électorales », in *ACCPUF*, Les Cours constitutionnelles et les crises, 5^{ème} Congrès, Cotonou, 22-28 juin 2009, p. 18-19 ; du même auteur, « Vices et vertus du contentieux... », op. cit., p. 550.

⁵⁰⁶ Décision Proclamation présidentielle 1974 du 24 mai 1974, *Journal officiel de la République française* du 25 mai 1974, p. 5669 ; décision Proclamation présidentielle 1981 du 15 mai 1981, *Journal officiel de la*

de résultats, dans certains bureaux de vote, lors d'élections présidentielles⁵⁰⁷. Cela est resté, jusqu'ici, sans incidence sur l'issue finale du scrutin. Lors des élections législatives cependant, le juge a parfois, même si cela reste encore rare, annulé totalement des élections⁵⁰⁸. Pour l'élection présidentielle, malgré un contentieux abondant, le juge électoral rend, en général, des décisions de confirmation des résultats, favorables au pouvoir sortant.⁵⁰⁹ Les obstacles juridiques, techniques et matériels ne suffisent pas à épuiser l'explication de la validation par le juge de manœuvres frauduleuses graves et grossières. Au-delà, ce qui est fondamentalement en cause, c'est l'indépendance du juge constitutionnel africain à l'égard du pouvoir politique, cette indépendance étant indispensable pour la qualité de l'office du juge.

République française du 16 mai 1981, p. 1467 ; décision Proclamation présidentielle 1988 du 11 mai 1988, *Journal officiel de la République française* du 12 mai 1988, p. 7036 ; décision proclamation présidentielle 1995 du 12 mai 1995, *Journal officiel de la République française* du 14 mai 1995, p. 8149 ; décision proclamation des résultats de l'élection du Président de la République du 8 mai 2002, disponible in www.conseil-constitutionnel.fr; décision Proclamation des résultats de l'élection présidentielle de 2007 (1^{er} tour), J.O du 26 avril 2007, p. 7433 ; décision Proclamation des résultats de l'élection présidentielle de 2012 (1^{er} tour), J.O du 26 avril 2012, p. 7428.

⁵⁰⁷ Exemples : Proclamation des résultats du 1^{er} tour de la présidentielle de 2000 par le Conseil constitutionnel du Sénégal: Le juge a procédé à des annulations partielles et même à une réformation partielle; Proclamation des résultats du 1^{er} tour, présidentielle malienne de 2002 où « *La Cour, après avoir constaté le bien fondé de certaines réclamations, a procédé aux annulations et rectifications conséquentes (...)* » ; L'exemple du Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire est également éloquent : aux termes de la décision n° E/0005/95 du 27 octobre 1995 : « *Considérant que ces irrégularités sont suffisamment graves pour altérer la sincérité des votes ; qu'il échet de déclarer nuls les résultats de ces votes* », etc.

⁵⁰⁸ La Cour constitutionnelle du Bénin, en 1995 a invalidé le scrutin législatif dans le Borgou, au motif que « *les irrégularités qui y ont été commises, par leur nombre et leur gravité, retirent au scrutin tout caractère de sincérité* » ; en 2002 au Cameroun, les élections législatives ont été annulées notamment pour « *falsification de chiffres par une commission électorale...* » ; en 2007, toujours au Cameroun, des élections ont été annulées dans cinq circonscriptions ; en 1997, au Mali, la Cour constitutionnelle, a invalidé les opérations électorales des législatives sur toute l'étendue du territoire national.

⁵⁰⁹ Il serait fastidieux d'énumérer toutes les décisions de confirmation puisque c'est la règle. Dans les pays de notre échantillon, au moins une fois la décision du juge électoral a été défavorable au pouvoir sortant. Ailleurs, des décisions du juge électoral ont été critiquées parce que critiquables : Au Tchad, en 2001, la Cour constitutionnelle, par les motifs laconiques et expéditifs de sa décision, donne l'impression aux opposants que la cause était perdue d'avance. En 1996, au Niger, la Cour Suprême a permis au Chef de l'Etat provisoire et candidat à l'élection présidentielle, le Colonel Ibrahim Maïnassara BARE, de gérer le processus électoral à sa convenance .

Section II : Le contrôle juridictionnel, un mécanisme de prévention et de traitement des crises électorales

Les cours ou conseils constitutionnels africains disposent, en vertu des textes qui les régissent de compétences assez étendues pour accomplir leur office dans des conditions d'indépendance. Avec l'avènement de la transition démocratique et la résurgence du multipartisme, l'organisation des compétitions électorales pose la problématique de la définition consensuelle des règles du jeu. Les compétitions électorales ayant pour enjeu la conquête, l'exercice ou la conservation du pouvoir, il va sans dire qu'elles engendrent souvent des crises et des conflits dont la gestion et le traitement relève du juge. Dans les lignes qui suivent, il convient de montrer d'abord comment le juge de l'élection prévient ou traite les crises dans l'exercice de son office (paragraphe 1) et ensuite quelle peut être la part du juge communautaire dans la prévention et le traitement de ces crises électorales (paragraphe 2).

Paragraphe I : L'office du juge à l'épreuve des crises électorales

L'actualité politique en Afrique reste marquée par l'organisation des élections disputées mais aussi par l'adoption ou la modification, à la veille des élections, de normes constitutionnelles et électorales avec généralement des visées politiques très marquées. Cette instabilité des normes est à l'origine de crises que le juge électoral est appelé à gérer (A). Parfois, ce juge lui-même se trouve à l'origine de la crise lorsqu'il rend des décisions teintées de partialité ou empruntées de visées politiques (B)⁵¹⁰.

A- La prévention des crises électorales

Juridiquement, la crise s'appréhende comme une situation de trouble ou de conflit qui affecte le fonctionnement des institutions ou encore qui, en fonction de son ampleur peut exiger la mise en œuvre de mesures d'exception comme l'état de siège, l'état d'urgence ou l'état de nécessité⁵¹¹. Le 5^e congrès de l'ACCUPF rappelle que le terme dont l'étymologie grecque est « krisis », « désigne toute situation de désordre, de perturbation, de dérangement, de

⁵¹⁰ Sur ce point voir BOLLE (S.), « Les juridictions constitutionnelles africaines et les crises électorales », in *Les cours constitutionnelles et les crises, Actes du 5^e congrès de l'Association des Cours constitutionnelles ayant en commun l'usage du français (ACCUPF)*, Cotonou, juin 2009. Voir aussi, NGARTEBAYE (L.Y.), *Le contentieux électoral et la consolidation démocratique en Afrique francophone : trajectoire comparative du Bénin et du Tchad*, Thèse de doctorat, Université Jean MOULIN (Lyon), 2014.

⁵¹¹ Sur la définition du concept de crise, voir les *Actes du 5^e congrès de l'Association des Cours constitutionnelles ayant en commun l'usage du français (ACCUPF)*, Cotonou, juin 2009.

dysfonctionnement s'introduisant dans un système ». La démocratie étant par principe un régime politique de gestion des contradictions et la vie politique étant un terreau fertile pour les crises, les juridictions constitutionnelles ont été justement investies par les constitutions du rôle de prévention et de pacification de ces crises en cas de survenance.

Au niveau électoral, il s'agit par exemple des lois électorales qui sont des instruments définissant les règles du jeu de la compétition. Il arrive que les acteurs politiques au pouvoir usent de subterfuges pour écarter des adversaires politiques de la compétition (durcissement des conditions de résidence, problème de double nationalité, situation fiscale des candidats). On peut rappeler la décision controversée du juge communautaire de la CEDEAO relative à la sanction d'inéligibilité des anciens dirigeants du parti de l'ancien président du Faso Blaise COMPAORE⁵¹². Ces genres de situation arrivent lorsque les lois sont définies unilatéralement porte atteinte aux libertés fondamentales notamment celle de participer aux affaires publiques de son pays. Et comme le soutient NGARTEBAYE, « *l'existence de clauses discriminatoires contenues dans les lois électorales est de nature à miner les fondations de la consolidation démocratique, car ceux qui se trouvent exclus, même s'ils n'ont pas de grandes chances de gagner les élections, sont toujours porter à contester les règles de la compétition préférant parfois la voie des armes* »⁵¹³.

Il existe aussi des crises liées aux incohérences techniques des textes constitutionnels ou électoraux, à leur imperfection et elles portent ainsi des germes de crises latentes. Celles-ci ne sont révélées qu'au moment de l'application desdits textes ou lorsque des initiatives de modification des lois électorales ou de révision constitutionnelle sont engagées. Dès lors, le recours au juge constitutionnel devient indispensable pour trouver des solutions et pacifier le pays. Les juges en tant qu'arbitre du jeu politique et des principes constitutionnels sont donc fortement interpellés. Cependant, peuvent-ils exercer leur office si les dispositions constitutionnelles ne leur garantissent pas le droit de s'autosaisir des crises ou encore si les autorités de saisine se limitent, comme c'est souvent le cas, aux autorités politiques ? La Constitution reste le référentiel juridique et le repère de tous les acteurs politiques pour fonder ou légitimer leurs actions. Au Bénin par exemple, l'article 114 de la Constitution indique que

⁵¹² Cf. Affaire n ECW/CCJ/APP/19/15 Congrès pour la démocratie et le progrès (CDP) contre l'Etat burkinabè, 13 juillet 2015.

⁵¹³ NGARTEBAYE (E.), *Le contentieux électoral et la consolidation démocratique en Afrique francophone : trajectoire comparative du Bénin et du Tchad*, Université de Lyon III, 2014, p.187.

« la Cour constitutionnelle est la plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle. Elle est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions et de l'activité des pouvoirs publics ». Sur le fondement de cette disposition et sur bien d'autres dispositions comme celles relatives à la vacance du pouvoir (article 50 de la Constitution), aux circonstances exceptionnelles (article 68 de la Constitution) etc, l'intervention du Conseil constitutionnel demeure le moyen adéquat de résolution de ces situations de crise. Il en est de même au Burkina Faso où le Conseil constitutionnel est saisi par le Président du Faso en période de crise⁵¹⁴ ou en cas de vacance du pouvoir par le Président de l'assemblée nationale⁵¹⁵ et au Sénégal où « le Conseil constitutionnel juge de la régularité des élections nationales et des consultations référendaires... »⁵¹⁶. Il arrive que dans l'action de prévention et de gestion des crises électorales, les juridictions constitutionnelles n'arrivent pas à s'affranchir des pressions pour affirmer leur indépendance par rapport aux autres pouvoirs.

B- Le juge électoral et l'influence des partis politiques

Comme on sait, le juge des élections politiques bénéficie là de pouvoirs très étendus, mais pour que son office contribue à mieux asseoir la démocratie en Afrique, celui-ci devra éviter l'influence des forces politiques. Les juges africains en charge des élections sont, en général, décriés par les acteurs politiques et les citoyens qui les accusent de complaisance et de partialité vis-à-vis du pouvoir exécutif, contribuant ainsi à l'inertie du contentieux des élections. Comme le note le professeur Alioune FALL, le juge apparaît dans la plupart des États africains comme un « figurant » dont l'action va rarement à l'encontre des décisions prises par le Chef de l'État ou par les hautes autorités politiques ou administratives⁵¹⁷. Dans certaines situations, les incohérences des textes régissant les élections peuvent servir de prétexte au juge pour se dérober de son devoir de servir la cause du scrutin et de l'État de droit. En effet, les juridictions électorales tirent souvent prétexte des insuffisances des textes et se contentent d'en donner une interprétation littérale alors qu'une interprétation dynamique aurait pu contribuer à une solution juridiquement mieux adaptée. L'impression qui se dégage

⁵¹⁴ Cf article 59 de la loi constitutionnelle n°72-2015 du 05 novembre 2015.

⁵¹⁵ Cf. l'article 43 de la loi constitutionnelle n°72-2015 du 05 novembre 2015.

⁵¹⁶ Voir article 92 al.3 de la loi constitutionnelle n°2016-10 du 05 avril 2016 portant révision de la Constitution (JORS numéro spécial 6726 du 07 avril 2016, p.505).

⁵¹⁷FALL (A.B), « Le processus de démocratisation en Afrique francophone : le juge de l'élection dans l'impasse ? », (Essai de prospective), in *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 554.

donc généralement de l'analyse de certaines décisions des juridictions électorales africaines est que le juge ne veut pas décevoir les autorités politiques qui lui ont confié son mandat.

Cette situation est à déplorer dans la mesure où elle peut affecter la suite du processus en faisant perdre sa crédibilité à la juridiction constitutionnelle dans sa fonction de régulation du processus électoral. L'on observe aussi la crise de confiance entre les acteurs politiques dans la détermination des règles du jeu électoral. Il est rare que ces règles s'établissent de manière consensuelle et l'institution judiciaire en charge du processus électoral de trouve souvent impuissante du fait des positions de pouvoir qui s'affirment dans l'élaboration de ces textes⁵¹⁸.

Mais on peut se réjouir de ce que, de plus en plus, le juge électoral fait preuve d'audace en rompant avec les méthodes d'interprétation qui desservent le scrutin et partant, le système démocratique. Dans la plupart des cas, l'objet des changements ou des modifications de constitution portent sur les processus d'inscription de mandats supplémentaires ou de déverrouillage de la limitation des mandats. A titre d'illustration, à Madagascar, c'est le juge constitutionnel, qui, en entérinant la destitution du président Albert ZAPHY pour violation de la Constitution et en réglant le contentieux de l'élection qui s'en est suivi, avec la rigueur nécessaire, a servi de catalyseur à l'alternance démocratique⁵¹⁹. Il a ainsi évité une crise qui se profilait.

Mais la contribution du juge constitutionnel à la prévention des crises ou à leur traitement varie d'un pays à un autre ou d'une élection à une autre. Selon qu'il fait preuve d'audace et d'indépendance ou qu'il fait preuve de frilosité, il peut servir ou desservir la cause de l'alternance⁵²⁰.

L'interprétation littérale, technique prise par les juges en charge des élections en Afrique, est l'élément essentiel de son « *activisme* » au service du pouvoir. C'est donc dire que son

⁵¹⁸ DIOP (E.H.O.), « La crise des commissions électorales africaines », in *Espaces du service public, Mélanges en l'honneur de Jean du Bois de GAUDUSSON, volume 1*, 2014.

⁵¹⁹ DOSSO (K.), les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone. Cohérences et incohérences, op.cit.,p.64.

⁵²⁰ KOSO WETSH'OKONDA (M.), « Le juge constitutionnel africain : acteur ou obstacle à l'alternance démocratique au pouvoir ? Etude de quelques cas liés au contentieux de l'élection présidentielle », in *Alternances politiques en Afrique : Défis démocratiques et enjeux constitutionnels*, in *Actes du colloque international de la SBDC, Editions Rônier -Tikanson.*, pp.255-263.

émancipation vis-à-vis de celui-ci passe aussi par l'abandon de cette technique d'interprétation. Mais l'émancipation du juge constitutionnel vis-à-vis des pouvoirs politiques ne signifie pas que ce dernier s'auto attribue des compétences mais qu'il exerce la plénitude de la compétence à lui reconnue. Pour mieux servir la cause de la démocratie, la justice électorale africaine devra placer son « *activisme* »⁵²¹ au service du suffrage universel en mettant en exergue son pouvoir créateur, évitant ainsi de s'en tenir à une interprétation statique. L'interprétation doit en effet être appréhendée par le juge constitutionnel africain comme un acte de volonté qui l'invite à faire appel à son pouvoir créateur en se détachant, au besoin, de la lettre de la loi pour en appréhender l'esprit. Les décisions qui illustrent le manque d'audace du juge électorale en Afrique sont légion. La décision du Conseil constitutionnel du Sénégal du 29 janvier 2012 relative à la candidature de maître Abdoulaye WADE à l'élection présidentielle de 2012⁵²² et celle du Conseil constitutionnel du Burkina Faso du 14 octobre 2005 sur la candidature de Blaise Compaoré à la présidentielle de 2005⁵²³ en sont des illustrations parfaites. Dans ses commentaires relatifs aux décisions du juge constitutionnel sénégalais à propos de la candidature du président sortant à l'élection présidentielle de 2012, le professeur Stéphane BOLLE soulignait à juste titre que « *le Conseil constitutionnel du Sénégal est et reste l'agent du continuisme* »⁵²⁴.

Ces décisions présentent plusieurs points communs : toutes deux ont été rendues à l'occasion du contentieux de la candidature aux élections présidentielles. Dans les deux cas, la Constitution a été modifiée pour instituer la clause limitative du nombre de mandats présidentiels avant la fin du second mandat consécutif du Chef de l'État en place. Et dans les deux cas, les juges constitutionnels ont eu la même attitude. Prenant prétexte de la non-rétroactivité de la loi, ils confirment les candidatures des chefs d'État en rejetant tous les recours remettant en cause de telles candidatures. La démarche des juridictions constitutionnelles africaines notamment, en matière d'élections présidentielles laisse croire que les juges africains interprètent les textes par des « *comportements hérétiques et*

⁵²¹ Expression empruntée à Fabrice HOURQUEBIE et Wanda MASTOR, op.cit.

⁵²² Conseil constitutionnel du Sénégal, Décision du 29 janvier 2012, relative aux affaires N° 3/E.2012 à N° 14/E/2012 par laquelle le Conseil confirme la candidature de Maître Abdoulaye WADE.

⁵²³ Conseil constitutionnel du Burkina Faso, Décision n° 2005-007/CC/EPF du 14 octobre 2014.

⁵²⁴ BOLLE (S.), « Exclusif : les décisions finales du Conseil constitutionnel », en ligne <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-exclusif-les-decisions-finales-du-conseil-constitutionnel-98253435.html>, consulté le 8 mars 2014.

dominateurs »⁵²⁵ favorisant de graves entorses aux règles et principes démocratiques. L'office du juge électoral souffre de la présence permanente du politique dans le débat juridique. Cette situation asservit le juge qui, loin de s'afficher au-dessus de la mêlée politique en gardant sa neutralité et jouant un rôle de pilier essentiel de la démocratie, contribue à la perversion du jeu électoral en prenant des décisions teintées de relents partisans.

On se rappellera par exemple que le juge constitutionnel ivoirien avait souffert pour motiver sa décision de rejet de la candidature de M. Alassane Ouattara à l'élection présidentielle de 2000. Dans l'espèce, la Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de la Côte d'Ivoire était chargée d'apprécier la validité de la candidature d'Alassane OUATTARA à l'élection présidentielle de 2000⁵²⁶. Sur le fondement de l'article 35 de la Constitution, la Cour avait conclu au rejet de la candidature contestée de Monsieur OUATTARA pour cause de « *nationalité douteuse* »⁵²⁷. Le juge ivoirien avait eu de la peine à motiver sa décision de rejet de la candidature contestée devant lui, au point de verser dans une véritable gymnastique juridique pour défendre ses positions⁵²⁸. Cette décision avait, certes, été aperçue comme la preuve de l'inféodation du juge constitutionnel ivoirien au pouvoir politique, mais il importe de noter l'inconfort dans lequel le constituant ivoirien mettait le juge.

Dès lors, l'on doit admettre, à la suite du professeur Alioune Badara FALL, que « *le temps est venu de donner aux juges constitutionnels les moyens d'échapper à l'emprise du pouvoir politique pour pleinement assumer les responsabilités qui leur reviennent en matière*

⁵²⁵ Cf. ROUSSEAU (D.), « Faut-il supprimer le Conseil constitutionnel ? », dans *Le Conseil constitutionnel en questions*, L'Harmattan, Paris, 2004, p. 14.

⁵²⁶ Chambre constitutionnelle de la Cour suprême de la République de Côte d'Ivoire, arrêt N° E 001/2000 du 06 octobre 2000.

⁵²⁷ Voir le considérant ci-après du juge ivoirien : « *Considérant qu'il suit de tout ce qui précède que le certificat de Nationalité ivoirienne qui a été délivré à Alassane Ouattara sans aucune précaution de vérifications préalables, et sans que soient requises les instructions ministérielles exigées, présente un doute sérieux quant à son contenu* ».

⁵²⁸ A titre d'illustration, on lira avec intérêt le considérant ci-après : « *Considérant que c'est seule la conception personnelle de l'intéressé de la nation de « Ne s'être jamais prévalu d'une autre Nationalité », qui lui permet de répondre à cet ensemble de préoccupations, puisque pour lui, « se prévaloir d'une autre nationalité » c'est d'abord acquérir celle-ci légalement avant de s'en réclamer, alors que tant le langage usuel que juridique s'accordent pour donner au mot « prévaloir » un sens qui est tantôt « prendre l'avantage, l'emporter sur... », tantôt « tirer vanité de quelque chose, ou s'en targuer », au point que la possession de l'objet en cause peut bien être totalement dérisoire* ».

électorale⁵²⁹. À cela, il faudrait ajouter la nécessité du renforcement du dialogue des juges nationaux et communautaires dans le sens d'une consolidation du contentieux électoral sur le Continent.

Paragraphe II : L'office du juge communautaire dans le contentieux électoral africain

En Afrique noire francophone, le contentieux des élections politiques nationales était presque entièrement dévolu aux juridictions nationales. L'objectif des élections étant de favoriser le renouvellement de l'élite dirigeante des États, il est normal que les règles encadrant lesdites élections et leur contentieux soient d'abord d'ordre interne. Toutefois, les élections politiques nationales visent au-delà du simple renouvellement des gouvernants, des enjeux supérieurs tels que l'instauration d'une démocratie véritable dans les États, gage d'un climat de paix et de sécurité dans la sous-région ouest africaine. Comme le relève Ousseini OUEDRAOGO⁵³⁰ citant le professeur Karel VASAK, il faudrait « *légitimement s'attendre à ce que la communauté internationale consacre beaucoup d'efforts pour définir des normes adéquates relatives aux élections et s'efforce d'organiser un contrôle strict de leur respect* »⁵³¹. Ainsi, les juridictions communautaires se voient de plus en plus doter de compétences plus étendues dans le traitement du contentieux des élections politiques nationales des États membres étant entendu que pour l'instant il n'y a pas d'élections à l'échelle du continent ou des régions.

Cette communautarisation suppose par conséquent un élargissement des possibilités de saisine de ces cours mais aussi la mise en place de mécanismes d'application des décisions rendues par lesdites cours en matière électorale⁵³². En Afrique de l'Ouest par exemple, la justice communautaire, à travers la Cour de justice de la CEDEAO exerce, certes, son contrôle dans plusieurs domaines parmi lesquels les élections. Mais faut-il le relever, la compétence de cette

⁵²⁹ FALL (A.B.), « Le processus de démocratisation en Afrique francophone : le juge de l'élection dans l'impasse »? (Essai de prospective), op.cit., p. 568.

⁵³⁰ OUEDRAOGO (O.), *Le contentieux des élections politiques nationales : cas des Etats de l'Afrique de l'ouest francophone*, Thèse de droit public, Université de Lomé, 2015.

⁵³¹ VASAK (K.), « Les normes internationales relatives aux élections et leur mise en œuvre », in *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Vol II ; op.cit., p. 73

⁵³² Voir ZAKANE (V.), « La communautarisation du droit constitutionnel en Afrique : l'exemple de la communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) », in *Revue burkinabè de droit*, n°54, 1^{er} septembre 2018, pp.9-56.

Cour en matière électorale reste à nos jours, limitée. En effet, suivant le protocole additionnel A/SP.1/01/05 modificatif du protocole A/P.1/7/91 sur la Cour de justice de la CEDEAO, la Cour est compétente pour connaître des différends relatifs à l'application du traité, des accords et protocoles établis par la CEDEAO⁵³³. Cette disposition se veut, certes générale, mais elle devrait tout de même permettre à la Cour d'accéder aux requêtes visant à la défense du droit électoral dans les États membres de la CEDEAO. Parmi les missions assignées à l'organisation communautaire, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales figure en bonne place. Les élections sont aujourd'hui parmi les canaux privilégiés d'expression des droits et libertés fondamentales : un État dans lequel la liberté et la transparence des élections ne sont pas garanties est considéré par la communauté internationale comme faisant partie des États irrespectueux des droits de l'Homme. C'est pourquoi il importe, pour les organisations d'intégration régionales, de mettre en place des mécanismes de surveillance des élections, mais aussi et surtout de gestion du contentieux électoral des États membres.

L'article 3 du protocole additionnel A/SP.1/01/05 modificatif du protocole A/P.1/7/91 sur la Cour de justice de la CEDEAO reconnaît également à la Cour, la compétence pour connaître de tout manquement des États membres aux dispositions des textes de l'organisation parmi lesquels figure le célèbre protocole A/SP.1/12/01 du 21 décembre 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif aux mécanismes de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité. Ce protocole est aujourd'hui l'un des instruments privilégiés de garantie de la démocratie en Afrique de l'Ouest. Il faut admettre avec les professeurs Ismaila Madior FALL et Alioune SALL, que « *cet instrument représente en réalité une constitution régionale pour l'espace CEDEAO* »⁵³⁴. De par son contenu, le protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance est un texte matériellement constitutionnel même s'il ne prétend pas l'être formellement⁵³⁵. Il fixe un ensemble de principes démocratiques obligatoires pour les États membres dont la transparence des élections.

⁵³³ Cf. Article 3.1 du protocole additionnel A/SP.1/01/05 modificatif du protocole A/P.1/7/91.

⁵³⁴ FALL (I. M.) et SALL (A.), « Une constitution régionale pour l'espace CEDEAO : Le protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CEDEAO », disponible sur le blog de Stéphane BOLLE : <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-34239380.html>.

⁵³⁵ Ibid.

Si le protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance fait obligation aux États membres de garantir la transparence des élections nationales, il va sans dire que conformément à l'article 3 du protocole additionnel A/SP.1/01/05 modificatif du protocole A/P.1/7/91 sur la Cour de justice de la Communauté, tout manquement des États pourrait engager leur responsabilité devant la Cour. Contrairement à la Convention européenne des droits de l'Homme qui n'autorise la Cour européenne des droits de l'Homme à connaître des questions relatives aux élections politiques nationales que lorsque ces questions touchent aux seuls droits civils des particuliers, le protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance n'édicte pas d'interdiction dans ce sens. Ainsi, en cas de carence des juridictions nationales sur des questions relevant du contentieux des élections politiques, le juge de la CEDEAO pourrait se voir adresser une saisine par les particuliers.

En effet, la Cour de justice de la CEDEAO peut être saisie en cas d'épuisement ou non des voies de recours interne dans le cadre de la gestion du contentieux des élections. L'office du juge de la CEDEAO aura l'avantage de combler les carences des États membres, de contribuer à l'effritement de l'emprise du politique sur le juge électoral et surtout de renforcer la sincérité des résultats électoraux. Sur les questions relatives aux droits de l'homme par exemple, les juridictions régionales et internationales contribuent à accroître l'effectivité des droits de l'homme dans la majorité des États de la planète. Mais les droits de l'homme ne sauraient être effectifs tant que les citoyens des différents États ne vont pas choisir leurs gouvernants aux termes d'élections assorties de garanties juridictionnelles efficaces.

Fort de sa volonté d'assurer l'effectivité des droits proclamés par les différents instruments de la CEDEAO y compris le droit électoral, la Cour de justice de la CEDEAO s'était reconnue compétente pour recevoir et examiner une requête des ex-députés de l'Union des Forces de Changement, parti togolais de l'opposition qui visait à obtenir de l'Assemblée nationale du Togo leur réintégration dans leur fonction de députés élus⁵³⁶. Dans le cas d'espèce, neuf députés exclus de l'Assemblée nationale avaient dans un premier temps saisi la Cour constitutionnelle du Togo sans avoir gain de cause. Suite à cela, le juge communautaire a été saisi par les requérants aux fins d'obtenir une décision de réintégration en leur faveur. Par une décision rendue le 7 octobre 2011, la Cour de justice de la CEDEAO demandait au pouvoir

⁵³⁶ Suite à l'éclatement de l'Union des Forces du Changement (UFC), neuf députés dissidents regroupés au sein de l'Alliance Nationale pour le Changement et désireux de rester à l'opposition avaient été démis de leur fonction de députés par la décision N°E-018 du 22 novembre 2010 du Président de l'Assemblée Nationale.

togolais de procéder à la réintégration des neuf députés exclus⁵³⁷. La décision de la Cour de justice de la CEDEAO marque un tournant dans l'évolution du contentieux électoral en Afrique. En effet, elle contribue un tant soit peu à attirer l'attention des gouvernements africains que leur influence sur le juge électoral va dorénavant s'affaiblir dans la mesure où les justiciables lésés au plan interne vont irrésistiblement aller vers la Haute juridiction régionale qui apparaît désormais comme une juridiction de cassation des décisions des juridictions électorales nationales dont la plupart reste essentiellement inféodée au pouvoir politique.

L'ouverture du prétoire du juge communautaire au contentieux des élections offre donc une autre garantie aux citoyens et présente un avantage pour le juge national qui peut désormais fonder ses décisions sur les normes communautaires. Dans l'affaire des neuf députés exclus du parlement togolais, la Cour constitutionnelle du Togo ne s'est pas empêchée de citer le protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance dans les vises de sa décision. Toutefois, il faut regretter que dans le cas d'espèce la Cour constitutionnelle du Togo n'ait pas pu saisir l'opportunité pour situer la place réelle du protocole de la CEDEAO dans la hiérarchie des normes comme le souligne le professeur Stéphane BOLLE dans son commentaire sur la Constitution CEDEAO. La voie est ouverte et le nombre de recours électoraux devant la Cour de justice de la CEDEAO ira croissant au fil des élections à venir. La démocratie en Afrique, notamment francophone devrait se trouver renforcer car lorsque le contentieux des élections est exercé par des juridictions véritablement indépendantes, la foi de citoyens en la démocratie se solidifie davantage. Toutefois, une interrogation majeure reste posée : celle de l'exécution par les États des décisions rendues par la Cour de justice de la CEDEAO en matière électorale.

En effet, si l'application des décisions rendues au plan interne par les tribunaux nationaux n'est pas souvent aisée, la réticence des États se trouve naturellement plus renforcée lorsqu'il s'agit d'appliquer des décisions de juridictions non étatiques leur imposant des injonctions. Conscientes que les États, sous couvert de principes liés à la souveraineté rechignent à appliquer les décisions judiciaires, les hautes parties contractantes prévoient dans les instruments internationaux et régionaux des mécanismes contraignants à l'égard des membres des différentes organisations. Ainsi, le traité révisé de la CEDEAO prévoit en son article 77

⁵³⁷ Cour de justice de la CEDEAO, Arrêt N°.ECW/CCJ/JUD/09/11 du 7 octobre 2011.

des sanctions applicables en cas de non-respect des obligations du traité, sanctions qui sont reprises par le protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance⁵³⁸.

L'interprétation qui peut être faite de l'article 45 du protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance, tout comme de l'article 77 du traité révisé de l'organisation est nécessairement extensive. En effet, bien que ne visant pas spécifiquement la violation du droit électoral, les textes de l'organisation, en disposant que toute méconnaissance des obligations incombant aux États aux termes du traité CEDEAO et des différents protocoles entraînent des sanctions prévues, étendent nécessairement la garantie des sanctions aux violations du droit électoral. Vu que les instruments de l'organisation prévoient des sanctions contre les États récalcitrants, l'exécution par les États membres de la CEDEAO des sanctions prononcées par le juge des élections de la CEDEAO ne devrait pas se heurter à aucune réticence. Or, la Cour de justice de la CEDEAO a été défiée par le pouvoir politique togolais qui a refusé de mettre en application sa décision N° ECW/CCJ/JUD/09/11 du 7 octobre 2011. Il faudrait alors rechercher la raison fondamentale du refus du gouvernement togolais d'appliquer la décision de la Cour. Est-ce parce qu'il est convaincu que sa décision de démettre les députés de l'ANC était légale ou cela est-il dû au fait que les sanctions qui pèsent sur lui en cas de non-application ne sont pas contraignantes ?

Rappelons qu'avant la décision de la Cour de justice de la CEDEAO, l'Union interparlementaire avait adressé au gouvernement togolais une décision confidentielle adoptée par le Comité des droits de l'Homme des parlementaires à sa 133e session tenue à Panama du 15 au 19 avril 2011. Cette décision adoptée sous forme de déclaration invitait le gouvernement togolais à réintégrer les députés démis de leur fonction et de leur accorder à

⁵³⁸ Aux termes de l'article 45 du protocole « *En cas de rupture de la Démocratie par quelque procédé que ce soit et en cas de violation massive des Droits de la Personne dans un État membre, la CEDEAO peut prononcer à l'encontre de l'État concerné des sanctions. Lesdites sanctions à prendre par la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement peuvent aller par graduation : Refus de soutenir les candidatures présentées par l'État membre concerné à des postes électifs dans les organisations internationales ; Refus de tenir toute réunion de la CEDEAO dans l'État membre concerné ; Suspension de l'État membre concerné dans toutes les Instances de la CEDEAO ; pendant la suspension, l'État sanctionné continue d'être tenu au paiement des cotisations de la période de suspension. Pendant ladite période, la CEDEAO continuera de suivre, d'encourager et de soutenir tout effort mené par l'État membre suspendu aux fins de retour à la vie institutionnelle démocratique normale. Sur proposition du Conseil de Médiation et de Sécurité, il peut être décidé à un moment approprié de procéder comme il est dit à l'Article 45 du Protocole* ».

chacun une réparation conséquente⁵³⁹. Si malgré l'invitation de l'Union interparlementaire et la décision de la Cour de justice de la CEDEAO, le pouvoir politique togolais a refusé d'intégrer les neuf députés exclus de l'Assemblée nationale, mais accepte tout de même de leur accorder une réparation financière, cela veut dire que le pouvoir en place reconnaît son tort. Mais pourquoi la Cour constitutionnelle togolaise n'accède-t-elle pas à l'ensemble des injonctions faites par la Cour de justice de la CEDEAO ? Certes, c'est en raison de mobiles politiques, mais le pouvoir politique togolais ne craint-il pas les sanctions de la CEDEAO ? Assurément non. Les sanctions prévues par le protocole apparaissent assez souples, donc non dissuasives.

Les sanctions telles que « *le refus de soutenir les candidatures présentées par l'État membre concerné à des postes électifs dans les organisations internationales, le refus de tenir toute réunion de la CEDEAO dans l'État membre concerné, la suspension de l'État membre concerné dans toutes les Instances de la CEDEAO* », ne sont pas aussi contraignantes pour les États. À l'analyse, les deux premières « *menaces* » ne peuvent nullement troubler la quiétude d'un État récalcitrant de sorte à l'amener à respecter le droit CEDEAO. Quant à la troisième, à savoir, la suspension des instances de la CEDEAO, on pourrait y percevoir un effet dissuasif en ce sens qu'elle prive l'État de certains avantages notamment économiques. Hélas, dans la pratique, même en cas de suspension d'un État membre, les autres États membres maintiennent leurs relations bilatérales avec l'État sanctionné : cet état de fait amoindrit l'effet escompté de la sanction, d'où la limite de ce type de sanction imposé à un État qui ne saurait le contraindre à appliquer une décision de la Cour de justice de la CEDEAO.

Lorsque le protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance dispose que « *pendant la suspension, l'État sanctionné continue d'être tenu au paiement des cotisations de la période de suspension [et que] pendant ladite période, la CEDEAO continuera de suivre, d'encourager et de soutenir tout effort mené par l'État membre suspendu aux fins de*

⁵³⁹ Le Comité affirme qu' « *un acte de démission d'un parlementaire de son mandat est un acte sérieux et que, par conséquent, tout doit être mis en œuvre pour s'assurer que cet acte est authentique et volontaire; que pour cela, toute lettre de démission devrait être rédigée par le ou la député(e) qui souhaite démissionner pendant son mandat, datée et signée par lui ou elle et remise personnellement au Président de l'Assemblée nationale; qu'il devrait être donné lecture de cet acte qui concerne aussi le Parlement en tant qu'institution, en plénière; constate que ces exigences n'ont pas été respectées, que notamment les lettres de démission en question ne peuvent pas être considérées comme légalement valables et que, par conséquent, il ne s'agit pas, en l'espèce, d'une démission volontaire, mais de la révocation d'un mandat parlementaire* ».

retour à la vie institutionnelle démocratique normale (...) »⁵⁴⁰, deux observations s'imposent. Premièrement, il faut remarquer que même non suspendus certains États traînent les pieds lorsqu'il s'agit de payer les cotisations à l'institution communautaire. Il faudrait donc renforcer les mécanismes de collecte des cotisations dues par les États pour que cette disposition puisse produire l'effet escompté. Deuxièmement, en prévoyant un soutien continu aux États sanctionnés dès lors qu'ils manifestent une intention de retour à une vie institutionnelle démocratique normale, la CEDEAO observe ici une prudence qui peut desservir la cause du droit communautaire CEDEAO en général et particulièrement du droit électoral.

Pour favoriser l'exécution effective par les États membres des arrêts rendus par la Cour de Justice de la CEDEAO, il apparaît impératif de renforcer le caractère dissuasif des sanctions prévues. À titre illustratif, la CEDEAO pourrait prévoir le paiement d'astreintes par tout État qui refuserait d'exécuter les arrêts rendus par la Cour de justice dans le cadre de son office en matière électorale. Il appartiendra à l'organisation sous régionale de définir également des mécanismes sûrs et suffisamment contraignants qui permettent de mettre en œuvre les sanctions prononcées. L'exécution par les États des sanctions internationales et régionales est un sujet très délicat. La perspective d'une meilleure implication de la Cour de Justice de la CEDEAO dans le traitement contentieux des élections en Afrique de l'Ouest présente tout de même un risque : en effet, dans un contexte de démocratie naissante et déjà suffisamment fragile, certains États dirigés par des politiciens peu soucieux de démocratie, pourraient se retirer de l'organisation sous régionale, dès lors que des sanctions les accablent. Somme toute, l'avenir de la justice électorale en Afrique commande l'implication des juridictions régionales, voire la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples dans la gestion des contentieux nés des élections organisées dans les États.

⁵⁴⁰ Voir le protocole de la CEDEAO A/SP1/12/01 du 21 décembre 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif aux mécanismes de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité.

CONCLUSION DU TITRE II DE LA PREMIERE PARTIE

La justice constitutionnelle en tant que garante de l'Etat de droit et de la démocratie pluraliste en Afrique a été dotée d'un rôle particulier qui est de protéger les libertés et de réguler les institutions donc de servir de rempart contre les dérives autoritaires des pouvoirs en place. Il est évident que pour jouer un tel rôle, les juridictions constitutionnelles africaines ont besoin d'être renforcées dans leurs compétences et d'être dotées de mécanismes pouvant tempérer ou servir de contrepoids au pouvoir politique.

Cependant, lorsqu'on observe ces juridictions constitutionnelles dans l'exercice de leur office, tout laisse croire qu'au-delà du déficit de compétence ci-dessus évoqué, elles doivent être guéries de certains maux dont elles sont victimes. Il s'agit de la lecture restrictive qu'elles donnent de leurs propres attributions mais aussi des modes de nomination des membres qui ne garantissent pas toujours leur indépendance vis-à-vis des autorités de nomination. Un certain « *devoir de reconnaissance* » des membres à l'égard de l'autorité de nomination peut expliquer dans une certaine mesure cette propension de l'Institution à toujours se déclarer incompétente ou à avoir toujours tendance à donner des « *brevets de conformité* » aux décisions du constituant dérivé.

En matière électorale en particulier, les juridictions constitutionnelles ont reçu pour mission le contrôler la régularité des processus électoraux notamment les élections présidentielles et législatives. Plus particulièrement, elles se doivent de garantir que le résultat de l'élection est conforme à la volonté du corps électoral et que cette volonté a pu s'exprimer de manière libre et sincère⁵⁴¹. Malheureusement, les décisions rendues par le juge constitutionnel électoral sont très souvent guidées par des considérations politiques de légitimation des chefs d'Etat en exercice. L'élection perd ainsi sa fonction démocratique et la lutte pour le pouvoir se transforme en bataille rangée entre les gagnants et les perdants. Quelles peuvent être les conséquences d'une telle situation sur le constitutionnalisme? Existe-t-il des remèdes destinés à faire du juge le véritable arbitre de la régularité et de la sincérité des élections en Afrique ?

⁵⁴¹ AIVO (F.J.), *Le juge constitutionnel et l'Etat de droit en Afrique : l'exemple du modèle béninois*, l'Harmattan, 2006, 222p.

L'examen de la régularité du scrutin présidentiel et législatif par les juridictions constitutionnelles africaines est riche en enseignements. Il ressort en effet que le juge des élections nationales n'est pas juge de la moralité de l'élection. Il ne se considère même plus comme le juge de la légalité des opérations électorales, mais seulement comme juge de l'exactitude des résultats de l'élection. Tout au plus, est-il devenu le juge de la « *sincérité du scrutin* »⁵⁴². Dans son entendement, cela signifie que pour qu'une élection risque l'invalidation, des manœuvres frauduleuses doivent avoir gravement altéré la sincérité du scrutin et avoir eu une influence déterminante sur l'issue du scrutin. Autrement, en l'absence, par exemple, d'un faible écart de voix entre candidats, les manœuvres frauduleuses restent sans effet juridique.

Dans le cadre de son office, le juge est, entre autres, investi du pouvoir d'invalidation ou d'annulation des résultats électoraux⁵⁴³. L'annulation des opérations électorales dans leur ensemble intervient surtout lorsqu'une illégalité, une manœuvre ou une fraude est de nature à altérer la sincérité du scrutin ou à fausser ses résultats, autrement dit lorsque ces circonstances irrégulières sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'issue finale de la consultation⁵⁴⁴. La jurisprudence relative aux élections présidentielles en Afrique laisse voir en effet, que ces élections ont souvent été émaillées d'irrégularités. Mais quelles qu'aient été le degré de gravité des irrégularités, les juridictions constitutionnelles électorales africaines ont rarement prononcé l'annulation d'opérations électorales présidentielles ou l'invalidation de l'élection d'un candidat élu à la présidence d'une république. La seule exception qu'on aurait pu évoquer en Afrique est celle ivoirienne⁵⁴⁵. En effet, en annulant les résultats de l'élection

⁵⁴² Le BOT (O.), (sous dir.), *La sincérité en droit*, Bruxelles, Larcier, 2011 ; De CACQUERAY (S.) et autres (dir.), *Sincérité et démocratie*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2011 ; SUEUR (J-J), (dir.), *Le faux, le droit et le juste*, Bruxelles, Bruylant, 2009.

⁵⁴³ En principe la décision d'invalidation est prononcée dans les cas d'inéligibilité. Mais lorsque l'inéligibilité est constatée, non pas avant le scrutin, mais après celui-ci, et dans les délais prévus pour solliciter l'annulation contentieuse du scrutin, la décision d'inéligibilité est assimilée à une décision d'annulation de l'élection. En conséquence l'élection du candidat proclamé élu est invalidée. L'annulation ou l'invalidation ont pour effet de constater l'anéantissement des résultats d'une élection.

⁵⁴⁴ MALIGNER (B.), op.cit., p. 891.

⁵⁴⁵ Cf. Décision N° CI-2010-EP-34/03-12/CC/SG du Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire portant proclamation des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 28 novembre 2010. Dans cette première décision le juge ivoirien a procédé à la réformation des résultats de l'élection présidentielle, mais cela s'analysait

présidentielle dans presque toutes les circonscriptions électorales reconnues comme ayant émis un vote en faveur du candidat Alassane Dramane OUATTARA, le juge constitutionnel ivoirien avait procédé à une réformation des résultats qui s'analyse en réalité comme une décision d'invalidation des résultats de l'élection au regard de la quantité des suffrages annulés.

Or l'enjeu était de taille⁵⁴⁶. Dans de nombreux pays africains, la seule tenue d'élections présidentielles était considérée comme une avancée significative, avant qu'à l'épreuve des élections et des décisions rendues par le juge, des paradoxes n'imposent à l'esprit un certain scepticisme⁵⁴⁷. Le juge de l'élection présidentielle, parce qu'il a le pouvoir de valider ou d'invalidier un scrutin conférant « *une présidence impériale* »⁵⁴⁸, est soumis à une pression évidente, voire insoutenable. Il serait naïf d'espérer du pouvoir politique, qu'il concède de lui-même l'indépendance nécessaire à cet office. Même dans des pays qui se considèrent

en réalité en une invalidation de l'élection M. Alassane OUATTARA au regard du nombre de et de l'étendue des circonscriptions dans lesquelles les résultats ont été annulés. Mais dans une autre décision N° CI-2011-EP-036/04-05/CC/SG du 04 mai 2011 portant proclamation de Monsieur Alassane OUATTARA en qualité de Président de la République de Côte d'Ivoire (rendue après l'arrestation de Monsieur GBAGBO) et relative à la même élection, le même juge allait se dédire en reconnaissant la validité de l'élection du candidat proclamé élu par la Commission électorale Indépendante (CEI) à savoir, Monsieur Alassane OUATTARA.

⁵⁴⁶Voir COULIBALY (A.), « La rénovation de la justice en Afrique : le rôle du juge dans la construction de l'Etat de droit », *RJPIC*, 1999 (1), p. 50-66 ; COULIBALY (A.), « Le suffrage universel en Afrique noire », in ROUSSILLON (H.), (dir.), *Le suffrage universel*, Presses de l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1994 ; FALL (A.B.), « Le processus de démocratisation en Afrique francophone : le juge de l'élection dans l'impasse ? (essai de prospective) », in *Démocratie et élection dans l'espace francophone*, op. cit., p. 553 et s ; FALL (I.M.), *Evolution constitutionnelle du Sénégal, de la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, Dakar, CREDILA, CREPOS, 2007, p. 70-74.

⁵⁴⁷ « *Par un curieux retournement, les élections qui avaient été considérées comme une voie privilégiée de sortie de crises et d'expression du pluralisme retrouvé se voient attribuer la responsabilité des tensions voire des ruptures de consensus qui affectent la vie politique en Afrique* », BOIS DE GAUDUSSON (J. du), « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 13, La sincérité du scrutin, 2002, p. 100-103 ; HOLO (Th.) « La présidence impériale : du Potomac au Sahel », *Revue Béninoise de Sciences Juridiques et Administratives*, n° 9, décembre 1987.

⁵⁴⁸ HOLO (Th.), « La présidence impériale : du Potomac au sahel », in *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, N°9, Décembre 1987, p.1. A travers cet article, l'auteur a voulu montrer que l'omnipotence du président de la République est devenue le trait commun du pouvoir aussi bien aux Etats unis d'Amérique qu'en Afrique subsaharienne, à la seule différence qu'aux USA, ce pouvoir est tempéré grâce à l'existence et à l'efficacité des contrepouvoirs.

comme de grandes démocraties, c'est par un travail jurisprudentiel méthodique que le juge a traduit une indépendance virtuelle en réalité concrète participant ainsi à l'édification de l'Etat de droit⁵⁴⁹.

Dans le règlement du contentieux de l'élection présidentielle en Afrique, les quelques succès sont d'autant plus remarquables qu'ils sont rares. Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel français dans sa décision de 1999, la fraude « *affecte le principe même de la démocratie* ». Pourtant, l'usage jurisprudentiel en Afrique de la « *théorie de l'influence déterminante* » ne permet pas de sanctionner, en général, la fraude et donc contribue « *à affecter le principe de la démocratie* ». Au fond, même si les obstacles matériels, techniques et juridiques sont nombreux et universels qui se dressent devant le juge, dans son office de garant de la sincérité du scrutin présidentiel, l'obstacle le plus important est politique : l'indépendance du juge constitutionnel reste le préalable à tout espoir de garantie d'élections sincères.

⁵⁴⁹ ROUSSEAU (D.), *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 9^e éd., 2010 ; FAVOREU (L.), *Les Cours constitutionnelles*, Que-sais-je ?, PUF, 1992 ; FAVOREU (L.), *La politique saisie par le droit*, Paris, Economica, 1988.

DEUXIEME PARTIE : L'ALTERNANCE DEMOCRATIQUE :
UNE MATERIALISATION VARIABLE EN AFRIQUE NOIRE
FRANCOPHONE

« L'autorité continue d'un même individu a fréquemment mis fin aux gouvernements démocratiques...Rien est aussi dangereux que de laisser longtemps le pouvoir aux mains d'un même citoyen » Simon BOLIVAR, héros de l'indépendance de l'Amérique Latine.

Les difficultés que soulève l'alternance démocratique en Afrique sont profondes et requièrent suffisamment de temps pour que la majorité des Etats parviennent à y faire face. En effet, plus de vingt-cinq ans après le début des processus de démocratisation, le bilan reste plutôt mitigé. Cette deuxième partie de la thèse ambitionne de s'interroger sur les facteurs qui ont pu favoriser la survenance de l'alternance chez certains pays et l'empêcher chez d'autres. Aussi le titre I traitera-t-il des trajectoires politiques et institutionnelles suivies par les différents Etats dans leur cheminement, l'objet étant d'identifier les influences probables des antécédents historiques sur leur situation actuelle (Titre I). En outre, dans le titre II, il sera question des expériences d'alternance vécues par les Etats en mettant l'accent sur le retour ou la persistance des dynamiques autoritaires, la frénésie des révisions constitutionnelles, la déficience des principaux contre-pouvoirs comme autant de facteurs de recul de la démocratie et du constitutionnalisme (Titre II).

TITRE I : L'INFLUENCE DES TRAJECTOIRES HISTORIQUES DANS L'AVENEMENT DE L'ALTERNANCE DEMOCRATIQUE

Les processus de démocratisation actuels en Afrique ont besoin d'être éclairés par un regard rétrospectif sur les trajectoires des Etats depuis la période coloniale et postcoloniale. Comme l'indique Augustin LOADA et als, « *ce regard historique éclaire dans une large mesure les progrès et les échecs des États dans la construction démocratique et dans le processus de développement* »⁵⁵⁰. Dans le bilan qu'il a établi sur les alternances en 2017 et sur le noyau dur des pays sans alternance, le journaliste et chercheur indépendant Régis MARZIN fait ressortir qu'à côté des résultats enregistrés par quelques pays en termes d'accession à l'alternance démocratique, les impossibilités les plus évidentes d'alternance ont aussi perduré⁵⁵¹.

Faut-il rechercher les causes de ces résistances dans les traditions africaines dont on dit qu'elles sont réfractaires à toute succession opérée du vivant du chef⁵⁵², dans la personnalisation du pouvoir sur le continent où se résoudre à admettre que c'est l'acceptation de principes éprouvés par les sociétés occidentales et transplantés en Afrique, parfois avec un peu trop d'empressement qui expliquent ce manque d'effectivité des principes et des valeurs du constitutionnalisme ? En tous les cas, il ne fait pas l'objet d'un doute que l'Etat de droit manque d'enracinement social et historique en Afrique. La culture démocratique dans sa version actuelle émerge à peine d'une longue tradition d'unanimisme⁵⁵³ et tarde à s'imposer en tant que norme de comportement politique et social.

⁵⁵⁰ LOADA (A.) et WHEATLEY (J.), *Transitions démocratiques en Afrique de L'Ouest: Processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques*, Paris, Editions Harmattan, coll. Etudes africaines, 2015, p.174.

⁵⁵¹ Voir MARZIN (R.), « Démocraties et dictatures en Afrique : bilan 2017 et perspectives 2018 », in <https://regardexcentrique.wordpress.com/2018/01/14/democraties-et-dictatures-en-afrique-bilan-2017-et-perspectives-2018>

⁵⁵² Voir sur ce point l'analyse de FOUCHER (V.), « Difficiles successions en Afrique subsaharienne : persistance et reconstruction du pouvoir personnel », *Pouvoirs*, n°129, 2009, pp.127-137.

⁵⁵³ La tradition des partis uniques de droit comme de fait qui a marqué l'Afrique après la décolonisation. De même, l'on rappellera le propos de Yves FAURE relatifs au caractère inadapté des constitutions africaines et à la faible influence du facteur national dans l'élaboration des principes de l'organisation constitutionnelle du

L'examen de la situation des trois (3) pays sous étude révèle que l'héritage historique a eu une influence sur les transitions démocratiques amorcées. Il a largement déterminé le mode de gouvernance notamment la dévolution du pouvoir pendant les transitions démocratiques des années 1990 mais aussi après. Afin de comprendre les réussites mais aussi les difficiles successions au pouvoir en Afrique⁵⁵⁴, il importe d'examiner les trajectoires suivies d'abord par des pays comme le Bénin et le Sénégal qui ont réussi à s'installer dans les vagues d'une alternance démocratique régulière (Chapitre I), ensuite par un pays comme le Burkina Faso qui n'a toujours pas vécu une expérience d'alternance démocratique⁵⁵⁵ (Chapitre II).

pouvoir en Afrique (Voir FAURE (Y.-A.), « Les constitutions et l'exercice du pouvoir en Afrique noire : pour une lecture différente des textes », in [http : //www.politique-africaine.com](http://www.politique-africaine.com).

⁵⁵⁴ FOUCHER (V.), « Les difficiles successions au pouvoir en Afrique subsaharienne : persistance et reconstruction du pouvoir personnel », op.cit.

⁵⁵⁵ Les élections post transition qui se sont déroulées en octobre 2015 sont des élections de sortie de crise. On se rappelle qu'aux termes de la Charte de la transition adoptée en novembre 2014, la période transitoire était consacrée entre autres, à l'organisation des élections auxquels les acteurs de la Transition (membres de gouvernement, présidents d'Institutions et membres du Parlement de transition) ne participent pas.

CHAPITRE I : LES ALTERNANCES AUTHENTIQUES : CAS DU BENIN ET DU SENEGAL

Si dans de nombreux pays africains, la troisième vague de démocratisation fut un simple reformatage des autoritarismes d'antan⁵⁵⁶, dans d'autres par contre, elle consacra une véritable rupture en faveur du projet démocratique avec l'instauration de régimes de démocratie constitutionnelle. C'est le cas de certains Etats africains comme le Bénin et le Sénégal même si ces expériences se doivent d'être consolidées⁵⁵⁷. L'avènement de l'alternance démocratique dans ces pays résulte sans conteste de la combinaison de plusieurs facteurs. Avant d'examiner quelques-uns de ces facteurs (section II), un détour par l'histoire politique paraît nécessaire pour saisir l'influence que le legs colonial et post colonial a pu avoir sur la survenance de l'alternance dans ces pays (section I).

Section I : L'héritage colonial et post colonial de la démocratie au Bénin et au Sénégal

La plupart des pays africains francophones ont connu des traditions d'ouverture politique dans la période coloniale. Mais ce multipartisme va connaître un recul dès les indépendances pour finalement céder la place à des régimes autoritaires et de partis uniques. Il est vrai que l'ouverture politique dans un contexte colonial ne peut être automatiquement considérée comme un facteur d'émancipation démocratique, mais elle a contribué à disséminer les idées démocratiques en préparant déjà les leaders politiques et la population aux joutes électorales, à une vie politique faite de compétition pour le pouvoir. Il importe de rappeler l'expérience multipartisane de cette période (paragraphe I) avant de se pencher sur les types de régime qui ont été mis en place dès l'accession à l'indépendance (paragraphe II).

Paragraphe I : Les origines coloniales du pluralisme politique au Bénin et au Sénégal

Pour montrer que les Africains sont incapables d'être des démocrates et que les penchants autoritaires des présidents africains sont surdéterminés par une tradition autocratique, certains médias n'hésitent pas à réveiller la fausse théorie de la hiérarchie des races qui s'appuie sur les hypothèses de Georges Louis BUFFON, Karl Von LINNE et autres naturalistes du XVIII^e

⁵⁵⁶ LOADA (A.) et WHEATHLEY (J.), *Transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest : processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques*, 2014, l'Harmattan, Etudes africaines.

⁵⁵⁷ En effet les défis démocratiques à propos desquels nous reviendrons, restent immenses dans ces pays.

siècle⁵⁵⁸. Contrairement à cette rengaine, les africains sont bien capables de développer des valeurs démocratiques comme la confrontation des idées et de militer pour les libertés démocratiques et les droits de l'homme. Seulement, l'on ne doit point oublier que les peuples sont les produits de processus historiques⁵⁵⁹ et qu'il faut laisser du temps au temps. Pour reprendre les mots de l'éditorialiste d'un magazine, c'est comme « si on demande à l'Afrique, multiple et variée de faire en vingt-cinq ans, (1990-2015) un chemin vers la démocratie que l'occident a parcouru en plusieurs siècles, en passant par des régicides, des despotismes napoléoniens, la monarchie constitutionnelle, le fascisme, le communisme...). La démocratie est une construction qui subit l'influence des facteurs sociaux et historiques. Elle est conséquent enchâssée dans les traditions marquées par l'histoire propres à chaque pays.

L'évolution politique et constitutionnelle du Bénin⁵⁶⁰ comme du Sénégal révèle l'existence du pluralisme politique depuis la colonisation. Il faut cependant rappeler que, malgré l'existence de la loi française de 1901 régissant la création des associations et des formations politiques, l'avènement des partis politiques dans les colonies d'Afrique noire française ne date que de la fin de la deuxième guerre mondiale. Au Bénin, l'Union progressiste dahoméen (UPD) fut la première formation politique à voir le jour sous l'impulsion des comités électoraux du

⁵⁵⁸ PATOU-MATHIS (M.), De la hiérarchisation des êtres humains au « paradigme racial », Revue *HERMES*, n°66, 2013/2, consulté sur : <https://www.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2013-2-page-30.htm>.

⁵⁵⁹ Dans la revue « African Business » n°39 de juin/juillet 2015, la géographe Sylvie BRUNEL observe : « *Les sociétés et les territoires sont des héritages....On ne les comprend pas si on ne déroule pas le film de leur histoire et si on n'établit pas de comparaison à la fois dans le temps et dans l'espace. Dans l'espace, car cela permet de relativiser certaines réussites ou certains échecs. Dans le temps, car il faut toujours savoir d'où viennent les populations qui, souvent, portent en elles la mémoire, la cicatrice d'évènements anciens qui continuent de les marquer, même quand objectivement, elles ne les ont pas connus. Regardez de ce point de vue l'Afrique du Sud : la moitié des africains n'ont pas connu l'apartheid, il n'empêche que la ségrégation est toujours présente dans les esprits* » (cité par Désiré MANDILOU dans « Le Magazine de l'Afrique », n°44, juillet/août 2015, p.30).

⁵⁶⁰ Cf GLELE (M.A.), « La naissance d'un Etat noir. Evolution politique et constitutionnelle du Dahomey, de la colonisation à nos jours », in *Revue internationale de droit comparé*, vol.22, n°2, Avril-juin 1970, pp. 428-429.

Dahomey qui avaient été mis en place dans le cadre des élections aux assemblées constituantes de 1946⁵⁶¹.

Au Sénégal également, la pratique du pluralisme politique est ancienne et ses origines remontent à la période coloniale. Mais si cette démocratie y a pris forme très tôt, elle a malheureusement été stoppée, comme on le verra plus tard, par l'autoritarisme des premières années de l'indépendance du pays. Et on peut dire que l'alternance vécue par le Sénégal à l'orée de l'année 2000 est la conséquence logique de plus de deux siècles de pratique politique, car ce pays a été, jusqu'à la fin de la colonisation, la capitale politique de l'Afrique occidentale française. Comme le relève Christian COULON, le Sénégal « offre cette singularité d'être l'un des pays les plus stables d'Afrique. Il a eu une autre particularité, celle d'avoir entrepris avant les autres, de libéraliser sa vie politique, faisant ainsi œuvre de pionnier sur le continent »⁵⁶². Il a compris très tôt que dans une démocratie, les partis politiques sont indispensables pour une conquête légale, légitime et démocratique du pouvoir⁵⁶³. Dès les années 1946, les principaux partis qui vont émerger sont : le Bloc Démocratique Sénégalais (BDS) et la Section Française de l'Internationale Ouvrière (SFIO).

Incarnés par Léopold Sédar SENGHOR et Lamine NGUEYE respectivement leader du BDS et de la SFIO, ces partis vont s'opposer âprement sur le terrain de la lutte politique, sans toutefois déroger aux règles et aux principes démocratiques à savoir l'esprit de fair-play et

⁵⁶¹ Les réformes entreprises par l'Administration française après la deuxième guerre mondiale avaient réservé une large place aux territoires d'outre-mer dans les assemblées élues. Ces réformes issues de la Conférence de Brazzaville de 1944 avaient instauré un système représentatif. C'est ainsi que le Dahomey (actuel Bénin) et le Togo ont été érigés en circonscription électorale avec deux collèges : un collège de citoyens français et un autre de citoyens non français. Ces collèges devaient désigner chacun député dans le cadre des Constituantes de 1946 pour siéger au Palais Bourbon. Et c'est dans le cadre de la campagne pour ces élections qui ont vu s'opposer les candidats de l'administration coloniale et ceux des populations locales, que des comités électoraux avaient été mis en place. Ce sont ces comités, créés pour soutenir la candidature de Sourou Migan APITHY et du révérend père AUPIAIS qui, par la suite, se sont transformés en parti politique : l'Union Progressiste Dahoméenne (UPD).

⁵⁶² COULON (C.), *Le Sénégal : la démocratie à l'épreuve : bilan d'une politique africaine*, Paris, Karthala, 1992, p.53.

⁵⁶³ Ces derniers continuent d'être la clé de voute du système démocratique même s'ils laissent apparaître de nos jours des signes de crise dus à une baisse du nombre d'adhérents et de militants, à une faiblesse de la sympathie partisane ou à une mauvaise image des hommes politiques dans l'opinion publique.

l'acceptation des résultats des urnes. Lors de la bataille électorale pour les élections législatives françaises de 1951, ainsi que le rapporte François ZUCARELLI⁵⁶⁴, le BDS remporta 41 sièges sur les 50 à pourvoir. La SFIO de Lamine GUEYE qui a enregistré une défaite à ces premières législatives, essuiera une nouvelle défaite aux législatives de 1956 avant d'accepter une fusion en avril 1958 avec le BDS pour donner naissance à l'Union Progressiste Sénégalaise (UPS) qui regroupe outre les deux grands partis, deux partis satellites qui arbitraient le duel notamment l'Union Démocratique Sénégalaise (UDS)⁵⁶⁵ et le Mouvement Populaire Sénégalais (MPS)⁵⁶⁶. Naturellement, Léopold Sédar SENGHOR fut le président de ce regroupement naissant car son parti était le plus représentatif.

Il faut rappeler que le Sénégal vote depuis 1848, l'année où fut élu son premier représentant au Palais Bourbon du nom de Barthélemy Durand VALENTIN. C'était dans le cadre de l'existence des quatre communes de plein exercice (Dakar, Gorée, Rufisque et Saint Louis) dont les populations étaient les seules à jouir de la nationalité française et les seules à pouvoir exercer leur devoir citoyen en participant à tous les scrutins. Mais il faut attendre le 10 mai 1914 avec l'élection du député Blaise DIAGNE pour voir le premier représentant noir du Sénégal au Palais Bourbon. Cette élection est considérée comme la première alternance politique de la période coloniale pour avoir mis fin au règne des blancs et des mulâtres depuis 1848.

Suite à l'application de la Loi Lamine GUEYE de 1946⁵⁶⁷, l'on a assisté à l'extension de la nationalité française à toutes les populations des colonies françaises d'Afrique. Ce qui a permis la participation de tous les citoyens sénégalais et contribué à la recomposition du

⁵⁶⁴ ZUCARELLI (F.), *La vie politique sénégalaise (1940-1948)*, le Centre des Hautes Etudes sur l'Afrique, Paris, 1988, p.34.

⁵⁶⁵ L'UDS est un parti fondé en 1946 était la section sénégalaise du Rassemblement démocratique africain (RDA) et avait des leaders comme Abdoulaye GUEYE et Thierno BA

⁵⁶⁶ Dirigé par Doudou GUEYE, le MPS est un démembrement de la section sénégalaise du RDA qui a également rejoint l'Union progressiste sénégalaise (UPS) en 1959. Pour plus de détails, voir TRAORE (B), « L'évolution des partis politiques au Sénégal depuis 1946 », Paris, 1964, in *Forces politiques en Afrique noire*, PUF, Paris, 1966, p1-104.

⁵⁶⁷ Il s'agit de la Loi française n°46-940 du 7 mai 1946 qui a étendu la citoyenneté française à tous les ressortissants des territoires français d'outre-mer. Cette loi dite Loi Lamine GUEYE a été adoptée le 25 avril 1946 par l'assemblée nationale française.

visage politique du Sénégal. Entre 1946 et 1960, ce pays a connu dix (10) élections dont celles des Assemblées Territoriales de 1957, du Référendum constitutionnel de 1958, de l'Assemblée Législative de 1959 et du premier Président de la République élu par les grands électeurs, le 05 septembre 1960. De 1960 à 2007, le Sénégal a totalisé douze (12) élections dont huit (08) présidentielles au suffrage universel depuis 1963.

A l'instar des autres pays francophones d'Afrique, il faut situer la naissance des partis politiques du Bénin dans la période qui a précédé l'avènement de la quatrième république en France le 13 octobre 1946. Ainsi, l'Union progressiste dahoméenne (UPD) et le Bloc populaire africain (BPA) sont deux grands groupes qui se constituent respectivement autour de Sourou Migan APITHY de Justin Tométin AHOMADEGBE. Mais bien que les deux leaders soient tous issus du sud du pays, ils sont inconciliables. Cet antagonisme va profiter au leader d'un autre parti créé après les deux autres mais issu du nord du pays : le Mouvement démocratique dahoméen (MDD) de Hubert MAGA. En effet, après le référendum français de 1958 et la proclamation des indépendances, ce dernier sera élu premier président de la république du Dahomey indépendant.

La démocratie dans ce pays va également être marquée par la reprise des modèles institutionnels étrangers aussitôt après les indépendances : ce sera essentiellement le parlementarisme français de la Constitution de 1958. Mais l'expérience du régime semi-présidentiel issu de la constitution dahoméenne de 1959 n'a pas duré. Ce régime a laissé place au régime présidentiel plutôt d'inspiration américaine. Cependant, à partir du 28 mai 1963, le Dahomey va entrer dans un cycle de coups d'Etats alternés avec des régimes constitutionnels. Ainsi, le pays va vivre au rythme d'un coup d'Etat militaire tous les dix-huit (18) mois jusqu'en 1970 où un Conseil présidentiel est instauré avec Hubert MAGA, Justin Tométin AHOMADEGBE et Sourou Migan APITHY. Une présidence tournante tous les 2 ans est prévue avant l'organisation d'élections générales. Mais un nouveau coup d'Etat militaire interrompt l'expérience, le 26 octobre 1972. Le commandant Mathieu KERERKOU prend la tête d'un gouvernement militaire révolutionnaire qui mettra un terme définitif aux coups d'Etat.

Paragraphe II : Les régimes politiques sénégalais et béninois antérieurs à l'alternance

Dans le cadre de l'organisation et de la gestion des affaires de l'Etat et de la société, le constituant africain a fait du parti politique un moyen de consolidation du système démocratique. Mais si la vie démocratique en Afrique comme partout ailleurs, se construit

avec une implication des partis politiques, il reste constant que le coup d'Etat a été « *le mode naturel de conquête du pouvoir* »⁵⁶⁸ dans l'Afrique postcoloniale à quelques exceptions près. Après l'évocation de l'exception sénégalaise (A), il s'agira d'examiner le cas béninois, marqué par une forte tradition de gouvernance militaire avant l'entrée dans la « *transition vers le pluralisme politique* » (B).

A- Les régimes politiques sénégalais

Comme le rappelle Stéphane BOLLE, le Sénégal contemporain est « *l'un des rares pays du continent à n'avoir pas été le théâtre de coups d'Etat militaire et à avoir tenté, dès le début des années 1970, l'expérimentation de la démocratie pluraliste* »⁵⁶⁹. Le multipartisme a certes été hérité de l'ère coloniale mais à l'instar des autres pays, le processus de consolidation de l'Etat post colonial⁵⁷⁰ va conduire le premier Président du Sénégal à mettre fin au pluralisme et à verrouiller le système. Entre 1960 et 1964, le Parti du président SENGHOR, l'Union Progressiste Sénégalaise (UPS) va s'ériger en parti unique de fait, contre la Constitution. En effet, à l'exception de la période allant de 1966 à 1974, le Sénégal n'a jamais connu officiellement de parti unique (car les partis ont toujours existé mais dans la clandestinité pendant cette période). Cette période va être marquée par la monopolisation du pouvoir au Sénégal par le présidentielisme autoritaire⁵⁷¹.

⁵⁶⁸ Expression employée par VIGNON (Y.), « Les coups d'Etat en Afrique noire francophone », in *Les voyages du droit*, Mélanges Dominique BREILLET, Paris, LGDJ, 2011, p.613.

⁵⁶⁹ Ce propos est celui de Stéphane BOLLE, dans le commentaire qu'il a livré sur l'ouvrage du professeur Ismaëla Madior FALL portant sur *l'Evolution constitutionnelle du Sénégal de la veille de l'indépendance aux élections de 2007* », CREDILLA-CREPOS, février 2007, consulté sur <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-13510292.html>.

⁵⁷⁰ Selon certains politistes, le parti unique serait l'élément central de la construction nationale. Sur ce point, Julius K. NYERERE, ancien président tanzanien disait : « *lorsqu'il existe un parti, et que ce parti s'identifie à la nation dans son ensemble, les fondations de la démocratie sont plus solides qu'elles ne le seront jamais si vous avez deux partis ou plus, chacun représentant seulement une fraction, de la communauté.* » (cité par Denis-Constant MARTIN, « La houe, la maison, l'urne et le maître d'école. Les élections en Tanzanie 1965-1970. », in *Revue française de science politique*, vol 25, N°4, août 1975, p. 680

⁵⁷¹ Voir LO (A.K.), *Première alternance politique au Sénégal en 2000 : regard sur la démocratie sénégalaise*, Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne, DEA de Science politique, 2001, p.21.

Si cette confiscation du pouvoir pouvait se comprendre dans un contexte post- indépendance ou les institutions démocratiques n'étaient pas encore suffisamment solides pour gérer les conséquences du foisonnement des partis politiques, son maintien à long terme pouvait être contre-productif. D'où le choix de l'ouverture démocratique dès les années 1974 mais une ouverture contrôlée. En effet, le Président de la République va procéder à une révision de la Constitution pour prévoir une limitation des partis politiques en les orientant vers quatre courants de pensée (social-démocrate, libéral, marxiste-léniniste et conservateur).

Mais très vite, cette forme de démocratie que le chercheur Doudou SIDIBE qualifiera de « *démocratie de façade* »⁵⁷², fera long feu, son successeur Abdou DIOUF ayant opté pour une véritable démocratie pluraliste. De quatre partis en 1981, le Sénégal va passer à plus d'une soixantaine vers les années 1990. La réforme constitutionnelle du président DIOUF à son arrivée, a été une opportunité saisie par les hommes politiques de toutes tendances pour soit créer leurs partis, soit faire reconnaître officiellement leurs partis jadis dans la clandestinité. C'est le cas du Rassemblement National Démocratique (RND) du professeur Cheick Anta DIOP reconnu le 18 juin 1981, du Mouvement Démocratique Populaire (MDP) qui recevra son récépissé le mois de juillet de la même année, tout comme le Parti Africain pour la Démocratie et le Socialisme (AJ/PADS)⁵⁷³.

. Ces reconnaissances et naissances de partis vont se poursuivre jusqu'en 1982. Au total, en plus des quatre partis du temps du président Senghor, dix autres sont venus élargir le paysage politique du pays en l'espace de deux ans. Un nombre qui ne cessera de croître pour atteindre aujourd'hui près de trois cent partis politiques⁵⁷⁴. Cette multiplication des partis à la veille des échéances électorales est parfaitement compréhensible dans la logique clientéliste de la politique sénégalaise.

⁵⁷² Voir SIDIBE (D.), *Démocratie et alternance politique au Sénégal*, éd. L'Harmattan, 2006, p. 34.

⁵⁷³ Trois jours après, ce sont d'autres partis notamment la Ligue Démocratique-Mouvement pour le Parti du Travail (LD-MPT) et le Parti pour l'Indépendance et le Travail (PIT) qui voient le jour à leur tour. Ce fut ensuite le tour de l'Union pour la Démocratie Populaire (UDP), du Parti populaire sénégalais (PPS), de l'Organisation Socialiste des Travailleurs (OST) d'être reconnus.

⁵⁷⁴ Selon le site Financialafrik.com, le nombre de partis politiques sénégalais s'élève à la date du 6 avril 2018 à deux cent quatre-vingt-dix-neuf (299).

Aujourd'hui, il est difficile de délimiter les frontières idéologiques entre les partis politiques. Certes, si l'on se réfère aux statuts des partis, des différences apparaissent clairement, mais dans la pratique, l'expérience sur le terrain notamment lors des campagnes électorales montre que les lignes de démarcation sont assez floues. Les clivages entre les partis politiques tiennent moins de l'idéologie que des critères d'efficacité clientéliste et de performance électorale. Par ailleurs, ces partis ont en commun de regrouper souvent une quantité de membres sur des bases relevant plus des relations personnelles ou d'allégeance que d'une adhésion réelle à un projet politique commun⁵⁷⁵.

Le nombre important de partis que compte chaque pays⁵⁷⁶ ne traduit point une qualité proportionnelle du débat démocratique. Dans la plupart des cas, cette pléthore de partis n'est rien moins qu'un folklore et traduit l'insignifiance et la légèreté de l'activité politique. De même, la création effrénée de partis politiques à la veille de chaque élection, ne correspond point à une volonté de présenter des projets alternatifs pour le développement du pays ou pour exprimer des divergences idéologiques mais obéit le plus souvent à une ambition personnelle. Un bon nombre de partis n'existent que de nom comme des figurants. Ils n'existent que dans la forme mais n'agissent pas véritablement comme des forces de négociation et de discussion. D'ailleurs, les électeurs prennent rarement au sérieux les candidats de tous ces partis qui apparaissent comme par enchantement lors de chaque élection. La raison qu'en misant sur le vote utile, ils évitent les nouveaux partis qui, non seulement sont encore inconnus mais manquent de bases sociales et de racines stables au sein de la société⁵⁷⁷.

Lors des législatives d'avril 2001 au Sénégal par exemple, les discours de certains candidats suscitaient bien souvent des moqueries et des railleries. Il était difficile de percevoir le

⁵⁷⁵ Voir Centre pour la Gouvernance démocratique, « Paris politiques et systèmes de partis au Burkina Faso », in <http://www.cgd-igd.org>, consulté le 10 octobre 2017.

⁵⁷⁶ Un pays comme le Bénin compte quelques deux cent cinquante (250) partis politiques et dix (18) alliances de partis politiques selon les statistiques du ministère de l'intérieur et de la sécurité publique du Bénin (cf. beninwebtv.com/archives/2018/09/liste-des-partis-politiques-enregistres-avant-la-nouvelle-charte/).

⁵⁷⁷ Selon le centre pour la Gouvernance démocratique, « *il existe des indicateurs de mesure du degré d'enracinement d'un parti politique dans la société. Il s'agit notamment de : la diversité ethnique et religieuse, la prise en compte de la dimension genre, de la dimension jeunes ruraux et citadins, la prise en compte des personnes marginalisées, la prise en compte des groupes économiques* » (Voir CGD, « Paris politiques et systèmes de partis au Burkina Faso », op.cit).

message que les intéressés tentaient de véhiculer et donc d'apprécier leur apport au débat politique. Il est intéressant de se demander pourquoi autant de partis politiques dont certains disparaissent au lendemain des élections. Comme le relève le CGD, la faible implantation territoriale et la volatilité de la plupart des partis politiques vient du fait qu'il s'agit en réalité « *des partis de la classe moyenne, de la petite bourgeoisie et de la bourgeoisie d'Etat* »⁵⁷⁸. On le voit bien, ces partis politiques sont comme des courtiers politiques. Les élections sont un moyen privilégié pour obtenir l'investiture qui permet de partager le « *gâteau national* » ou d'accéder aux ressources sociales et économiques.

Le pays s'est engagé dans la transition démocratique bien avant la chute du mur de Berlin en novembre 1989 et a construit son image internationale sur le caractère exceptionnel de son modèle démocratique en Afrique. Cette impression de vitrine démocratique va se renforcer avec les élections de l'année 2000 couronnées par la première alternance démocratique. On peut dire que les prémises de ce processus électoral qui a connu un dénouement heureux et salué par la communauté internationale, se sont vraiment fait sentir dès les années 1992. En effet, le Sénégal a commencé à cultiver le consensus en matière électorale, à la suite de l'adoption du code électoral consensuel de 1992. Avec la création de l'Observatoire National des Elections (ONEL) en 1997, ce pays a eu des élections législatives en 1998 considérées comme les plus crédibles et les plus fiables depuis 1978 selon Antoine TINE⁵⁷⁹. Pour comprendre le changement intervenu en 2000 au Sénégal, il importe certes, de remonter à l'histoire coloniale et post coloniale mais c'est surtout la dernière décennie de 2000 qui a servi de balise à l'alternance démocratique de 2000. Cette décennie a été déterminante en ce sens qu'elle a été marquée par des réformes assez profondes du code électoral.

Dès septembre 1991 en effet, l'Assemblée nationale sénégalaise, dans un climat politique apaisé par les tractations entre le pouvoir et l'opposition et l'entrée de celle-ci au gouvernement en avril 1992, adopte plusieurs amendements au code électoral. Parmi ceux-ci, l'on peut retenir que :

⁵⁷⁸ Ces termes sont du Centre pour la Gouvernance démocratique (voir Voir CGD, « Paris politiques et systèmes de partis au Burkina Faso », op.cit).

⁵⁷⁹ TINE (A.), *Du multiple à l'un et vice versa ? Essai sur le multipartisme au Sénégal (1974-1996)*, Institut d'Etudes Politiques de Paris, disponible sur www.Cean-u-bordeaux.fr/polis/vol.3nl/arti4.html

- 1°) les élections ont désormais lieu à deux tours, le vainqueur étant désigné à la majorité absolue ;
- 2°) le mandat présidentiel, limité à deux exercices, est fixé à sept ans ;
- 3°) l'âge des votants est abaissé à dix-huit ans ;
- 4°) les élections législatives qui devront avoir lieu tous les cinq ans et celles présidentielles sont désormais dissociées.

Aux termes des élections législatives de 1998 tenues sous l'égide de l'Observatoire National des Elections (ONEL) chargé de garantir la régularité du scrutin, les observateurs ont été unanimes sur le fait que c'était le premier exercice électoral relativement apaisé que connaissait le pays depuis bien longtemps, malgré les accusations traditionnelles de fraudes. Ils voient la victoire du Parti Socialiste avec 93 sièges sur 140, contre 23 sièges au principal parti d'opposition le Parti Démocratique Sénégalais et surtout l'émergence d'une troisième force, l'Union pour le Renouveau Démocratique (URD) de Djibo Leyti KA, une dissidence du Parti Socialiste qui emporte 11 sièges. Le parti And Jëf⁵⁸⁰/Parti Africain pour la Démocratie et le Socialisme, un parti d'obédience marxiste obtient 4 sièges.

S'agissant des élections présidentielles intervenues en 2000, pour la première fois dans l'histoire démocratique du Sénégal, le Président sortant Abdou DIOUF va se trouver au second tour avec 41,3% contre son rival Abdoulaye WADE, arrivé second avec 30,1% des voix. Ces deux candidats sont suivis par Moustapha NIASSE de l'Alliance des Forces du Progrès, Djibo Leyti KA de l'Union du Renouveau Démocratique, le Professeur Iba Der THIAM de la Convention des Démocrates et Patriotes, Ousseynou FALL du Parti Républicain du Sénégal, Cheikh Abdoulaye DIEYE du Front pour le Socialisme et la Démocratie/Benno Jubël et le syndicaliste Mademba SOCK.

Le deuxième tour organisé le 19 mars 2000 voit s'affirmer le jeu des alliances qui sera décisif sur l'issue du scrutin : Djibo Leyti KA rejoint le candidat Abdou DIOUF, espérant lui apporter ses 7,1% au second tour mais cela crée une scission au sein de son parti, beaucoup de cadres voulant suivre la logique de l'alternance jusqu'au bout. Aussi, grâce au ralliement de plusieurs candidats dont Moustapha NIASSE avec ses 16,8%, Abdoulaye WADE est élu Président de la République avec 58,5% des voix contre 41,5% pour Abdou DIOUF. C'est la première fois

⁵⁸⁰ ...qui veut dire « travailler ensemble ».

depuis l'indépendance du Sénégal que l'on assiste à une alternance démocratique grâce à une coalition dénommée « Front de l'Alternance » (FAL).

B- Les régimes politiques béninois : la prégnance des coups d'Etat militaires

Au Bénin, la période de 1960 à 1989 a été celle des coups d'Etat militaires avec, à partir de l'année 1972, l'expérience du régime militaro-marxiste caractérisé par la confiscation du pouvoir, des libertés syndicales et d'expression ainsi que par la mal gouvernance. Les douze premières années de l'indépendance de ce pays furent marquées par une instabilité chronique. Les anciennes élites coloniales, pour la plupart originaires du Sud, se disputèrent le pouvoir. En effet, en 1959, les partis politiques les plus visibles sont le Parti républicain du Dahomey (PRD) de Sourou Migan APITHY, l'Union démocratique dahoméenne (UDD-RDA) de Justin AHOMADEGBE tous originaires du sud du pays. On comptait également le Rassemblement démocratique dahoméen (RDD) d'Hubert MAGA, ressortissant du nord du pays. En avril 1959, la toute première assemblée nationale est élue mais sans qu'une majorité ne se dégage. Ce qui a nécessité la mise en place d'un gouvernement d'union nationale pour conduire le pays à l'indépendance. Sur fond de querelles de personnes, les leaders du sud notamment Sourou Migan APITY et Justin AHOMADEGBE qui étaient les figures dominantes de la vie politique sont inconciliables. Cette situation profite à Hubert MAGA qui reçoit le soutien de l'Union démocratique dahoméenne (UDD-RDA) de Justin AHOMADEGBE. Il est élu premier président du Dahomey, le 26 juillet 1960 et proclame l'indépendance du pays le 1^{er} août 1960. Mais dès 1963, un colonel de l'Armée Dahoméenne, Christophe SOGLO arrive sur la scène politique du pays, en forçant Hubert MAGA (1^{er} Août 1960-27 Octobre 1963), premier président de la République du Dahomey indépendant, à démissionner. En dix ans, une douzaine de coups d'État a été enregistrée traduisant ainsi l'instabilité chronique des institutions du Bénin⁵⁸¹. La défaillance politique des régimes militaires et les contorsions que ces régimes faisaient subir les processus électoraux pour se maintenir au pouvoir contribuaient ainsi à éloigner les perspectives d'alternance. Ces situations justifiaient amplement le recours permanent aux coups de force pour s'assurer la permanence au pouvoir.

⁵⁸¹ La valse des coups d'Etat voit se succéder des leaders à la tête du pays mais qui connaissent presque tous des durées éphémères au pouvoir : Christophe SOGLO (28 Octobre 1963 - 24 janvier 1964), Sourou Migan APITHY (25 janvier 1964-26 Novembre 1965), Tahirou COUGACOU (27 Novembre 1965-21 décembre 1967), Alphonse ALLEY (21 décembre 1967-16 juillet 1968) Emile Derlin ZINSOU (17 juillet 1968- 9 décembre 1969) , Maurice KOUANDETE (10 décembre 1969-12 décembre 1969) et Paul Emile de SOUZA (13 décembre 1969-6 mai 1970) au pouvoir

On comprend dès lors le propos selon lequel « *il est plus facile à l'armée d'entrer que de sortir de la politique* »⁵⁸²

En 1970, un Conseil présidentiel constitué de trois membres qui ne sont que les anciens présidents Hubert MAGA, Sourou Migan APITHY et Justin AHOMADEGBE prend le pouvoir suspend la Constitution et institue une présidence tournante. Mais cette rotation n'ira pas à son terme puisqu'après le mandat des deux ans de Hubert MAGA à la tête du Dahomey, l'armée sous la conduite du capitaine Mathieu KERKOU reprend le pouvoir en destituant le Conseil présidentiel.

Au regard de l'histoire politique du pays pendant ces années 1960, il ressort que les partis politiques sont marqués par une certaine instabilité avec des alliances éphémères et des scissions. Le constitutionnalisme ne pouvait trouver place dans un environnement de coups d'Etats militaires cycliques qui ont valu au Benin l'appellation de « *l'enfant malade de l'Afrique* »⁵⁸³. Non seulement cette période a été dominée par la figure politique de « l'armée au pouvoir » après l'éphémère expérience multipartite de la période coloniale mais aussi par la longue nuit constitutionnelle caractérisée par la mise en berne des partis politiques et l'absence d'élections, excepté celle de 1968 organisée par l'armée et aussitôt annulée par elle⁵⁸⁴.

Mais l'histoire retient que l'instabilité politique au Bénin s'explique par le verrouillage du jeu politique. Par calcul et par instinct de conservation du pouvoir, aucun des acteurs politiques de l'époque en particulier les trois grands leaders politiques à s'entendre pour conduire le pays dans l'harmonie. Ce qui a provoqué l'intrusion et la valse des militaires et des civils au pouvoir. Le cas de ces vieux leaders historiques avait du reste fait l'objet d'une disposition spéciale au niveau de la Constitution de décembre 1990. Posée sous forme de question subsidiaire, la mesure prévue à l'article 44 limitant l'âge des futurs candidats à la présidence

⁵⁸² KOUMASSI (K. A), *Réflexions sur la problématique du coup d'Etat en Afrique*, Université de Lomé, Master 2 en droit public fondamental, 2015, p.36.

⁵⁸³ JOHOUN (J.), « Comment les histoires de tentative de coup d'Etat se terminent au Bénin », in <https://www.aubenin.info/comment-les-histoires-de-tentative-de-coup-d-etat-se-terminent-au-benin>

⁵⁸⁴ Nous faisons allusion aux élections présidentielles de mai 1968 dans lesquelles les trois principales figures politiques que sont Hubert MAGA, Sourou Migan APITHY et Justin AHOMADEGBE n'ont pas été autorisées à participer. Cette élection qui a vu la victoire de Basile Adjou MOUMOUNI a connu une abstention record de 74%. Ce qui a conduit les militaires à son annulation.

de la république à quarante ans au moins et à soixante-dix ans au plus, visait à exclure ces derniers dont on estimait avoir favorisé la dérive autoritaire et prétorienne.

Au cours de l'année 1972, lorsque l'armée prend le pouvoir, elle va installer un Gouvernement militaire révolutionnaire (G.M.R.) et engager des réformes fondamentales qui font entrer le pays dans une zone de fortes turbulences. En effet, dès novembre 1974, le gouvernement adopte la doctrine marxiste-léniniste et les principes du socialisme scientifique pour développer le pays. Un an plus tard soit le 30 novembre 1975, le nom du pays « Le Dahomey » est changé et devient « la République populaire du Bénin ». De même, le drapeau vert - jaune - rouge est remplacé par un drapeau vert avec une étoile rouge à cinq branches dans l'angle supérieur gauche et on retient cette date pour la fête nationale.

Le Gouvernement militaire révolutionnaire va se draper d'une chape dictatoriale et se rapprocher des pays socialistes comme l'Union Soviétique, Cuba, la Corée du Nord. Le journal et la Radio d'Etat vont servir de moyens pour la propagande idéologique et révolutionnaire. Mais à la fin des années 1980, le République Populaire du Bénin, connaît une situation économique et financière catastrophique dérivant d'une série de facteurs : la gabegie, la concussion et l'impéritie dans la gestion de l'Etat avec le risque d'une cessation de paiement. Alors que l'Etat menait un train de vie dispendieux sans rapport avec la réalité nationale, rien n'est fait pour assurer l'équilibre entre les dépenses et les recettes. La rue va ainsi se mettre à gronder par des manifestations de protestation.

Cette situation contraint l'Etat béninois à signer en juin 1989, avec la Banque Mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) son premier Programme d'ajustement structurel. Mais l'Etat en banqueroute ne peut déjà plus payer ni les salaires, ni les pensions des retraités, ni les bourses. Tout le secteur public répond à cette crise par des mouvements de grèves illimitée organisés par des étudiants et paralysants le pays tout entier. Dans ce contexte, le président Mathieu KEREKOU sous la pression des bailleurs de fonds et convaincu de la nécessité d'un changement démocratique annonce le 7 décembre 1989 à l'issue d'une réunion exceptionnelle des plus hautes instances politiques, l'abandon du parti unique, le marxisme-léninisme et l'organisation au début de 1990 d'une Conférence nationale des forces vives de la nation qui doit définir les bases fondamentales d'un ordre nouveau.

La conférence se tient du 19 au 28 février 1990 sous la présidence de Monseigneur Isidore de SOUZA, Archevêque de la ville. Produit d'un consensus national, elle reste aux yeux de la majorité des observateurs de cette période, le moment fort du processus de transition béninois. En effet, en une semaine, les quatre cent quatre-vingt-treize (493) délégués de l'opposition et

du pouvoir vont se mettre d'accord pour élaborer les fondements d'un ordre nouveau. Cette conférence suspend d'abord la constitution marxiste-léniniste de 1977 et confie à une commission de juristes le soin de rédiger une nouvelle constitution qui sera soumise à un référendum en décembre 1990. Elle restreint ensuite les pouvoirs du président de la République, Monsieur Mathieu KEREKOU. Celui-ci est maintenu à son poste mais perd la plupart de ses attributions dont le portefeuille de la défense. Les institutions de transition sont mises en place : création d'un poste de premier ministre confié à Nicéphore SOGLO et d'un organe législatif, le Haut Conseil de la République.

Outre cette instabilité chronique, on peut relever que parmi les éléments qui singularisent le système politique béninois, il y a l'impossibilité pour les partis politiques de conquérir le pouvoir d'Etat en tant que partis, sur la base de leur propre programme politique. En effet, et pour reprendre l'expression du Professeur Frédéric Joël AIVO, « *contrairement à la tradition démocratique dans tous les pays du monde, aucun parti politique béninois n'a pu, en tant que tel, accéder au pouvoir suprême ni l'exercer* »⁵⁸⁵. De 1960 à 1990, aucune compétition électorale régulière n'a opposé, de manière classique, les formations politiques entre elles. Dans la même période, aucun parti politique n'a réussi à faire élire de manière régulière, un de ses leaders à la tête de l'Etat.

La désaffection de l'électorat vis-à-vis des partis politiques est telle que depuis 1990 à nos jours, on fait le constat avec le professeur Frédéric Joël AIVO qu'« *aucun des partis politiques qui animent la vie politique au Bénin n'a réussi à placer à la tête de l'Etat, son leader ou un de ses militants* »⁵⁸⁶. Lorsqu'on se réfère aux acteurs politiques qui se sont faits élire la tête du pays, de Nicéphore SOGLO à Patrice TALON en passant par Mathieu KEREKOU et Boni YAYI, leur mandat n'a pas été obtenu avec la machine électorale d'un parti politique mais plutôt fortement soutenu par de nombreux mouvements et formations politiques.

⁵⁸⁵ AIVO (F.J.), « La perception des partis politiques au sein de l'opinion publique », in *Etude sur Le fonctionnement des partis politiques au Bénin, Conférence des 08 et 09 aout 2007 organisée par l'Institut de recherche empirique en économie politique (IREEP), le German institute of global and areas studies (GIGA) et le Friedrich Erbert Stiftung.*

⁵⁸⁶ *Ibid.*

Une des raisons pouvant expliquer ce phénomène est que, contrairement au scrutin législatif qui est exclusivement réservé aux partis politiques, le constituant de 1990 a laissé ouvert à tous les acteurs politiques ou non, étatiques et infra étatiques, l'accès à la fonction présidentielle. L'élection présidentielle n'est donc pas réservée aux partis politiques. A partir du moment où la compétition est ouverte aux autres acteurs, surtout non politiques, les populations, lorsqu'elles sont mécontentes de l'action de certains acteurs politiques, peuvent bien opter pour d'autres. Ce sont ces différents facteurs de blocage, ajoutés aux propres dysfonctionnements des partis, à leur faible capacité programmatique et de structuration, qui déteignent sur l'image et l'action des acteurs politiques de vocation. Ces handicaps sont à la base de la mauvaise perception qu'a l'opinion publique sur les partis et formations politiques. Quelques orientations politiques et réformes institutionnelles peuvent certainement permettre de recentrer, comme partout, la démocratie béninoise sur les partis politiques.

Section II : Les expériences d'alternance authentique au Bénin et au Sénégal

L'histoire politique des Etats africains montre bien que les périodes où la Constitution a été neutralisée ou désactivée sont celles où les perspectives d'alternance se sont aussi évanouies. Cette neutralisation est généralement la conséquence d'un dysfonctionnement du système de gouvernance lié soit à une monopolisation du pouvoir ou à une politisation de l'armée⁵⁸⁷. Les alternances qui se sont réalisées l'ont été seulement après la renaissance du constitutionnalisme en 1990. De formaliste, le constitutionnalisme est passé à l'effectivité comme l'a soutenu Albert BOURGI renforcé par une dynamique d'enracinement d'une culture constitutionnelle qui a permis à l'alternance de se réaliser comme ce fut le cas au Bénin dès les années 1996 et au Sénégal à partir de 2000. Ces alternances démocratiques ont été favorisées par la restauration effective du pluralisme, le nouveau cadre institutionnel impulsé mais aussi par des facteurs historiques endogènes et exogènes⁵⁸⁸. Avant de rappeler

⁵⁸⁷ KOUMASSI (K.A.), *Réflexions sur la problématique du coup d'Etat en Afrique*, Université de Lomé, Mémoire Master 2 en droit public fondamental, 2015, p.84.

⁵⁸⁸ La démocratie pluraliste libère les énergies, réduit considérablement les tensions sociales, consolide l'unité nationale et par suite constitue un puissant levier du développement économique et social. L'absence de démocratie pluraliste paralyse le climat social, politique, économique et social du pays. Depuis les années 1990, la banque mondiale hésite à financer les politiques de développement des pays qui ne sont pas stables car les investissements sont détournés par les autorités en place ou anéantis par des manifestations violentes auxquelles se livrent les populations mécontentes de la mauvaise gestion des affaires publiques. C'est pour dire que la

les défis à relever pour parfaire la démocratie pluraliste en construction (paragraphe II), il importe d'évoquer succinctement les principaux facteurs ayant favorisé l'avènement de l'alternance (paragraphe I).

Paragraphe I : Les principaux facteurs de l'alternance authentique

Au Sénégal, le Président SENGHOR s'était retiré du pouvoir dans les années 1980 sans chercher à changer de constitution. Les présidents Abdou DIOUF et Abdoulaye WADE ont dû également se résoudre au respect du verdict des urnes après que les Sénégalais eurent exprimé leur volonté de changement. Le résultat est que le Sénégal est aujourd'hui un exemple d'ancrage démocratique dont les facteurs explicatifs peuvent être lointains comme immédiats (A). Après un rappel succinct des causes lointaines et immédiates, il sera évoqué le rôle central de la Constitution dans le processus d'alternance (B).

A - Une combinaison de causes lointaines et immédiates

Comme l'ont relevé déjà plusieurs auteurs⁵⁸⁹, l'alternance de 2000 au Sénégal est l'aboutissement d'un long processus de maturation des idées démocratiques dont la résultante est la consolidation des partis politiques et le renforcement de la garantie des droits et libertés. En outre, on peut relever la combinaison de facteurs externes et internes de même que de plusieurs causes aussi bien lointaines qu'immédiates. Il s'agit principalement de l'élaboration d'un code électoral consensuel en 1992, de la réforme de l'institution judiciaire avec la création du Conseil constitutionnel doté de compétences électorales, de la création d'un Haut Conseil de la Radio-télévision, de celle de l'ONEL⁵⁹⁰, etc. Ce processus s'est doublé de causes immédiates comme l'éclatement du Parti socialiste, la bipolarisation des forces politiques sénégalaises, le renforcement du rôle de la société civile et enfin celui des médias dans le suivi et l'accompagnement du processus des élections.

Le Parti socialiste qui a dirigé le Sénégal depuis l'indépendance politique est resté inébranlable jusqu'au jour où des membres influents entrent en dissidence pour protester contre le choix porté sur Ousmane Tanor DIENG par le président de la République Abdou

démocratie pluraliste est le socle de la paix et de la concorde sociale, maillons nécessaires à la chaîne du développement.

⁵⁸⁹ SIDIBE (D.), *Démocratie et alternance politique au Sénégal*, l'Harmattan, 2006, p.13.

⁵⁹⁰ Sur le rôle de ces différentes institutions, voir FALL (A.B.), « La démocratie sénégalaise à l'épreuve de l'alternance », *politéia* n°5, 2004, pp.36-82.

DIOUF pour présider aux destinées du Parti. Ainsi, Djibo Leiti KA et Moustapha NIASSE, deux personnalités de grande envergure au sein du Parti vont prendre prétexte de ce qu'ils ont qualifié de pratiques anti-démocratiques pour quitter le Parti et créer respectivement l'Union pour le Renouveau Démocratique (U.R.D.) et l'Alliance des Forces du Progrès (A.F.P.) au cours de l'année 1999. Devant cette situation, l'opposition va saisir l'occasion pour créer une coalition plus forte dans l'espoir de faire bouger les lignes en allant en rangs serrés à la conquête du pouvoir d'Etat qu'elle convoite depuis vingt-six ans. Dans la situation qui était celle du Sénégal, l'on ne voyait pas en effet comment une alternance démocratique pouvait se réaliser avec l'émiettement des partis politiques d'opposition face à un parti dominant comme l'était le parti socialiste. La seule stratégie porteuse pour les partis de l'opposition était donc celle de l'union. Ainsi, l'opposition sénégalaise, à l'exception de l'U.R.D. de Djibo KA qui a fait défection au second tour des élections présidentielles pour aller soutenir le président sortant Abdou DIOUF, a pu créer les conditions d'une bipolarisation pour faire triompher le changement face au pouvoir en place.

Si ces mutations peuvent être considérées comme étant à l'origine de l'alternance démocratique, elles furent confortées par l'action de la société civile et particulièrement celle des syndicats mais aussi par le refus des chefs religieux de donner des consignes de vote⁵⁹¹. La presse, elle, avait également contribué à la maturation des conditions subjectives en rendant l'information électorale accessible et compréhensible, en favorisant sa diffusion dans les langues nationales pour atteindre toutes les couches sociales. En ce qui concerne l'alternance démocratique de 2012, plusieurs explications peuvent être avancées pour comprendre le succès du candidat Macky SALL et l'échec corrélatif du Président sortant Abdoulaye WADE. Mais l'on retiendra, entre autres, la dérive monarchique du régime et la tentative autoritaire de gestion du pouvoir par Maître WADE. Les dérives autoritaires sont matérialisées, entre autres, par les révisions constitutionnelles. Le Pr Ismaëla Madior FALL précise : « *Après l'alternance de 2000, le pouvoir de révision s'emballe : la Constitution de 2001 a déjà été révisée à 15 reprises ; ce qui représente une moyenne d'une révision tous les cinq mois avec des pics ; à titre illustratif, l'année 2007 a enregistré quatre révisions ; l'année 2008 réalise le record avec sept révisions. Le mouvement général montre plus une*

⁵⁹¹ Les interférences entre la religion et la politique au Sénégal sont assez marquées. Les marabouts ont toujours essayé d'influencer les pouvoirs politiques surtout après l'indépendance en donnant des consignes de vote à leurs fidèles. L'expérience montre que ces consignes sont largement suivies au Sénégal.

tendance à l'instabilité qu'à la stabilité »⁵⁹². L'autoritarisme se manifeste aussi par l'accentuation de la personnalisation du pouvoir et la prééminence du Chef de l'Etat au sein de l'exécutif. Au lieu de s'employer à répondre aux attentes fortes exprimées par les électeurs de 2000, le chef de l'Etat « s'est plutôt illustré par une conception du pouvoir opposée à celle à laquelle s'attendaient les électeurs et une pratique qui contredit un certain nombre de valeurs intrinsèques de la société sénégalaise et reprise à cet effet, dans le texte fondamental »⁵⁹³. La refondation de la démocratie passe aussi par l'élaboration de réponses aux attentes fortes de la société civile sénégalaise, une société civile qui reste vigilante et qui a contraint le président Abdoulaye WADE à abandonner son projet de révision constitutionnelle destiné à permettre d'élire simultanément lors des élections de 2012, un Président et un vice-président sur la base d'un « ticket » qui, pour l'emporter pouvait ne recueillir au 1^{er} tour que 25% des suffrages exprimés.

Ce minimum de voix pour une victoire au 1^{er} tour était parmi les dispositions les plus décriées par les opposants au projet, pour qui il s'agissait d'un stratagème pour faire réélire Me Abdoulaye WADE avec peu de voix pour ensuite céder le fauteuil à son fils. Mais le texte sur le « ticket présidentiel » a provoqué la mobilisation d'une grande ampleur jusque dans le camp du Président de la république, les députés de la majorité ayant refusé de voter ledit texte.

Au nombre de ces facteurs qui ont agi en défaveur du Président sortant lors des élections de 2012, il convient d'ajouter les polémiques nées de sa candidature mais aussi et surtout le regroupement de l'opposition politique derrière la candidature de Macky SALL. Cette candidature a bénéficié de l'appui du *Mouvement du 23 juin*, une organisation de la société civile dont l'engagement a été déterminant dans le changement intervenu en 2012. Mais si ces différents facteurs ont largement contribué à réaliser l'alternance démocratique, la base de la démocratie sénégalaise reste à parfaire⁵⁹⁴.

⁵⁹²FALL (I.M.), « La révision de la constitution au Sénégal », in [http://afrilex.u.bordeaux4.fr/sitesafrilex/IMG/pdf/la révision de la constitution au Senegal.pdf](http://afrilex.u.bordeaux4.fr/sitesafrilex/IMG/pdf/la_r%C3%A9vision_de_la_constitution_au_Senegal.pdf).

⁵⁹³ FALL (A.B.), « La démocratie sénégalaise à l'épreuve de l'alternance », in *Revue électronique Afrilex* N°5, p.24.

⁵⁹⁴ Le professeur Demba SY rappelle que l'un des défis urgents à relever au Sénégal est la lutte contre l'instabilité institutionnelle qui reste récurrente. Cette instabilité s'explique en grande partie par l'absence de consensus sur les institutions et sur le régime politique. Après chaque alternance en effet, l'équipe gagnante

S'agissant du Bénin, son histoire politico-institutionnelle depuis les années 1990 est marquée par des alternances régulières qui ont contribué à installer le pays dans une dynamique de stabilité. Mais on peut se demander quels ont été les principaux ressorts de cette dynamique politique et institutionnelle béninoise qui fait d'elle le modèle de la démocratie africaine⁵⁹⁵. En revisitant les trois temps forts de l'histoire politique de ce pays, on peut retenir que chaque phase a contribué à déterminer les choix opérés par les Béninois : l'option pour la souveraineté de la conférence nationale des forces vives, la décision de mettre définitivement fin à l'« *ethnisation* » du régime politique par les trois grands leaders traditionnels qui furent les anciens présidents Hubert MAGA, Sourou Migan APITHY et Justin AHOMADEGBE⁵⁹⁶, et enfin l'option forte d'inscrire le pays dans une dynamique de renouveau politique, économique et sociale.

Les résultats de la Conférence nationale des forces vives tenue du 19 au 28 février 1990 ont contribué à faire du Bénin d'aujourd'hui un modèle démocratique en Afrique. En inaugurant ce modèle original de cadre de concertation à caractère souverain, le Bénin va en même temps tracer la voie de l'alternance en réussissant les changements de majorités à chacune des élections présidentielles. Ainsi, dès 1991, les premières élections démocratiques vont consacrer la victoire de Nicéphore SOGLO, avec 67,73 % des suffrages exprimés, sur son rival politique Mathieu KEREKOU qui avait recueilli 32,27 % des suffrages exprimés. Le président sortant avait donc accepté d'abandonner le pouvoir qu'il avait exercé sans partage depuis le coup d'État de 1972, avant de remporter les élections suivantes de 1996.

Lors du premier tour de la troisième élection présidentielle de 2001, les résultats avaient donné raison à Mathieu KEREKOU avec 47,06 % des voix contre 28,94 % à Nicéphore

apporte des réformes constitutionnelles et institutionnelles pour marquer une rupture avec l'ancien régime. Ce qui n'est pas conforme à l'éthique de l'alternance qui requiert un consensus politique entre l'opposition et la majorité et au-delà, de tout le peuple sur les fondements du régime et de la société (cf. SY (D.), « Alternances politiques, changements et enjeux constitutionnels au Sénégal », in *Alternances politiques en Afrique : défis démocratiques et enjeux constitutionnels, Actes du colloque international de la SBDC*, éd. Rônier-Tikanson, pp. 55-69.

⁵⁹⁵ AIVO (F.J.) (ss.dir.), *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?*, Mélanges Ahanhanzo GLELE, Paris, l'Harmattan, 2014, pp.735-757

⁵⁹⁶ Ces anciens présidents Hubert MAGA, Sourou Migan APITHY et Justin AHOMADEGBE avaient institué le Conseil présidentiel qui consacrait une présidence tournante au sommet de l'Etat.

SOGLO, son rival victorieux de 1991. Le second tour de cette élection qui devrait opposer les deux premiers candidats de ce premier tour a été brouillé : devant le refus de la Cour constitutionnelle d'invalider sa demande d'annulation des résultats du premier tour qui aurait, selon lui, été marqué par de nombreuses irrégularités, Nicéphore SOGLO retire sa candidature. De même, le candidat Adrien HOUNGBEDJI, président du Parti du Renouveau Démocratique (PRD, opposition à l'époque), arrivé en troisième position avec 13,47 % des voix, lui donne raison et se retire lui aussi, refusant de cautionner ce qu'il appelle une mascarade électorale.

Le président sortant, Mathieu KEREKOU fut réélu sans surprise le 18 mars 2001, avec 84 % des voix pour un autre mandat de cinq ans qui s'est achevé en mars 2006. Dans la foulée et comme pour confirmer leur crédo l'alternance amorcée, les béninois élisent le 6 avril 2006, un nouveau président de la République du Bénin, le docteur Yayi BONI âgé de 54 ans⁵⁹⁷. Quatre priorités vont constituer le socle du programme de ce nouveau président qui prône une « *République coopérative et solidaire* » : les ressources humaines, une gouvernance concertée, le développement de l'esprit d'entreprise et la construction de nouvelles infrastructures.

La Conférence nationale des forces vives a adopté et fixé dans le marbre de la Constitution tous les éléments qui entrent en ligne de compte dans le fonctionnement d'une société démocratique : un mandat présidentiel renouvelable une fois, le multipartisme intégral, la liberté d'expression, la séparation des pouvoirs. A côté de ces principes, il y a des éléments d'ordre institutionnel qui y ont puissamment contribué : une Cour constitutionnelle qui a joué un rôle éminent, qui s'est montrée extrêmement indépendante et déterminée pour la réalisation de l'alternance démocratique, la création d'une commission électorale nationale autonome (CENA) en 1994 qui s'est montrée efficace dans la conduite des processus électoraux, la création de la Haute Autorité de l'Audio-visuel et de la Communication (HAAC) qui régule et encadre avec efficacité l'activité des médias aussi bien publics que privés en période de campagne électorale.

⁵⁹⁷ Le nouveau président de la République Bony YAYI qui est élu à l'issue du deuxième tour de scrutin le 5 mars 2006 avec 74,51% de suffrages exprimés contre 25,49% pour Me Adrien HOUNGBEDJI, était un ancien président de la Banque ouest-africaine de développement (BOAD).

A cela, il faut ajouter des éléments d'ordre factuel qui ont contribué à installer durablement le Bénin dans la vague honorable de l'alternance démocratique : une société civile dont le rôle de veille se révèle chaque jour indispensable à la démocratie ; une capacité de regroupement des partis politiques (à chaque élection présidentielle, la grande majorité de la classe politique béninoise se retrouve derrière un candidat). Cela a par exemple été à l'origine de l'échec du président Nicéphore SOGLO candidat à sa propre succession en 1996. Enfin, l'attitude de l'armée béninoise. Ainsi que l'a rappelé Albert TEVOEDJRE, dans le rapport général de la Conférence nationale lors de la clôture « *...les responsables de nos structures militaires viennent de prendre une décision qui fera d'eux dans le tiers-monde les annonciateurs d'une aube nouvelle. En décidant librement de se retirer de la gestion des affaires publiques, en faisant le choix d'une vie démocratique, notre armée vient de donner une leçon qui retentira loin, très loin, sur tout le continent* ». Ces éléments ont, à n'en pas douter, été de nature à favoriser et à faciliter l'alternance démocratique au pouvoir. On peut soutenir avec force que c'est le mode de transition utilisé notamment l'approche par le bas qui a sans doute favorisé la formation du « *patriotisme constitutionnel* »⁵⁹⁸ qui se constate au Bénin et qui se caractérise par l'existence de mécanismes citoyens de protection contre les révisions opportunistes de la norme constitutionnelle.

Mais avec le processus constituant inclusif qu'a connu le Bénin et qui a abouti à la routinisation du processus électoral facteur de stabilité, faut-il croire que celui-ci est désormais à l'abri des dérives présidentielistes et autres formes de confiscation du pouvoir ? il faut croire que non, car comme le souligne Albert BOURGI, (*...une succession d'alternances politiques démocratiques au sommet de l'Etat côtoie le pire c'est-à-dire les remises en cause de certains acquis démocratiques sous la forme de dérives présidentielistes et d'une pérennisation au pouvoir*)⁵⁹⁹.

B- La culture constitutionnelle, principale condition de réalisation de l'alternance authentique

La Constitution reste l'acte de fondation et de refondation de l'Etat. Il contribue à assurer non seulement la limitation du pouvoir mais aussi à garantir la stabilité et la permanence de l'Etat.

⁵⁹⁸Voir LOADA (A.), WHEATLEY (J.), *Transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest : Processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques*, Paris, Editions Harmattan, 2015.

⁵⁹⁹ Albert BOURGI cité par KOUMASSI (K.A.), *Réflexion sur la problématique du coup d'Etat en Afrique*, Université de Lomé, Master 2 en droit public fondamental, 2015, p.113

Les pays qui ont vu l'alternance se réaliser sont ceux où les progrès du constitutionnalisme sont bien réels. Ces évolutions sont constatées au niveau des réformes en matière de contrôle de constitutionnalité des lois. Il n'y a pas si longtemps, les juges constitutionnels s'illustraient par des décisions difficilement défendables en droit⁶⁰⁰. Aujourd'hui, la jurisprudence constitutionnelle en Afrique s'honore par des décisions qui contribuent à renforcer l'esprit constitutionnel. Le principe selon lequel le respect de la Constitution s'applique à la loi votée, a, dans son interprétation connu une évolution en Afrique. Cette évolution tend à intégrer la loi de révision constitutionnelle comme une loi votée qui doit par conséquent respecter la constitution⁶⁰¹. D'où l'obligation pour le juge constitutionnel de la contrôler. L'extension des compétences du juge constitutionnel à toutes les lois votées est une exigence du constitutionnalisme et s'explique mieux dans le cas africain car cette extension est susceptible de renforcer la démocratie compromise par le retour de la personnalisation du pouvoir⁶⁰².

Là où l'alternance démocratique s'est installée, c'est qu'une intime relation a pu s'établir entre la constitution et les mécanismes institutionnels censés produire cette alternance. Dans les pays ayant connu l'alternance, la constitution a réellement servi de garantie pour son avènement et les mécanismes et principes du constitutionnalisme ont fonctionné sans entrave. A titre d'exemple, l'application de la limitation constitutionnelle du mandat en tant que remède contre le « *continuisme* », a permis en Afrique l'organisation d'élections compétitives. Les candidats sortant disposant de plus de moyens et de visibilité, leur exclusion de la course a permis de donner à la compétition son caractère véritablement démocratique, favorisant ainsi l'alternance comme ce fut le cas des élections présidentielles sénégalaises du 24 février 2019 et celles béninoises de 2016.

⁶⁰⁰ Cf. l'arrêt de la Cour constitutionnelle du Burundi du 4 mai 2015 qui, dans son interprétation des articles 96 et 302, a considéré que « *le président de la république peut renouveler le mandat auquel il a été élu au suffrage universel direct sans violer la Constitution* » (CC, 4 mai 2015, RCCB, 303). On peut rappeler également que l'application de la clause limitative du mandat présidentiel a été différée respectivement au Burkina Faso en 2005 et au Sénégal en 2012. Dans les deux cas, la décision du juge constitutionnel avait été vivement critiquée.

⁶⁰¹ La Cour constitutionnelle allemande établit une distinction entre un acte constituant et un acte de révision. L'acte constituant est celui qui établit une nouvelle constitution et qui échappe au contrôle juridictionnel. L'acte de révision est celui qui est limité par le noyau dur de la constitution elle-même. Cet acte est par conséquent susceptible d'être l'objet d'un contrôle de constitutionnalité.

⁶⁰² Voir sur ce point BOLLE (S.), « Les révisions dangereuses : sur l'insécurité constitutionnelle en Afrique », in *Constitution et risques* (sous dir. Placide MABAKA, coll. Droit, société et risque, l'Harmattan, 2010).

C'est donc le respect de la Constitution qui permet de réaliser l'alternance. Les dispositions constitutionnelles peuvent constituer des éléments indispensables de l'alternance. Par contre le gel de certaines dispositions constitutionnelles à travers la fraude, les manipulations ou autres interprétations douteuses ne favorisent nullement l'avènement de régimes de démocratie constitutionnelle tels que les Etats africains se sont fait le pari de bâtir. Dans un article qu'il a consacré à l'analyse des « *bizarries constitutionnelles comme moyens de refus de l'alternance démocratique en Afrique* »⁶⁰³, Sévérin ANDZOKA s'est demandé comment justement éradiquer les « *bricolages* » constitutionnels en Afrique pour favoriser l'alternance ? Comment faire pour obliger les chefs Etats à tenir parole, à respecter la constitution à la fin de leur mandat et ainsi permettre à la démocratie de prendre véritablement corps dans tous les Etats ? Avant de rechercher des solutions novatrices, il semble qu'il faille d'abord consolider les démocraties en construction.

Paragraphe II : Les défis et enjeux actuels de l'alternance démocratique au Bénin et au Sénégal

La démocratie est en marche au Sénégal et au Benin et cela depuis plus d'une vingtaine d'années. Des progrès considérables ont été réalisés. L'élection comme mode exclusif d'accession et de conquête du pouvoir a été consacrée. Cependant, malgré la longue expérience de multipartisme et les fortes traditions électorales de ces pays, le constat est que la page de l'autoritarisme n'est pas encore définitivement tournée. Confronté en effet aux rigueurs de la gestion du pouvoir, les dirigeants issus de l'alternance démocratique font face à des défis liés aux menaces d'instabilité et aux faibles résultats en matière de gouvernance politique et socio-économique. Ainsi au Sénégal persiste une instabilité institutionnelle récurrente (I), au Bénin, ce sont les risques de dérives autoritaires qui semblent constituer des sources de vives préoccupations (II)

I- La valse des institutions politiques au Sénégal

⁶⁰³ Voir ANDZOKA (S.), « Les bizarries constitutionnelles comme moyens de refus de l'alternance démocratique en Afrique », in *Alternances politiques en Afrique : défis démocratiques et enjeux constitutionnels*, Actes du colloque international de la SBDC, éditions Rônier-Tikanson, Ouagadougou, mars 2016, pp.315 à 342.

Bien qu'un pays comme le Sénégal ait connu un processus démocratique sans crise majeure, il faut tout de même souligner qu'avant l'alternance, ses chefs d'Etat à l'instar des autres dirigeants africains, s'étaient taillé des constitutions sur mesure. Dans ce cadre, un auteur dira que : « *Les constitutions adoptées après l'accession à la souveraineté des Etats africains ne prévoyaient pas de limite au nombre de mandats présidentiels. Avec le concours du parti unique, il était alors facile au chef de l'Etat sortant de se faire réélire indéfiniment, le plus souvent sinon exclusivement comme candidat unique. La présidence à vie est de ce fait devenue la règle en Afrique, à tout le moins la longévité au pouvoir a défié toute logique démocratique* »⁶⁰⁴.

Sous la présidence de Maître Abdoulaye WADE, le Sénégal n'a pas échappé à ce présidentielisme. L'exercice de la fonction présidentielle par ce dernier a donné lieu à des dérives autoritaires rappelées plus haut dans un excellent article du professeur Alioune Badara FALL⁶⁰⁵. En effet, une série de pratiques ont contribué à dévoyer l'alternance : la personnalisation du pouvoir, la transhumance politique et la récurrence du phénomène des révisions constitutionnelles, etc. A titre d'exemple, sous les deux mandats du Président WADE (2000-2007 et 2007-2012), une quinzaine de révisions a été enregistrée. Mais la plupart des révisions constitutionnelles trouvent leur fondement dans une logique de conservation du pouvoir et non de consolidation démocratique. Ainsi, l'on peut citer la décision de prorogation du mandat des députés en 2006 et le report consécutif de la tenue des élections législatives sous prétexte d'utiliser les ressources pour faire face à des crises alimentaires⁶⁰⁶.

Une autre révision de la Constitution promue par le président Abdoulaye WADE est celle d'octobre 2008 pour rallonger le mandat présidentiel de cinq à sept ans. Lors de cette révision, l'obligation constitutionnelle de passer par la voie référendaire pour la révision de la clause

⁶⁰⁴ WANDJIK (J.K.), in *Revue Juridique et Politique des Etats francophones* 61 année n° 3 juillet- Septembre 2007, p.276.

⁶⁰⁵ FALL (A.B.), « La démocratie sénégalaise à l'épreuve de l'alternance », *op.cit.*

⁶⁰⁶ Pour plus de précision, l'on peut se référer à la Loi constitutionnelle n° 2006-11 du 20 janvier 2006 prorogeant le mandat des députés élus à l'issue des élections du 29 avril 2001 et à la Loi constitutionnelle n° 2007-21 du 19 février 2007 modifiant la loi n° 2006-11 du 20 janvier 2006 prorogeant le mandat des députés élus à l'issue des élections du 29 avril 2001.

limitative des mandats présidentiels a été occultée par le fait du prince⁶⁰⁷. Dans sa mouture initiale, l'article 27 de la Constitution de 2001 indique que la « *La durée du mandat du Président de la République est de cinq ans. Le mandat est renouvelable une seule fois. Cette disposition ne peut être révisée que par une loi référendaire* ». Mais au prix d'une interprétation controversée, la majorité parlementaire acquise au Chef de l'Etat a scindé l'article en deux phrases « *autonomes*», pour arriver à réviser la durée du mandat du Chef de l'État par voie parlementaire.

Sur le point relevant de la personnalisation du pouvoir, le cas du Sénégal est caractéristique du phénomène tel qu'il est décrit par la plupart des auteurs qui ont analysé le fonctionnement des institutions en Afrique⁶⁰⁸. Pour appréhender conséquemment le phénomène de la personnalisation, il faut souvent aller au-delà du droit positif. Car c'est la suprématie constitutionnelle, quasi-bonapartiste du chef de l'Etat en Afrique francophone qui fait dire à Gérard CONAC⁶⁰⁹ que le chef de l'Etat plus que le chef de l'exécutif est le pouvoir lui-même ou se confond avec lui. Selon ces auteurs, les racines d'un tel phénomène sont à rechercher dans le lien qui s'établit entre la posture du chef de l'Etat dans les régimes politiques et la pratique politique en vigueur au sein des chefferies traditionnelles.

Ces dérives présidentielistes nous semblent donc être l'une des faiblesses du constitutionnalisme dans les pays africains. Alors que dans son déploiement, l'Etat de droit tend à imposer le règne impersonnel des normes juridiques, le constitutionnalisme africain pervertit cette logique par l'incroyable personnalisation du pouvoir dont la conséquence est que la Constitution devient avant tout « *la Constitution du chef de l'Etat* » pour reprendre les termes du professeur Gérard CONAC. Analysant le phénomène de personnalisation

⁶⁰⁷ En effet, aux termes de l'article 27 de la Constitution du 22 janvier 2001, aussi bien la modification de la règle du quinquennat que celle de la clause limitative du nombre de mandats présidentiels requièrent la consultation du peuple sénégalais seul habilité à en décider par le biais d'un référendum.

⁶⁰⁸ A titre d'exemple, on citera les professeurs Jean GICQUEL et Jean Eric GICQUEL pour qui le Président en Afrique reste la clé de voute de tout l'édifice constitutionnel. Selon ces auteurs, il « *assure la direction effective de l'exécutif en même temps qu'il concentre entre ses mains l'essentiel du pouvoir. Il détermine la politique de la nation, nomme aux emplois civils et militaires, nomme et révoque les ministres ad nutum. Le chef de l'attelage gouvernemental est presque partout un Premier Ministre administratif. Quant aux ministres, juxtaposés les uns par rapport aux autres, cultivant l'humilité, ils gèrent leur département ministériel respectif un peu à la manière des chefs de service, sans participer à la détermination de la politique nationale, apanage du chef de l'Etat* ».

⁶⁰⁹ CONAC (G.), « Portrait du chef de l'Etat », in *Revue Pouvoirs*, n°25, 1983, p.121.

rapporté au constitutionnalisme, cet auteur écrit : « *Le constitutionnalisme africain n'a pas échappé à la personnalisation du pouvoir. Le sort des constitutions est souvent lié à celui du Chef de l'Etat. Si ce dernier est éliminé, la constitution, sa constitution, est elle-même condamnée à disparaître* »⁶¹⁰. L'histoire de plusieurs pays a montré que leur stabilité constitutionnelle n'était effectivement qu'apparente. Ce n'était pas la Constitution qui était stable, c'était plutôt le Chef de l'Etat. Dans l'étude qu'ils ont consacrée à la place du chef de l'Etat dans les régimes constitutionnels d'Afrique francophone, André CABANIS et Michel Louis MARTIN ont, dans la même dynamique, montré l'influence que les titulaires de la fonction présidentielle impriment sur les régimes par leur volonté de se perpétuer aux commandes de l'Etat et de disposer des prérogatives leur permettant de jouer toujours les premiers rôles⁶¹¹.

Comme on le voit, l'ineffectivité constitutionnelle qu'on constate souvent en Afrique dans les régimes ayant ou pas connu l'alternance ne dérive pas d'un quelconque emprunt de modèles exogènes comme tentent de le faire croire certains analystes⁶¹², mais procède du refus conscient des dirigeants africains de se soumettre au cadre contraignant du droit. En réalité, il ne suffit pas d'adopter formellement une constitution pour soumettre

⁶¹⁰ *Ibid.*

⁶¹¹ CABANIS (A.) et MICHEL (M-L.), « Un espace d'isomorphisme constitutionnel : l'Afrique francophone », in *La constitution et les valeurs : mélanges en l'honneur de Dimitri Georges LAVROFF*, Dalloz, Paris, 2005, p. 344-358. Au Sénégal par exemple, l'un des éléments caractéristiques de la personnalisation et de l'autoritarisme sous la présidence WADE est le fait pour le Président de la République d'être à la fois Chef de l'Etat et Chef de parti⁶¹¹. Dans ces conditions, le contrôle parlementaire qui est une des attributions de l'Assemblée ne peut plus être exercé que par l'opposition et/ou la société civile à travers des mécanismes qui leur sont propres. Et comme l'opposition politique est généralement faible ou affaiblie, c'est finalement à la société civile c'est-à-dire à des institutions non étatiques de contre-pouvoir que revient l'action de contrôle du pouvoir politique. Le Professeur Alioune Badara FALL considère que la prééminence excessive du Chef de l'Etat au sein de l'exécutif de même que les multiples atteintes portées aux principes démocratiques ont contribué à accentuer l'hypertrophie de la fonction présidentielle. Sur des aspects importants de la vie politique sénégalaise, relève-t-il, « *les prises de position du Chef de l'Etat apparaissent comme des manifestations d'un exercice personnalisé, une conception présidentielle de la fonction, contraires aux implications politiques particulièrement sur le plan démocratique que son élection à la tête de l'Etat supposait devoir traduire dans la pratique* » (cf. FALL (A. B.), « La démocratie sénégalaise à l'épreuve de l'alternance », in www.afrilex.u-bordeaux.4.fr, n°5, juin 2006.

⁶¹² MILHAT (C), « Le constitutionnalisme en Afrique francophone, variations hétérodoxe sur un requiem », *op.cit.*

véritablement le pouvoir au droit. Encore faut-il que le contenu et la pratique constitutionnelle répondent manifestement à cette préoccupation. Le constitutionnalisme ne prend son sens que par rapport aux objectifs qu'il poursuit, à savoir la limitation des pouvoirs dans l'Etat, le respect de l'Etat de droit, la protection des droits et libertés des individus et le respect de leurs choix. Il en va de même pour l'alternance démocratique appréhendée comme un principe suivant lequel l'opposition politique au bout d'un certain temps, accède légalement au pouvoir soit grâce à la force de son programme politique ou à cause de l'usure du pouvoir qui affecte tout gouvernement en place⁶¹³. L'alternance démocratique implique de ce point de vue qu'un parti politique ou un homme, ne puisse se maintenir indéfiniment au pouvoir.

La démocratie suppose aussi que soient réunies les conditions rendant possible l'alternance c'est-à-dire l'existence de mécanismes de dévolution du pouvoir tels que des élections concurrentielles, libres, transparentes et honnêtes et qui se déroulent périodiquement au suffrage universel le tout accompagné de l'existence d'une opposition politique forte et crédible. Mais lorsqu'on observe la scène politique africaine, le moins que l'on puisse dire est que le renouvellement des classes dirigeantes continue d'être entravé entre autres par l'hypertrophie du pouvoir présidentiel. Englué dans la gangue néo-patrimoniale⁶¹⁴ qui conduit à une absence de distinction des domaines public et privé dans le fonctionnement de l'Etat, le présidentielisme que charrient les constitutions du

⁶¹³ WANDJI (K. J. F.), « Les zones d'ombre du constitutionnalisme en Afrique », *Politeia*, n°12, www.revue-politeia.com;

⁶¹⁴ Le néo-patrimonialisme qui serait aujourd'hui caractéristique de l'Etat africain n'est qu'une conséquence du présidentielisme qui fait du Président le centre de l'Etat. Jean François MEDARD définit cette notion de néo-patrimonialisme en s'inspirant de Max WEBER qui utilisait la notion de patrimonialisme pour caractériser le pouvoir dans les royaumes mérovingiens avant l'apparition de la féodalité en Europe. Selon l'auteur « *C'est l'absence de distinction entre domaine privé et domaine public qui est au cœur de la notion de patrimonialisme : le domaine royal est la propriété royale, le trésor public et le trésor privé du roi sont confondus* ». En d'autres termes, l'espace public fait partie du patrimoine personnel du roi. S'il est inadéquat d'appliquer ce concept de patrimonialisme qui valait pour des pouvoirs traditionnels, la notion de néo-patrimonialisme permet de caractériser le pouvoir moderne africain. Jean-François MEDARD opère la distinction entre les deux notions en ces termes : « *Dans le cas du patrimonialisme, le secteur public naît du secteur privé, les fonctions administratives trouvent leur origine dans les fonctions domestiques. Dans le cas du néo-patrimonialisme, le secteur public existe indépendamment du secteur privé, mais il se trouve quasiment privatisé en ce sens qu'il est géré comme un domaine privé* ».

renouveau démocratique porte atteinte aux principes de la limitation des mandats qu'à ceux de la séparation des pouvoirs.

II- Les défis liés aux risques de dérives autoritaires au Bénin

Avant d'aborder la problématique de la réforme constitutionnelle nouvellement opérée au Bénin, il importe de rappeler succinctement que ce pays évolue sous un régime présidentiel fondé sur une stricte séparation des pouvoirs. Mais dans ce type de régime, comme le relève Michel Louis MARTIN et André CABANIS, « *le personnage clé est le président de la république, élu au suffrage universel direct (article 42 de la Constitution) au scrutin uninominal majoritaire à deux tours (article 43 de la Constitution). Par ailleurs, le Président de la République préside le Conseil des ministres (article 55 al.2 de la Constitution) dispose de l'initiative des lois concurremment avec l'assemblée nationale et assure leur promulgation (article 57 alinéa1 de la Constitution)* »⁶¹⁵. Le président de la République dispose aussi de pouvoirs supra-législatifs. En effet, il peut soumettre certaines questions au référendum (article 58 de la Constitution du 11 décembre 1990), dispose du droit de grâce (article 60), accrédite les ambassadeurs (article 61), est le chef suprême des armées (article 62). Il existe même un article 68 qui rappelle l'article 16 de la Constitution française, permettant au Chef de l'Etat de prendre des mesures exceptionnelles exigées par les circonstances lorsque les institutions de la république sont menacées. Voici un ensemble de dispositions qui donnent une prééminence au président de la république.

Au Bénin, on peut déceler des signes de dérives autoritaires dès la présidence de Nicéphore SOGLO et dans la gestion du pouvoir. A ce sujet, Richard BANEGAS indique, parlant du Président SOGLO, que « *les dérives progressives de son régime constituent l'envers du décor d'un pays modèle* »⁶¹⁶. Cet auteur note en outre que de 1990 à 1996, la gestion de l'Etat fut une affaire de famille au Bénin, au point que l'on peut, en forçant les traits, avancer que le nouvel espace public s'est en partie configuré sur le mode de la privatisation⁶¹⁷.

⁶¹⁵MARTIN (M.L.) et CABANIS (A.), « Le modèle du Bénin : un présidentielisme à l'Africaine », in *Constitution et régime politique au Burkina Faso, Edition Presses universitaires de Perpignan, Centre d'étude et de recherche juridique sur l'Afrique francophone*, p.51.

⁶¹⁶ BANEGAS (R.), *La démocratie à pas de caméléon, transition et consolidation démocratique au Bénin*, Thèse de doctorat de Science Politique, Paris, IEP, 1997, pp.312-321.

⁶¹⁷ *Ibid.* p 314.

L'autoritarisme du président de la république s'est manifesté surtout par son refus de mettre en place les autres institutions nécessaires au fonctionnement du nouveau régime. Jusqu'en 1996, le pouvoir n'a rien fait pour hâter la mise en place de certains contre-pouvoirs comme la Haute Cour de Justice compétente pour juger les hautes personnalités ou encore la libéralisation de l'espace audiovisuel. Même la Cour constitutionnelle n'a été installée qu'en 1993, ce qui traduit les réticences du pouvoir à jouer le franc jeu démocratique, entraînant la démission de Mgr De SOUZA de la présidence du Haut Conseil pour la Réconciliation (H.C.R.). Comme le relève El Hadji Omar DIOP, « *ce raidissement du régime du président SOGLO s'est manifesté par des tentatives de mise au pas de la presse, un harcèlement de l'opposition, de la commission électorale et même de la Cour Suprême* »⁶¹⁸.

Dans une période récente, le Bénin a connu de semblables dérives autoritaires sous la présidence de Boni YAYI. En effet, à partir de l'année 2012, le Bénin longtemps considéré comme un modèle de réussite démocratique va connaître une phase de turbulence politique. Outre ses rapports difficiles avec les contre-pouvoirs qui tentent de résister à sa volonté de caporalisation, le président Boni YAYI était soupçonné de vouloir modifier la constitution pour briguer un troisième mandat ; ce qui a contribué à alourdir le climat politique et à créer des tensions dans le pays. Selon Richard BANEGAS, depuis l'annonce en juin 2013 du projet de révision constitutionnelle, « *la contestation grandit dans le pays, avec le développement d'un mouvement de protestation civique, politique et syndicale, relayé par l'Église Catholique qui, pour la première fois depuis la Conférence nationale, est sortie de son silence pour dénoncer les dérives du pouvoir* »⁶¹⁹.

Lorsqu'on regarde du côté du pouvoir législatif, la collaboration qui doit s'établir entre l'exécutif et le législatif se mue en étouffement de ce dernier pour employer l'expression de Gilles BADET. Dans l'analyse que ce chercheur fait de la collaboration des deux pouvoirs, il ressort que dans le cadre de la confection des lois, il y a « *un partage léonais au profit du*

⁶¹⁸ DIOP (E.H.O.), *Les partis politiques dans le processus de transition démocratique des Etats d'Afrique noire francophone : essai d'analyse comparative à partir des exemples du Bénin, du Cameroun, du Gabon, de la Guinée, du Mali et du Sénégal*, Thèse, Université de Bordeaux IV, 2005, p.459.

⁶¹⁹ BANEGAS (R.), « L'autoritarisme à pas de caméléon ? Les dérives de la révolution passive démocratique au Bénin », consulté sur <https://www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-2014-1-page-99-htm>

pouvoir exécutif »⁶²⁰. Aux termes de l'article 57 en effet, le président de la république, dans l'exercice de ses compétences législatives, peut demander une deuxième lecture de la loi (article 58 al.4). Le président de la république constitue également une autorité constituante dérivée dans la mesure où il peut proposer une révision de la Constitution (article 154).

On peut cependant faire remarquer que la Constitution béninoise a prévu des mécanismes originaux pour prévenir des risques de personnalisation du pouvoir. Ces mécanismes se trouvent par exemple dans les modalités de choix du Chef de l'Etat mais aussi dans les procédures susceptibles de mettre fin à son mandat en cas de tentation autocratique. L'article 64 de la Constitution stipule que « *Tout membre des Forces Armées ou de Sécurité Publique qui désire être candidat aux fonctions de Président de la République doit au préalable donner sa démission des Forces Armées ou de Sécurité Publique* ». En outre, le Président ne peut exercer aucun autre emploi civil ou militaire (article 51). Les articles 73 à 78 quant à eux prévoient les cas où il peut être mis fin aux fonctions du Président élu notamment la haute trahison, l'outrage à l'assemblée nationale, l'atteinte à l'honneur et à la probité. Certes, il s'agit des dispositions dont la mise en œuvre requiert des procédures dont le déclenchement peut être souvent long et complexe. Mais on ne saurait négliger la valeur pédagogique qu'elles contiennent et qui peut freiner le président lorsque quelque velléité autoritaire venait à se manifester.

En outre, l'activisme de la Cour constitutionnelle semble constituer un excellent moyen de prévention contre les velléités autoritaires de l'exécutif. De toutes les institutions de l'Etat béninois, les observateurs sont unanimes sur le fait que la Cour constitutionnelle est celle qui détient le plus grand pouvoir. En effet, comme l'indique Stéphane BOLLE, « *la Cour constitutionnelle du Bénin s'est affirmée, non pas seulement comme un censeur des lois constitutionnelles, mais aussi comme un co-législateur expert et même un constituant négatif* »⁶²¹. On peut remarquer qu'à travers sa gigantesque œuvre jurisprudentielle, la Cour Constitutionnelle du Bénin s'est autorisée à corriger non seulement l'œuvre du législateur ordinaire mais aussi à remettre en cause celle du législateur constituant. Cependant, faut-il en

⁶²⁰ BADET (G.), « Pouvoir exécutif, pouvoir législatif et pouvoir judiciaire : entre séparation, distanciation et collaboration » in *Rapport de la conférence sociale mensuelle de l'Institut des artisans de justice et de paix* (IAJP), Cotonou, Bénin, février, 2016.

⁶²¹ BOLLE (S.), « L'Etat de droit et de démocratie pluraliste au Bénin », in <http://www.la-constitution-en-afrique.org/12-categorie-10195442.html>.

conclure que le système béninois est infaillible et que le risque de présidentialisation tant redouté est écarté ?

On ne peut que répondre par la négative lorsque l'on se reporte à la nouvelle gouvernance qui est mise en œuvre par le Président de la République Patrice TALON depuis le 06 avril 2016 date de son élection à la magistrature suprême.

Lors de la campagne présidentielle, le Président Patrice TALON, s'était engagé, en cas d'élection, à opérer des réformes politiques et institutionnelles pour faire du Bénin, un Etat de droit moderne et respectueux des principes de la démocratie et dont les institutions ainsi que l'administration publique sont résolument au service du citoyen et de son bien-être. Au nombre de ces réformes annoncées figure la révision constitutionnelle pour faire passer le mandat présidentiel d'un quinquennat renouvelable une fois à un mandat unique. Il s'agissait d'une innovation que l'article 42 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 ne permettait cependant pas.

Les arguments pour défendre le mandat unique, certes, ne manquent pas. Ainsi, l'on considère le mandat unique comme un principe qui est dans l'air du temps, en France en particulier où la question a fait l'objet de plusieurs rapports en 2015 et 2016 à l'assemblée nationale. Il serait en vigueur en Colombie (mandat de 4 ans), au Paraguay (mandat de 5 ans) et au Mexique (mandat de 6 ans). Au Mexique, il est instauré depuis 1934 avec un régime présidentiel comme au Bénin. Toutefois, depuis 80 ans, le président a toujours été issu du parti libéral, à l'exception de la décennie 2000-2012 où le président était issu du parti conservateur. Ceci indique que le mandat unique n'est pas original, mais il reste encore marginal et ne garantit pas l'alternance démocratique.

En outre, aussi pertinent qu'il puisse paraître, le mandat unique, pour devenir une réforme réussie doit passer par une révision de l'article 42 de la Constitution du 11 décembre 1990. Cependant, une jurisprudence de la Cour constitutionnelle en 2011 avait établi l'intangibilité de certaines dispositions de la Constitution du 11 décembre 1990 contenues dans les articles 42, 44 et 54. Il s'agit en particulier « ...du nombre de mandats présidentiels, de la limitation d'âge pour les candidats à l'élection présidentielle et de la nature présidentielle du régime politique dans notre pays... ». Pour faire simple, cette jurisprudence fait du nombre de mandat une disposition non révisable de la Constitution. Du coup, la mise œuvre de la

réforme sur le mandat unique ne peut se faire à l'exception d'un revirement jurisprudentiel de la Cour constitutionnelle ou par référendum.

Or, la question du mandat unique divise. Aussi bien dans les médias, dans les partis politiques que dans la société civile, les avis sont très partagés sur la question. Même au sein de la Commission chargée des réformes et dirigées par le Professeur DJOGBENOU, du nom de l'actuel garde des sceaux, instituée par le président TALON pour faire des propositions de réformes politiques et institutionnelles dans l'esprit de la conférence nationale de février 1990, le consensus était introuvable au sujet du mandat unique.

Suite aux recommandations issues du dialogue politique organisé par le gouvernement béninois en octobre 2019, la Constitution béninoise a pu être modifiée par le pouvoir constituant dérivé mais le mandat unique n'a pas été retenu. On se rappelle que toutes les tentatives antérieures de modification de cette Constitution avaient échoué. Il fallait un vote au 4/5 ème pour que cela passe. C'est ce qui s'est passé ce 1er novembre. Les quatre vingt trois (83) députés, tous de la majorité au pouvoir, l'ont votée à l'unanimité

Le texte constitutionnel prévoit entre autre comme innovations, la création d'un poste de vice-président, qui devra être élu en duo avec le président de la République. Il sera désormais exigé des candidats au scrutin présidentiel le parrainage d'élus. Une disposition qui ne satisfait pas l'opposition politique.

En conclusion, si les béninois sont d'avis qu'elle nécessitait un toilettage, les modalités suivies pour y parvenir restent en travers de la gorge car c'est avec une assemblée presque entièrement à sa dévotion que le Président de la République a réussi l'opération de révision constitutionnelle. D'où la question de la légitimité que soulèvent certains acteurs politiques du fait de la physionomie quasi-monocolore de l'Assemblée. E rappel, la Constitution de 1990 prévoit bien deux approches pour sa révision : la voie du Parlement (avec 75% des membres) suivie d'un référendum et la voie parlementaire sans référendum si 80% des législateurs approuvent le projet de loi. C'est donc la dernière approche qui a prévalu dans la présente opération.

CHAPITRE II : LES ALTERNANCES TRONQUEES : CAS DU BURKINA FASO

Une observation des indicateurs en matière de construction démocratique en Afrique depuis les premières vagues de démocratisation de 1990, a conduit certains auteurs à douter de la possibilité de l'alternance dans certains pays⁶²². En raison des assauts de l'hyper-présidentialisme hérité des régimes politiques de la période des indépendances, du patrimonialisme et du clientélisme⁶²³ qui ont caractérisé la transition démocratique en Afrique (section II), le renouveau constitutionnel n'a pas débouché sur une démocratie constitutionnelle à même de faciliter une alternance démocratique régulière au pouvoir (section II).

Section I : La difficile mutation des régimes autoritaires

Les pays africains post transition démocratique ont, dans leur grande majorité, connu une évolution politique particulière. Si certains ont réussi leur conversion au crédo de l'Etat de droit par le truchement du nouveau constitutionnalisme, d'autres se sont singularisés par une forme de gouvernance qui semble signer le retour ou traduire la survivance du présidentielisme négro africain et du néo patrimonialisme⁶²⁴. Avant de s'appesantir sur les points saillants de la transition démocratique burkinabè (paragraphe II), il convient de faire un bref détour sur l'héritage du modèle constitutionnaliste et son impact éventuel sur la construction démocratique actuelle (paragraphe I).

⁶²² Cf HILGERS (M.), MAZZOCCHETTI (J.), LOADA (A.), « Burkina Faso : l'alternance impossible », in *Politique africaine*, n°101, 1^{er} Mai 2006.

⁶²³ Sur les notions de patrimonialisme et de clientélisme, voir MEDAR (J.F.), « La spécificité des pouvoirs africains », in *Pouvoirs* n°58, Paris, PUF, pp.10-16.

⁶²⁴ Pour plus de détails sur ces concepts, voir MEDARd (J.-F.), « L'Etat néo-patrimonial en Afrique noire », in *Etat d'Afrique noire. Formation, mécanismes et crises*, Karthala, 1994, pp.328-330.

Paragraphe I : L'influence du modèle constitutionnaliste colonial

Dans la période coloniale, le Burkina Faso à l'instar des autres pays africains francophones a fait l'expérience du constitutionnalisme sous la colonisation en tant que pays. Mais comme le relève le Professeur Pierre François GONIDEC, ce constitutionnalisme était un instrument, en forme juridique, de la domination de la métropole sur les territoires d'outre-mer. Ainsi, cet auteur relève que « *le constitutionnalisme avait pour but d'introduire en Afrique un nouvel ordre social, conforme aux intérêts de la métropole et de substituer, autant que possible, un droit et des institutions d'origine européenne au droit et aux institutions traditionnels. Mais la domination excluait que les autochtones puissent bénéficier des conséquences attachées au constitutionnalisme classique appliqué en métropole : liberté politique et libertés individuelles* »⁶²⁵. Avant de rechercher dans ce constitutionnalisme des éléments pouvant tenir lieu de technique de limitation du pouvoir (A), il convient de situer cette colonie que fut l'ex-Haute Volta, actuel Burkina Faso (B).

A- Le Burkina Faso dans la période coloniale

On peut faire le constat des prémisses d'une vie politique au Burkina Faso de la période coloniale. Certes, la colonisation qui fut à l'origine de la formation des Etats africains ne peut témoigner de l'existence d'une réalité qui soit démocratique dans ces Etats avant leur accession à l'indépendance. Mais, il s'agit ici de souligner que l'histoire politique de ce pays n'a pas commencé avec les indépendances.

Cette colonie a connu une existence à éclipse car ayant été supprimée à partir du 1er janvier 1932 soit treize (13) ans après sa création, pour être reconstituée en 1947⁶²⁶. La France qui a conquis les territoires composant l'actuel Burkina Faso à la fin du 19^{ème} siècle les a intégrés dans la colonie du Haut-Sénégal-Niger. Mais en raison de difficultés d'administration, cette colonie fut démantelée, donnant ainsi naissance à la nouvelle colonie de Haute Volta en 1919. Pour des raisons d'économie budgétaire, cette dernière fut dissoute en 1932. Mais sa reconstitution en 1947 s'explique, entre autres, par la volonté du pouvoir colonial de juguler la montée du nationalisme africain et de faire face aux défis liés aux réformes des années 1946 portant notamment sur l'abolition du travail forcé et du

⁶²⁵ GONIDEC (P.- F.), « Constitutionnalismes africains », *RJPIC*, 1996, n° 1, p.24.

⁶²⁶ Par un décret du 5 septembre 1932, la Haute volta se trouve démembrée et ses territoires répartis entre la Côte d'Ivoire, le Soudan français et le Niger. Sa réunification fut consacrée par la loi du 4 septembre 1947.

code de l'indigénat. Dès lors, on peut comprendre pourquoi le pays a connu des soubresauts politiques jusqu'à son indépendance le 05 août 1960.

Dès la fin de la deuxième guerre mondiale, le Général de GAULLE met en application les recommandations de la conférence de Brazzaville qui consistent à associer les Africains à la gestion de leurs propres affaires⁶²⁷. Les premières élections pour la mise en place des institutions de la IV^e république française entraînent la création d'associations et de partis politiques. La Haute-Volta s'éveille ainsi à la vie politique moderne⁶²⁸. En effet, entre 1945 et 1960, on assiste à la naissance du multipartisme⁶²⁹ en Haute Volta. On peut considérer l'adoption de la Constitution française de 1946 comme le point de départ d'une certaine évolution politique des pays d'Afrique noire d'expression française dont le Burkina Faso. Mais c'est la Conférence de Brazzaville de 1944 qui a surtout établi les principes d'une nouvelle organisation des colonies d'Afrique en les intégrant dans les assemblées constituantes de 1946⁶³⁰.

Parmi les implications de cette adoption, on peut retenir que la Constitution prévoit la création d'assemblées locales (assemblées territoriales), la création de conseils généraux, l'ouverture de l'Assemblée nationale française aux députés africains. Sur un nombre total

⁶²⁷ Tenue du 30 janvier au 8 février 1944 sous la présidence de René PLEVEN, commissaires aux colonies, la Conférence de Brazzaville regroupera dix-huit gouverneurs des colonies ainsi que des hauts fonctionnaires de l'administration coloniale. Cette conférence qui n'enregistre pourtant la présence d'aucun africain fera des recommandations dont le but est de tenir compte des revendications des populations africaines (voir BOGNESSAN A.Y., *Profil politique de la Haute volta coloniale et néocoloniale ou les origines du Burkina Faso révolutionnaire*, Imprimerie nationale du Centre, 1986, p.110.

⁶²⁸ MADIEGA (G.), *Partis politiques et élections en Haute-Volta*, in Gabriel MASSA et Y. Georges MADIEGA (sous dir.), *La Haute Volta coloniale : témoignages, recherches, regards*, Paris, Karthala, 1995, p. 429.

⁶²⁹ Ibid., p. 429 & suivants. On mentionne ainsi l'Union Voltaïque (1945), parti dirigé par Kaboré ZINDA et Henri GUISSOU, le Parti Démocratique Voltaïque (1948), l'Union Voltaïque (1948), les Indépendants de l'Union Française ou Parti Dorangiste (1951), le Parti Social d'Education des Masses Africaines (1954), le Mouvement Populaire d'Evolution Africaine (1954), le Parti Démocratique Unifié (1956), le Mouvement Démocratique Voltaïque (1956), le Mouvement Populaire Africain (1957), Parti Africain de l'Indépendance (1957), l'Union Démocratique Voltaïque (1958), le Mouvement de Regroupement Voltaïque (1958), le Mouvement de Libération Nationale (1958), le Parti National Voltaïque (1959), le Parti Républicain de la Liberté (1959).

⁶³⁰ HIEN (P.-C.), et GOMGNIMBOU (M.), *Histoire des royaumes et chefferies du Burkina Faso précolonial*, CNRST, 2009, 405 p.

de six cent (600) sièges, soixante-trois (63) sont réservés aux africains. Il convient cependant de remarquer que certains des partis constituaient des alliés objectifs de l'administration coloniale et de la chefferie traditionnelle. C'est par exemple le cas de l'Union Voltaïque qui deviendra ultérieurement, par le jeu des alliances, le Parti Social d'Education des Masses Africaines (PSEMA). Par contre, certains autres partis comme le Rassemblement Démocratique Africain né en 1946, le Mouvement Orange, le Mouvement démocratique Voltaïque ou le Mouvement de Regroupement Voltaïque (MDV) s'illustrent par leur opposition à l'administration coloniale, à la chefferie traditionnelle ainsi que par la volonté affichée de défendre la cause des paysans. Mais d'une façon générale, à l'époque, le parti politique n'était pas perçu comme un instrument de conquête du pouvoir politique mais comme un outil surtout destiné à favoriser le développement économique et social. Même l'indépendance ne fait pas l'objet d'une revendication unanime.

L'activité des partis politiques s'amplifie à la faveur du processus de décolonisation qui démultiplie les consultations électorales. Des élections sont organisées au niveau des différentes structures. Ci-après, un tableau récapitulatif des différentes élections tenues dans la période coloniale.

Les élections dans la période coloniale

N°D'ORDRE	LES TYPES D'ELECTIONS	DATES DE TENUE
1	Elections à l'Assemblée nationale	27 juin 1948
		17 juin 1951
		2 janvier 1956
2	Elections au Conseil Général	30 mai et 13 juin 1948
3	Elections à l'Assemblée territoriale	30 mars 1952
		31 mars 1957
4	Elections au Grand Conseil	28 juillet 1948
		30 avril 1952

5	Elections municipales	1 ^{er} août 1954
		18 novembre 1956

Dans la pratique, avant l'institution du suffrage universel en 1956-1957⁶³¹, les élections ont lieu au suffrage restreint assorti du double collège. Les citoyens de l'AOF qui formaient le premier collège, étaient constitués des européens et des natifs des quatre communes du Sénégal, jouissant de leurs droits civils et politiques disposent également du droit de suffrage. L'immense majorité des habitants des colonies de l'AOF, soumis au Code de l'indigénat et exclus de la citoyenneté en tant que sujets, formaient le second collège.

Les élections sont l'occasion de campagnes coûteuses surtout à partir de 1956 avec l'élargissement du corps électoral. Elles se déroulent généralement avec l'appui des groupes de pression que constituent la chefferie traditionnelle et l'église catholique. On note surtout que les consultations électorales sont émaillées d'irrégularités de toutes sortes opérées ou favorisées par l'administration coloniale et la chefferie traditionnelle. En s'ouvrant à la vie politique moderne, les futurs dirigeants africains apprennent en même temps tous les moyens de fraude électorale permettant de s'assurer une victoire facile au mépris du texte constitutionnel de 1946 et de l'esprit de la loi électorale. Et aujourd'hui encore, la fraude électorale est si développée qu'il est très rare que dans les Etats africains, les résultats des consultations électorales ne fassent pas l'objet de contestation de l'opposition. Patrick QUANTIN ne dit-il pas, à cet effet, que les « *imperfections sont des éléments constitutifs permanents des démocraties électorales. Et aucune des expériences notamment celles anglaise, américaines ou française, ne fonctionnent aujourd'hui sans équivoque, sans atteinte aux normes de la loyauté politique, sans flottement dans la mobilisation partisane, et sans interférence identitaire* »⁶³².

⁶³¹ Il convient de rappeler que c'est la loi n°56-619 du 23 juin 1956 connue sous le nom de Loi-Cadre Gaston DEFFERRE, qui a doté les territoires d'outre-mer d'une autonomie interne et permis à chaque territoire d'être doté d'un Conseil de gouvernement et d'une Assemblée territoriale. C'est l'assemblée territoriale qui élit le Conseil de Gouvernement. Le parti qui remporte les élections est chargé de former le gouvernement.

⁶³² Cité par Eugène le Yotha NGARTEBAYE, *Le contentieux électoral et la consolidation démocratique en Afrique francophone: trajectoire comparative du Bénin et du Tchad*, Thèse de doctorat, Université Jean Moulin Lyon 3, 2014.

Comme on peut le constater, l'expérience coloniale reste la matrice de l'Etat moderne africain qui entre en rupture avec les formes traditionnelles de dévolution et d'organisation du pouvoir politique. A l'avènement des indépendances, les nouvelles élites politiques africaines reçoivent en héritage l'Etat africain dont la survie était impensable sans un mimétisme institutionnel réel ou simplement proclamé et sans cette opération de clonage des institutions administratives, politiques et judiciaires de l'Etat colonial. Et le Burkina Faso n'a pas échappé à la règle. L'indépendance en 1960, tout en ouvrant les portes de la première république voltaïque, ouvrait en même temps symboliquement les droits de succession à l'Etat colonial sans remettre nullement en question les principes fondamentaux d'organisation de cet Etat. En conséquence, le modèle constitutionnaliste qui se développe est un aspect de l'héritage du pouvoir colonial.

B-Le constitutionnalisme de transition de 1959

Après la proclamation de la république et dans la phase de transition vers l'indépendance, la Haute Volta s'est dotée d'une Constitution. Adoptée par référendum le 15 mars 1959⁶³³, cette Constitution marque le début de l'histoire constitutionnelle moderne du Burkina Faso. Mais l'adoption de ce texte constitutionnel s'étant effectué dans le cadre de la communauté franco africaine créée par la Constitution française du 4 octobre 1958, elle n'a pas pu, de l'avis de nombreux auteurs, établir une république souveraine. Pour le Professeur Abdoulaye SOMA, « *même si elle constitue un acte important de l'histoire du constitutionnalisme burkinabè, ...il ne peut être conçu ni Constitution, ni république, ni Etat au sens technique et moderne, dans un contexte d'aliénation coloniale* »⁶³⁴. Toujours à propos de cette constitution transitoire ou transitionnelle, Bouma BAZIE soutient que « *le but évident est non pas de soumettre le pouvoir au droit mais de préparer la coupure inévitable du cordon ombilical qui devait*

⁶³³ Voir GONODEC (P.F.), Les constitutions des Etats de la Communauté, in Recueil PENANT, 1959, p.488.

⁶³⁴ SOMA (A.), *La Constitution du Burkina Faso : l'espérance d'une démocratie intègre*, les Editions Maison du droit, 3^e édition, 2014.

survenir avec le transfert des compétences communes de la Communauté aux territoires en passe d'accéder à l'indépendance »⁶³⁵.

Ainsi, l'évolution politique du Burkina Faso dès l'accession à la souveraineté a été celle de la succession de régimes constitutionnels alternés à des régimes d'exception et où le constitutionnalisme est vidé de son contenu. Pour de nombreux auteurs, l'héritage colonial a eu des impacts sur le jeu politique, impacts qui ont contribué à reproduire l'autoritarisme, toute chose qui a entravé l'émergence d'une véritable démocratie pluraliste⁶³⁶ sur le continent. En outre, les dérives politiques qui font aujourd'hui obstacle à la démocratisation et à l'alternance en Afrique sont essentiellement la résultante de cet héritage. La manière dont l'élite dirigeante gère aujourd'hui la chose publique et la manière dont les citoyens se comportent dans l'arène politique montrent que le passé colonial et post colonial a eu une répercussion sur le rapport au pouvoir politique. Comme le fait observer Augustin LOADA, «(...)Une grande partie de l'élite politique africaine, largement façonnée par le système autocratique postcolonial, reste foncièrement hostile à l'ancrage des valeurs démocratiques et excellent dans l'art de manipuler les règles du jeu démocratique. En clair, la question de fond reste indubitablement celle de l'institutionnalisation de l'État en tant qu'institution distincte et autonome. L'imbrication des systèmes autocratiques avec les principes de la démocratie libérale est une caractéristique essentielle de nombre d'États africains, décrits comme des régimes hybrides ou des démocraties de façade⁶³⁷.

L'adoption en 1959 d'une constitution distincte de la constitution de la Vème république en France marque incontestablement une évolution dans le processus de décolonisation et de construction du nouvel Etat indépendant qu'était le Burkina Faso. Adopté par le référendum du 15 mars 1959, cette Constitution institue un exécutif monocéphale conduisant au cumul de fonction entre le chef de l'Etat et le chef du Gouvernement.

⁶³⁵ BAZIE (B.), *Le mythe de l'Etat de droit sous la IV^e république au Burkina Faso : l'illusion constitutionnaliste*, Thèse de droit, 2001, Université paris X Nanterre.

⁶³⁶ LOADA (A.) et IBRIGA (L.M.), *Précis de droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit., p.215.

⁶³⁷ Voir LOADA (A.) et WHEATLEY (J.), *Transitions démocratiques en Afrique de L'Ouest: Processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques*, op.cit.

D'un point de vue fonctionnel, le gouvernement participe à l'exercice de la fonction législative par l'initiative des lois, le droit de demander une seconde lecture et la promulgation des textes (art. 46). Les rapports entre le gouvernement et l'Assemblée législative reposaient sur les principes du parlementarisme qui impliquait responsabilité politique et dissolution. Pour le cas particulier du Burkina Faso de l'époque, il s'agissait même d'un parlementarisme rationalisé. En effet, la Constitution du 15 mars 1959 rend le gouvernement responsable devant l'Assemblée législative dans des conditions de mise en oeuvre assez restrictives que ce soit à l'initiative du gouvernement (question de confiance, art. 47) ou à celle de l'Assemblée (motion de censure, art. 50).

Mais comme le reconnaît Pierre François GONIDEC, « *de façon générale, ces mécanismes ne joueront guère. En effet, l'existence d'un parti unique ou fortement majoritaire garantit la stabilité du gouvernement et rend inutile la dissolution du parlement. Cette remarque peut recevoir une portée encore plus générale. On peut dire que ces structures politiques définies par les constitutions des Républiques d'outre-mer n'ont de valeur et de signification que par rapport au contexte politique, notamment par rapport au système des partis. Chaque fois qu'un parti dispose de la totalité ou de la majorité des sièges à l'assemblée législative, ce qui est le cas normal, en fait on aboutit à une dénaturation du régime parlementaire. En réalité le système se présente, non comme un régime de séparation des pouvoirs, mais comme un régime de concentration des pouvoirs entre les mains du chef du gouvernement, leader ou délégué du parti unique ou dominant*⁶³⁸. On peut remarquer que si le constitutionnalisme transitionnel de 1959 pervertit l'esprit du parlementarisme, la première république qui commence en 1960 met à nu le caractère purement instrumental de la constitution qui ne remplit pas nécessairement une fonction de limitation du pouvoir. Le constitutionnalisme en Haute-Volta met beaucoup plus en exergue la fonction éminemment politique de la constitution que sa fonction juridique. Ce qui s'est vérifié au cours des Républiques successives.

⁶³⁸ Cf. *Les constitutions des Etats de la Communauté*, in Recueil Penant, 69e année, 1959, p. 495.

Paragraphe II : Les régimes constitutionnels de l'indépendance à la transition démocratique de 1990

Plusieurs régimes constitutionnels se sont succédé depuis l'indépendance du pays sans pouvoir faire la preuve de leur capacité à réguler de façon durable et satisfaisante le fonctionnement des institutions et de garantir les libertés fondamentales. Si dans l'histoire politique des sociétés, la constitution est appréhendée comme un instrument ou une technique d'encadrement et de limitation du pouvoir dans l'Etat, il demeure constant que sa seule existence ne saurait constituer une condition suffisante pour conclure au constitutionnalisme. En outre, elle peut, dès son élaboration, être taillée à la mesure des ambitions démesurées des gouvernants et donc être totalement étrangères aux aspirations démocratiques des populations. C'est le cas de la plupart des constitutions octroyées⁶³⁹ ou de celles qui ont été révisées pour remettre en cause les idéaux qui ont présidé à leur élaboration. Les périodes de rupture constitutionnelle qui s'alternaient avec celles de « *vie constitutionnelle normale* » trouvent en partie leur explication dans cette tradition d'autoritarisme des élites dirigeantes postcoloniales.

Comme le relève Marcel Baloma SANDAOGO, les échecs des différents régimes constitutionnels peuvent trouver leur explication dans « *la dérive des mécanismes institutionnels tantôt au profit du Président de la république qui aura alors tendance à abuser de son pouvoir, avec toutes les conséquences que l'on imagine, tantôt, au profit de l'Assemblée qui se fera alors un devoir d'organiser le blocage de la politique gouvernementale* »⁶⁴⁰. Cette période peut être évoquée à travers le rappel des aspects caractéristiques des régimes des trois premières républiques : le régime présidentiel de la première république d'une part (A) et ceux de nature parlementaire et semi-présidentielle respectivement de la deuxième et de la troisième république (B).

A- Le régime présidentiel de la première République

L'expérience du constitutionnalisme dès la première République au Burkina Faso s'est soldée par des échecs ou des crises qui ont ouvert la voie aux régimes d'exception. La

⁶³⁹ Sur ce point relatif à l'octroi constitutionnel, voir SOMA (A.), *La constitution du Burkina Faso. L'espérance d'une démocratie intègre*, Ronier-Tikanson, 3^{ème} édition, 2016, pp.

⁶⁴⁰ SANDAOGO (M.), « *Influences des expériences constitutionnelles sur la nouvelle constitution* », in *Constitution et régimes politiques au Burkina Faso*, sous dir. François Paul BLANC, Université de Perpignan/presses de l'Institut d'Etudes politiques de Toulouse, 1994, p.146.

première République a été inaugurée avec l'adoption d'une nouvelle constitution par voie référendaire le 27 novembre 1960 et s'est terminée le 3 janvier 1966, date du soulèvement populaire qui a vu l'arrivée au pouvoir de l'armée voltaïque en la figure du général El Hadj Sangoulé LAMIZANA⁶⁴¹. Comme le rapporte Bouma BAZIE, « *c'est suite à une concertation avec les autres pays membres du Conseil de l'Entente que la Haute-Volta indépendante décida d'adopter sa Constitution en partageant les mêmes options fondamentales* »⁶⁴². La similitude des constitutions des Etats membres du Conseil de l'entente est assez nette et frappante. Du reste, à travers une Commission institutionnelle du Conseil de l'Entente⁶⁴³, ses Etats membres vont opter pour une uniformisation de leurs régimes politiques suite à une réunion les 8, 9, 10 et 11 août 1960 des chefs d'Etats notamment les présidents Félix HOUPHOUËT-BOIGNY (Côte d'Ivoire), Hamani DIORI (Niger), Maurice YAMEOGO (Haute-Volta) et Hubert MAGA (Dahomey).

On peut relever que ce qui constituait la base idéologique et le fondement politique de ces constitutions, c'était de permettre aux pays de faire face aux impératifs à la fois de l'unité nationale et du développement. Dans ces conditions, il ne s'agissait pas de limiter le pouvoir mais bien au contraire de le rendre suffisamment fort contre toute velléité de dissidence nationaliste. La Commission institutionnelle du Conseil de l'Entente a ainsi fait le choix de constitutions favorables au régime de type présidentiel. Le président de ladite Commission Philippe Grégoire YACE justifiera cette option en ces termes : « *Par opposition au régime parlementaire qui se définit comme la mise en responsabilité du gouvernement devant le parlement, le régime présidentiel confère au Président de la République qui réunit en sa personne tous les attributs du pouvoir exécutif, une prééminence qu'il détient de son élection populaire. Il ne saurait, de ce fait, engager sa responsabilité et celle de son gouvernement devant un Parlement issu également du suffrage universel. Chaque pouvoir exerce donc ses prérogatives en toute indépendance et sans contrainte. Nous avons retenu le choix du régime présidentiel pour la raison qu'il*

⁶⁴¹ Pour plus de détails, voir LOADA (A.) et IBRIGA (L.M.), Précis de Droit constitution et Institutions politiques, op.cit ; voir aussi BAZIE (B.), *Le mythe de l'Etat de droit au Burkina Faso: L'illusion constitutionnaliste* », op.cit.

⁶⁴² BAZIE (B.), *Le mythe de l'Etat de droit au Burkina Faso: L'illusion constitutionnaliste* », op.cit.

⁶⁴³ Cf. Exposé général du projet constitutionnel par M. Philippe YACE, Président de l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire, Président de la Commission institutionnelle du Conseil de l'Entente. Texte ronéotypé

offre, selon nous et dans les circonstances présentes, les meilleures possibilités de concilier le respect des principes démocratiques dont Montesquieu disait qu'ils ne trouvent plus grande garantie que dans la séparation des pouvoirs et l'existence d'un Gouvernement fort et stable »⁶⁴⁴.

Le régime présidentiel serait donc celui qui offre la plus grande rationalité avec pour corollaire le meilleur fonctionnement institutionnel. On dissimule ainsi le fait que le choix du régime a éminemment un caractère politique avant d'être un choix qui serait dicté par la pure logique. En tout état de cause, la Commission propose de faire jouer au Président de la République, du point de vue de l'exécutif, un rôle sans partage et même personnalisé⁶⁴⁵. C'est dans ce contexte que la Constitution voltaïque du 9 novembre 1960 effectue théoriquement un passage du régime de type parlementaire expérimenté dans la phase de transition vers l'indépendance au régime de type présidentiel. Le Président de la République ne reçoit plus l'investiture de l'Assemblée. Il est désormais élu au suffrage universel direct, au scrutin majoritaire à deux tours, pour un mandat de cinq ans et indéfiniment rééligible. L'Assemblée est élue également pour cinq ans au suffrage universel et au scrutin majoritaire à un tour sur une liste nationale unique⁶⁴⁶. Le Président de la République est la pierre angulaire du système, ses pouvoirs étant renforcés par emprunt aussi bien aux techniques du régime présidentiel qu'à celles du régime parlementaire.

Le principe de l'indépendance organique en régime présidentiel est respecté puisque le parlement ne peut renverser le gouvernement de même que l'Assemblée n'a pas à redouter une dissolution. Toutefois, la collaboration fonctionnelle des organes tourne au seul

⁶⁴⁴ Ibid., p. 5.

⁶⁴⁵ Ibid. p. 9 & suiv. Ainsi, pour la Commission institutionnelle du Conseil de l'Entente, « *Le rôle du Président de la République, Chef de l'Etat, est aujourd'hui de renforcer cette unité nationale ainsi que la fidélité envers les institutions par l'attachement à sa personne. Pour ce faire, il importe que le Président de la République dispose de pouvoirs étendus* ». Ou encore : « *Le Président de la République est détenteur exclusif du pouvoir exécutif. Le gouvernement n'est donc pas une institution à proprement parler, c'est plus exactement un brain-trust ou une administration au service du Président qui détermine et conduit la politique de la nation sous sa seule autorité* ».

⁶⁴⁶ Dans les faits, cela signifie que le Président en tant que chef du Parti unique, a l'incroyable pouvoir de composer le parlement avec la bénédiction du Bureau politique du Parti.

avantage du Président de la République qui est détenteur exclusif du pouvoir exécutif (article 12) tout en partageant l'initiative des lois, pouvant même légiférer par la voie des ordonnances (article 45). L'Assemblée quant à elle dans l'élaboration des lois ne peut sortir du domaine législatif et en matière de budget la fonction législative de l'Assemblée est conditionnelle. Ainsi par exemple, il est interdit de faire des propositions qui mettraient en cause l'équilibre budgétaire (article 47). Par contre, le budget peut faire l'objet d'une adoption par voie d'ordonnance (article 51). En outre, il a la possibilité d'exercer les pleins pouvoirs (article 19) au risque d'en abuser, aucun dispositif de contre-pouvoir n'étant prévu⁶⁴⁷.

Sur le plan institutionnel, on note la création d'une Cour suprême à quatre chambres (la chambre constitutionnelle, la chambre judiciaire, la chambre administrative et la chambre des comptes). Pour l'essentiel, il convient de noter que la relation du Président de la République aux autres organes est une relation asymétrique tendant à les lui subordonner. Le contexte politique de parti unique de fait, bien que la constitution reconnaisse le multipartisme, contribuera à développer un pouvoir personnel et dictatorial comme fut celui de Maurice YAMEOGO, chef du parti, l'Union démocratique voltaïque-Rassemblement Démocratique Africain (U.D.V.-R.D.A.). Philippe LIPPENS rapporte ces propos illustratifs de Maurice YAMEOGO, le 18 décembre 1960 au sujet des élections des conseils municipaux : *« A l'occasion des élections municipales, l'unité politique du pays ne saurait être ébranlée par le fait de quelques mécontents que notre excès du sens de la démocratie vient d'amnistier partiellement... Le seul parti national qui légifère et gouverne en Haute-Volta, c'est le RDA. Tout le monde le sait. Pourquoi donc vouloir donner à l'extérieur cette malheureuse et démagogique impression qu'à l'intérieur nous sommes divisés ?... Ce soir, donc, aucune liste, en dehors de celle que le verdict populaire du 27 novembre 1960, la liste nationale du RDA voltaïque, a magistralement consacrée, ne sera reçue dans aucune des circonscriptions communales »*⁶⁴⁸.

⁶⁴⁷Cf. YARGA (L.), op.cit.

⁶⁴⁸ LIPPENS (Ph.), *La République de Haute-Volta*, Editions BERGER-LEVRAULT, Paris, 1972, dans Encyclopédie politique et constitutionnelle, publié par l'Institut International d'Administration Publique, p. 19.

De fait, le RDA travailla à réduire, voire à nier l'expression des différences en vue de réaliser un unanimité de façade, aussi bien par des opérations de séduction à travers l'offre de postes que par la terreur à travers des menaces, des poursuites, des arrestations, des embastillements, des humiliations, etc. Les partis d'opposition furent ainsi décapités et les institutions étatiques se mirent au service du parti unique. Le 8 décembre 1960, le président de l'Assemblée nationale, Begnon KONE alla jusqu'à faire allégeance en ces termes : « *Il ne me semble pas superflu d'évoquer les critères essentiels de notre action parlementaire. Etre, auprès de nos mandants, de dynamiques apôtres de l'unité nationale, légiférer avec sagesse et permettre à l'exécutif de prendre, en toute quiétude, les mesures propres au progrès, à la prospérité et à la grandeur de la Haute-Volta* »⁶⁴⁹. Non seulement, le parti unique règne sans partage, mais aussi il se fait l'instrument d'un pouvoir personnel comme ce fut le cas dans de nombreux pays africains tels que la Côte d'Ivoire avec le Parti Démocratique de Côte-d'Ivoire-Rassemblement Démocratique Africain, le Gabon avec le Parti démocratique gabonais, le Mali, avec l'Union démocratique du peuple malien, au Cameroun avec le Rassemblement démocratique du peuple camerounais, etc.

Quant au fond, la Constitution du 27 novembre 1960 en voulant instituer le régime présidentiel⁶⁵⁰ pour résoudre les questions urgentes de l'unité nationale et du développement a fait le lit d'un gouvernement à la fois monocratique et concentré par une hypertrophie de la fonction présidentielle. Si le constituant a eu le souci d'un exécutif monocéphale fort, en revanche, il n'a pas su éviter la dérive présidentialisiste qui signifie, autoritarisme et personnalisation du pouvoir à la recherche d'une impossible unité. La démocratie fut mise à mal avec la confiscation des droits politiques. D'où la tendance du constituant dans la décennie qui a suivi la fin de la première expérience du gouvernement militaire, de minorer le rôle du Président de la République en commençant par réaliser un exécutif bicéphale et en faisant jouer au Président un rôle d'arbitre.

⁶⁴⁹ *Ibid.*, p. 20.

⁶⁵⁰ Ce régime se caractérisait par une séparation rigide des pouvoirs : le législatif ne pouvant pas mettre en cause la responsabilité politique du gouvernement à travers le vote d'une motion de censure et l'exécutif ne disposant pas à son tour du droit de dissolution de l'Assemblée nationale (Voir LOADA (A.) et IBRIGA (L.M.)), *Précis de droit constitutionnel et institutions politiques*, Ouagadougou, Collection Précis de Droit burkinabè, 2007, P. 324.

B- Le parlementarisme des deuxième et troisième républiques

Après une parenthèse de quatre années de régimes d'exception, le pays va renouer en 1970 avec le constitutionnalisme qui commence par un retour au parlementarisme initié avec la Constitution du 29 juin 1970⁶⁵¹ qui marque avant tout le début de la deuxième République. Si les dérives de la première République conduisent à une méfiance envers le régime présidentiel, l'adoption du parlementarisme s'accompagne d'une expérience constitutionnelle qui fait émerger la figure constitutionnelle du Premier ministre.

Mais s'agissant de ce régime caractérisé par la doctrine constitutionnelle de « *parlementaire rationalisé* »⁶⁵², son échec était pour ainsi dire programmé. Le ver était dans le fruit avec le sort favorable qui a été réservé à l'armée. La Constitution du 29 juin 1970, en son article 3 stipule : « *Pendant une période de quatre ans, les dispositions suivantes seront appliquées : 1°) les charges et prérogatives du président de la République seront assumées par la personnalité militaire la plus ancienne dans le grade le plus élevé ; 2°) le gouvernement comprendra des personnalités militaires dans la proportion de un tiers (1/3) de ses membres. Les conditions de participation de ces personnalités seront déterminées par une loi organique* ». Bien que s'inscrivant dans la tradition du parlementarisme rationalisé, voilà le régime désormais sous l'œil vigilant sinon le contrôle strict de l'armée.

Le président de la République, du haut de ses grades militaires, va être à l'écart, lui qui n'est qu'un simple arbitre du jeu, à la différence de la première république où il était le personnage central. Par contre, pour la première fois, la figure du Premier ministre fait son apparition dans le paysage constitutionnel du Burkina Faso. Celui-ci va partager avec le Président, le pouvoir exécutif et remplir sa mission avec une nette suprématie sur la fonction présidentielle. Comme on le voit, la crainte du pouvoir personnel⁶⁵³ a conduit le constituant burkinabé à marquer une nette rupture avec le régime présidentialiste de la première République. Le premier ministre apparaît comme la véritable cheville ouvrière du régime. Aux termes de l'article 60 de la Constitution, « *le Premier ministre détermine et conduit la politique de la Nation* ». Cette situation va avoir comme conséquence

⁶⁵¹ Voir le Journal officiel de la République de Haute-Volta (JORHV) du 18 février 1971, p. 130.

⁶⁵² IBRIGA (L.M.) et GARANE (H.), *Constitutions burkinabè : textes et commentaires*, Boland, Namur, 2001.

⁶⁵³ Dans le préambule il est affirmé nettement que le peuple voltaïque est attaché à la démocratie en tant que fondée sur la séparation de pouvoirs et surtout « rejette toute idée de pouvoir personnel ».

l'affaiblissement de la fonction présidentielle. D'où le propos de Bouma BAZIE « *En 1970, la « bicéphalisation » de l'exécutif a pour principal objectif d'éviter l'autoritarisme présidentiel. D'où l'apparition de la figure constitutionnelle du Premier ministre qui éclipse la figure du Président dont la fonction est pour ainsi dire désactivée au maximum* »⁶⁵⁴.

Le Premier ministre est le pivot central de la politique nationale et à ce titre, il préside normalement⁶⁵⁵ le Conseil des ministres (article 61). A charge pour lui, de rendre compte au Président de la République des travaux du gouvernement qu'il dirige. Il assure l'exécution des lois (article 64) et dans des conditions déterminées, il peut dans le cadre de sa politique, empiéter sur le domaine législatif sous la forme d'ordonnance (article 78) « *négociée* ». Le président est, pour l'essentiel, réduit au rôle d'arbitre (article 24) entre les différentes institutions. En tant que chef de l'Etat, il est gardien de la constitution et garant de la continuité de l'Etat. Mais, c'est précisément cette fonction d'arbitrage et surtout de garantie du jeu politique dont il est exclu en temps ordinaire qui en fait un organe constitutionnel privilégié, d'autant plus qu'il a une légitimité résultant du suffrage universel et qu'il est l'incarnation de l'unité nationale. En effet, le Président de la République devient l'acteur principal en cas de crise grave. Ce qui sera le cas en 1974 lorsque face à la crise politique qui secoue le pays, le président LAMIZANA se considérant handicapé par la Constitution intervient manu militari mais en tant que Chef de l'armée et non pas en tant que Président de la République.

Ce que l'observateur peut retenir c'est que la deuxième République (1970-1974) a recherché les voies et moyens d'une stabilité des institutions en essayant un nouveau chemin constitutionnel ; toutefois, elle n'a pas su tenir compte des passions des hommes. En faisant du Premier ministre et non plus du Président de la République, un personnage central et omnipotent par transfert de prééminence, elle n'a fait que déplacer le difficile problème de l'équilibre des organes au lieu de le résoudre. En effet, les lacunes du nouveau

⁶⁵⁴ BAZIE (B.), *Le mythe de l'Etat de droit sous la IV^e république au Burkina Faso : l'illusion constitutionnaliste*, Thèse de droit public, Paris X, Nanterre, 2001.

⁶⁵⁵ L'article 30 dispose que « *Le Président de la République peut, s'il le juge nécessaire et à titre exceptionnel, présider le Conseil des ministres* ».

régime commencèrent à poindre avec le duel politique qui fut livré au sommet du parti majoritaire entre Joseph OUEDRAOGO et Gérard Kango OUEDRAOGO respectivement Premier Ministre et Président de l'Assemblée nationale, sur fond de dérive institutionnelle. C'est alors que survient le coup d'Etat du 8 février 1974 suivi de la création, par le président LAMIZANA, du Mouvement national du Renouveau (M.N.R). Suite à cette création, des manifestations syndicales furent organisées pour rejeter le M.N.R. et réclamer le retour à une vie constitutionnelle normale. L'adoption de la Constitution du 27 novembre 1977 va mettre fin au régime d'exception du M.N.R. et permettre la mise en place d'un *régime présidentiel de forme parlementaire*⁶⁵⁶. Malheureusement, tandis que le Burkina Faso croyait avoir réussi son « *redécollage constitutionnel* », des mouvements sociaux de grande amplitude vont conduire à l'échec de l'expérience démocratique nouvellement tentée.

En ce qui concerne ces mouvements sociaux, Luc Marius BRIGA et Amidou GARANE indiquent que : « (...). *Dès son avènement, le gouvernement de la troisième république fut confronté à des vastes mouvements sociaux. Les revendications portaient sur l'amélioration des conditions de travail, le respect des libertés syndicales et démocratiques avec en sus la dénonciation du népotisme et de la gabegie ambiantes. A la vérité, le peuple semblait manifester des signes évidents de lassitude devant une classe politique essoufflée par trois décennies de pouvoir et incapable, au-delà des intrigues politiciennes, d'apporter des solutions à ses attentes. Les manifestations syndicales s'intensifièrent en 1980 pour paralyser l'ensemble du pays. En effet, en octobre 1980, les syndicats d'enseignants décidèrent de bloquer la rentrée scolaire en déclenchant une grève illimitée le 20 octobre. Face à cette situation pour le moins agitée, l'armée invita le 6 novembre le général LAMIZANA à trouver*

⁶⁵⁶Comme l'a relevé Marcel SANDAOGO, « *Dans ce nouveau régime, le Président de la république se trouve encore dans l'incapacité de jouer son rôle normal dans la mesure où le pouvoir est confisqué par l'organe délibérant plus précisément le RDA, parti dominant qui fait éclater ses dissensions jusqu'au sommet de l'Etat en même temps que se développent des pratiques irresponsables tels que les détournements, la corruption, le clientélisme, etc* » (cf. SANDAOGO (M.), « *Influences des précédentes expériences constitutionnelles sur la nouvelle constitution* », in *Constitution et régime politique au Burkina Faso, Sous la direction de F. PAUL BLANC, A. LOURDE, et Bernard SAINT-GIRONS, Presses universitaires de perpignan/presses de l'institut d'Etudes politiques de Toulouse*, 1994, p. 40-41.

une solution au climat social trouble. Le 14 novembre, elle réitéra sa sollicitation en lui demandant expressément et avec insistance, de procéder d'urgence au remaniement du gouvernement, condition sine qua non pour qu'elle continue à soutenir son action. Ce remaniement, selon l'armée, devait consacrer la participation de toutes les formations politiques au nouveau gouvernement. Mais aucune suite ne fut donnée à cette sollicitation de l'armée, le Président LAMIZANA estimant que dans une démocratie, l'armée n'avait aucune injonction à faire au pouvoir politique, expression de la volonté populaire et auquel elle devrait au contraire se soumettre »⁶⁵⁷. En définitive, ce contexte d'effervescence des mouvements démocratiques et de crise sociale va être saisi par la grande muette pour interrompre le processus en suspendant le 25 novembre 1980, la Constitution du 13 décembre 1977 et plongeant encore le pays dans un nouveau cycle de régimes d'exception.

Section II : Le régime constitutionnel de la IV^{ème} République burkinabè ou l'avènement du régime semi-autoritaire

Dans le cadre de la transition démocratique amorcée au début des années 1990 au Burkina Faso, les mécanismes mis en place visaient l'instauration d'un Etat de droit démocratique et le retour à une stabilité politique durable après de longues années de gouvernance militaire et d'autoritarisme⁶⁵⁸. Mais les vellétés dynastiques et oligarchiques de contrôle du pouvoir d'Etat, l'omniprésence d'un imaginaire politique fondé sur le mythe de l'homme fort au détriment d'une option républicaine fondée sur des institutions fortes, ont été à l'origine de l'émergence d'un régime semi autoritaire⁶⁵⁹ au Burkina Faso (paragraphe I). C'est

⁶⁵⁷ IBRIGA (L.M.) et GARANE (A.), *Constitutions burkinabè : textes et commentaires*, op.cit., P.33.

⁶⁵⁸ A partir du coup d'Etat militaire du 25 décembre 1980 contre la troisième république, le Burkina Faso a basculé dans une longue décennie de régimes non constitutionnels (Comité militaire de Redressement pour le Progrès national, Conseil du Salut du Peuple 1, Conseil du Salut du Peuple 2, Conseil national de la Révolution, Front populaire) qui ont été préjudiciables à la démocratie.

⁶⁵⁹ Le régime semi autoritaire est considéré comme un type de régime hybride défini par Steven LEVITSKY et Lucan A. WAY comme un régime dans lequel « *les institutions démocratiques formelles sont largement perçues comme le principal moyen d'obtenir et d'exercer l'autorité politique* », mais où « *les pouvoirs sortants violent ces règles si souvent et à un degré tel que ces régimes échouent à remplir les standards minimums de la démocratie* ». Pour plus de détails, voir International crisis group, « Burkina Faso avec ou sans COMPAORE : le temps des incertitudes », in *Rapport Afrique n°205*, 22 juillet 2013.

l'insurrection populaire d'octobre 2014 qui a finalement mis un terme à ce régime politique et ouvert les possibilités de reconstruction du nouveau constitutionnalisme (paragraphe II).

Paragraphe I : Les déficiences du constitutionnalisme sous la quatrième république

A la fin du régime sankariste en 1987 va s'amorcer un processus de libéralisation politique du pays. En réponse à la demande interne de changement politique et aux injonctions démocratiques extérieures, ce processus va donner aux partis et formations politiques de toute obédience une nouvelle vitalité et les faire bénéficier de cette ouverture politique engagée par le régime du Front populaire. Mais très vite, cette ouverture politique va être contrôlée afin qu'elle ne puisse pas constituer une menace pour la survie du régime en place⁶⁶⁰. En particulier, l'avènement d'un processus démocratique marqué notamment par l'adoption de la nouvelle Constitution de juin 1991 va s'ouvrir.

Mais pour International IDEA, un certain nombre de facteurs explique l'option du régime en place pour la démocratisation. En effet, « *À partir de 1989, la situation internationale se modifie profondément. On assiste à l'effondrement progressif du bloc communiste, à l'aggravation de la crise économique des États africains et au discours dit de la Baule de François Mitterrand, liant l'aide au développement et les réformes démocratiques dans les pays francophones. Comme la plupart des États d'Afrique, le Burkina s'engage alors dans un processus de transition démocratique [...]*⁶⁶¹. C'est ce que rappellera également le Pr Abdoulaye SOMA en ces termes : « *sous la conjonction des facteurs de pression endogènes et exogènes dans une atmosphère marquée par des aspirations authentiques du peuple à la liberté et par la fin de la guerre froide impliquant le triomphe international de la démocratie libérale, le président du front populaire ouvre la fenêtre de la démocratie et de l'Etat de droit dans son discours à la nation du 31 décembre 1989* »⁶⁶².

Ce qu'il convient de retenir, c'est qu'au regard de la longue période d'Etat d'exception vécue, l'avènement de la IVème république se présentait aux Burkinabè comme un processus

⁶⁶⁰ Voir International IDEA, *La démocratie au Burkina Faso*, Stockholm, Capacity-Building Series 4, 1998, p.22.

⁶⁶¹ Ibid.

⁶⁶² SOMA (A.), *La Constitution du Burkina Faso : l'espérance d'une démocratie intègre*, les éditions Maison du droit, 3è édition 2014, p.26.

de normalisation de leur système politique. D'où le grand intérêt qui a été accordé par la plupart des acteurs politiques de l'époque et ce, indépendamment des discours annonciateurs du Chef de l'Etat⁶⁶³ ou des propos à relents prophétiques de certains acteurs de l'époque⁶⁶⁴.

Ainsi, la Commission constitutionnelle qui a été mise en place proposera un projet de constitution qui sera soumis à l'adoption par des assises nationales et ensuite par référendum. A l'issue de ce processus, la nouvelle loi fondamentale, d'inspiration libérale, institue « *un régime parlementaire fortement présidentiel (mécanismes visant à assurer la prépondérance de l'exécutif sur le législatif) qui fait du Président du Faso la « clef de voûte » du système politique burkinabè* »⁶⁶⁵. Concernant ses innovations, « *outre l'institution du bicaméralisme ou bicamérisme, elle a consacré des mécanismes de démocratie semi-directe à travers l'initiative populaire en matière législative et de révision de la Constitution. Elle proscrie le recours au coup d'État ou au putsch comme moyen d'accès au pouvoir et reconnaît aux citoyens, en pareil cas, le droit à la désobéissance civile* »⁶⁶⁶. Cette Constitution qui consacre l'avènement de la quatrième République, marque aussi le retour à une vie et un régime constitutionnels normalisés. Mais pour la majorité des observateurs⁶⁶⁷, l'ouverture politique

⁶⁶³ Divers messages à la nation (octobre 87 et décembre 87), du chef de l'Etat sont livrés en ce sens, affirmant la volonté déterminée d'une nouvelle voie politique qui remette le pays sur les rails du constitutionnalisme

⁶⁶⁴ Arsène Bognessan YE, dans le récit qu'il fait des fondements politiques de la IV^{ème} République burkinabè, soutient que : « *Novembre 1989. Cela fait déjà deux ans que le Front populaire dirige le Burkina Faso. Dans le véhicule qui nous emmène, à travers le pays, dans un chef-lieu de province, je suis en compagnie du président du Front populaire, chef de l'État, chef du gouvernement, Blaise Compaoré. Avec le chef de l'État je discute de beaucoup de choses (perspectives de développement du pays, récent coup d'État manqué au Burkina Faso en septembre 1989, forces politiques en présence dans le pays...). Puis, c'est le silence dans le véhicule. Un silence profond. Quand le président du Front populaire sort de ses méditations, c'est pour parler de la nécessité qu'il y a pour notre pays d'avoir une constitution qui prenne en compte les réalités de notre pays. [...] Le président insiste : il nous faut une constitution. Une constitution qui règle les mécanismes d'accession au pouvoir et d'exercice du pouvoir... [...] il me dit : "Il nous faut approfondir la réflexion sur la question au sein des organes et instances du Front populaire" ».*

⁶⁶⁵ IBRIGA (L.M.) et GARANE (H.), *Constitutions burkinabè : textes et commentaires*, Namur, Boland, 2001, P.45.

⁶⁶⁶ LOADA (A.) et IBRIGA (L.M.), *Précis de droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit., P. 366

⁶⁶⁷ Ainsi, pour International IDEA « *Sur le fond, l'ouverture est donc très timide : le Front Populaire accapare tous les pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire); l'armée reste omniprésente; les partis politiques sont tolérés mais à condition d'adhérer au Front Populaire, [...]; les institutions sont celles de l'État d'exception et il y règne*

amorcée n'a pas été faite jusqu'au bout, le Front populaire ayant gardé la mainmise totale sur le processus.

La démocratisation au Burkina Faso des années 1990 s'apparenterait davantage à « *un changement graduel au sein du régime plutôt qu'un changement graduel du régime. Cette démocratisation est donc impulsée et régulée d'en haut, elle est le fruit de la conversion aux valeurs démocratiques des élites révolutionnaires propulsées au pouvoir à la faveur du coup de force du 4 août 1983* »⁶⁶⁸. Pour le professeur Augustin LOADA en effet, le processus démocratique déclenché en 1989 au Burkina Faso a été régulé avec la volonté constante du pouvoir politique de le garder sous contrôle. En effet, l'organe dirigeant qu'était le Front populaire est resté maître des initiatives qu'il a su canaliser en s'appuyant fortement sur les structures révolutionnaires majoritaires au sein des organes qui ont conduit le processus constitutionnel. On a donc eu affaire à un processus contrôlé dans lequel l'opposition n'a pas pu peser de manière significative dans la détermination du calendrier de la transition et des réformes à mener⁶⁶⁹. Une des illustrations de cette incapacité de l'opposition burkinabè a été la controverse sur la tenue de la conférence nationale souveraine entre la Coordination des Forces Démocratiques (CFD) et l'Alliance pour Respect et la Défense de la Constitution (ARDC). Dans ce contexte, les dirigeants du Front populaire ont parfaitement maîtrisé l'agenda de la transition et l'ampleur des réformes à conduire parmi lesquelles « *l'instauration du multipartisme en janvier 1991, l'abandon officiel de l'idéologie marxiste-léniniste et de la doctrine du « capitalisme d'État » en mars 1991, la fin de la confusion institutionnelle entre*

une confusion totale entre les structures de l'État et celles du Front Populaire, qui est donc une sorte de parti-État »(cf. International IDEA, *La démocratie au Burkina Faso*, Stockholm, Capacity-Building Series 4, 1998, P.22.).

⁶⁶⁸ International IDEA, *La démocratie au Burkina Faso*, Stockholm, Capacity-Building Series 4, 1998, PP.5-6.

⁶⁶⁹ Cf. GAZIBO (M.), « La transition contrôlée », in Mamadou GAZIBO, *Introduction à la politique africaine*, op.cit., P.185. Le caractère « contrôlé » de la transition démocratique au Burkina Faso découle de ce qu'elle a été amorcée par un régime issu de l'État d'exception qui lui a imprimé sa dynamique de sorte à faire de la démocratie au Burkina Faso « *une démocratie surveillée, contrôlée, impulsée d'en haut à bien des égards, un changement dans le régime issu du coup d'État du 15 octobre 1987 et non un changement de ce régime* ». Voir Rapport International IDEA, *La démocratie au Burkina Faso*, op.cit., p3 et P.26.

le « *Front Populaire* » et l'État (c'est-à-dire la déconnexion selon la terminologie officielle) en mai 1991, le référendum sur le texte final de la Constitution le 2 juin 1991 »⁶⁷⁰.

C'est du reste l'une des raisons qui a conduit la doctrine à inscrire la Constitution du 02 juin 1991 dans le registre de l'octroi constitutionnel. Certes, le procédé utilisé pour l'adoption est semi-démocratique mais il reste incontestable que c'est le Front populaire qui a initié et conduit le processus jusqu'à son terme. Ici le peuple burkinabè a donc été mis en filigrane du processus constitutionnel où il a fait de la figuration au lieu d'en être l'acteur principal comme le voudrait la logique démocratique. Et comme le fera remarquer également le Pr SOMA, la non implication directe du peuple s'est manifestée tout au long des révisions constitutionnelles. Au total, la Constitution a connu huit (8) révisions constitutionnelles opérées par le constituant dérivé. Cette démarche peut bien être interprétée comme si le peuple est mis à l'écart de la prévisibilité de la Constitution et que seules les révisions désirées par le parti majoritaire peuvent avoir de l'intérêt politique et de l'effectivité juridique. Cette tendance révèle à tous égards le caractère octroyé de la Constitution de 02 juin 1991 aussi bien dans son initiative que dans ses révisions⁶⁷¹.

Le contrôle du processus de la transition démocratique par le parti au pouvoir au Burkina Faso a aussi été caractérisé par ce qu'on a appelé la démocratisation par évitement de la conférence nationale souveraine. Outre le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire a offert un tel modèle de transition⁶⁷². Les dirigeants de ces pays ont court-circuité la réclamation de la tenue d'une conférence nationale souveraine par les oppositions en accélérant le passage du parti-Etat de fait au multipartisme à l'aide d'élections peu transparentes. Ce qui leur a permis de régénérer leur légitimité politique face à des oppositions faibles et divisées.

Une des pratiques qui traduisent également la volonté de contrôle du processus réside dans l'affaiblissement des partis et formations politiques. L'on assiste à toutes les étapes du

⁶⁷⁰ International IDEA, *La démocratie au Burkina Faso*, op.cit., p.23.

⁶⁷¹ Selon Abdoulaye SOMA, une Constitution est dite octroyée lorsque le peuple n'a pas été associé décisivement à la vie de ladite Constitution qu'il s'agisse de son élaboration, de son adoption ou de sa révision (Voir SOMA (A.), *La constitution du Burkina Faso : l'espérance d'une démocratie intègre*, les éditions Maison du droit, 3^e édition 2014, p.25.

⁶⁷² DEGNI-SEGUI (R.), « Evolution politique et constitutionnelle en cours et en perspective en Côte d'Ivoire », in CONAC (G.), *l'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993, 518p.

processus de démocratisation, à la défection des cadres et militants, et parfois des élus (conseillers municipaux et députés) des partis politiques, qui abandonnent leurs partis politiques d'origine au profit d'autres partis politiques, généralement de la « *mouvance présidentielle* ». Cette dernière est accusée à tort ou à raison par de nombreux partis de l'opposition d'être à l'origine des crises internes qu'ils ont traversées, en soutenant des factions dissidentes. Qu'elles soient fondées ou infondées, ces accusations ne doivent pas occulter le cas de certains individus ou groupes qui prennent l'initiative de la défection pour rejoindre le camp présidentiel pour des raisons diverses. Ce constat établi par le Centre pour la Gouvernance démocratique⁶⁷³ reste d'actualité. Il n'est pas surprenant que, dans ce contexte, le système de partis burkinabè s'apparente à un système de patronage s'articulant autour d'un parti dominant, lequel, bon gré, mal gré, satellise une constellation de formations politiques en manque de ressources politiques. Ces formations politiques, au gré des intérêts des factions, des dissidents ou des dirigeants entrepreneurs politiques, se rapprochent du parti dominant ou s'en éloignent, parfois en se radicalisant. Toutes ces dissidences et défections, nonobstant les problèmes éthiques qu'elles soulèvent, participent sans doute de la liberté d'association.

Autant les individus ont le droit de s'associer librement pour fonder un parti politique, ou d'adhérer librement aux partis déjà reconnus, autant ils ont le droit et la liberté de quitter le parti qui ne répond plus à leurs aspirations fussent-elles basement matérielles, hautement politiques ou idéologiques. Mais dans les faits, ces phénomènes ne sont pas sans conséquences négatives sur l'image des partis au sein de l'opinion, accusés d'être corrompus, de défendre des intérêts égoïstes ou clientélistes. C'est dans ce contexte que le régime juridique des partis politiques a été inscrit à l'agenda politique des réformes institutionnelles à entreprendre en vue de sortir de la crise socio-politique consécutive à l'assassinat du journaliste Norbert ZONGO. La question de l'interdiction du « *nomadisme politique* » dont ont été victimes de nombreux partis de l'opposition a particulièrement retenu l'attention.

⁶⁷³ LOADA (A.), « Les partis politiques au Burkina Faso », Ouagadougou, 2009 in http://www.cgd-igd.org/wp-content/uploads/2015/06/cgd_les_partis_politiques_au_burkina_faso.pdf, consulté le 18 mars 2018.

Malgré leurs demandes pressantes, le législateur refusera de s'engager dans cette voie. Mieux, il consacra de façon explicite dans la loi du 29 novembre 2001 portant charte des partis et formations politiques, la liberté pour tout citoyen d'adhérer au parti ou à la formation politique de son choix et d'en démissionner en cas de besoin (art. 8 de la charte). A défaut de réglementer la liberté des cadres et militants dissidents des partis, certains escomptaient au moins l'interdiction de la pratique du « nomadisme » des élus. Il n'en fut rien. Une telle perspective s'est toutefois heurtée à l'opposition du parti au pouvoir, mais aussi à un obstacle juridique. En effet, l'interdiction du mandat impératif constitue l'une des implications de la souveraineté nationale qui a été expressément réaffirmée à la faveur de la révision constitutionnelle de 1997. Mais cet obstacle juridique a été contourné puisqu'à la faveur de la loi de révision constitutionnelle n°015-2009/AN du 30 avril 2009, l'article 85 de la Constitution a été relue comme suit : « *tout député qui démissionne librement de son parti ou de sa formation politique en cours de législature est de droit déchu de son mandat et remplacé par un suppléant* ». Cette disposition est censée lutter contre le phénomène du nomadisme et de la transhumance politiques. La nécessité de ce type de dispositions se révèle impérieuse étant donné qu'aucun parti n'est à l'abri du phénomène comme l'ont montré les cas d'anciens partis dominants tels que le Parti Démocratique de Côte d'Ivoire/Rassemblement Démocratique africain et le Parti Socialiste Sénégalais. Le phénomène du nomadisme contribue à la désagrégation des partis et avec comme conséquence immédiate l'éloignement des perspectives d'alternance au pouvoir.

Cependant, l'efficacité de ces dispositions reste à prouver lorsqu'on se réfère à la situation relative à l'apparition d'un groupe parlementaire dissident du principal parti d'opposition burkinabè : Union pour le Progrès et le Changement /Renouveau Démocratique (UPC/RD)⁶⁷⁴. Ce groupe apparu en octobre 2017 a d'abord été reconnu par l'Assemblée nationale avant d'être interdit par la justice d'utiliser le sigle et les emblèmes du parti UPC. Cette situation

⁶⁷⁴ En rappel un groupe de députés élus sous la bannière de l'Union pour le Progrès et le Changement (UPC) l'UPC/RD est entré en dissidence au sein du parlement en créant un groupe parlementaire à côté du groupe parlementaire UPC qui regroupait initialement tous les députés de ce principal parti de l'opposition politique. Au nombre de 13, ces députés qui constituent le groupe dissident ont formulé des griefs à l'encontre de leur parti UPC pour justifier leur démission. Parmi les motifs, ils disent n'avoir pas approuvé l'attitude du parti suite à des publications diffamatoires à leur égard dans la presse. Le Parti aurait observé le silence au lieu d'intervenir pour les défendre. Ils reprochent en outre le Président du Parti de mauvaise gouvernance et bien d'autres.

contraint les députés frondeurs à adopter l'appellation « *Groupe parlementaire RD* ». Ce qui amène l'observateur à se demander si une telle opération ne vient pas en violation aussi bien des dispositions de l'article 85 que de celles du règlement intérieur de l'Assemblée nationale régissant la création des groupes parlementaires⁶⁷⁵. Les députés relevant de ce nouveau groupe parlementaire sont-ils fondés à garder leur siège après la rupture consacrée par le juge civil d'avec leur parti d'origine ?

Cette question soulève une autre qui est celle de la constitutionnalité même de la disposition de l'article 85 de la Constitution. En effet, en prescrivant la déchéance de son mandat à tout député qui démissionne de son parti, la disposition ne fait-elle pas du mandat du député, une « *propriété* » de son parti ? En procédant telle qu'il l'a fait, le juge civil a-t-il dit le droit ? Si oui, ne faut-il pas comme l'a pertinemment rappelé le Pr Abdoulaye SOMA, questionner l'article 85 dont la concordance avec les dispositions de l'article 32 de la même Constitution est sujette à caution⁶⁷⁶.

Paragraphe II: Le régime et les institutions de la transition politique post insurrection

Les dernières réformes engagées par le régime de la IV^{ème} République portant sur la mise en place du Sénat et la révision de l'article 37 et perçues comme « *déconsolidantes* » sont les clés qui permettent de comprendre l'avènement du mouvement populaire des 30 et 31 octobre 2014. Il faut aussi retenir la profonde aspiration au changement qui s'est installée au sein de la société burkinabè. Il sera d'abord fait une analyse des fondements politico-juridiques de ce mouvement insurrectionnel (A) avant de s'appesantir sur le rôle du processus de Transition dans la consolidation du système constitutionnel et républicain du Burkina Faso (B).

A- Les fondements politico-juridiques du mouvement insurrectionnel

L'insurrection peut être définie comme « *tout mouvement populaire organisé contre un système de gouvernement établi et tendant à opérer un changement de l'ordre politique, constitutionnel, économique et social global dans un État. Le changement qui est recherché*

⁶⁷⁵ Le groupe parlementaire UPC/RD qui a été obligé de prendre une autre appellation a perdu le lien avec le parti détenteur des sièges à savoir l'UPC.

⁶⁷⁶ Voir SOMA (A.), *La constitution du Burkina Faso : l'espérance d'une démocratie intègre*, les éditions Maison du droit, 3^è édition 2014, p.26. Pour cet auteur, l'adoption de l'article 85 de la constitution en 2009 dans le but de lutter contre le nomadisme politique et assainir la scène politique nationale l'a été en contradiction avec l'article 32 qui dispose que « *la souveraineté nationale appartient au peuple* ».

par l'insurrection est réputé plus qualitatif que l'ordre préexistant »⁶⁷⁷. Dans cette optique, « un changement insurrectionnel est un changement de l'ordre politique, constitutionnel, social et économique impulsé par un soulèvement populaire dans un État déterminé »⁶⁷⁸.

L'insurrection populaire d'octobre 2014 au Burkina Faso est présentée comme l'un des événements sociopolitiques phares de l'année 2014. Elle est intervenue dans le cadre de la lutte contre la révision de la Constitution et pour l'alternance dont le point culminant a été l'initiative du projet de révision de la Constitution (I). Cette insurrection a ouvert la voie à des réformes constitutionnelles et à des élections ayant replacé le Burkina sur la trajectoire de laquelle l'ancien pouvoir l'avait fait dévier (II).

I - Le rejet du projet de changement anticonstitutionnel

On peut dire que l'histoire de la IV^{ème} République au Burkina Faso est celle d'une instrumentalisation des règles du jeu politique pour, à chaque fois, ajourner l'alternance démocratique. Il en a résulté donc une déficience de l'opposition politique doublée d'une faible crédibilité des contre-pouvoirs institutionnels et corrélativement d'un renforcement de la puissance présidentielle. Les révisions constitutionnelles opérées au Burkina Faso s'inscrivent pour la plupart dans cette dynamique. Si certaines d'entre elles ont eu des incidences positives sur la construction de la démocratie et le constitutionnalisme, la plupart d'entre elles ont en effet été des facteurs de recul démocratique. Le régime de la IV^{ème} République s'étant pendant longtemps reposé sur un parti dominant⁶⁷⁹, en l'occurrence l'ODP/MT d'abord et le CDP ensuite, la majorité parlementaire a été instrumentalisée pour opérer de nombreuses réformes constitutionnelles et législatives non consensuelles. La caractéristique du parti dominant est qu'il dispose régulièrement, à lui seul, de la majorité

⁶⁷⁷ SOMA (A.), « Réflexion sur le changement insurrectionnel au Burkina Faso », in *Revue CAMES/SJP*, n°001/2015, (1^{er} semestre) p.1. Il précise que l'insurrection peut être collective, armée ou non armée.

⁶⁷⁸ Ibid. p.2. Le changement insurrectionnel n'est pas une nouveauté dans l'histoire politique du Burkina Faso. En effet, le premier changement insurrectionnel du pays est intervenu le 3 janvier 1966 avec la chute du régime du président Maurice YAMEOGO.

⁶⁷⁹ Le parti ultra dominant tend à s'identifier au régime politique auquel il sert de soutien et, sous réserve de recueillir au moins des suffrages exprimés, il distance en nombre de sièges les autres partis de gouvernement par un écart significatif et durable. Cette distance constitue finalement le trait essentiel. Mais dans certains systèmes, le parti dominant exerce en réalité une hégémonie qui rend improbable à terme l'hypothèse d'une alternance, (Voir Augustin LOADA et Luc Marius IBRIGA, *Précis de droit constitutionnel et institutions politiques*, op.cit., P.295).

absolue des suffrages. Il s'agit d'un parti qui tient généralement sa position hégémonique de la multiplicité et du morcellement de ses adversaires. De ce fait, il a tendance à abuser de sa position hégémonique et manifeste de nettes tendances autoritaires.

La domination sans partage du Président du Faso et du parti présidentiel sur les institutions de l'Etat pendant une longue période a conduit les analystes à parler d'alternance impossible⁶⁸⁰ au Burkina Faso. En effet, la survenance d'une alternance démocratique « *implique tout d'abord l'existence d'une (...) opposition forte et responsable. Elle appelle également un consensus national sur les « règles du jeu » démocratique et en particulier électoral* »⁶⁸¹. De ce point de vue, « *La problématique de l'alternance sous la 4^e République burkinabè a pour point de départ la mise en place progressive par les architectes de cette République d'un système de partis semi-compétitif s'articulant autour d'un parti ultra dominant. Sur le plan électoral, cela s'est traduit par l'organisation de compétitions électorales inéquitables dominées par le parti au pouvoir, contribuant ainsi à l'émergence au Burkina Faso d'un "électoratisme vide de sincérité" »*⁶⁸².

Dans ces conditions, il est clair que la probabilité qu'une alternance démocratique se réalise sinon s'amenuise du moins devient quasi inexistante. S'agissant du projet de révision constitutionnelle ayant été à l'origine du mouvement insurrectionnel des 30 et 31 octobre 2014, il faut remonter à la révision constitutionnelle de l'année 2000 pour en saisir les principaux éléments explicatifs. Ainsi que le mentionne le Pr Séni Mahamadou OUEDRAOGO, « *la Constitution du 02 juin 1991 qui a instauré le retour à un régime constitutionnel après un long intermède de onze années de régime d'exception a consacré un consensus des acteurs politiques sur la durée et le nombre de mandats présidentiels. Les participants à l'assemblée constituante ont dû, sur la base d'un compromis, déterminer les conditions d'éligibilité du Président du Faso. Le camp présidentiel avait arraché la durée du mandat de sept ans contre la concession de la limitation de nombre de mandats à deux. Cette constitutionnalisation de la clause limitative du mandat présidentiel mettait fin à la controverse entre le camp présidentiel et l'opposition et devient le socle de la transition démocratique entamée. La*

⁶⁸⁰ Voir Politique africaine, « Le Burkina Faso : l'alternance impossible », Mars-avril 2006, n°101, quatrième de couverture.

⁶⁸¹ Centre pour la Gouvernance Démocratique, « L'alternance et les règles du jeu démocratique au Burkina Faso », op.cit., P. 13.

⁶⁸² Ibid., p.3.

majorité présidentielle ne put conserver ce compromis puisqu'elle usa de son nombre pour réviser en 1997 à l'effet de lever la clause limitative des mandats qui passa de sept à cinq ans »⁶⁸³.

Cette révision constitutionnelle de 1997 avait fait dire à Luc Marius IBRIGA et Amidou GARANE que : « *Si les septennats illimités ne sont pas nécessairement une entrave à la démocratie, ils peuvent dans un contexte de démocratie naissante comme le nôtre, compromettre sérieusement une des dimensions essentielles de la démocratie, à savoir l'alternance politique. En effet, [...] dans le contexte burkinabè en particulier où le parti au pouvoir est ultra-dominant, les possibilités d'une véritable alternance, sans pour autant s'annihiler, peuvent véritablement s'amenuiser* »⁶⁸⁴. En effet, comme on le verra par la suite, cette révision constitutionnelle fait partie, avec celle d'octobre 2014, des révisions opérées dans une logique de conservation du pouvoir politique parce qu'elles ont eu pour conséquence une neutralisation des pouvoirs législatif et judiciaire, rendant impossible la survenue de l'alternance.

C'est à la suite de la contestation née de l'assassinat du journaliste Norbert ZONGO le 13 décembre 1998 que le Collège de Sages, institué pour rechercher des solutions de sortie de crise, va proposer une révision de la Constitution. Dans le cadre de cette révision et aux termes de la loi constitutionnelle n°0003-2000/AN du 11 avril 2000, l'article 37 de la nouvelle Constitution a réintroduit le principe de la limitation de la durée et du nombre de mandat du président du Faso. La nouvelle disposition était libellée ainsi qu'il suit : « *article 37 : Le Président du Faso est élu pour cinq ans au suffrage universel direct, égal et secret. Il est rééligible une fois* »⁶⁸⁵.

⁶⁸³ OUEDRAOGO (S.M.), *La lutte contre la fraude à la constitution en Afrique noire francophone*, Thèse, Université Montesquieu Bordeaux IV, 2011, p.113.

⁶⁸⁴ IBRIGA (L.M.) et GARANE (A.), *Constitutions burkinabè : textes et commentaires*, op.cit., PP.46-47. Pour une analyse détaillée de la révision constitutionnelle de 1997, voir aussi Amidou GARANE, « L'acte II du processus démocratique au Burkina Faso : porté juridique et politique de la loi du 14 février 1997 portant révision de la Constitution », *Revue Burkinabè de Droit*, n°33, 1998, P.33-59.

⁶⁸⁵ Comme il a été relevé plus haut dans les propos du professeur Séni Mahamadou OUEDRAOGO, la formulation originelle de l'article 37 était la suivante : « *Le Président du Faso est élu pour sept ans au suffrage universel direct, égal et secret. Il est rééligible une fois* ». Avant la révision de l'année 2000, cette disposition a fait l'objet d'une modification en 1997 par la loi N°002-97/ADP du 27 janvier qui a sauté le verrou de la limitation des mandats en prescrivant que « *Le Président du Faso est élu pour sept ans au suffrage universel*

Cependant, une controverse va se développer au sein de la classe politique quant à l'éligibilité du président du Faso en exercice Blaise COMPAORE aux élections présidentielles de 2005. Un groupe de candidats demandent au Conseil constitutionnel l'annulation de la candidature de Monsieur Blaise COMPAORE aux motifs que celle-ci viole l'esprit et la lettre de l'article 37 de la Constitution du 02 juin 1991. En se fondant sur les techniques d'interprétation que sont l'effet immédiat et l'effet pour l'avenir, le raisonnement à fortiori et la théorie de l'effet utile⁶⁸⁶, le Conseil constitutionnel va déclarer valide la candidature de Blaise COMPAORE pour les présidentielles de novembre 2005 et par conséquent de novembre 2010. On s'attendait donc logiquement à ce qu'aux termes de son dernier mandat qui devait prendre fin en novembre 2015, le président Blaise COMPAORE se retire en rendant possible du même coup la survenance d'une alternance pacifique.

Mais dans un contexte historique et socioculturel imprégné de présidentielisme⁶⁸⁷ et marqué par une culture politique autoritaire, le respect de la norme constitutionnelle ne paraît pas être le premier souci. En outre, l'on ne peut ignorer que dans une société où le pouvoir apparaît comme une forteresse imprenable, la perspective d'alternance met chaque fois en émoi, les animateurs d'un tel pouvoir. C'est ce qui fait dire au Professeur Augustin LOADA que « *acculés à l'intérieur par des partis d'opposition alliés à une société civile souvent politisée, redoutant d'avoir à rendre des comptes à une justice pénale internationale, certains chefs d'État africains soucieux de leur avenir n'auraient d'autre choix que de s'accrocher désespérément au pouvoir pour continuer à bénéficier de l'immunité, sinon de l'impunité attachée à la fonction présidentielle* »⁶⁸⁸. Cette angoisse conduit alors à des révisions ou des tentatives de révision constitutionnelle destinées à supprimer les clauses limitatives du

direct, égal et secret. Il est rééligible ». La loi N°003-2000/AN du 11 avril 2000 va non seulement rétablir la clause de limitation des mandats mais en plus réduire la durée du mandat de sept à cinq ans.

⁶⁸⁶ Sur cette décision du juge constitutionnel, voir le CGD, *Avis et décisions commentés de la justice constitutionnelle burkinabè de 1960 à 2007*, Imprimerie Presses africaines, p.81.

⁶⁸⁷ La configuration institutionnelle issue de la Constitution burkinabè en vigueur est bien marquée par la suprématie de l'exécutif. Ce qui fait qu'en lieu et place de la séparation des pouvoirs, on assiste plutôt à un « *alignement* » des pouvoirs.

⁶⁸⁸ LOADA (A), « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », op.cit., PP. 169-170.

nombre de mandats présidentiels avec le soutien de parlements dévoués à la personne du Chef⁶⁸⁹.

N'échappant pas à cette réalité, le président Blaise COMPAORE tentera de s'accrocher au pouvoir en engageant un processus de révision constitutionnelle avec le soutien d'une majorité parlementaire dévouée à sa personne⁶⁹⁰. Ainsi, il est ressorti du compte rendu du

⁶⁸⁹ Cette angoisse est d'autant plus compréhensible que, comme le suggèrent André Cabanis et Michel Martin, les conditions tragiques de prise du pouvoir et la crainte de ne plus bénéficier de l'impunité liée à la fonction présidentielle sont des facteurs déterminants dans la volonté des présidents sortants de toujours se maintenir au pouvoir. Cf. LOADA (A.), «La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », op.cit., P. 167.

Sentant le danger d'une énième révision constitutionnelle visant à sauter le verrou de la limitation du nombre de mandats présidentiels au Burkina Faso, Augustin LOADA, en mars 2010, dans une lettre ouverte aux députés de l'Assemblée nationale burkinabè, leur rappelait cette conclusion du rapport du mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) : « *la question de la limitation constitutionnelle des mandats présidentiels à deux mandats au maximum apparaît comme une question controversée. Supprimée, puis rétablie dans la Constitution de 1991 au terme de 2 révisions constitutionnelles successives, elle demeure l'objet d'appréhension et d'incertitude au sein du microcosme politique autant que dans la société toute entière. L'actuel président du Faso a déjà exercé la magistrature suprême durant 20 ans et la question de savoir s'il passera la main ou tentera de réviser la Constitution en vue d'une pérennisation de son pouvoir, à l'exemple de certains de ses pairs, demeure la grande inconnue politique des toutes prochaines années. Le panel observe que la question mérite une attention particulière et il souhaite fortement de ce point de vue, que la solution retenue repose sur un large consensus politique et tienne bon compte des nécessités de la consolidation de la démocratie, de la paix et de la stabilité du Faso* » (extrait du Rapport du MAEP, point 179, p.115). Aussi, en droite ligne de ces conclusions, il attirait leur attention sur les graves menaces sur la consolidation de la démocratie, de la paix et de la stabilité du Faso que font peser les vellétés de braconnage constitutionnel tendant à faire sauter la clause limitative du nombre de mandats présidentiels. Enfin, il terminait en lançant l'appel suivant : « *Que vous soyez de la majorité ou de l'opposition, faites donc le serment, jusqu'à la fin de votre mandat, de ne jamais voter tout projet ou proposition de loi visant à remettre en cause l'article 37 de notre Constitution, de soutenir toute initiative visant à rendre intangible cet article, et d'empêcher la manipulation de notre peuple par le recours abusif au référendum* ». Cf. Augustin LOADA, *Lettre ouverte aux honorables députés de l'Assemblée nationale du Burkina Faso*, Ouagadougou, le 2 mars 2010, consultée le 27 septembre 2015 à 13h36 sur <http://www.lefaso.net/spip.php?article35662>. L'histoire retiendra que les députés de la majorité n'ont pas entendu cet appel.

⁶⁹⁰ A ce sujet, Augustin LOADA affirmait que « *Monsieur Soungalo OUATTARA, le président de l'Assemblée nationale du Burkina Faso s'est comporté en véritable directeur de cabinet du président du Faso, alors que dans un régime démocratique, il doit y avoir une séparation des pouvoirs. Il n'a pas fait le job* ». (Cf. document sonore de la radio Oméga sur la rétrospective de l'année 2014).

conseil extraordinaire des ministres du 21 octobre 2014 que c'est en application du titre XV de la Constitution qu'un projet de loi portant révision de la Constitution a été adopté et qui sera soumis à l'Assemblée nationale en vue de la convocation d'un référendum⁶⁹¹. Dès le lendemain, Abdoul Karim SANGO, dans une tribune publiée sur *Lefaso.net* le 22 octobre 2014, soutenait que : « *Ce projet de loi opère un changement anti constitutionnel au sens de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance signé en 2007 et ratifié par notre pays en 2010. Nous sommes dans le cas d'espèce, en présence d'un coup d'État constitutionnel. [...] Ce que le gouvernement vient de faire est qualifié par les juristes constitutionnalistes de fraude à la constitution. En effet, une constitution, ce n'est pas seulement la lettre, mais c'est surtout l'esprit qui est fondamental. La procédure du titre XV n'a pas été prévue pour servir des intérêts personnels. Or, ce qui vient de se passer hier consiste à utiliser un mécanisme légal pour assouvir des intérêts personnels. En droit administratif, on parlerait de détournement de pouvoir. Les auteurs ou complices de la forfaiture en préparation devront répondre de leurs actes aujourd'hui ou demain. Au sens de notre constitution, ils viennent ainsi de commettre l'infraction de trahison de la patrie et de l'atteinte à la constitution qui sont les crimes les plus graves que l'on peut commettre contre un peuple* »⁶⁹². Cela entraînera la chute du régime à travers l'insurrection populaire des 30 et 31 octobre 2014⁶⁹³.

⁶⁹¹ Aux termes de ce compte rendu, il ressort ce qui suit : *Le Conseil des ministres s'est tenu le mardi 21 octobre 2014 en séance extraordinaire, de 09 H 00 minute à 11h 45 minutes sous la présidence de Son Excellence Monsieur Blaise Compaoré, Président du Faso, Président du Conseil des ministres. Il a délibéré sur le dossier inscrit à son ordre du jour. Au titre de la Présidence du Faso ; le Conseil a examiné un projet de loi portant révision de la Constitution conformément aux dispositions des articles 161 à 165 du titre XV de la Constitution. Le Conseil a marqué son accord pour la transmission de ce projet de loi à l'Assemblée nationale, conformément à l'article 163 de la Constitution en vue de la convocation d'un référendum.*

Pour le Ministre de la Communication, Porte-parole du Gouvernement, en mission Le ministre de la Culture et du tourisme, assurant l'intérim, Baba Hama, Officier de l'Ordre National.

⁶⁹² Voir le journal *Lefaso.net*, « Révision de l'article 37 : un coup d'État constitutionnel selon Abdoul Karim SANGO », in <http://lefaso.net/spip.php?article61343>

⁶⁹³ Cette tentative de révision constitutionnelle par le président COMPAORE révèle que : « *si le pouvoir principal s'incarne en la personne du Président de la République* », les contre-pouvoirs politiques, notamment parlementaires, ont échoué dans leur fonction de modération de l'influence de celui-ci quand ils devaient contrer ses mauvaises décisions. Or comme le fait remarquer N. SOUMAH, « *l'état de la société est fortement lié à la vigueur des contre-pouvoirs (...) Qu'ils disparaissent ou s'affaiblissent et le pouvoir principal s'en trouve*

Mais au-delà de la déviation du projet démocratique, la chute du régime de Blaise COMPAORE est aussi la résultante d'une crise de l'Etat post colonial⁶⁹⁴. Il est de notoriété publique que l'Etat traverse une crise de légitimité de sorte que les normes de régulation qu'il produit ne sont que partiellement acceptées et reconnues. La multiplication des contestations sociales et politiques ces dernières années montre à suffisance que les populations n'acceptent plus se soumettre aux dérives autoritaires et entendent faire respecter les règles établies pour le vivre ensemble. Comme le relève Basile GUISSOU, « *c'est sur l'existence d'un socle commun de valeurs sur lequel tout le monde s'accorde, que la nation se construit et que l'Etat peut se définir comme le monopole de la violence légale et légitime selon l'expression de Max WEBER* »⁶⁹⁵. Malheureusement il ne semble pas exister aujourd'hui un corpus de valeurs fondatrices de la nation burkinabè et la crise insurrectionnelle de 2014 n'a fait que révéler qu'un Etat qui fonctionne comme celui-ci ne peut qu'être un Etat en crise permanente d'identité, de reconnaissance et de légitimité.

II – Le changement insurrectionnel : une dynamique impulsée par le bas

En 2014, les manifestations contre le projet de révision constitutionnelle voulu par le régime du président Blaise COMPAORE se sont emballées et ont abouti au renversement du régime. Et la transition politique et constitutionnelle qui a été instaurée au lendemain de cette insurrection a pris fin avec les élections couplées présidentielles et législatives du 29 novembre 2015. A la différence de la transition politique « *top down* » qui a caractérisé le processus démocratique des années 1990 au Burkina Faso, on peut dire que la transition engagée en 2014 s'est déroulée sous la veillée et l'œil critique des gouvernés. Ce qui a été une garantie pour la qualité de la gouvernance⁶⁹⁶.

hypertrophié, omnipotent ». Le pouvoir du président Compaoré était si hypertrophié vis-à-vis de l'Assemblée nationale que celle-ci n'a pu faire autrement que de l'accompagner dans son projet de révision constitutionnelle.

⁶⁹⁴ Sur le point relatif à la crise de l'Etat, voir SOURWEMA (S.), *Assistance publique et dynamique de construction de l'État au Burkina Faso : étude à partir des services sociaux à Koudougou*, Thèse de doctorat de Science politique, Université de Ouaga 2 (Burkina Faso), 2014.

⁶⁹⁵ GUISSOU (B.), *Au-delà du régime, la nature de l'Etat*, in Panel sur la situation nationale et ses tendances d'évolution, HAKILI n°13, Août 2011, p. 5.

⁶⁹⁶ Selon le Pr LOADA citant KARL et SCHMITTER, « *Certains auteurs suggèrent qu'une transition qui s'opère sur la base d'un pacte dans lequel les nouveaux arrangements institutionnels sont négociés par les élites rivales est plus propice à un résultat démocratique, bien que la nature du pacte soit déterminante pour le type de régime qui émerge après la transition* » (Voir LOADA (A) et WEATHLY (J.) (eds), *Transitions démocratiques*

Ainsi que l'indique Abdoul Karim SAIDOU, les régimes de transition qui s'installent à la suite de changements inconstitutionnels apparaissent comme des régimes par défaut. La caractéristique essentielle de ces types de régime, est qu'ils constituent des fenêtres d'opportunité pour de véritables réformes démocratiques⁶⁹⁷. Mais, si la transition politique mise en place a connu des acquis malgré les péripéties et des incertitudes qui ont jalonné son parcours, c'est surtout le maintien de la constitution autoritaire de Blaise COMPAORE jusqu'à présent qui suscite des interrogations.

Le régime de la transition politique qui s'est installé après l'insurrection se devait, au regard des attentes exprimées, de tracer les sillons d'un processus démocratique en phase avec les aspirations des insurgés des 30 et 31 octobre 2014. C'est ce qu'il a tenté de faire en adoptant une Charte de la Transition le 16 novembre 2014. Cette Charte est née de la volonté des organisations de la société civile (OSC) burkinabè, des autorités religieuses et coutumières et des acteurs politiques parties prenantes du mouvement insurrectionnel, de combler le vide institutionnel et politique créé par la démission du Chef de l'Etat. Dans le préambule de la Charte de la Transition, on pouvait y lire qu'elle « *complète la constitution du 2 juin 1991* ».

Il importe de rappeler que suite à ces journées insurrectionnelles qui ont vu la prise du pouvoir par l'armée à la demande des OSC, le Lieutenant-colonel Yacouba Isaac ZIDA avait suspendu la Constitution. Mais les manifestants ont dès le 02 novembre 2014 réclamé le rétablissement de ladite Constitution⁶⁹⁸. Du point de vue du droit constitutionnel, on peut retenir avec Abdoulaye SOMA que sous ce régime, le bloc de constitutionnalité de référence était la Constitution du 02 juin 1991 et la Charte de la transition du 13 novembre 2014. Envisagé comme complémentaire à la Constitution, cette Charte a été analysée comme « *appartenant à la grande famille des accords politiques, des « petites constitutions ou encore des paraconstitutions. Un instrument à valeur matériellement constitutionnelle à portée*

en Afrique de l'ouest : processus constitutionnels, société civile, institutions démocratiques, Paris, L'Harmattan, 2014).

⁶⁹⁷ SAIDOU (A.K.), « Modes d'alternances et consolidation démocratique en Afrique », in <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr/modes-d-alternances-et.html>.

⁶⁹⁸ Cette suspension a permis le retour à l'ordre constitutionnel normal : en effet, elle a permis la saisine du conseil constitutionnel pour constater la vacance du pouvoir et de procéder au choix d'un intérimaire

juridique transitoire »⁶⁹⁹. Ce qu'il importe d'examiner dans ce changement de l'ordre constitutionnel au Burkina Faso, ce sont les réformes politiques et constitutionnelles considérées comme porteuses de changement démocratique.

En effet, le contexte historique de l'avènement du régime de Transition a imposé un certain nombre d'initiatives parmi lesquelles des réformes urgentes comme celles portant sur le régime institutionnel responsable de la crise intervenue : la relecture de la Constitution ou l'avènement d'une autre République en vue de la refondation de l'Etat. Mais l'option pour la relecture allait s'imposer comme l'approche la plus rationnelle pour faire face aux défis démocratiques immédiats. De toutes les réformes engagées, on peut citer celles jugées emblématiques notamment la loi constitutionnelle n°072-2015 du 5 novembre 2015 qui a opéré plusieurs amendements à la Constitution. Il convient de relever, entre autres innovations introduites, la constitutionnalisation de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de 2007 et du protocole de la CEDEAO de 2001⁷⁰⁰ dans le préambule, l'élévation du mandat présidentiel au rang de clause constitutionnelle intangible, etc.

La deuxième grande réforme concerne la loi n°005-2015/CNT portant modification de la loi n°014-2001/AN du 3 juillet 2001 portant Code électoral adoptée le 7 avril 2015. On peut qualifier cette loi de centrale, car ayant aiguisé tous les commentaires et suscité aussi des tensions. Cette loi qui intègre des innovations importantes en son sein comme la prise en compte dans la nomenclature juridique de la Commission électorale nationale indépendante (CENI), de ses démembrements chargés des votes des Burkinabè de l'étranger, leurs

⁶⁹⁹ SOMA (A.), « Réflexion sur le changement insurrectionnel au Burkina Faso », in *Revue CAMES, Science Juridique et Politique*, n°001, 2015, P.9. Voir également sur ce point Charles Tuekam TATCHUM, « Les chartes de transition dans l'ordre constitutionnel des états d'Afrique noire francophone : étude à partir des exemples du Burkina Faso et de la république centrafricaine », *Revue CAMES/SJP*, n°001/2016, P. 26 ; OUEDRAOGO (S.M.) et OUEDRAOGO (D.J.), « Libres propos sur la transition politique au Burkina Faso : du contexte au texte de la Charte de la transition », in *Revue électronique Afrilex*, 2015.

⁷⁰⁰ Le Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité signé à Dakar le 21 décembre 2001. C'est l'un des textes les plus ambitieux adoptés par une organisation interétatique africaine visant la consolidation de la paix, de la démocratie et de la stabilité dans la région. Il comprend cinquante articles organisés en trois chapitres relatifs aux principes et modalités de mise en œuvre, aux sanctions, aux dispositions générales et finales. C'est en s'appuyant sur ce texte que la CEDEAO met en quarantaine pour une période plus ou moins courte les régimes issus des changements anticonstitutionnels

compétences, leur composition et leur fonctionnement. Les modifications concernent également l'introduction de la notion de campagne électorale déguisée, la codification de la prise en charge des délégués des partis et formations politiques dans les bureaux de vote, l'introduction des délais de recours et d'examen des actes du Conseil supérieur de la communication (CSC), le relèvement de la caution aux élections présidentielles et municipales, etc.

Une des grandes étapes qui ont marqué la transition politique aura été celle des élections couplées, présidentielles et législatives intervenues en novembre 2015. Ces élections se sont déroulées dans un contexte particulièrement défavorable lié certes, aux difficultés de gestion de la période transitoire, mais surtout au coup d'Etat du 16 septembre 2015. N'eût été la mobilisation populaire et la réaction énergique de la société civile et de l'opposition politique contre cette prise inconstitutionnelle du pouvoir par les éléments du Régiment de Sécurité présidentielle de l'ancien pouvoir, cet épisode aurait pu mettre durablement en péril la vie de la nation entière⁷⁰¹.

Enfin, l'une des particularités de la Transition politique engagée en 2014 et qui a déjà été relevée plus haut est que, contrairement aux transitions classiques connues jusque-là, celle-ci a été participative dans sa démarche. En effet, non seulement la désignation du chef de l'Etat a connu un processus inclusif mais aussi l'élaboration et l'adoption de la Charte ont participé de la même démarche. La mobilisation populaire conduite par les organisations de la société civile et l'opposition politique lors de l'insurrection et leur implication dans le processus qui a été ensuite mis en place a donné une tonalité particulière à cette Transition. Au sein des instances du régime de transition, comme le Parlement, on pouvait observer la présence de tous les acteurs : le chef de file de l'opposition politique et ses alliés, l'armée, les organisations de la société civile, le Front républicain et ses alliés (ex-majorité présidentielle) etc. Et cela semble avoir été un atout pour opérer des réformes « *consolidantes* » et empêcher le retour des vieux démons du passé. Comme l'indique le Pr LOADA et als, « *lorsque la transition s'opère par le haut, le processus d'élaboration de la constitution fondatrice du nouveau régime politique n'est généralement pas participatif ou inclusif, et il aboutit à la*

⁷⁰¹ Pour plus de détails sur cet épisode, voir KABORE (R.B.), *Un peuple debout. Chute de Blaise COMPAORE, Coup d'Etat de DIENDERE au Burkina Faso*, Edition Firmament, Mais 2016, 205 p.

consécration du *présidentialisme*»⁷⁰². Le régime de la transition était aussi attendu sur le terrain de l'adoption d'une nouvelle constitution. Mais, sur ce point, ce chantier n'a pu voir le jour.

B- La survie de la constitution autoritaire ou la chronique d'une transition inachevée

L'ordre constitutionnel transitoire mis en place pour la gestion de la Transition politique devait prendre fin avec les élections nationales de 2015. Certes, la mise en place d'une nouvelle constitution n'était pas indiquée dans l'agenda de la Transition. Cela n'a pas empêché qu'une grande partie des acteurs politiques et de la société civile y placent un certain espoir. Malheureusement cette transition constitutionnelle n'aura pas lieu.

La transition constitutionnelle peut s'entendre d'une révision constitutionnelle ou de l'adoption d'une nouvelle constitution. Se référant aux travaux du Pr Giuseppe De VERGOTTINI⁷⁰³, on peut retenir que le phénomène de la transition constitutionnelle s'est traduit majoritairement par le passage de constitutions autoritaires à des constitutions imprégnées des principes du constitutionnalisme⁷⁰⁴. Par exemple dans le cas du Burkina Faso, la Constitution actuellement en vigueur a été le principal élément déclencheur du mouvement insurrectionnel. En plus des points de préoccupation comme celui de l'article 37, la plupart des acteurs politiques avaient des récriminations contre cette Constitution qualifiée de « *Constitution COMPAORE* »⁷⁰⁵, un acronyme qui renvoie au fait que c'est une constitution autoritaire dont l'élaboration avait été verrouillée et contrôlée par le détenteur du perchoir de l'époque. C'est sans doute dans cette logique que les acteurs politiques reconnaissent la

⁷⁰² Voir LOADA (A) et WEATHLY (J.) (eds), *Transitions démocratiques en Afrique de l'ouest : processus constitutionnels, société civile, institutions démocratiques*, Paris, L'Harmattan, 2014.

⁷⁰³ DE VERGOTTINI (G.), « Transitions constitutionnelles et consolidation de la démocratie dans les ordonnancements d'Europe centrale et orientale », in *Démocratie et Liberté : tension, dialogue, confrontation*, Mélanges en l'honneur de Slobodan MILACIC, Bruxelles, Bruylant, 2007, p.702.

⁷⁰⁴ Il convient cependant de souligner que la transition constitutionnelle ne pose pas une obligation d'adoption d'une nouvelle constitution. Ainsi, « il existe des transitions qui reposent sur une révision constitutionnelle ou qui ne nécessitent pas de modifications formelles du texte constitutionnel.

⁷⁰⁵ Cette appellation est du Pr Stéphane BOLLE dans un commentaire sur la décision du Conseil constitutionnel du Burkina Faso relative à la candidature de Blaise COMPAORE aux élections présidentielles de 2005 (cf. Stéphane BOLLE, « *La Constitution COMPAORE ? Sur la décision n°2005-007/EPF du 14 octobre 2005 du Conseil Constitutionnel du Burkina Faso* », Afrilex, n°05, juin 2006 <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/la-constitution-compaore-note-sous.html>. »).

nécessité d'élaborer une nouvelle constitution pour tenir compte de l'évolution politique récente du pays et de ses enseignements⁷⁰⁶. A ce sujet, Moumini Chériff SY affirmait qu' : « *une certaine opinion à laquelle j'ai personnellement et activement adhéré, voudrait que la transition s'achève par le passage à une nouvelle république. D'un autre côté, il y a aussi ceux qui estiment qu'il fallait plutôt reléguer cela, non pas aux calendes grecques, mais aux autorités qui seront désignées à l'issue des élections du 29 novembre 2015. Dans l'impossibilité d'obtenir un consensus autour d'une question aussi centrale, le Conseil national de la Transition n'a pas arrêté son élan, celui de jouer sa partition jusqu'au bout, en traçant les sillons de ce qui pourrait servir à la nouvelle Constitution dont la nécessité n'est plus à discuter* »⁷⁰⁷.

Cette absence de consensus sur le moment du passage à une cinquième république, et subsidiairement au modèle qu'il devrait être, a donné lieu à une autre proposition d'avant-projet de constitution de la cinquième république émanant de la Commission de Réconciliation Nationale et des Réformes (CRNR). Celle-ci proposait l'adoption de la nouvelle constitution par voie référendaire après les élections couplées présidentielle et législatives de sortie de la transition⁷⁰⁸.

⁷⁰⁶ Fait partie de ce lot, l'actuel Président du Faso Roch Marc Christian KABORE qui, dans son programme de campagne présidentielle, soutenait que « *« Se référant à la nouvelle dynamique post-insurrectionnelle et tenant compte de mes ambitions [...] pour la société Burkinabé en général, je prône une refondation de l'État. Pour cette raison, je fais de l'adoption d'une nouvelle constitution le préalable nécessaire à la réforme des institutions et de l'administration. Je m'engage donc à l'écriture et à l'adoption d'une nouvelle constitution consacrant l'avènement de la cinquième République de manière participative et inclusive avec toutes les composantes de la nation, à travers un processus qui sera mis en place dans les mois qui suivent mon entrée en fonction* ». Cf., Roch Marc Christian KABORE, « *Bâtir avec le peuple un Burkina Faso de démocratie, de progrès économique et social, de liberté et de justice* », P.15.

⁷⁰⁷ SY (M. C.), « *Un devoir d'anticipation* » in Conseil National de la Transition, *Proposition de Constitution de la Vème République*, Ouagadougou, novembre 2015, p3.

⁷⁰⁸ Ces divergences de vue peuvent se comprendre dans la mesure où la rédaction d'« un texte constitutionnel post-conflictuel ou post-crise » comporte, ainsi que le souligne Natasa DANELCIUC-COLODROVSCHI, des défis en termes de temps, mais aussi de contenu. En effet, la rédaction d'un texte constitutionnel implique d'aller vite, mais aussi que ses dispositions puissent « *créer les conditions de fin de crise et permettre de trouver un équilibre institutionnel, politique et social. Dans le même temps, ce sont ces dispositions mêmes qui peuvent engendrer l'apparition d'incessantes remises en cause et être sources de tensions si elles ne sont pas suffisamment pertinentes ou si elles s'avèrent inadaptées* ». Cf., Natasa DANELCIUC-COLODROVSCHI, « *L'incidence des influences constitutionnelles externes sur l'écriture et l'adoption des constitutions post*

Les acteurs de l'échiquier politique post-insurrectionnel⁷⁰⁹ n'ayant pas pu s'accorder sur le moment du passage à cette cinquième république, il revient au président élu à l'issue de l'élection présidentielle du 29 novembre 2015, de mettre en œuvre la transition constitutionnelle vers la nouvelle république.

C'est en conformité avec cette option qu'a été mise en place la Commission constitutionnelle dont la mission a été de proposer un avant-projet de constitution de la cinquième république⁷¹⁰. Mais on ne peut s'empêcher de relever les risques qui sont inhérents à ce genre d'exercice lorsqu'il est conduit dans un contexte où l'Etat est marqué par la domination de personnalités ou de familles politiques sur les autres, celles-ci ayant tendance à opérer les réformes en leur seule faveur. Certes, aucune réforme n'est neutre mais lorsqu'elle est opérée dans une période de neutralité partisane ou d'équilibre des forces politiques, elle a des chances de respecter les principes républicains de transparence et des valeurs de l'Etat de droit et de la démocratie pluraliste. Dans son article intitulé « *Réflexions sur le changement insurrectionnel au Burkina Faso* », le Pr Abdoulaye SOMA soutient en effet qu'« *une Constitution rédigée dans un contexte de déterminisme institutionnel et personnel c'est-à-dire dans une situation où l'on sait par quelles personnes les institutions fondamentales de l'Etat sont vouées à être occupées, peut difficilement être bonnes* »⁷¹¹. Dans cette même dynamique, le Balai citoyen, une des organisations de la société civile ayant été le fer de lance de l'insurrection des 30 et 31 octobre 2014, dans un document qu'il a publié au sujet de la Commission constitutionnelle, faisait la critique en ces termes : « *C'est la Constitution qui institue les règles du pouvoir et en établit les limites. Ça ne peut donc pas être aux hommes au pouvoir d'écrire ou de désigner ceux qui doivent rédiger les règles du pouvoir. On ne peut*

conflictuelles » in Xavier Philippe et Natasa DANELCIUC-COLODROVSCHI (dir.), *Transitions constitutionnelles et constitutions transitionnelles. Quelles solutions pour une meilleure gestion des fins de conflits ?*, Paris, Institut Universitaire Varenne, 2014, P.107.

⁷⁰⁹ Notamment les partis de l'opposition politique avant la chute du Président COMPAORE, le Gouvernement de la Transition, les députés de la Transition et les organisations de la société civile.

⁷¹⁰ La commission constitutionnelle a été mise en place par le décret n°2016-216/PRES du 14 avril 2016 portant création, attributions, organisation et fonctionnement d'une Commission constitutionnelle. La transition constitutionnelle que devait conduire cette Commission constitutionnelle se singularisait par le fait que la Commission devait prendre en compte les travaux de la CRNR et du Conseil national de la transition relatifs à l'avènement d'une cinquième république. (Voir article 4 du décret n°2016-216/PRES du 14 avril 2016).

⁷¹¹ SOMA (A.), *Réflexions sur le changement insurrectionnel au Burkina Faso*, *Revue CAMES*, n°001, 2015.

pas être à la fois, arbitre et joueur ou être juge et partie. Et pourtant, même le président de l'organe constituant envisagé pour cette lourde mission a été désigné par décret présidentiel. C'est dire à quel point les hommes au pouvoir ont la main mise et le contrôle sur un processus qui se doit d'être indépendant, inclusif, participatif »⁷¹². Pour les leaders de ce mouvement, le processus constituant de l'avènement de la cinquième république a été biaisé dès le départ en raison de l'illégitimité de l'organe constituant, du manque de transparence dans la désignation des membres, du déséquilibre dans sa composition, des conflits d'intérêts possibles du fait de la non garantie de l'indépendance des membres, du défaut de représentativité des membres désignés et de l'imposition d'un président aux autres membres de la Commission. De ce fait, ils considèrent que c'est un scénario qui ressemble à du déjà vu et que les mêmes causes produisant les mêmes effets, il était souhaitable d'éviter la *répétition des méthodes et des erreurs du passé* »⁷¹³. Mais si la question de l'opportunité politique de rédiger une nouvelle Constitution pouvait se poser eu égard aux facteurs déclencheurs de l'insurrection des 30 et 31 octobre 2014, elle n'est plus d'actualité au regard de la légitimité électorale de l'actuel Président Roch Marc Christian KABORE qui lui permet de mettre en œuvre son programme de campagne présidentielle⁷¹⁴.

⁷¹² Voir la Coordination nationale du Collectif Balai Citoyen, « *Manifeste pour une Constitution démocratique écrite par et pour les citoyens et non par et pour les hommes au pouvoir en prélude au référendum à venir* », consulté le 8 juillet 2016 à 11h57 sur <http://lefaso.net/spip.php?article72113>.

⁷¹³ Ibid. Il s'agit d'une allusion au processus constituant d'adoption de la constitution de juin 1991 qui avait été contrôlé par le Front populaire et qui lui avait permis de tailler une constitution sur mesure pour le président COMPAORE, ouvrant ainsi la voie à la présidentialisation du régime. Cela avait été possible parce que la commission constitutionnelle était présidée par un des proches du président COMPAORE, Arsène Bongnessan YE alors numéro 2 du Front populaire.

⁷¹⁴ Dans son programme, « *Bâtir avec le peuple un Burkina Faso de démocratie, de progrès économique et social, de liberté et de justice* », le Président Roch Marc Christian KABORE affirmait que « *Se référant à la nouvelle dynamique post-insurrectionnelle [...], je prône une refondation de l'Etat. Pour cette raison, je fais de l'adoption d'une nouvelle constitution le préalable nécessaire à la réforme des institutions et de l'administration. Je m'engage donc à l'écriture et à l'adoption d'une nouvelle constitution consacrant l'avènement de la cinquième République de manière participative et inclusive avec toutes les composantes de la nation, à travers un processus qui sera mis en place dans les mois qui suivent mon entrée en fonction* » (Voir Roch Marc Christian KABORE, *Bâtir avec le peuple un Burkina Faso de démocratie, de progrès économique et social, de liberté et de justice*, P.15).

CONCLUSION DU TITRE I DE LA DEUXIEME PARTIE

De l'examen des trajectoires des pays sous étude, il ressort que le constitutionnalisme qui est vécu en Afrique noire francophone s'assimile à un constitutionnalisme d'emprunt ou d'adhésion à la dogmatique constitutionnelle classique occidentale. Les constitutions de l'après indépendance restent une vaste entreprise de reproduction quasi identique des constitutions des métropoles occidentales. En effet, l'on a assisté au sein des Etats nouvellement parvenus à l'indépendance à la récupération des grands principes du droit constitutionnel européen, « à la reproduction des systèmes politiques et des structures administratives de la puissance coloniale »⁷¹⁵.

Certes, des pays comme le Bénin et le Sénégal dans lesquels l'alternance politique s'est réalisée ont fait la preuve de la vitalité de leur système politique. Mais, dans l'ensemble, l'on se doit de noter avec le professeur Demba SY que partout en Afrique, même dans les pays connaissant des alternances régulières, la question de la stabilité institutionnelle reste ouvertement posée. Parmi les questions posées et à résoudre se trouvent celle du type de

⁷¹⁵ ALLOGNON (M.G.), « L'expérimentation des régimes politiques en Afrique », in *Revue béninoise de science politique*, Volume 2, n°01, Janvier 2018.

régime politique adapté et partant de la nature du régime, celle du mandat du président de la République et enfin celle de la stabilité de la Constitution et des institutions⁷¹⁶.

En rapport avec ces questions ci-dessus rappelées, il faut noter une discordance entre les formules libérales des constitutions des Etats d'Afrique et les pratiques politiques qui se traduisent par le dévoiement du contenu de ces constitutions à travers la mise en place de régimes politiques hybrides. Le Bénin et le Sénégal ont des régimes qualifiés de présidentiels⁷¹⁷ et celui du Burkina Faso est rangé dans la catégorie des régimes dits semi-présidentiels.

Mahoussi Gabriel ALLOGNON a montré, à travers l'article ci-dessus cité, comment les références aux modèles exogènes ont donné naissance à une identité politique hybride telle que le présidentielisme⁷¹⁸. Selon l'auteur en effet, les constituants ont habilement combiné les institutions du régime présidentiel propres à assurer la force et la stabilité de l'exécutif, avec toutes les règles du parlementarisme rationalisé tendant à affaiblir le parlement.

Rares sont ceux qui ont opté pour le régime parlementaire qui est un type de régime où domine la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement dans les rapports entre l'exécutif

⁷¹⁶ SY (D.), « Alternances politiques, changements et enjeux constitutionnels au Sénégal », in *Alternances politiques en Afrique : défis démocratiques et enjeux constitutions*, Actes du colloque international de la SBDC, mars 2016, p.57.

⁷¹⁷ La doctrine retient des qualifications divergentes sur le régime présidentiel sénégalais. C'est le cas du Professeur El Hadj MBODJ qui parle de régime présidentiel hétérodoxe (cf. MBODJ (E.H), « Le Sénégal, un régime présidentiel hétérodoxe », in H. ROUSSILLON (éd., *Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique*, Presses de l'Institut d'Etudes politiques de Toulouse, 1995, p.163) et du Professeur Madani Seydou SY qui qualifie ce régime de régime présidentiel déconcentré (cf. MADANI (S.S.), « Les régimes politiques sénégalais de l'indépendance à l'alternance politique (1960-2008) », *IKOKO-KARTHALA-CREPOS*, 2009, 369 p.)

⁷¹⁸ Comme le relève Gabriel ALLOGNON, « le présidentielisme se caractérise par un déséquilibre profond des pouvoirs exécutif et législatif au profit de l'exécutif. Il se détermine essentiellement par un renforcement considérable des pouvoirs du chef de l'Etat et une diminution corrélative du pouvoir délibérant. Il est une propension à la dictature. Les régimes présidentielistes africains se sont inspirés du système des Etats-Unis mais ils n'ont pas respecté ce qui en fait le mérite essentiel, le partage équilibré des pouvoirs et le fonctionnement effectif des contrepouvoirs. Ils ont laissé le chef de l'Etat accaparer toute l'influence politique »⁷¹⁸.

et le législatif. En effet, la responsabilité politique du gouvernement entre en jeu dès qu'un désaccord se manifeste entre le gouvernement et le parlement. C'est un régime qui se caractérise par un exécutif bicéphale. Mais, il semble que c'est la tendance de ce régime à entraîner la domination du pouvoir législatif sur l'exécutif donc à conduire à un déséquilibre des pouvoirs en faveur du parlement que des corrections ont été apportées. Ce qui a permis d'aboutir à ce qui est aujourd'hui communément appelé « *régime parlementaire rationalisé* » ou encore régime semi- parlementaire ou semi-présidentiel. Le Burkina Faso et le Sénégal se sont essayés au régime parlementaire. Le Sénégal avec la Constitution du 25 août 1960 et la Haute Volta (actuel Burkina Faso) avec la Constitution du 14 juin 1970. Mais ces expériences respectives furent éphémères. Une crise du pouvoir parlementaire intervenue en 1962 au Sénégal mis fin à ce régime. A l'instar du Sénégal, le régime parlementaire burkinabè débuté en 1970 fut écourtée en 1974 par l'avènement du régime dit du « *Renouveau* ». D'aucuns pensent que ce type de régime peut difficilement prospérer en Afrique en raison du bicéphalisme l'exécutif. Selon le professeur Théodore HOLO⁷¹⁹ citant Léopold Sédar SENGHOR, « *il est impossible de gouverner, il est impossible d'agir s'il y a dualité des pouvoirs. La nature nous montre l'exemple. Il n'y a pas d'être bicéphale et si par hasard il en vient au monde, il est qualifié de monstre. Il est faible et n'est pas viable* »⁷²⁰.

Si au Bénin, l'architecture institutionnelle n'avait pas été bouleversée depuis la première alternance démocratique, aujourd'hui la nouvelle gouvernance suscite de graves préoccupations quant à l'avenir des institutions dans ce pays. S'agissant du Sénégal, une bonne partie des acteurs politiques jugent les dernières réformes impulsées par le pouvoir actuel insuffisantes pour assurer la stabilité institutionnelle promise. Quant au Burkina Faso, seule la sortie du présidentielisme constitutionnel à travers l'adoption du projet de Constitution consacrant le passage à une cinquième république peut être un gage de stabilité institutionnelle et de constitutionnalisme.

⁷¹⁹ HOLO (Th.), « Le Régime semi-présidentiel : la double illusion », *R.B.S.J.A. n°14* Juin 1990, p. 9.

⁷²⁰ HOLO (Th.), « Le Régime semi-présidentiel : la double illusion, op.cit., p.5

TITRE II : LES SURVIVANCES DU PRESIDENTIALISME : DES FREINS A L'ALTERNANCE DEMOCRATIQUE

Lorsqu'on tente un bilan rapide des expériences d'alternance démocratique en cours sur le continent africain, l'on ne peut qu'être surpris par la faiblesse des résultats. Si certaines élections présidentielles ont pu déboucher sur des alternances au pouvoir confirmant la capacité des Africains à évoluer dans des processus démocratiques, il ressort que la notion même d'alternance au pouvoir n'est pas encore la norme sur le continent. Bien que les constitutions soient porteuses de valeurs démocratiques dont la plus importante concerne la limitation des mandats, le transfert pacifique des pouvoirs et des responsabilités dans la direction des affaires du pays ne sont pas encore des valeurs partagées. Cela pourrait s'expliquer par le fait que nombre d'acteurs politiques et d'électeurs n'ont pas encore compris que la succession politique voire l'alternance au pouvoir est un processus politique normal du jeu démocratique. Certes, l'alternance est moins rare qu'auparavant, mais le constat actuel est que l'un des principaux défis de la démocratisation en Afrique consiste en la promotion d'une succession politique sans heurts et pacifique donc à la généralisation des processus d'alternance. Parmi les nombreux blocages à cette généralisation, de nombreux auteurs pointent, entre autres, l'instrumentalisation politique des règles constitutionnelles d'une part (Chapitre I), et la faiblesse caractéristique des contre-pouvoirs, conséquence de la présidentialisation ou de la personnalisation du pouvoir (Chapitre II).

CHAPITRE I : LA MANIPULATION DES REGLES CONSTITUTIONNELLES ET ELECTORALES

Si l'alternance des élites politiques au pouvoir est reconnue comme un des moteurs du développement durable, il importe de constater que les coups d'Etat, les manœuvres et manipulations des dispositifs normatifs et institutionnels tendant à empêcher cette alternance constituent aujourd'hui des défis majeurs pour le continent africain. En effet, il est devenu un truisme que dire que l'alternance démocratique rencontre des résistances qui se manifestent à travers l'instrumentalisation des règles constitutionnelles dans une logique de conservation du pouvoir.

L'examen de cette question permettra d'une part de voir dans quelle mesure le caractère perméable et l'imprécision des énoncés constitutionnels constituent des failles qui sont à l'origine de leur révision fréquente et de leur interprétation biaisée (Section I). D'autre part, il conviendra de porter un regard interrogatif sur les fondements de la personnalisation et de la présidentialisation qui sont à l'origine de cette instrumentalisation (Section II).

Section I : Les défaillances du dispositif juridique en matière d'alternance

L'histoire constitutionnelle des Etats africains montre que le constitutionnalisme africain comporte des insuffisances qui ne permettent pas de garantir l'application efficace des normes inscrites dans les constitutions. En effet, les dispositions juridiques recèlent bien souvent des ambiguïtés, des imprécisions et autres incohérences (paragraphe 1) qui engendrent des difficultés d'application (paragraphe 2).

Paragraphe I : Les insuffisances liées à l'élaboration de la norme constitutionnelle

Le constitutionnalisme connaît bien des failles qui se manifestent entre autres par son incapacité à empêcher les révisions constitutionnelles non consensuelles et par l'impossibilité d'empêcher une application dévoyée ou encore des interprétations « orientées » de la norme constitutionnelle. Cette situation trouve sa source dans les imprécisions et lacunes contenues dans les énoncés normatifs d'une part (A) et dans l'établissement non consensuel des règles du jeu politique d'autre part (B).

A - L'imprécision des énoncés constitutionnels

Il est normal que des modifications soient souvent opérées dans certaines dispositions en vue de prendre en compte l'évolution de la société. Ces modifications peuvent concerner aussi bien la norme fondamentale que les normes de rang inférieur comme les lois électorales. Pour tenir compte de l'évolution démographique par exemple, des ajustements sont généralement opérés au niveau des systèmes électoraux à travers de nouveaux découpages du territoire. Seulement, ces considérations ci-dessus évoquées restent parfois loin des préoccupations de ceux qui inspirent les modifications. Et ces derniers sont aidés en cela par l'obscurité, l'imperfection ou l'imprécision des dispositifs normatifs.

En Afrique, la plupart des règles tenant à la dévolution du pouvoir sont souvent ambiguës et permissives. Leur élaboration quelquefois dictée par la conjoncture politique⁷²¹. Leur adoption n'est pas toujours marquée par l'indéterminisme institutionnel et la neutralité partisane pour reprendre les expressions d'Abdoulaye SOMA⁷²². En effet, au-delà de l'ambiguïté dont souffrent les énoncés normatifs, ceux-ci sont parfois élaborés dans une logique d'exploitation politicienne. Comme tous les textes normatifs, les dispositions constitutionnelles sont élaborées avec un contenu qui peut être clair ou prêter à équivoque au moment de leur application. Ces dispositions peuvent être soit expresses comme la clause de la limitation de la durée et des mandats présidentiels⁷²³ ou celle de la limitation d'âge⁷²⁴, soit

⁷²¹Cf. le Rapport de Open society initiative for west Africa (OSIWA) et du Centre pour la Gouvernance Démocratique (CGD), « *Constitutionnalisme et révisions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest : le cas du Bénin, du Burkina et du Sénégal* », 2009, op.cit. Pour ces think tank, « ...En même temps que le révisionnisme constitutionnel révèle une sorte d'ineffectivité de la norme constitutionnelle et sa soumission à des conjonctures politiques ou électorales, il fait apparaître, sur le fond, toute la difficulté d'un enracinement de l'exercice démocratique et équilibré du pouvoir en Afrique. La Constitution, qui a une vocation à la pérennité et qui constitue une sorte de défi au temps qui passe, se caractérise aujourd'hui, au contraire, par sa malléabilité. La quasi-totalité des Etats du continent a succombé aux vertiges de ce mouvement révisionniste ».

⁷²² Cf. SOMA (A.), « Théorie des réformes constitutionnelles dans l'alternance », in Actes du colloque international de la SBDC sur le thème « Alternance politique en Afrique : défis démocratiques et enjeux constitutionnels », mars 2016, Ouagadougou, p.285. Selon cet auteur, l'indéterminisme institutionnel et la neutralité partisane obligent à l'objectivité et la neutralité dans l'élaboration de la règle de droit.

⁷²³Ainsi, en 2008, l'Algérie et le Cameroun ont supprimé la clause limitative de mandat par la voie parlementaire.

implicites, laissant la place à de possibles manipulations du sens de la norme⁷²⁵. Ainsi, outre la relative facilité avec laquelle le verrou de la limitation des mandats présidentiels est sauté, il faut relever les incohérences et imprécisions dont souffrent certaines dispositions constitutionnelles.

Pour utiliser l'expression de François RANGEON, on peut dire que « *la présence magique des textes* »⁷²⁶ ne suffit pas à garantir leur application en Afrique. L'effectivité traduit une application concrète des principes de la règle de droit conforme à sa lettre et à son esprit, c'est-à-dire à l'intention de son auteur. Elle résulte essentiellement de l'acceptation de la règle de droit par ses destinataires. Selon l'auteur ci-dessus cité « *est effective une norme qui se traduit dans les faits par des comportements observables et conformes aux dispositifs de la norme en question* »⁷²⁷. Le jugement d'effectivité est, de ce fait, un jugement de réalité et d'existence et non un jugement de valeur. Il va sans dire que l'effectivité qui mesure l'écart entre l'Etat de droit et son application « *tend alors à se confondre avec l'efficacité, qui permet d'évaluer les résultats et les effets sociaux du droit et avec l'efficience qui consiste à vérifier que les objectifs assignés à la règle de droit ont été atteints au meilleur coût* »⁷²⁸.

Au Tchad et en Tunisie, une consultation référendaire a permis de supprimer cette cause respectivement en 2005 et en 2002.

⁷²⁴Le président de Madagascar qui est arrivé au pouvoir dans des conditions extra constitutionnelles, ne remplissait pas la condition d'âge prévue par la constitution du 19 août 1992, en vigueur au moment de son arrivée. Cette dernière fut remplacée par la constitution de la quatrième République (Constitution du 11 décembre 2010), qui, elle, abaissa l'âge minimum pour occuper la fonction suprême, régularisant ainsi la situation du chef de l'Etat déjà en place.

⁷²⁵A titre d'illustration, on peut citer l'article 104 de la constitution du Sénégal qui stipule que « *Le Président de la république en fonction poursuit son mandat jusqu'à son terme. Toutes les autres dispositions de la présente constitution lui sont applicables* ». L'introduction de la réforme constitutionnelle limitant le mandat étant intervenu en 2001, donc postérieurement à l'élection de l'ancien Président Abdoulaye WADE en 2000, celui-ci arguait que la réforme ne pouvait s'appliquer à son premier mandat qui a débuté sous l'égide de la loi ancienne. L'imprécision de la norme a ainsi donné lieu à cette interprétation controversée.

⁷²⁶ RANGEON (F), « *Réflexions sur l'effectivité du droit* », in *revue CURAPP*, Les usages sociaux du droit, Paris, PUF, 1989.

⁷²⁷ RANGEON (F), « *Réflexions sur l'effectivité du droit* », op.cit., p.130.

⁷²⁸ *Ibid.*

Quant à l'ineffectivité, elle « exprime au contraire un échec, une lacune, un refus de la règle de droit ou un désintérêt à son égard »⁷²⁹. Alors qu'au nom de l'Etat de droit, l'on a fait de la constitution le centre de gravité du pouvoir, l'ineffectivité constitutionnelle ou le peu d'emprise de la constitution sur les comportements fait apparaître l'Etat de droit comme un véritable miroir aux alouettes. C'est sous cet angle qu'il faut placer le rapport du pouvoir politique au droit en Afrique, dans ce sens que le pouvoir se déploie souvent dans l'ignorance du droit. Comme le relève Jean ELLENSTEIN, « la volonté du chef de l'Etat qui incarne l'Etat et la Nation ne saurait souffrir des contraintes d'un texte fut-ce la constitution. Au contraire, en raison de la transcendance organisée du pouvoir, le droit devient un simple appendice »⁷³⁰. L'auteur en conclut que la mode actuelle du retour au constitutionnalisme mérite réflexion car le pouvoir politique résiste toujours au pouvoir normatif du droit.

En outre, le manque de clarté dans la formulation de la norme laisse la place à des possibilités de manipulation du sens de celle-ci comme on l'a vu dans le cas du Burundi sur les conditions d'éligibilité du président de la République sortant⁷³¹. L'effectivité des règles qui encadrent la compétition politique est donc tributaire de leur précision et des modalités de leur mise en œuvre. A l'analyse, ces règles présentent non seulement des déficiences rédactionnelles mais également des faiblesses dans leur application. Au Burkina Faso, un exemple d'ambiguïté de texte réside dans le type de régime politique consacré par la Constitution du 02 juin 1991. Le régime mis en place par la Constitution de la IV^{ème} République accorde une place

⁷²⁹ *Ibid.*

⁷³⁰ ELLENSTEIN (J.), « Réflexions sur le marxisme, la démocratie et l'alternance », *Revue Pouvoirs*, n°1, 1977, pp.73-84.

⁷³¹ Dans la constitution burundaise, il est établi à l'article 96 de la constitution du 18 mars 2005 que « le président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois ». L'article 102, quant à lui, prévoit le mode de scrutin de l'élection : il s'agit d'un scrutin à deux tours. Néanmoins, la disposition qui complique les choses est l'article 302, qui se trouve dans le titre XV de la constitution et qui concerne les « dispositions particulières pour la première période post-transition ». Cet article indique que le premier président de la République de la période post-transition est, à titre exceptionnel, élu par l'Assemblée nationale et le Sénat réunis en congrès, à la majorité des deux tiers des membres du Parlement. Mais, la question que l'on se pose est de savoir si l'article 302 constitue une exception aux articles 96 et 102. Ce qui s'est passé est que cette imprécision a profité au président sortant qui a interprété la norme en sa faveur en se faisant réélire pour un troisième mandat en mai 2015.

prépondérante au Président du Faso avec des prérogatives⁷³² qui font de lui plus qu'un chef de l'exécutif, un véritable monarque républicain. Cette présidentialisation du régime qui fait partie des facteurs explicatifs de l'insurrection populaire intervenue les 30 et 31 octobre 2014, a été accentuée par l'existence d'un parti dominant. Ce qui a créé un déséquilibre politique important en faveur de la majorité présidentielle. Pour le Centre pour la Gouvernance Démocratique, « *cette situation est aggravée par l'ambiguïté qu'entretient la constitution sur l'existence ou non d'une dyarchie en cas de cohabitation, référence faite aux attributions dévolues au président du Faso par l'article 36 al.3 et au gouvernement par l'article 61 alinéa 2* »⁷³³. En effet, la rédaction de ces deux dispositions constitutionnelles ouvre la porte à des interprétations divergentes pouvant déboucher sur un blocage des institutions⁷³⁴. Aux termes de l'alinéa 3 de l'article 36, le chef de l'Etat « *fixe les grandes orientations de la politique de l'Etat* ». S'agissant de l'article 61 alinéa 2, il stipule que « *le Gouvernement conduit la politique de la Nation...* ». Avec ces deux dispositions, on peut se trouver en face de contrariétés entre deux légitimités en cas de non concordance de majorités suite à des élections législatives : celle du président de la république découlant du suffrage universel direct et celle du premier ministre adossée à la majorité parlementaire dont les membres sont élus dans le cadre de circonscriptions électorales infranationales. Si l'on peut soutenir que la légitimité du Président de la république a une préséance sur celle du Premier ministre parce que découlant du suffrage universel direct, le Premier ministre pourrait aussi se prévaloir de l'idée que la légitimité la plus récente prime sur celle la plus ancienne.

A titre de droit comparé, on peut rappeler qu'en 1986, avec la cohabitation, les Français se sont rendus compte que le Président socialiste François MITTERAND doit déterminer les grandes orientations de la politique de la nation et que lesdites orientations doivent être mises en œuvre par le Premier ministre Jacques CHIRAC issu de la droite française. Dans ce contexte, un accord politique autrement dit une convention de constitution a été trouvé et qui veut que ce soit le président de la majorité parlementaire qui tienne les rênes du pouvoir, sans

⁷³²Voir notamment le Titre III de la constitution burkinabè.

⁷³³ Voir CGD, « L'alternance et les règles du jeu démocratique au Burkina Faso », in www.cgd.igd.org, 2008. Au terme de l'alinéa 3 de l'article 36, le chef de l'Etat « *fixe les grandes orientations de la politique de l'Etat* ». S'agissant de l'article 61 alinéa 2, il stipule que « *le Gouvernement conduit la politique de la Nation...* ».

⁷³⁴ Sur ce débat relatif à un possible blocage des institutions, voir notre Mémoire de DEA (*La cohabitation dans la Constitution du 02 juin 1991 au Burkina Faso*), 2005, Université de Ouagadougou, 75p.

pour autant dépouiller le président de la République de ses prérogatives constitutionnelles notamment de ses pouvoirs propres.

Les dispositions constitutionnelles visant à verrouiller le nombre et la durée des mandats que pourra exercer n'importe quel citoyen sont de moins en moins opérantes. Les mécanismes d'encadrement juridique du pouvoir politique sont aujourd'hui fragiles et n'arrivent pas à servir de contrepoids aux vellétés révisionnistes. Ce qui donne l'impression que de nombreux Etats en Afrique sont dans une sorte de récession du constitutionnalisme pour reprendre l'expression d'Adama KPODAR⁷³⁵. Mais outre la mauvaise formulation des énoncés déjà évoqués plus haut, on peut trouver l'explication aussi dans la faiblesse des partis politiques de l'opposition et des autres contre-pouvoirs. En effet, qu'ils soient dans les enceintes parlementaires ou en dehors, les partis politiques de l'opposition sont assez atomisés et se trouvent de ce fait dans l'incapacité de constituer un frein efficace à la volonté d'expansion du pouvoir de la majorité.

S'agissant de l'ambiguïté de l'énoncé de la clause limitative des mandats présidentiels plusieurs observations peuvent être faites. Tout d'abord, son énoncé diffère généralement d'un Etat à un autre. Et cela constitue une des difficultés auxquelles l'application de la constitution peut donner lieu. Ainsi, certains Etats optent pour la formule simple suivant laquelle le mandat du président de la République est renouvelable une seule fois. Ainsi, les constitutions ivoirienne du 1^{er} août 2000, malienne du 27 février 1992, sénégalaise du 7 janvier 2001, ont adopté cette formulation. Or, chez bien d'autres Etats, on retrouve une formule complémentaire à celle-ci-dessus indiquée. Ce complément vient sous forme d'alinéa et est généralement formulé comme suit « *Nul ne peut occuper le poste de Président de la République pendant plus de deux mandats* »⁷³⁶. Il n'y a pas d'observation particulière à faire

⁷³⁵ KPODAR (A.), « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », in http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/bilan_sur_un_demisiecle_de_constitutionnalisme_en_afrique_noire_francophone.pdf.

⁷³⁶ Voir article 37 de la Constitution burkinabè modifiée du 5 novembre 2015 « *Le Président du Faso est élu pour cinq ans au suffrage universel direct, égal et secret. Il est rééligible une fois. En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats de président du Faso consécutivement ou par intermittence* », article 101 de la constitution rwandaise du 4 juin 2003 « *Le Président de la République est élu pour un mandat de sept ans renouvelable une seule fois. En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels* », article 42

sur le fait que les Etats aient fait une option pour telle ou telle formule rédactionnelle. On peut retenir cependant que si le premier alinéa « *le président n'est rééligible qu'une seule fois* », est une disposition qui existait déjà dans les premières constitutions de certains pays africains avant d'être supprimée sous le monopartisme, puis réintroduite dans les années quatre-vingt-dix⁷³⁷, le deuxième alinéa qui vient comme un procédé d'insistance, est essentiellement de création récente.

On peut en outre convenir que la formule « *Nul ne peut occuper le poste de Président de la République pendant plus de deux mandats* » a l'avantage d'empêcher toute équivoque sur le fait qu'une personne ne peut exercer que deux mandats au plus. Or, dans les formes touchant à l'absence de renouvellement du mandat ou prévoyant la rééligibilité une fois, des précisions manquent souvent. En effet, lorsque l'on se cantonne à ces affirmations, la disposition peut être interprétée dans le sens d'une impossibilité de faire plus de deux mandats successifs, mais n'empêchant pas un cumul supérieur à ce nombre pour les mandats non successifs. D'où cette interrogation : « *la clause de rééligibilité limitée à une seule fois est-elle immédiate ou définitive ? Son champ d'application temporel s'inscrit-il dans la continuité ou dans la discontinuité ? Autrement dit encore, celui qui a exercé deux mandats, une fois qu'il quitte le pouvoir, peut-il revenir plus tard après l'expiration du mandat de son successeur ou de ses successeurs pour briguer un troisième mandat voire un quatrième mandat ?* »⁷³⁸. La précision a le mérite de clarifier les choses et d'éviter toute interprétation controversée.

Néanmoins, même en l'absence de cette précision, une interprétation de la disposition tendant à dire qu'elle ne s'applique qu'aux mandats successifs nous semble erronée. En effet, au regard du contexte d'élaboration de ces dispositions qui correspond, pour la plupart des Etats, à la période des conférences nationales, lesquelles visaient clairement la stricte limitation des pouvoirs du président de la République, on peut percevoir les précisions en la matière comme

de la constitution béninoise du 11 décembre 1990 « *Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans, renouvelable une seule fois. En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels* ».

⁷³⁷ FALL (I.M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit., p.169. Selon l'auteur, la clause se trouve dans les constitutions sénégalaise et malienne, respectivement en 1970 et 1974. Le Bénin sera le premier Etat francophone à réintroduire la clause après le monopartisme, le 11 décembre 1990.

⁷³⁸ FALL (I.M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, op.cit., p.170.

des redondances. Mais, comme on le sait, en raison de la sensibilité de ces dispositions sujettes à des interprétations autoritaristes, aucune précision n'est de trop. On peut dire que c'est entre autres l'ambiguïté sur le contenu de ce genre d'énoncé normatif qui est à l'origine des interprétations régressives ayant favorisé l'inflation révisionniste des constitutions.

Une autre difficulté à laquelle les acteurs peuvent être confrontés concerne la mise en œuvre des dispositions relevant du « *constitutionnalisme régional et sous régional* »⁷³⁹. Cette absence de précision de la norme peut en effet, se constater également au niveau des dispositions issues du droit communautaire. Examinant le cas du protocole A/SP1/12/01 du 21 décembre 2001 de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de sécurité, Augustin LOADA et Jonathan WEALTHLEY constataient qu'en raison de la spécificité de la norme constitutionnelle, son application son ne pouvait manquer d'être problématique⁷⁴⁰.

Il importe en outre de retenir qu'une large majorité des constitutions africaines prévoit l'immutabilité de certaines de leurs dispositions notamment celles portant sur la forme républicaine de l'Etat, l'unité nationale, l'intégrité du territoire, le multipartisme et le caractère démocratique de l'Etat⁷⁴¹. Il est expressément interdit au pouvoir constituant dérivé de porter atteinte à ce « *noyau dur* », de remettre en cause certains principes fondamentaux, voire certaines règles majeures. Comme on le voit, la règle de la limitation de la durée et du

⁷³⁹ Sur cette question voir « LOADA (A.) et WEALTHLEY (J.), *Transitions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest : processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques*, éditions l'Harmatan, Paris, 2015.

⁷⁴⁰ LOADA (A.) et WEALTHLEY (J.), op.cit, p.174. Pour ces auteurs « *une règle constitutionnelle est souvent formulée de manière plutôt vague. Cette " texture ouverte " n'est pas une lacune ou un accident, elle est au principe même d'une norme dont la vocation est précisément de supporter une interprétation évolutive, c'est-à-dire changeante. D'autre part, cette norme est rarement « self-executing » ; elle a souvent besoin d'être concrétisée, d'être mise en œuvre par des normes de rang inférieur. Elle est donc, fondamentalement, une règle générale* ».

⁷⁴¹ Cf. article 156 al. 1 de la constitution du 11 décembre 1990 du Bénin, article 165 al.2 de la constitution du 11 juin 1991 du Burkina Faso, article 182 de la constitution du 13 mars 1992 du Burundi, article 89 al.5 de la constitution du 22 décembre 2001 du Sénégal, article 64 de la constitution du 18 janvier 1996 du Cameroun, article 144 de la Constitution du 14 octobre 1992 du Togo, article 118 alinéa 4 de la constitution du 25 février 1992 du Mali, article 136 de la constitution du Niger du 18 juillet 1999, etc.

nombre de mandats présidentiels ne fait pas partie de ce noyau dur à quelques exceptions près. Ainsi, à l'exception de la Constitution nigérienne de 1999 notamment en son article 136⁷⁴², de la Constitution de la République démocratique du Congo⁷⁴³ et récemment de la Constitution burkinabè modifiée du 05 novembre 2015⁷⁴⁴, le constituant africain francophone s'est gardé de verrouiller ladite disposition. Les violations permanentes auxquelles l'on assiste par rapport au droit de succession à la tête des Etats peuvent expliquer cette « *protection renforcée* » de la clause à travers par exemple son inscription dans la Constitution matérielle.

Cependant, au regard de la jurisprudence actuelle des juridictions africaines, on peut se demander si l'inscription de la clause parmi les dispositions jugées intangibles aurait suffi à faire échec aux tentatives de manipulation ou d'abus de pouvoir commis à son encontre. La réponse est assurément négative car comme le relève Stéphane BOLLE, « *les dispositions super constitutionnelles n'enchaînent pas vraiment le pouvoir de révision* ». Comme il nous a été donné de le voir, le juge constitutionnel se refuse très souvent, en l'absence d'une habilitation expresse, à exercer un contrôle sur la validité d'une loi constitutionnelle.

La plupart du temps l'opération de modification se fait en deux temps : le pouvoir de révision fait sauter, par une première loi modificative les verrous à la révision contenus dans la Constitution pour ensuite procéder, par une seconde loi modificative, à la révision souhaitée. L'opération peut déboucher soit sur une constitution purgée des dispositions inadaptées en cas de révision partielle, soit sur une constitution entièrement nouvelle en cas de révision totale. C'est aussi la raison pour laquelle toutes les entreprises de restauration de la rééligibilité illimitée à la présidence de la république ont presque toujours abouti car les arguments consistant à soulever un « *certain esprit de la constitution* », ne peuvent être juridiquement soutenus. C'est ce que nous rappelle Stéphane BOLLE : « *la seule invocation de l'ordre public super constitutionnel d'aujourd'hui est notablement insuffisante pour contrecarrer une*

⁷⁴² Cet article énonce qu' « *aucune procédure de révision ne peut être engagée ou poursuivie lorsqu'il est porté atteinte à l'intégrité du territoire national. La forme républicaine de l'Etat, le multipartisme, le principe de la séparation de l'Etat et de la religion et les dispositions des articles 36 et 141 de la présente constitution ne peuvent faire l'objet de révision* ».

⁷⁴³ Cf. article 70 et 220 de la Constitution congolaise du 18 janvier 2006

⁷⁴⁴ Cf. article 165, alinéa 1 et 2 de la Constitution burkinabè modifiée du 05 novembre 2015.

révision dangereuse »⁷⁴⁵. En toute hypothèse, un changement de constitution peut toujours advenir pour balayer l'ordre super constitutionnel établi. Et l'exemple du Niger est là pour nous le rappeler. En 2009, la crise de régime, née de l'obstination du Président Mamadou TANDJA en exercice de proroger son mandat à la tête du pays a fait émerger un pouvoir constituant originaire aux mains du seul Président légal qu'il était. L'article 49 de la Constitution nigérienne de 1999 proscrit toute modification de la Constitution par voie parlementaire ou par référendum d'initiative présidentielle. Le Président a donc choisi de proposer une nouvelle Constitution et de passer ainsi à la VIème république⁷⁴⁶.

Ce qui a fait dire à Stéphane BOLLE que ce qui s'est passé avec le Président TANDJA était un défi à la logique. En effet, dit-il, « *comment le constituant de la Vème république avait-il pu faire preuve de tant de légèreté, en immunisant son œuvre contre les amendements intempestifs et expéditifs à la Constitution, mais pas contre les changements de Constitution ? Bravant la quasi-totalité de la classe politique, la société civile organisée, la Cour constitutionnelle, et la Communauté internationale, le Président TANDJA n'en a pas moins organisé, avec succès, un plébiscite constituant, le 04 août 2009* »⁷⁴⁷. Ce triomphe de la force sur le droit rappelle que le fondement ultime de la Constitution est politique et qu'« *aucune Constitution ne peut prétendre cristalliser indéfiniment l'organisation politique d'une société et aucun pouvoir constituant ne peut prétendre régir indéfiniment l'avenir institutionnel du corps social dont il émane* »⁷⁴⁸. Dans ce sens donc, la sécurisation juridique de la Constitution ne saurait prémunir totalement contre les « *révisions dangereuses* ».

B- L'absence de consensus dans l'établissement des règles du jeu politique

Le Dictionnaire de droit constitutionnel de Michel de VILLIERS et Arnel Le DIVELLEC définit le consensus comme « *un acte par lequel quelqu'un donne à une décision dont un autre a eu l'initiative, l'adhésion personnelle nécessaire pour passer à l'exécution....* »⁷⁴⁹. Ce

⁷⁴⁵ BOLLE (S.), « Les révisions dangereuses : sur l'insécurité constitutionnelle en Afrique », op.cit., p.251.

⁷⁴⁶ Ce fut le cas notamment du Niger lorsque le président TANDJA, soumis à une clause de limitation de mandat ne pouvant être modifiée du fait de son caractère de supra constitutionnalité, dut, pour se représenter, faire disparaître complètement la constitution au profit d'une nouvelle.

⁷⁴⁷ *Ibid.*

⁷⁴⁸ *Ibid.*

⁷⁴⁹ DE VILLIERS (M.) et LE DIVELLEC (A.), *Dictionnaire constitutionnel*, 8^{ème} édition, Sirey, 2011, p. 72.

concept est également appréhendé comme une procédure qui consiste à dégager un accord sans procéder à un vote formel, ce qui évite de faire apparaître les objections et les abstentions. Tel que défini, le consensus ne remet pas en cause a priori cette exigence fondamentale de la démocratie qui garantit à tous les acteurs politiques d'exprimer librement leurs différences en faisant valoir leurs identités respectives. Il implique donc l'unité dans la diversité et c'est ce qui a prévalu dans de nombreux pays en Afrique francophone en 1990 lors des conférences nationales. Le cas béninois en est une bonne illustration. Aussi bien pendant la Conférence des forces vives de février 1990 que lors de la Transition qui sépare la fin de la Conférence nationale et la mise en place des institutions du nouveau régime en mars-avril 1991, le Haut Conseil de la République du Bénin, Parlement de transition a constamment décidé par consensus. Mais, le consensus en tant que procédé démocratique ne date pas de la nouvelle ère démocratique amorcée en 1990. Il a existé bien avant cette époque sous des formes diverses sur le continent africain et l'importance qui lui a été accordée par les acteurs politiques s'est traduite par un consensus sur les fondements du régime et de la société et particulièrement sur les règles du jeu électoral.

La Constitution, norme suprême de la régulation de la vie étatique, s'assimile à un « *contrat social* » parce qu'elle soustrait à la lutte partisane les principes fondamentaux considérés comme essentiels à l'organisation et à l'action des pouvoirs publics. Ce faisant, sa modification doit obtenir la plus large adhésion et reposer sur un consensus. La révision doit être le fruit d'une démarche réfléchie et participative. Malheureusement, trop de révisions intempestives, passionnelles et intéressées sont venues banaliser la constitution et donc fragiliser l'assise des démocraties naissantes. Les constitutions qui avaient pour socle le compromis ou le consensus devant souder le tissu social sont devenues à leur tour, sources d'inquiétude, de dysfonctionnement des institutions et d'instabilité. La démocratie est certes assise sur la contestation et la compétition. Mais sans un minimum de consensus sur les règles du jeu notamment sur les lois électorales, la conception des institutions, les règles de procédures, etc., sans un accord sur la nature du régime et les valeurs de référence, les réformes constitutionnelles initiées sous prétexte de renforcer la démocratie et le constitutionnalisme, s'inscriront immanquablement dans un but de conservation du pouvoir.

Les dispositifs juridiques de dévolution du pouvoir en Afrique francophone manquent de solidité justement en raison de l'absence de consensus. Nul n'est besoin de s'étendre sur l'obligation naturelle qui est faite aux gouvernants en place de n'effectuer aucune modification du droit électoral, sans concertation avec les partis politiques de l'opposition. A partir du moment où cette obligation est transgressée, les chances de voir apparaître un droit inique sont grandes et il devient probable qu'à l'issue des compétences électorales suivantes, le parti au pouvoir sorte victorieux. En la matière, la pratique politique de la IV^{ème} république au Burkina Faso est loin d'être un modèle de consensus. En effet sur une période de vingt (20) ans, le code électoral a été modifié au moins dix (10) fois. Du fait de ces fréquentes modifications généralement opérées à l'approche des élections et sans recherche de consensus, le système électoral n'est pas suffisamment crédible. Ces modifications peuvent porter sur des questions liées soit aux nouveaux découpages de circonscriptions électorales, soit aux réformes du mode de scrutin, etc.

Cette succession rapide de textes sur l'organisation des compétitions électorales est la preuve que les pays africains sont toujours à la recherche de règles électorales efficaces à même d'asseoir durablement les bases de la démocratie en construction. La démocratie pour prospérer exige que soit assurée la crédibilité sociale et politique des mécanismes démocratiques. C'est sans doute cet impératif qui a justifié la prise de position de la CEDEAO à travers un de ses importants instruments juridiques en matière de promotion de la démocratie. Il s'agit de son Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité. En effet, au terme de l'article 2, alinéa 1 de ce Protocole, « aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six (6) mois précédant les élections, sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques ».

Beaucoup d'Etats sont en proie à des cycles de violence en raison de l'absence de consensus dans la définition des règles du jeu et dans leur application. Les conséquences de ce manque de consensus sont en effet la mauvaise organisation des élections, le trucage ou la pratique de la fraude et les violences post électorales. Comme l'indique Roland HENWOOD : « Les élections sont les instruments tangibles de contrôle politique de l'électorat ou du peuple. Une élection est généralement la première expérience qui lie le peuple aux politiques et au

gouvernement et est donc l'un des aspects les plus visibles de la démocratie. Ceci implique que les élections ne sont pas seulement importantes pour élire ceux qui gouvernent, mais aussi pour conférer la légitimité, le droit légal de gouverner et le droit politique de prendre des décisions qui peuvent être appliquées»⁷⁵⁰. C'est pourquoi il importe que la loi électorale bénéficie d'une protection juridique au moins minimale. Elle pourrait à cet effet être élevée au rang de loi organique, donc soumise a priori à la censure du juge constitutionnel. C'est l'un des mécanismes susceptibles de mettre les règles fondamentales de la compétition politique à l'abri des majorités de circonstance.

Au Burkina Faso, l'initiative prise par le chef de l'Etat de soumettre le projet de modification de l'article 37 de la Constitution au référendum n'avait pas un caractère consensuel. Certes, le Président du Faso tient de la Constitution le droit d'initiative au référendum en matière constitutionnelle. Mais, s'agissant d'une question fortement contestée, il aurait dû rechercher un minimum de consensus avant l'initiative de la modification. Ne l'ayant pas fait, il a manifestement commis une violation des dispositions de l'article 10 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG) de décembre 2001 qui dispose que : « *les Etats parties doivent s'assurer que le processus d'amendement ou de révision de leur Constitution repose sur un consensus national comportant, le cas échéant le recours au référendum* ». Le non-respect de ces préalables cache mal une volonté de changement anticonstitutionnel de gouvernement.

Le Sénégal, sous la présidence de Maître Abdoulaye WADE, s'est souvent illustré par cette absence de consensus dans l'exercice du pouvoir constituant dérivé. A titre d'exemple, en 2008, le Congrès du Parlement, largement dominé par les soutiens du président de la république a pu seul par une loi constitutionnelle en date du 21 octobre 2008, décider du rétablissement du septennat présidentiel, alors même que les opposants et un certain nombre de juristes ayant participé à la rédaction de la Constitution de 2001, considéraient que le texte

⁷⁵⁰ Roland HENWOOD, cité par Neldjingaye KAMELDY, « Le putsch militaire en Mauritanie et ses retombées sur la gouvernance démocratique : une analyse », *Africa Governance Monitoring and Advocacy Project*, octobre 2008, p3. , disponible sur <http://www.afrimap.org>.

de l'article 27 de la constitution imposait le recours au référendum pour tout changement concernant le mandat présidentiel⁷⁵¹.

Un tel litige aurait dû connaître un traitement judiciaire pour écarter l'impérialisme du pouvoir politique et promouvoir une démocratie apaisée. Malheureusement, les majorités au pouvoir ne sentent pas toujours le besoin de rechercher le consensus avec le reste de la classe politique⁷⁵². Cette absence de consensus peut être également constatée au sujet de l'adoption de la loi constitutionnelle de 2003 du Gabon supprimant la clause limitative du mandat présidentiel. En effet, par l'adoption de la loi n°13-2003 du 19 août 2003, la majorité parlementaire gabonaise avait rendu illimité le nombre de mandats présidentiels et limité à un tour le scrutin pour toutes les élections politiques⁷⁵³. Le pouvoir en place avait justifié cette décision par « *le souhait formulé par des compatriotes de tous bords de voir doter le pays d'institutions dépersonnalisées et stables* »⁷⁵⁴. Les arguments mobilisés pour justifier cette chambardée étaient que sur le plan administratif, le mode de scrutin à un tour aurait pour avantage de réduire le coût qu'impliqueraient les élections à deux tours, de limiter les candidatures « *fantaisistes* », de supprimer les alliances contre nature qui faussent les résultats du second tour et d'imposer plus de rigueur dans la tenue du scrutin, etc. En réalité, cette attitude s'explique par la volonté de réduire l'opposition au silence. De telles attitudes devraient être proscrites afin que les élections se déroulent dans le respect des règles démocratiques.

Paragraphe II : Les difficultés d'application de la norme constitutionnelle

Dans l'établissement de la norme, le constituant crée souvent une indétermination pouvant être source de problème au moment de la mise en application. Lors de l'application des textes par les acteurs du jeu politique, l'on assiste en effet à des interprétations où le sens premier de

⁷⁵¹ L'article 27 de la constitution du 22 janvier 2001 est rédigé comme suit : « La durée du mandat du président de la république est de cinq ans. Le mandat est renouvelable une seule fois (alinéa). Cette disposition ne peut être révisée que par une loi référendaire (alinéa 2). C'est l'expression équivoque « *cette disposition* » au lieu de « *cet article* » qui a été exploitée par l'entourage du chef de l'Etat.

⁷⁵² FALL (I.M.), « La révision de la Constitution au Sénégal », 2013, *revue électronique afrilex* : www.afrilex.u-bordeaux4.fr.

⁷⁵³ *Ibid.*

⁷⁵⁴ *Ibid.*

du texte constitutionnel est dévoyé. La lettre du texte constitutionnel peut être utilisée contre son esprit (I). D'où la nécessité d'examiner les éléments de solution possible (II).

A – La lettre de la Constitution contre l'esprit de la Constitution

La Constitution revêt, comme toute norme, une part irréductible d'indétermination de sens. La signification du texte constitutionnel ou des principes constitutionnels présente, compte tenu du caractère d'imprécision d'au moins une partie d'entre eux, un trait plus ou moins appuyé d'incertitude. Ainsi que l'affirme Mathieu DISANT, « *dès lors qu'il n'est pas possible de connaître à l'avance et en toute hypothèse le sens de toute la Constitution, de prévoir, avec certitude sa signification, la Constitution doit être interprétée* »⁷⁵⁵. Mais si l'interprétation peut être considérée comme un facteur de sécurité juridique en ce qu'elle est de nature à sortir un énoncé constitutionnel de l'imprécision et du sentiment de précarité, sous un autre angle, elle doit être vue comme une source d'insécurité. Dès lors qu'on accepte qu'il n'existe jamais une seule interprétation possible ou vraie, et qu'il y a en tout acte de détermination de sens une part irréductible de volonté, l'interprétation est ontologiquement source d'insécurité en tant que la norme sera déterminée au moment de son application. L'interprétation encourt le risque de porter atteinte à la certitude du droit, à l'esprit de la constitution, en permettant des points de vue variables dans la détermination et dans l'application des règles juridiques.

Dans le constitutionnalisme africain, l'on fait face à des faiblesses majeures dans l'élaboration de la norme laissant la place à de possibles manipulations du sens de ladite norme. Ce qui constitue une source d'insécurité juridique⁷⁵⁶. L'importance de la précision dans l'élaboration de la norme prend une dimension primordiale dans la mesure où de nombreux cas d'interprétation déviante de l'esprit du texte constitutionnel sont dus à cette absence de clarté et de précision dans l'énoncé normatif. Il s'agit d'une pratique dont l'objet est de faire dire au texte constitutionnel ce que l'on souhaite qu'il dise sans se préoccuper de l'objectif initial attribué à telle ou telle disposition. Cette pratique constitue une violation de l'esprit de la constitution lorsque la lettre de celle-ci permet que soit entretenue une certaine ambiguïté sur

⁷⁵⁵ DISANT (M), « les risques générés par l'interprétation de la Constitution : perspectives sur le risque de divergence d'interprétation de la Constitution et sur sa régulation dans l'ordre juridique français », sous la direction de Placide MABAKA in « Constitution et risque (s) », *L'Harmattan*, coll., Droit, société et risque, 2010.

⁷⁵⁶ BOLLE (S.), « Les révisions dangereuses. Sur l'insécurité constitutionnelle en Afrique » in, *Constitution et risques (s)*, Paris, 2010, *L'Harmattan*, 2010, p.253.

le contenu de la disposition. En réalité, « *l'interprétation juridique de la norme ne vise ici qu'à servir un intérêt personnel, encore une fois, et est de ce fait, non conforme aux principes démocratiques* »⁷⁵⁷.

De nombreux problèmes d'interprétation se sont notamment posés à propos de l'introduction en cours de mandat d'un président, d'une disposition de limitation de mandat dans la Constitution. Cette disposition s'applique-t-elle au mandat en cours ou prend-elle effet seulement à partir du mandat suivant ? En d'autres termes, il s'agissait de savoir si la disposition était d'application immédiate, auquel cas elle ne s'appliquait pas au mandat commencé sous l'égide du droit antérieur, ou si la disposition était rétroactive et donc applicable au mandat en cours. Cette question a notamment suscité de graves troubles au Sénégal, à l'annonce par Abdoulaye WADE, de sa volonté de se présenter pour un troisième mandat, alors que la Constitution limitait le nombre de mandat à deux⁷⁵⁸. En effet, tout d'abord en 2001, à l'occasion de la réforme constitutionnelle donnant naissance à la Constitution du 22 janvier 2001, le président Abdoulaye WADE, qui se trouvait en présence d'un parlement hostile, ne pouvait avoir recours à la procédure normale de révision constitutionnelle prévue à l'article 89 de la Constitution du 7 mars 1963, puisque celle-ci impliquait l'adoption du texte par le vote des députés. Ce dernier eut donc recours à l'article 46 de la Constitution afin de réviser celle-ci par voie référendaire. Le texte en question permettait au président de la République, après avis du président de l'Assemblée Nationale et de la Cour Suprême, de soumettre au référendum « *tout projet de loi* ». Mais de l'avis de nombreux spécialistes, la disposition qui n'était pas contenue dans le chapitre relatif à la révision constitutionnelle, ne visait en réalité que la loi ordinaire⁷⁵⁹. Une interprétation extensive de l'article 46 a donc servi la volonté présidentielle de réformation du droit.

⁷⁵⁷ BASTOS PEREIRA (E.R), *Conditions d'éligibilité du Président de la république et démocratie en Afrique subsaharienne*, Mémoire de Master2, Université Paris I, Panthéon-Sorbonne, Droit africains, 2011.

⁷⁵⁸ L'introduction de la réforme constitutionnelle étant intervenue en 2001, donc postérieurement à son élection en 2000, l'ancien président WADE arguait que la limitation du nombre et la durée du mandat présidentiel ne pouvait s'appliquer à son premier mandat puisque celui-ci avait débuté sous l'égide de la loi ancienne.

⁷⁵⁹ Voir FALL (I.M), *Evolution constitutionnelle du Sénégal, de la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, Dakar, CREDILA-CREPOS, 2009, p.9.

A l'approche des élections présidentielles de février 2012, le président sénégalais sortant a fait connaître son intention de briguer un troisième mandat, alors même que la Constitution du 22 janvier 2001 ne le lui permettait pas comme l'ont d'ailleurs montré de nombreux auteurs⁷⁶⁰. Le Président WADE a alors fait valoir le fait que l'article posant la restriction n'ayant été ajouté au texte constitutionnel qu'en 2008, celui-ci ne s'appliquait pas à son premier mandat de 2000 à 2007. Une telle interprétation est éloignée de l'esprit de la révision constitutionnelle qui consistait à limiter l'exercice du pouvoir dans le temps. Néanmoins, elle pouvait trouver une justification juridique. Il s'agit là d'un point essentiel qui fait que ces interprétations sont controversées, puisqu'elles trouvent, en effet, toujours une justification juridique minimale⁷⁶¹. L'instrumentalisation des constitutions africaines serait fondée sur la négation du « *principe de la généralité et de l'impersonnalité et de la règle de droit* »⁷⁶². On peut penser que si de telles manipulations du texte constitutionnel sont possibles, c'est parce que le système institutionnel et normatif le permet. Il faut donc rechercher et extraire du constitutionnalisme africain, les éléments favorisant l'instrumentalisation de la norme constitutionnelle. Sur cette

⁷⁶⁰ En rappel, les articles 27 et 104 de la Constitution du Sénégal portant sur la mandat présidentiel sénégalais sont libellés comme suit : article 27 : la durée du mandat du président de la république est de cinq ans. le mandat est renouvelable une seule fois. Cette disposition ne peut être révisée que par une loi référendaire ou constitutionnelle ; article 104 : le président de la république en fonction poursuit son mandat jusqu'à son terme. Toutes les autres dispositions de la présente constitution lui sont applicables. Avant la décision du conseil constitutionnel sénégalais n°3/e/ à 14/e/2012 du 29 janvier 2012, déclarant recevable la candidature de Maître WADE, des auteurs se sont exprimés et ont estimé qu'il y a eu violation des dispositions ci-dessus citées. Voir MBODJ (E. H.), « de la recevabilité de la candidature de Me WADE pour un troisième mandat : faux débat politique ou vrai casse-tête constitutionnel ? », in <http://www.elhadjmboj.net>; et FALL (I.M.), « Présidentielle de 2012 : de la constitutionnalité de la candidature du Président sortant ? » in <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-le-president-a-t-il-le-droit-de-se-representer-en-2012-72137871.html>.

⁷⁶¹ Pour le Parti démocratique sénégalais (P.D.S.) au pouvoir, la Constitution du Sénégal, adoptée en 2001, limite le nombre de mandats présidentiels à deux, mais le président Abdoulaye WADE a été élu pour la première fois en 2000 avec une loi fondamentale datant de 1963 qui ne limitait pas les mandats présidentiels. Donc, le décompte doit se faire à partir de 2007, date d'entrée en vigueur du quinquennat, et non à partir de 2000. Pour les opposants à la candidature du Président sortant en 2012, Maître Abdoulaye WADE va boucler en 2012 ses deux mandats légaux : 2000-2007 et 2007-2012. Une troisième candidature est donc inconstitutionnelle (voir https://www.leral.net/Senegal-la-candidature-de-Wade-pour-un-3e-mandat-en-2012-fait-polemique_a10616.html).

⁷⁶² DOSSO (K), « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique voire francophone : cohérences et incohérences » op. cit, p.29.

question épineuse de l'interprétation des normes constitutionnelles, on peut se reporter au cas burundais déjà évoqué⁷⁶³. Les constituants africains se doivent de prévoir des dispositions assez claires avec des modalités d'application qui mettent la constitution à l'abri des interprétations orientées.

Certes, la norme constitutionnelle fait l'objet de protection par le juge constitutionnel. Ce dernier est garant du sens véritable de la norme et se doit, en cas de besoin, de restituer le sens originel de celle-ci. Néanmoins, comme on l'a évoqué plus haut, le juge constitutionnel africain peut se faire le complice des manipulations constitutionnelles initiées par les gouvernants lorsqu'il manque de l'assurance nécessaire à la remise en cause de telles pratiques. On se rend bien compte que l'élaboration de normes justes et démocratiques ne suffit pas à faire une société juste et démocratique. Il faut pouvoir assurer la protection de ces dernières et des valeurs qu'elles supportent. Face à de telles attaques portées à la norme constitutionnelle, il faut nécessairement rechercher des éléments de solution susceptibles d'endiguer le problème, en attendant d'avoir un environnement institutionnel sain et équilibré.

II-Vers l'établissement de mécanismes garantissant le respect de l'esprit des dispositions constitutionnelles

⁷⁶³ Le pouvoir burundais a réussi à exploiter l'ambiguïté apparente ou réelle des articles 96 et 302 combinés de la Constitution relatifs aux mandats présidentiels. Le premier mandat du président Burundais Pierre NKURUNZIZA de 2005 à 2010 ayant été obtenu à la suite d'une élection au suffrage universel indirect, ce dernier a estimé que son deuxième mandat qu'il a effectué de 2010 à 2015 était en réalité son premier mandat de président élu au suffrage universel. Il a donc sollicité, le 17 avril 2015, par sénateurs interposés, un avis de la Cour constitutionnelle du Burundi sur la légalité de sa candidature au-delà des deux mandats passés à la tête du Burundi. Dans sa décision, la Cour estima entre autres que « *tout en affirmant que les accords d'Arusha pour la paix et la réconciliation doivent être respectés dans leur esprit et dans leur lettre qu'aucun Président ne peut faire plus de deux mandats, le Président qui a été élu sur base de l'article 302 de l'actuelle constitution peut renouveler une seule fois le mandat auquel il a été élu au suffrage universel direct sans violer la Constitution* »⁷⁶³. Fort de cette interprétation, Pierre NKURUNZIZA fut réélu tant bien que mal en juillet 2015 pour un troisième mandat, malgré les pressions internes et externes, et c'est devant la Cour constitutionnelle qu'il prêta serment le 20 août 2015 pour un troisième mandat. Cette élection plongea le pays dans une spirale de violences. Voilà le type de situation d'imprécision constitutionnelle susceptible de générer des conflits juridiques, mais également politiques, voire même, dans les cas les plus graves, des conflits armés au sein d'un Etat.

On le sait bien toute Constitution peut faire l'objet de révision selon des conditions et des procédures prévues. Il suffit de se rappeler du cas de la Constitution américaine de 1787 pour savoir que la révision peut être appelée par les faits, la pratique ou l'évolution des mentalités. Ainsi, le premier amendement de la Constitution américaine est intervenu dès 1791 soit seulement quatre ans après le Congrès de Philadelphie qui l'a adoptée. La Constitution française de 1791 n'a-t-elle pas aussi indiqué que « *la nation a le droit imprescriptible de changer de constitution* ». Toutefois, il convient, à la suite du Pr Robert DOSSOU de distinguer les révisions opportunistes des révisions structurelles⁷⁶⁴. Cet auteur a reconnu que les révisions relatives à la limitation des mandats en Afrique font partie de la catégorie des révisions dites opportunistes. Il importe donc de rechercher des éléments de solution susceptibles d'endiguer ce problème qui est souvent favorisé par la mauvaise interprétation de de la norme.

Ainsi, il peut s'agir de renforcer l'intangibilité du principe de limitation de mandat, en donnant à ce principe un caractère d' « *inviolabilité et d'immuabilité* »⁷⁶⁵ et en l'inscrivant dans les dispositions dites à constitutionnalité renforcée. Il importe également d'apporter un soin particulier à la rédaction des dispositions constitutionnelles et notamment celles qui sont habituellement sujettes à controverse. Evelyne Rodrigues Bastos PEREIRA préconise même d' « *organiser des débats publics pour que soient tranchés à l'avance, au moment de l'élaboration de la norme, tous les aspects d'interprétation pouvant donner lieu à des controverses ultérieures* »⁷⁶⁶. Cette solution est la même qu'en matière de lutte contre les modifications constitutionnelles abusives car, en réalité, seule l'implication concrète des citoyens permettra de conférer une réelle légitimité à la norme constitutionnelle. Mais dans le principe, il y a un certain nombre de repères sur lesquels on se base pour l'interprétation des textes. En l'espèce, on doit toujours privilégier l'interprétation téléologique reposant sur la recherche de la finalité de la règle de droit ou de son but social. Cette finalité étant par exemple l'interdiction de briguer plus de deux mandats consécutifs, il est souhaitable d'aller dans ce sens.

⁷⁶⁴ DOSSOU (R.), « Flux et reflux dans le nouveau constitutionnalisme africain », in Actes de la conférence africaine d'Alger, *Revue du Conseil constitutionnel d'Algérie*, n°4, 2014.

⁷⁶⁵ FALL (I.M.), « Le pouvoir exécutif dans le constitutionalisme des Etats d'Afrique, op.cit., p.175.

⁷⁶⁶ Voir BASTOS PEREIRA (E.R.), « Conditions d'éligibilité des présidents de la république et démocratie en Afrique subsaharienne », op.cit.

Sur le plan institutionnel, il faut arriver à garantir une réelle indépendance des juges par rapport au pouvoir politique. Pour cela, il faut envisager une meilleure rémunération des juges, l'impossibilité pour ces derniers de briguer des mandats électifs ou tout simplement tout poste politique. Il n'existe pas, en réalité, de solution miracle en la matière. Les choses sont susceptibles d'évoluer uniquement si une dynamique émanant des sociétés africaines elles-mêmes se crée. Une dynamique dans le sens de l'institutionnalisation des institutions. Pour cela, il faut un Etat qui ne se contente pas d'exister sur le papier, mais qui ait un impact bénéfique réel sur la vie des populations. Or, dans de nombreux endroits, l'Etat est pratiquement inexistant. En outre, sa nature extravertie⁷⁶⁷ l'empêche d'assurer les fonctions qui lui sont dévolues et de générer des institutions porteuses de démocratie et d'alternance. Il faut également que les institutions étatiques se rapprochent des coutumes et traditions africaines et ne se contentent pas de calquer un modèle étranger supposé être meilleur, alors même qu'il existe un droit que l'on pourra qualifier de réellement africain et susceptible de fournir des solutions aux problèmes des Africains⁷⁶⁸.

On perçoit les enjeux importants attachés à l'existence d'un constitutionnalisme protecteur des conditions d'éligibilité en Afrique. Il en va du respect de la liberté de participer aux affaires publiques, de la nécessité du renouvellement des élites et de la nécessaire sortie de l'oligarchie et de l'autoritarisme en place aujourd'hui.

Section II : L'instrumentalisation politique des normes constitutionnelles

L'instrumentalisation des normes constitutionnelles intervient très souvent dans les périodes critiques de la vie politique comme les fins de mandat présidentiel et concerne majoritairement les dispositions de dévolution du pouvoir. D'où les tensions et les crises politiques qu'elle suscite souvent. Ainsi, l'on assiste à des révisions visent bien souvent à contrarier la dynamique limitative des mandats présidentiels ou à changer, dans un sens favorable à la majorité au pouvoir, les modes de scrutin ou encore à neutraliser la portée des dispositions consacrant des libertés à l'opposition. Il apparaît dès lors opportun d'examiner l'instrumentalisation en tant que moyen de renforcement du pouvoir présidentiel (paragraphe

⁷⁶⁷ Voir BADIE (B), *l'Etat importé : l'occidentalisation de l'ordre politique*, Editions FAYARD, Paris, 1992.

⁷⁶⁸ Voir MILHAT (C.), « L'Etat constitutionnel en Afrique francophone : entre Etat de droit et « état de droit », in « *Colloque sur le développement durable : leçons et perspectives, 2004, OIF, Ouagadougou*, p.329.

1) mais aussi en tant qu'elle est la traduction d'un échec dans la promotion du constitutionnalisme (paragraphe 2).

Paragraphe 1 - L'instrumentalisation, un moyen de renforcement du pouvoir présidentiel

Les normes constitutionnelles comportant des formulations qui sont sujettes à controverse et de nature à favoriser l'instrumentalisation de la constitution par le biais de la révision. La révision de la constitution résulte de la mise en œuvre d'une procédure spécifique par laquelle le pouvoir constituant dérivé procède à des ajustements de la constitution dans l'optique de renforcer la dynamique démocratique. Mais, comme l'ont suffisamment montré de nombreux auteurs⁷⁶⁹, l'actualité africaine donne à voir plutôt un pouvoir de révision qui s'emballe très souvent : ce qui aboutit à une poussée inflationniste des révisions constitutionnelles qui, loin de consolider le constitutionnalisme, est à l'origine de dangereuses régressions.

On le sait bien, dans le cadre de l'adoption et de la modification des normes, une distinction est établie entre les lois constitutionnelles et les autres normes de procédure. La procédure d'adoption et de modification de la Constitution est rendue complexe pour éviter que cette dernière ne fasse l'objet de révisions trop fréquentes qui contribuent à la désacraliser. Mais comment se fait-il que les constitutions conçues pour être rigides se retrouvent souples dans la pratique. Dans l'optique d'une meilleure protection des constitutions contre ces « *charcutages fréquents* », on se demande s'il n'y a pas lieu de rendre les procédures d'adoption et de modification encore plus complexes ou de conférer un caractère intangible à des dispositions constitutionnelles sensibles comme celles relatives au mandat présidentiel comme l'on déjà fait certains pays⁷⁷⁰.

Bien que l'initiative de la révision de la Constitution appartienne à des acteurs autres que le président du Faso, l'on doit reconnaître que c'est ce dernier qui en fait le plus grand usage. La

⁷⁶⁹ Voir notamment FALL (I.M), « La révision de la Constitution au Sénégal », 2013, *revue électronique afrilex.u-bordeaux4.fr* ; DOSSOU (R.), « Flux et reflux du constitutionnalisme en Afrique », ATANGANA AMOUGOU (J-L), « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », op.cit. ; BOLLE (S.), « Les révisions dangereuses : sur l'insécurité constitutionnelle en Afrique » op.cit., p.251.

⁷⁷⁰ Le Burkina Faso, le Niger, la République démocratique du Congo font partie des pays qui ont érigé la clause limitative de la durée et du nombre de mandats présidentiels en principe intangibles (cf art.165 de la constitution burkinabè ; art.220.

procédure d'adoption ou d'approbation connaît deux étapes bien distinctes : il s'agit de la voie parlementaire et de la voie référendaire. L'initiative de cette révision est en principe précédée de l'examen du bien-fondé de ladite révision.

Une révision constitutionnelle doit être fondée sur des motifs sérieux c'est-à-dire qu'elle doit être opérée dans le sens d'améliorer, au regard de la pratique ou de l'évolution des faits, les organes et mécanismes constitutionnels. Cette exigence découle de la nature même de la constitution qui se veut un texte stable et rigide, excluant tout arbitraire dans la procédure de sa révision. Des situations objectives ou des raisons d'intérêt national doivent donc justifier une révision de la constitution. C'est par exemple lorsque le juge constitutionnel a déclaré qu'un traité ou un accord international à ratifier ou à approuver, comporte une clause contraire à la constitution (article 150 de la constitution burkinabè) ; ou lorsque les dispositions constitutionnelles fixent des délais qui sont arrivés ou sur le point d'arriver à échéance ou encore lorsqu'il existe une nécessité de combler des lacunes par rapport à l'évolution de la société, etc.

D'après l'article 163 de la constitution burkinabè, « *le projet de révision est, dans tous les cas, soumis au préalable, à l'appréciation de l'assemblée nationale* ». Il s'agit là pour l'Assemblée nationale d'examiner d'abord le bien-fondé de l'initiative. Ce bien-fondé doit être examiné à l'aune des règles constitutionnelles. Le Parlement doit vérifier si l'initiative est conforme à l'esprit et à la lettre de la norme constitutionnelle. Il peut toujours demander un avis technique à la juridiction constitutionnelle, sur la conformité de l'initiative de la révision de la constitution. Ce n'est que lorsque ce bien fondé est établi que l'initiative peut alors être soumise à l'approbation du peuple ou de l'assemblée nationale, afin que la révision soit définitive.

L'initiative de révision constitutionnelle porte plusieurs dénominations. Il s'agit d'une pétition si elle émane d'une portion du peuple, d'un projet si elle est issue de l'Exécutif et d'une proposition, si elle provient du parlement. Mais l'initiative de la révision constitutionnelle appartient la plupart du temps au Président de la république et aux députés. C'est le cas notamment du Sénégal⁷⁷¹, du Burkina Faso⁷⁷² et du Bénin⁷⁷³. A l'exception du Burkina Faso

⁷⁷¹ Article 103 alinéa 1 de la Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 « *L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président de la République et aux députés* ».

où l'initiative de la révision constitutionnelle est également reconnue au peuple⁷⁷⁴, on trouve fréquemment la formule suivante : « *L'initiative de la révision de la Constitution appartient concurremment au Président et aux députés* ». Les députés adoptent la modification par un vote collégial. Si pour une loi ordinaire, la majorité simple suffit, pour la révision constitutionnelle, il faut une majorité qualifiée des trois quarts des membres composant l'Assemblée nationale au Burkina Faso, une majorité qualifiée des trois cinquième au Sénégal et au Bénin. Les lois organiques s'inscrivent également dans ce registre de procédures différentes de la procédure législative ordinaire⁷⁷⁵ (exigence de la majorité absolue, contrôle obligatoire du juge constitutionnel, caractère organique conféré préalablement par la constitution).

Dans le contexte du présidentielisme majoritaire, autant dire que la décision de réviser la constitution revient en réalité quasi systématiquement au Chef de l'Etat, qui en plus d'avoir un droit d'initiative constitutionnellement reconnu, a souvent un parlement entièrement acquis à sa cause⁷⁷⁶. Il s'agit là du premier élément favorisant la pratique de l'instrumentalisation constitutionnelle par le biais de la révision. En effet, le fait de quasiment réserver l'initiative de la révision constitutionnelle au président de la république a pu susciter chez certains, un sentiment de crainte irrévérentielle et peut être contribué à la « *présidentialisation* »⁷⁷⁷ du pouvoir.

⁷⁷² Article 161 de la Constitution burkinabè de 02 juin 1991 modifiées ».

⁷⁷³ Article 154 de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990 « *l'initiative de la révision de la constitution appartient concurremment au président de la République, après décision prise en Conseil des ministres, et aux membres de l'Assemblée nationale. Pour être pris en considération, le projet, ou la proposition de révision, doit être voté à la majorité des trois quarts des membres composant l'Assemblée nationale* ».

⁷⁷⁴ Au terme de l'article 161 alinéa 3 de la Constitution burkinabè, l'initiative de la révision appartient « ...au peuple lorsqu'une fraction d'au moins trente mille personnes ayant le droit de vote, introduit devant l'assemblée nationale une pétition constituant une proposition rédigée et signée ».

⁷⁷⁵ Voir Fondation Konrad ADENAUER, *Commentaire de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : esprit, lettre, interprétation et pratique de la Constitution par le Bénin et ses institutions*, Cotonou, édition COPEF, 2009.

⁷⁷⁶ SOMALI (K), *Le Parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique, essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo*, Thèse, op.cit., p.16.

⁷⁷⁷ Le déséquilibre très prononcé entre chef de l'Etat d'une part et le Premier ministre et son Gouvernement d'autre part au sein de l'exécutif est la marque de cette présidentialisation.

Comme on l'aura remarqué, dans certains pays, il est exigé le soutien d'une majorité de membres du parlement pour initier une proposition de révision de la Constitution. Au Burkina Faso par exemple, aux termes de l'article 161 alinéa de la Constitution du 11 juin 1991, complété par la loi n°001/97 du 23 janvier 1997 fixant les conditions de mise en œuvre de la procédure de révision de la Constitution, l'initiative de la révision appartient concurremment au Président du Faso, aux membres de l'Assemblée nationale à la majorité, au peuple lorsqu'une fraction d'au moins trente mille personnes ayant le droit de vote, introduit devant l'Assemblée nationale une pétition constituant une proposition rédigée et signée. Cela peut s'analyser comme une restriction des droits de l'opposition parlementaire qui aurait pu utiliser cette possibilité comme rempart contre les révisions constitutionnelles régressives. La reconnaissance juridique de l'opposition en tant que contre-pouvoir avec l'instauration d'un chef de file ou d'un porte-parole de l'opposition jouissant des droits, n'a de sens que si cette opposition notamment dans sa branche parlementaire peut s'opposer aux pratiques de la majorité constitutives de fraude à la constitution. En outre, on ne voit pas comment une initiative de révision qui ne recueille pas le soutien de la moitié au moins des membres du parlement peut prospérer en aval, en sachant qu'une majorité qualifiée des trois quart (3/4) est nécessaire pour l'adopter.

Dans le constitutionnalisme des Etats africains, la procédure de révision de la constitution connaît deux voies bien distinctes : la voie parlementaire d'une part et celle référendaire d'autre part. Mais l'expérience révèle que la voie parlementaire est privilégiée par les gouvernants. Les faveurs accordées à cette voie tiennent probablement à la relative facilité de la procédure, mais aussi au fait que les majorités parlementaires étant généralement acquises aux pouvoirs en place, leur vote exprimé à la majorité qualifiée des trois quarts (3/4) ou des trois cinquièmes (3/5^{ème}) des parlementaires suffit pour l'adoption et l'approbation de la loi constitutionnelle sans référendum. Dans un régime démocratique, il est essentiel que les normes constitutionnelles soient élaborées ou révisées selon la volonté du peuple.

On doit ainsi privilégier le recours au référendum qui par définition est la « *votation par laquelle le peuple est appelé à se prononcer par oui ou par non sur une question d'ordre politique* »⁷⁷⁸. Appréhendé également comme « *un procédé de la démocratie semi-directe par lequel le peuple collabore à l'élaboration de la loi qui ne peut être parfaite qu'avec son*

⁷⁷⁸ DEBARD (T.), *Dictionnaire de droit constitutionnel*, 2 éd., Ellipses Edition, Paris, 2007, p.362.

consentement »⁷⁷⁹, la plupart des constituants africains ont en ont fait un instrument privilégié d'adoption de la Constitution de l'Etat de droit démocratique. Pour l'essentiel, le référendum sert à satisfaire deux causes : l'adoption de la nouvelle constitution d'une part et sa révision de l'autre. Dans ce second rôle, le référendum apparaît comme le moyen de changer des dispositions fondamentales de la constitution, tout en se mettant à l'abri des critiques de la dévalorisation des institutions. Mais si le référendum est bien consacré par les constitutions africaines, son utilisation peut revêtir un caractère peu démocratique si elle n'est pas encadrée.

C'est pourquoi en dépit de ses caractéristiques démocratiques, le référendum reste exposé à de nombreuses critiques dont les principales concernent les mécanismes et règles de vote, les modalités d'organisation, les questions soumises au référendum, etc. Les populations sont très sollicitées dans les démocraties en construction en vue de légitimer l'action des gouvernants qui consiste souvent à rechercher le consensus sur les valeurs principales de la société. C'est pourquoi l'Union Africaine dans la Charte de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance du 30 janvier 2007 fait de la consultation populaire une des modalités de réalisation du consensus qu'elle prescrit par ailleurs pour les révisions constitutionnelles. Malheureusement, dans le contexte africain, le recours à cette consultation populaire n'est pas dénué de visées autoritaristes.

Il arrive bien souvent que les partis politiques de l'opposition et les organisations de la société civile, appuyés par la communauté internationale réclament la consultation populaire⁷⁸⁰ pour empêcher la relecture des règles du jeu démocratique. Dans ce contexte, le référendum va être souvent utilisé par le pouvoir en place pour solliciter le soutien populaire mais sur un arrière-fond de conservation du pouvoir. A cet égard, le peuple va par le vote cautionner les atteintes qui sont portées à la constitution et devenir lui-même l'auteur de la violation des principes constitutionnels à travers ce référendum qui constitue un coup de force légal du peuple au constitutionnalisme.

⁷⁷⁹ GUINCHARD (S.), (sous dir.), *Lexique juridique*, 2^{ème} éd. Dalloz, Paris, 2014, p.792.

⁷⁸⁰ Au Cameroun, la plate-forme de la société civile a exigé en vain l'organisation d'un référendum à l'occasion de la révision de la constitution à l'effet de supprimer la clause limitative des mandats.

C'est pourquoi, l'on ne doit pas perdre de vue que le référendum en tant que mode d'expression démocratique, peut malheureusement être utilisé à des fins antidémocratiques. C'est bien ce que pense Henry ROUSSILLON lorsqu'il écrit que le référendum « *peut être antidémocratique tout d'abord dans son déclenchement, ensuite dans sa logique interne, et enfin dans ses conséquences pratiques* »⁷⁸¹. Le Professeur Marie-France VERDIER ne dit pas autre chose lorsqu'elle soutient que dans son déclenchement, « *le référendum présente de graves menaces pour la démocratie en raison de la possibilité du détournement de pouvoir de la part des gouvernants, du libellé et du contenu de la question posée* ». Dans sa logique interne, « *la procédure référendaire s'avère perverse, du fait qu'elle est forcément réductrice, dans la mesure où le débat est mutilé et la réponse sans nuance ni compromis possibles, les amendements étant impossibles, et du fait qu'elle peut se transformer en plébiscite* »⁷⁸². Ce constat permet de dire que le référendum peut être négatif⁷⁸³. Et les référendums organisés en Afrique pour instrumentaliser les constitutions peuvent être rangés dans la catégorie des référendums négatifs qui, selon les professeurs EMERI et BIDEGARAY, peuvent aboutir à une modification de la Constitution, différente de celle que l'on attendait⁷⁸⁴. S'ils sont négatifs, c'est parce que les référendums de « *dé légitimation* » des constitutions veulent apporter la preuve que le point de vue d'une minorité est en réalité celui de la majorité, c'est une sorte d'appel au souverain mal informé⁷⁸⁵. Au Burkina Faso, lorsque le pouvoir de Blaise COMPAORE, pour mieux légitimer son projet de révision controversé de l'article 37 de la constitution, a invoqué l'arbitrage du peuple souverain par le recours au référendum, les citoyens engagés ont fait valoir que l'article 10 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance réproouve les révisions constitutionnelles non consensuelles. En effet, aux termes de l'alinéa 2 dudit article « *Les Etats parties doivent s'assurer que le*

⁷⁸¹ ROUSSILLON (H.), « le citoyen et le suffrage : le mythe de la démocratie directe ». De la démocratie « participative » à la démocratie « réactive », in *La citoyenneté aujourd'hui*, sous la direction d'Henri ROUSSILLON, *Presse de l'Université des sciences sociales de Toulouse*, 2006, pp.20-23.

⁷⁸² VERDIER (M-F), « La démocratie sans et contre le peuple : de ses dérives », in *Mélanges Slobodan MILACIC, Bruylant*, 2009, p.1073-1101). », op.cit., p.1095.

⁷⁸³ EMERI (C.) et BIDEGARAY (Ch.), « Du référendum négatif et des désarrois du comparatisme », *Pouvoirs*, n°77, Le référendum, avril 1996, p.62-72.

⁷⁸⁴ *Ibid.*, p.72

⁷⁸⁵ *Ibid.*, p.74

processus d'amendement ou de révision de leur Constitution repose sur un consensus national comportant, le cas échéant, le recours au référendum ».

Le scepticisme à l'égard du référendum se renforce lorsqu'on se rend compte qu'il devient un moyen déguisé pour contourner l'exigence du consensus national sur la modification de la constitution et manipuler le peuple, en l'absence de règles précises permettant l'encadrement du pouvoir de convocation du référendum. Aux termes de la Charte africaine ci-dessus évoquée, le référendum ne remplace pas le consensus national mais le complète, le renforce. En définitive, la conviction est faite que ceux qui participent à l'organisation d'un référendum constituant visant à remettre en cause les principes de l'alternance se rendent coupables et complices du changement anticonstitutionnel de gouvernement et engagent ainsi leurs responsabilités. Le fait d'avoir échoué à commettre un tel crime n'absout absolument pas les auteurs et les complices. En parlant de crime, nous ne faisons que reprendre la qualification définie par le Protocole portant amendement au Protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme en son article 645.

Paragraphe II: L'instrumentalisation, une déficience du constitutionnalisme

L'une des limites du constitutionnalisme en Afrique réside dans ce qui a été depuis longtemps identifié sous la dénomination de « *présidentialisme* » en tant que corruption (au sens grec du terme) du pouvoir à travers la personne même du président. Alors que dans son déploiement, l'Etat de droit tend à imposer le règne impersonnel des normes juridiques, le constitutionnalisme africain pervertit cette logique par une incroyable personnalisation du pouvoir, de sorte que la Constitution par exemple est avant tout la « *Constitution du chef de l'Etat* ». Le professeur Gérard CONAC a analysé ce phénomène de la personnalisation rapporté au constitutionnalisme en indiquant que : « *le constitutionnalisme africain n'a pas échappé à la personnalisation du pouvoir. Le sort des constitutions est souvent lié à celui qui était au pouvoir* ». L'histoire de plusieurs pays a montré que leur stabilité constitutionnelle n'était en effet qu'apparente. Ce n'était pas la Constitution qui était stable, mais plutôt le Chef de l'Etat. Inversement, l'instabilité constitutionnelle peut être, pour un leader habile, un moyen de stabiliser son régime. Elle est pour lui, un instrument de stratégie politique. Les révisions constitutionnelles facilitent la solution de certains problèmes particuliers. Elles

interviennent pour permettre à un Chef de choisir son successeur, de préparer une relève des générations politiques, de renforcer ou de déconcentrer l'appareil d'Etat »⁷⁸⁶.

Au Burkina Faso, si la première révision constitutionnelle de 1997 a été qualifiée de dérive monarchique du pouvoir, c'est parce qu'on y a perçu une volonté délibérée de servir un homme au lieu de chercher une plus grande rationalisation du pouvoir. Dans l'espace constitutionnel du Burkina Faso, non seulement le Chef de l'Etat domine tout le champ de l'exécutif qui lui est subordonné, mais aussi, le fait majoritaire aidant, sa volonté est faite au parlement qui n'assure qu'une fonction de ratification pure et simple⁷⁸⁷ comme l'écrit Benoit KAMBOU. Tout se passe comme s'il n'y avait dans l'Etat qu'un seul organe en fonction duquel tout est conçu et organisé, les autres apparaissant comme des organes mais seulement par délégation, de simples médiums. Il est vrai que dans ce genre de régime autoritaire dans lequel la Constitution fait du président la clé de voûte des institutions, il y a comme une espèce d'érosion des mécanismes juridiques d'encadrement du pouvoir. C'est la Constitution qui assure au Président de la république une réelle prééminence en faisant le lieu culminant du pouvoir. Les cas du Zaïre de Mobutu, du Togo d'EYADEMA, du Gabon d'Omar Bongo, de la Côte d'Ivoire D'HOUPOUËT BOIGNY, de la Haute Volta de Maurice YAMEOGO sont de ce point de vue loin d'être les seuls à retirer les bénéfices d'une conception des pouvoirs au profit d'un homme. La logique partisane aidant, la prééminence présidentielle se double d'une omniprésence⁷⁸⁸.

Aujourd'hui, même si l'autorité du chef de l'Etat continue de s'imposer ou se manifester dans les trois pouvoirs, au niveau de l'exécutif, du législatif ou du judiciaire, il s'agit d'une autorité relativisée dans la pratique. Les nouvelles constitutions ont fait émerger la figure du premier ministre détenteur de prérogatives aux côtés du Chef de l'Etat⁷⁸⁹. Des centaines de partis participent depuis la décennie 1990 aux compétitions électorales. Ce qui constitue des

⁷⁸⁶ CONAC (G), « Les constitutions des Etats d'Afrique et leur effectivité », in *Dynamiques et finalités des droits africains, Actes du colloque de la Sorbonne : 'la vie du droit en Afrique'*, Economica, 1980 p.386.

⁷⁸⁷ Cf. l'article intitulé « La Constitution burkinabè de l'Etat de droit » in *Constitution et régime politique au Burkina Faso* », op. cit.p.167.

⁷⁸⁸ Voir KAMTO (M), *Pouvoir et droit en Afrique*, op.cit. pp.277-295.

⁷⁸⁹ FALL (I.M.), *Le pouvoir exécutif dans le nouveau constitutionnalisme des Etats africains*, thèse de doctorat, op.cit.

avancées même s'il faut convenir qu'elles sont loin de sortir des pays comme le Burkina Faso de l'impasse d'une démocratie sans alternance⁷⁹⁰.

En effet, souvent organisées plus dans le souci de respecter les formes que de se soumettre à la volonté des urnes, les élections sont l'occasion de manipulations diverses favorisant la fraude et rendant douteux le verdict des urnes. Un dernier élément généralement occulté mérite d'être signalé : la peur héritée de l'Etat d'exception et qui conduit des millions d'hommes et femmes à préférer subir en silence plutôt que d'oser parler. De toute évidence, la peur est un ressort psychologique puissant et déterminant de la vie constitutionnelle sous la IV^e République, du reste tout au moins avant le scandale de la mort du journaliste Norbert ZONGO. Nous y reviendrons dans la section consacrée à la réalité des droits fondamentaux.

Ainsi la construction prétendue de l'Etat de droit présente de grandes failles du point de vue de l'architecture générale. Il y a une véritable défiance à l'égard du constitutionnalisme métropolitain qui prend la forme d'un refus double, refus aussi bien du pouvoir partagé que du pouvoir contrôlé. Sur ce dernier point, Maurice KAMTO fait remarquer au sujet des dirigeants africains ceci : « *Formés ou habitués pour la plupart à la logique du constitutionnalisme moderne, ils s'en détournent, non point par ignorance, ou parce que le droit politique serait inadapté à l'Etat nouveau, mais simplement à cause de la contrainte et des limites que la norme constitutionnelle impose au pouvoir* »⁷⁹¹.

Nous pouvons donc soutenir qu'au Burkina Faso, sous le régime du Président COMPAORE, bien que tous les matériaux nécessaires au renforcement du constitutionnalisme soient réunis, la réception de l'ouvrage reste difficile en l'état. La Constitution prévoit bien un exécutif bicéphale, un parlement monocaméral, un pouvoir judiciaire indépendant, le multipartisme et la compétition électorale. Mais si l'on confronte l'ouvrage et le contrat inscrit dans la constitution sous la présidence COMPAORE, l'offre réelle et non plus théorique d'Etat de droit est insatisfaisante. Force est de constater par exemple qu'en lieu et place du bicéphalisme, il n'existait véritablement qu'un *monocéphalisme* de fait. En outre, l'opposition

⁷⁹⁰ Lire l'analyse du Professeur Augustin LOADA : « contrôler l'opposition dans un régime autoritaire : le cas du Burkina Faso de Blaise COMPAORE » in HILGERS (M.) et MAZZOCCHETTI (J.), *Révoltes et oppositions dans un régime semi autoritaire. Le cas du Burkina Faso*, Ed. Karthala, Paris, 2011, p.269-294.

⁷⁹¹ Voir KAMTO (M), « pouvoir et droit en Afrique », op.cit., p.249.

n'existait que dans les textes et, en dépit de son apparence libérale, le régime satisfait à la conception du pouvoir semi-autoritaire⁷⁹². La subordination de la justice était patente et participait d'une logique plus générale d'instrumentation des différents organes constitutionnels au profit du Président. En l'absence de garde-fous nécessaires, cette configuration générale des pouvoirs contribuait à ruiner les droits fondamentaux.

Jusqu'à nos jours, l'évolution constitutionnelle et politique des Etats en Afrique révèle que le présidentielisme est la chose la mieux partagée dans la pratique. Dans la plupart des constitutions, il existe un déséquilibre des pouvoirs au profit de la fonction présidentielle. Ce qui rend formelle la séparation des pouvoirs surtout dans le contexte politique où les régimes fonctionnent selon les mécanismes de la démocratie majoritaire. Cet état de fait contient les germes d'une présidentialisaton du régime qui, par la confusion des pouvoirs qui en résulte constitue un terreau favorable à la corruption. Le Chef de l'Etat, monarque dans la plupart des cas est doté d'une légitimité quasi-totale de l'exécutif, notamment la nomination et même le renvoi des membres du gouvernement. Pour la plupart, ces Etats ont opté pour des régimes semi-présidentiels (Burkina Faso) ou présidentiels (Bénin et Sénégal) dans la quête d'un système démocratique qui réponde mieux aux réalités.

Cependant, les faits montrent que l'on a plutôt abouti à des régimes dits hybrides⁷⁹³. Ce qui est le reflet d'un « *insuffisant enracinement culturel du constitutionnalisme qui pousse les gouvernants à l'instrumentalisation de la Constitution, à des fins étrangères à la rationalité démocratique* »⁷⁹⁴. En effet, l'on assiste à un refus de la séparation des pouvoirs. Pourtant ce principe consacré dans toutes les constitutions africaines est toujours évoqué comme constituant un moyen d'arrêter le pouvoir et de conjurer ainsi les démons de la confusion des pouvoirs qui avaient caractérisé la période autoritaire des régimes africains. Mais cette séparation des pouvoirs a été vidée de son contenu par l'hypertrophie des pouvoirs reconnus

⁷⁹² HILGERS (M.) et MAZZOCCHETTI (J.), « Révoltes et oppositions dans un régime sémi-autoritaire. Le cas du Burkina Faso », éd. Karthala, Paris, 2011, p.269-294.

⁷⁹³ Selon le Pr Augustin LOADA, il s'agit de « régimes qui combinent à la fois les traits de la démocratie formels et ceux de l'autoritarisme. Ces nouveaux régimes constitutionnels ne sont en réalité ni démocratiques, ni en voie de démocratisation. Ils se distinguent des quelques rares démocraties authentiques que l'on retrouve en Afrique, en ce qu'ils ne reposent ni sur une séparation effective des pouvoirs, ni sur un Etat impartial, républicain, ni sur une justice indépendante, bien qu'ils reposent sur des Constitutions et organisent des élections formellement libres » (voir LOADA (A.), « les partis politiques au Burkina Faso », consulté sur www.cgd-igd.org/.../cgd_les_partis_politiques_au_burkina_faso.pdf).

⁷⁹⁴ FALL (I.M), *Evolution constitutionnelle du Sénégal : de la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, Dakar, CREDILA, CREPOS, 2007.

par les constitutions africaines au président de la république et renforcés par le phénomène majoritaire⁷⁹⁵. Et le Professeur Babacar GUEYE, parlant de cette hypertrophie des pouvoirs, précise : « *il assure la direction effective de l'exécutif en même temps qu'il concentre entre ses mains l'essentiel du pouvoir. Il détermine la politique de la nation, nomme aux emplois civils et militaires, nomme et révoque les ministres ad nutum* »⁷⁹⁶.

Dans certains pays, le président de la République est à la fois chef de l'Etat et chef de parti⁷⁹⁷. Il en résulte une concentration des pouvoirs exécutif et législatif entre les mains du Président, car il est chef de parti ou de la coalition majoritaire à l'Assemblée nationale. L'exécutif et le législatif ne sont plus séparés mais solidaires sous l'autorité du chef de l'Etat, titulaire du suffrage universel.

Une des manifestations du présidentielisme en Afrique réside dans le sort qui est fait à la juridiction constitutionnelle dans son rôle de gardien de la Constitution et de régulation des pouvoirs publics. Celle-ci a été conçue pour être une digue de protection efficace de l'équilibre recherché de ces pouvoirs et contre la puissance présidentielle. Mais au regard de la faiblesse organique dont souffre ce contre-pouvoir juridictionnel dans le processus de construction de l'Etat de droit, il devient difficile de compter sur lui. On le sait bien, ses faiblesses découlent d'abord du statut de l'Institution elle-même. Dans certains Etats comme le Sénégal, l'appartenance du Conseil constitutionnel au pouvoir judiciaire contribue à diluer l'autorité de cette juridiction qui se trouve au simple rang de haute juridiction comme les autres. Dans ce schéma en effet, « *seul le président de la république est gardien de la Constitution* » (article 42 de la constitution du 22 janvier 2001). A cette situation qui induit une minoration de l'autorité du juge constitutionnel, il faut ajouter la permanence de la politisation de son office mais aussi sa grande propension à se déclarer incompétent.

En outre, le contrôle de constitutionnalité de la loi ne peut être déclenché que par les autorités politiques, à l'exception de quelques Etats dans lesquels, les juridictions constitutionnelles ont ouvert leur prétoire à l'individu justiciable : le Gabon, le Congo, le Benin, la RCA et récemment le Burkina Faso. Le caractère restrictif des saisines s'explique par le fait que les hommes politiques ne saisissent le juge que lorsqu'ils sont lésés dans leurs intérêts politiques

⁷⁹⁵ GUEYE (B.), « La démocratie en Afrique : succès et résistances », op.cit.

⁷⁹⁶ Ibid.

⁷⁹⁷ La Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001 a reconnu au Président de la république le droit d'être en même temps chef de parti.

ou politiciens. La plupart des saisines effectuées par les opposants reposent dans une large mesure sur la défense d'un intérêt politique lié à la conquête ou à la conservation du pouvoir : modification du mandat présidentiel, éligibilité de candidats, rétrocession d'un mandat parlementaire, prorogation du mandat des députés, etc.

Comme on le voit, en raison de la conception autoritaire du pouvoir politique qui a prévalu avant 1990 et qui continue malheureusement de prévaloir, la justice constitutionnelle a été vidée de son essence. Ainsi que le rappelle Théodore HOLO, « *Cet embryon de justice constitutionnelle, fruit de la doctrine libérale française, sera prématurément étouffé par la pandémie du présidentielisme négro-africain qui sévit sur le continent africain de 1965 à 1990 faisant du président de la République la source exclusive du pouvoir et du droit dans l'Etat* »⁷⁹⁸. Dans le cadre du constitutionalisme renaissant, la justice constitutionnelle renaît de ses cendres avec pour objectif de donner une chance supplémentaire à l'enracinement des règles de la démocratie pluraliste. Malheureusement, ce renouveau de la justice constitutionnelle reste encore une illusion pour la plupart des juridictions constitutionnelles en Afrique. Ainsi que le rappelle Julien K. NATIELSE, « *cette émergence de la justice constitutionnelle est obstruée par le retour des mêmes pratiques politiques d'avant la période de transition. La volonté de confiscation du pouvoir est toujours présente dans l'esprit et les comportements des dirigeants africains* »⁷⁹⁹. En effet, la justice constitutionnelle se retrouve, un peu partout, sous les ordres de l'exécutif et plus particulièrement du président de la République.

⁷⁹⁸HOLO (Th.), « Emergence de la justice constitutionnelle » in *Revue Pouvoirs*, consulté le 13 avril 2013 sur www.revue-pouvoirs.fr/IMG/pdf/129, n°129, 2009/2, p.101-114 ; voir également SY (P.M.), *Le développement de la justice constitutionnelle en Afrique francophone. Les exemples du Bénin, du Gabon et du Sénégal*, Thèse de doctorat, Université Cheick Anta DIOP, Dakar, 1998 ; KANTE (B.), « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », in *Constitutions et pouvoirs*, Mélanges en l'honneur de Jean GICQUEL, Paris, *Montchrestien*, 2008, pp.265-276 ; ABDOURAHMANE (B.I.), *Les cours constitutionnelles dans le processus de démocratisation en Afrique. Analyse comparative à propos des exemples du Bénin, de la Côte d'Ivoire et du Niger*, Thèse de doctorat, Université Bordeaux IV-Montesquieu, 2002.

⁷⁹⁹ NATIELSE (J.), *Le Burkina Faso depuis 1991 : entre stabilité politique et illusionnisme démocratique*, Thèse de Sciences politiques, Université Montesquieu Bordeaux IV, 2013.

CHAPITRE II : LA FAIBLESSE PERSISTANTE DES CONTRE-POUVOIRS

Le nouveau constitutionnalisme africain a donné naissance à des institutions de contre-pouvoir dont la fonction immédiate et conjoncturelle est celle de contrôler et au besoin de sanctionner les excès ou abus de pouvoir. Mais les contre-pouvoirs ont aussi une fonction plus globale et structurelle, celle de garantir un équilibre général du système par des réajustements spontanés ou provoqués entre les pouvoirs. Tout pouvoir est potentiellement dominant. Montesquieu affirmait déjà que tout homme qui a du pouvoir est tenté d'en abuser. Et cela se constate en Afrique noire francophone où la pratique donne à voir une dégénérescence qui se traduit par la tendance pour le pouvoir exécutif à abuser de son autorité aussi bien dans l'initiative des lois que dans la gestion et le contrôle de l'administration. On assiste donc à la neutralisation des contre-pouvoirs politiques et sociaux d'une part (section I) et à l'affaiblissement des contre-pouvoirs juridictionnels (section II).

Section I : Des contre-pouvoirs politiques et sociaux neutralisés

Dans la quasi-totalité des systèmes politiques africains, la configuration institutionnelle, qui s'inspire de la Constitution française du 04 octobre 1958, est fortement marquée par un déséquilibre des pouvoirs. Qu'il s'agisse des régimes présidentiels ou parlementaires, la séparation des pouvoirs est en effet vidée de son contenu par l'hypertrophie des pouvoirs

reconnus au président de la République et par le phénomène majoritaire. Dans le contexte de l'existence de partis ultra dominants, le phénomène majoritaire a comme inconvénient de réduire la portée de la séparation des pouvoirs. Le parlement et l'autorité juridictionnelle qui étaient censés jouer le rôle de contrôle de l'action gouvernementale, chacun dans son domaine de compétence, perdent toute autonomie d'action. A travers cette analyse, il s'agit de mettre en exergue la faiblesse des contre-pouvoirs politiques (paragraphe I) et les limites que recèlent les contre-pouvoirs sociaux⁸⁰⁰ et dont les effets contribuent à hypothéquer l'alternance démocratique (paragraphe II).

Paragraphe I : La faiblesse des contre-pouvoirs politiques

La notion de contre-pouvoir politique renvoie à l'opposition politique car celle-ci désigne de prime abord les partis ou groupements politiques qui sont en désaccord avec le gouvernement ou le régime politique. En effet, les différentes formes d'opposition (institutionnelle, parlementaire, extraparlamentaire), comme l'indiquent Pierre PACTET et Frédéric MELIN-SOUCRAMANIEN, « *constituent des centres organisés de décision, de contrôle ou d'influences, qui, par leur seule existence ou par action, quel que soit l'objectif poursuivi, ont pour effet de limiter la puissance de l'appareil dirigeant de l'Etat* »⁸⁰¹.

Au sens du Pr Fabrice HOURQUEBIE, « *le Parlement (...), dans son sens politique, l'opposition, au sens électoral et institutionnel du terme ou, plus largement, des partis politiques* » sont des contre-pouvoirs politiques⁸⁰². C'est ce que confirme Bélich NABLI également lorsqu'il relève que « *Les diverses figures de l'opposition - institutionnelle ou non, parlementaire ou extraparlamentaire, voire présidentielle - sont autant de centres organisés de décisions, de contrôle, d'intérêts ou d'influence qui, par leur seule existence ou par action, quel que soit l'objectif poursuivi, ont pour effet de limiter la puissance de l'appareil dirigeant de*

⁸⁰⁰ Le « contre-pouvoir social » est un concept développé par Dominique ROUSSEAU. Pour plus de précision, voir ROUSSEAU (D.), « L'ouverture du droit constitutionnel aux tiers pouvoirs » in *La démocratie entre multiplication des droits et contre-pouvoirs sociaux*, Carlos Miguel HERRERA et Stéphane PINON (dirs), Paris, Ed. Kimé, 2012, pp.159-164.

⁸⁰¹ PACTET (P.) et MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *Droit constitutionnel*, Sirey, 2007, p.14.

⁸⁰² HOURQUEBIE (F.), « Quelques observations sur l'émergence d'un contre-pouvoir juridictionnel en France », P.7, consulté sur http://www.direito.usp.br/pos/arquivos/cadernos/caderno_15_2012.pdf.

l'état »⁸⁰³. Ce qui caractérise cette opposition politique c'est non seulement son manque d'épaisseur et de consistance qui la rend inapte à la compétition politique pour l'alternance (A) mais c'est aussi le faible poids de son aile parlementaire qui ne lui permet pas d'influencer de façon l'action législative et de jouer leur rôle de contre-pouvoir au sein du parlement (B).

A - L'inconsistance de l'opposition politique extraparlamentaire

La démocratie pluraliste ne peut se concevoir sans un exercice concurrentiel des pouvoirs. Et un système multipartisan et concurrentiel implique l'existence d'une opposition donc la possibilité d'une alternance politique au pouvoir. Mais la simple profusion du nombre de partis ne saurait suffire à rendre possible l'alternance. Ainsi que le rappelle fort à propos Marie Claire PONTTHOREAU, « *offrir une alternative politique au pouvoir en place en vue d'inverser le rapport de force et accéder légalement et démocratiquement au pouvoir, telle est l'utilité constitutionnelle de l'opposition* »⁸⁰⁴.

Malheureusement, si la liberté politique accrue s'est traduite par une augmentation du nombre de partis politiques, l'on doit regretter l'incapacité des partis d'opposition à assurer efficacement leur fonction de représentation et à exercer leur rôle de contre-pouvoir. Dans la plupart des pays africains et en particulier dans les pays sous étude, les traditions d'exclusion et de clientélisme à l'endroit de ces partis sont encore prégnantes. En outre, ces formations politiques de l'opposition sont généralement étouffées et manquent cruellement de ressources pour fonctionner. La stratégie de diviser pour mieux régner est encore prisée en Afrique, alors que le jeu démocratique voudrait que les dirigeants œuvrent de manière à ne pas entraver, par leurs agissements, l'émergence de partis d'opposition crédibles, significatifs et compétitifs capables de stimuler le progrès démocratique en rendant possible la réalisation de l'alternance au pouvoir. A titre d'illustration, sous le régime du président Blaise COMPAORE, aussi bien l'opposition extra-parlementaire que celle parlementaire ont été domestiquées par le recours à

⁸⁰³ NABLI (B.), « L'opposition parlementaire : un contre-pouvoir politique saisi par le droit », *Pouvoirs*, 2010/2, P.131, consultable sur <http://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2010-2-page-125.htm>.

⁸⁰⁴ PONTTHOREAU (M.C.), « L'opposition comme garantie constitutionnelle », in *Revue de Droit Public*, n°118, 2002, p.1157.

la violence, à l'émiettement de l'opposition⁸⁰⁵ et à l'instrumentalisation des règles du jeu politique, chacune de ces méthodes n'étant pas exclusive l'une de l'autre. Il en a résulté une faiblesse endémique de l'opposition politique burkinabè caractérisée selon Adama OUEDRAOGO dit Damiss par « *l'absence d'un chef charismatique à même de fédérer la nuée d'opposants, l'indigence en cadres politiques et le dénuement financier* »⁸⁰⁶.

La réalisation de l'alternance au pouvoir exige donc certes l'existence des règles normatives et institutionnelles favorables à son avènement mais elle implique l'existence d'une réelle volonté politique au niveau des dirigeants au pouvoir de voir triompher la démocratie. Il faut en outre une opposition qui forte et dynamique capable de convaincre l'électorat de la pertinence du changement à la tête de l'Etat. L'opposition dans nombre de pays ouest africains a malheureusement terni son image aux yeux des citoyens par ses accointances avec les partis au pouvoir⁸⁰⁷. En conséquence, les oppositions africaines devraient être comptables des passifs de la gouvernance au même titre que les gouvernants, même si l'insuffisance de leurs ressources dans la lutte politique demeure une réalité.

⁸⁰⁵ Sur le point relatif à l'émiettement de l'opposition du fait du pouvoir en place, on peut se reporter aux propos tenus en 2007 par Salifou DIALLO, Ministre de l'Agriculture et membre influent du Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP), parti au pouvoir. Parlant de l'opposition, il souligne: « *A la question de savoir si nous avons anéanti l'opposition, je dire oui et non. Oui parce que nous avons quand même affaire à des adversaires politiques dont l'objectif proclamé est la conquête du pouvoir d'Etat, et nous en tant que parti majoritaire, notre principe aussi, c'est la conservation du pouvoir d'Etat. Ces deux attitudes ne peuvent pas se concilier. Ils mettent en œuvre des stratégies pour ravir le pouvoir, nous mettons également en place des mesures pour le conserver. Donc de temps en temps si on peut accélérer leur décomposition interne, on le fait. C'est tout à fait logique...* » (cf. NATIELSE (K.J.), *Le Burkina Faso de 1991 à nos jours : entre stabilité politique et illusionnisme démocratique*, Thèse de doctorat de science politique, Université Montesquieu Bordeaux4, 2013.

⁸⁰⁶ OUEDRAOGO (A.D), *Blaise COMPAORE : de l'ascension à la descension*, UNITEC, Ouagadougou, 2016, P.50.

⁸⁰⁷ Par exemple, à l'approche des élections présidentielles de 2005 au Burkina Faso, le chef de file de l'opposition burkinabé issu du principal parti d'opposition (Alliance pour la Démocratie et la Fédération /Rassemblement Démocratique Africain) s'est rallié au camp du président sortant en appelant ses militants à voter pour celui-ci c'est-à-dire pour Blaise COMPAORE, candidat du Congrès pour la Démocratie, parti au pouvoir.

Comme partout ailleurs, les pays africains sont confrontés à des problèmes que posent la corruption politique, le financement des campagnes, etc. L'insuffisance des ressources tant humaines qu'organisationnelles induit des pratiques de népotisme et de clientélisme. En la matière, les partis d'opposition s'illustrent par le culte de la contestation et non de l'opposition. Tant dans leur structuration interne que dans la production politique, ils apparaissent rudimentaires et pauvres. Le rôle capital que sont censés jouer les partis politiques en Afrique, ceux de l'opposition surtout à travers la construction d'une alternative, est malheureusement inefficace dans toute sa portée faute de ressources politiques significatives. L'insuffisance voire l'absence de ces ressources politiques au niveau des partis d'opposition compromet ainsi la possibilité de l'alternance au pouvoir, d'autant plus que par moment elles s'analysent en de graves atteintes aux droits des citoyens.

En outre, l'implication des acteurs de l'opposition politique dans les gouvernements d'union nationale introduit un élément majeur de discorde au sein des acteurs de cette opposition. Cette ruse des autorités au pouvoir en Afrique, visant à composer les équipes gouvernementales avec des responsables de l'opposition ne donne à ces derniers aucune chance de les remplacer un jour et décrédibilise leur lutte. Au-delà de l'étiollement de la perspective d'alternance démocratique que revêtent ces projets de gouvernement d'union nationale, l'une de leurs faiblesses majeures réside dans l'absence de responsabilité. Les deux camps se jettent mutuellement la responsabilité en cas d'échec des politiques. C'est un système qui ignore la notion de responsabilité politique. Il est donc dangereux pour la démocratie qui est un système où l'opposition doit exister et exercer sa fonction tribunitienne et son rôle d'alternative pour accéder un jour au pouvoir afin de mettre en œuvre son programme politique. La récupération de l'opposition dans les gouvernements de majorité présidentielle élargie constitue donc une entrave à l'alternance et montre que la course aux prébendes constitue également une donnée constante dans les motivations des partis d'opposition qui s'y engagent.

Sur ce point, l'on ne peut qu'être d'accord avec le constat du Professeur Pape Demba SY cité par El Hadj Omar DIOP, selon lequel « *une tendance très nette à la course effrénée au pouvoir, la multiplication des partis politiques sans programmes politiques participe de la stratégie de la course à la rente politique ; les ambitions personnelles prennent le pas sur les préoccupations des populations. Les partis d'opposition se polarisent sur les questions*

constitutionnelles qui déterminent les modalités d'accès au pouvoir. La politique demeure l'entreprise la plus rentable en Afrique, certains opposants élaborent des stratégies de collaboration, de partage du pouvoir et d'« entrisme » c'est-à-dire de participation au gouvernement en obtenant des portefeuilles ministériels »⁸⁰⁸.

De plus, tous les soutiens électoraux doivent être rétribués à leur juste proportion. En l'absence de soutien durant les élections, les partis minoritaires s'alignent sur les positions du parti au pouvoir et confortent ainsi ce dernier. Les députés et les militants changent d'étiquettes en cours de législature. Ces changements de casquette au gré des circonstances montrent que ce sont les intérêts immédiats qui déterminent les comportements politiques plutôt que les idéologies ou les programmes politiques. Dans ces conditions, les partis d'opposition faiblement représentés à l'échelon national ou au parlement s'affaiblissent davantage, se disloquent ou se fondent dans le parti au pouvoir.

Ces exemples illustrent la situation réelle de l'opposition politique en Afrique. D'abord, ils révèlent que dans l'esprit de beaucoup d'opposants africains, le parti politique n'a que la vocation de participer aux élections, à l'exclusion de la mission fondamentale de formation des militants. Ensuite, ils signifient que l'opposition veut le pouvoir sans être disposée à se battre sur le terrain pour franchir les obstacles érigés sur la route qui y mène. Enfin, elle dévoile une triste réalité : l'Afrique ne peut pas compter sur son opposition démissionnaire pour créer l'alternance.

Il apparaît clairement que dans la plupart des cas, la formation des gouvernements de majorité présidentielle élargie a pour objectif à moyen et long terme de retarder l'alternance au pouvoir et l'opposition en y participant se discrédite et porte atteinte à la démocratie. En effet, toute démocratie suppose l'existence d'une opposition qui exerce sa fonction de contrôle de l'action gouvernementale et de critique. Lorsqu'elle intègre le gouvernement, elle perd cette prérogative dans la mesure où on ne peut pas être juge et partie.

⁸⁰⁸ SY (P.-D.), « Le rôle et les droits de la minorité parlementaire au sein des assemblées nationales africaines », in *Actes du séminaire parlementaire régional sur Rôle, droits et responsabilités de l'opposition dans les parlements africains*, Ouagadougou, 15-16 novembre 1996, *Afrilex*, n°00, p.2.

Les oppositions africaines, dans leurs démarches, se proposent toujours d'offrir une alternative politique aux citoyens électeurs. Mais une alternative suppose une rupture dans le contenu des politiques et peut-être aussi un changement de personnel politique. Une alternative n'est envisageable que dans les systèmes politiques qui admettent le principe de l'alternance politique. Théoriquement, les systèmes politiques en Afrique ont intégré le principe constitutionnel de l'alternance à travers la clause limitative du mandat présidentiel et les autres principes que sont la séparation des pouvoirs, le multipartisme, les élections concurrentielles, la reconnaissance et la protection des droits et libertés, etc. Mais en raison de l'incapacité des partis de l'opposition à se présenter comme des forces alternatives, on peut se demander si la clause limitative des mandats peut être d'un quelconque secours dans la bataille pour l'alternance. D'où le propos du Centre pour la gouvernance démocratique (CGD) : « *L'offre politique est souvent de très mauvaise qualité. Ils sont très rares ces partis de l'opposition burkinabè disposant d'un manifeste ou de tout autre document où sont consignées les solutions qu'ils envisagent d'adopter par rapport aux questions essentielles que sont l'éducation, la santé, la justice, l'emploi des jeunes, l'autosuffisance alimentaire, l'environnement, l'industrialisation, le transport, la justice sociale, la corruption et la fraude, les droits humains* »⁸⁰⁹.

Ne disposant donc pas toujours de programmes ou des projets de société assez clairs, l'opposition est fortement handicapée par sa tendance au fractionnisme et à la scissiparité. Cela résulte de deux phénomènes. Premièrement, il y a que les partis comme nous l'avions indiqué ne sont pas conçus autour de projets cohérents. Deuxièmement, les conditions de création de partis politiques sont si libérales que tout groupe de citoyens peut facilement en créer. A ce jeu, l'opposition ainsi écartelée ne peut offrir une alternative crédible aux électeurs et aux citoyens. La floraison des partis politiques sans consistance donne ainsi l'impression aux électeurs et aux citoyens que les leaders ne sont mus que par des intérêts purement personnels.

En ce qui concerne la participation des oppositions aux gouvernements d'union nationale ou de coalition, elle est diversement appréciée. Selon El Hadj Omar DIOP, « *cette forme de*

⁸⁰⁹ Centre pour la Gouvernance Démocratique, « Partis politiques et Système des partis au Burkina Faso » in www.cgd.org, 2009, p.64.

gouvernance qui associe l'opposition à la gestion du pouvoir est contestable en ce sens qu'elle écarte la perspective de l'alternance »⁸¹⁰. Qualifiée d'« entrisme » ou de « gouvernement de majorité présidentielle élargie », ou encore de « gouvernement d'union nationale », cette méthode de gouvernement suppose trois éléments cumulatifs : l'existence d'une majorité présidentielle issue du suffrage universel qui s'appuie sur une majorité parlementaire absolue ou relative et s'ouvre sur une partie de la minorité pour gouverner⁸¹¹.

Le gouvernement de majorité présidentielle élargie se distingue du gouvernement de coalition⁸¹² ou de cohabitation. Comme le soutient El Hadj Omar DIOP, « *si la majorité présidentielle peut apparaître altruiste, en incluant les petits partis dont la présence n'est pas indispensable, la coalition, elle, postule un calcul froid où on ne prend en considération que les forces utiles à la victoire électorale ou à la formation d'une majorité parlementaire soutien du gouvernement* »⁸¹³. Le gouvernement de majorité présidentielle élargie est également différent de la cohabitation, cette dernière résultant d'une discordance des majorités présidentielles et parlementaires à la suite d'une élection législative. Le président de la république se trouve en face d'une majorité parlementaire qui lui est opposée et est obligé de composer avec elle. C'est la coexistence, pendant une durée plus ou moins longue, d'une part d'un président de la république, d'autre part d'une majorité parlementaire et par conséquent d'un premier ministre et d'un gouvernement à orientations politiques différentes⁸¹⁴.

En Afrique noire francophone, ces méthodes de gestion du pouvoir sont légion pour la simple raison que la formation d'un gouvernement stable n'est pas aisée. Elle requiert le plus souvent la prise en compte de diverses considérations au nombre desquelles, on peut citer les intérêts des différents groupes sociaux et ethniques. Ignorer ce type de considérations peut aboutir à des crises sociales qui pourraient emporter des gouvernements. Pour le cas

⁸¹⁰ DIOP (E.H.O.), Paris politiques et processus de transition démocratique en Afrique noire, op.cit., p.36

⁸¹¹ *Ibid.*

⁸¹² Voir De VILLIERS (M.) et Le DIVELEC (A.), *Dictionnaire de droit constitutionnel* », op.ci.p.118

⁸¹³ DIOP (E.H.O.), *Les partis politiques dans le processus de transition démocratiques dans les Etats d'Afrique noire francophone*, Thèse de doctorat, Université Montesquieu Bordeaux IV, 2005.

⁸¹⁴ PACTET (P), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 2001 1^{ère} édition 1962, p.381.

particulier du Burkina Faso et dans le contexte actuel de sa gouvernance politique, il est difficile de trouver des partis capables à eux seuls, de former des gouvernements stables qui tiennent compte de l'agrégation des divers intérêts. En l'an 2000, l'opposition burkinabè a participé au gouvernement à travers l'élargissement de la majorité présidentielle voulue par le Chef de l'Etat afin d'aboutir à une accalmie de la situation consécutive à la crise née de l'assassinat du journaliste Norbert ZONGO. Au lendemain de cette « opération », l'opposition burkinabè est restée éparpillée et a continué de se singulariser par une absence de vision et de stratégie en matière de conquête du pouvoir. Ainsi, la fusion intervenue dans les années 2000 entre l'Alliance pour la Démocratie et la Fédération (ADF) et le Rassemblement Démocratique Africain (RDA), deux grands partis de la scène politique qui annonçait l'avènement d'un « poids lourd » s'est vite soldée par un arrimage de la nouvelle entité au pouvoir en place.

Certes, cette « collusion » n'avait pas empêché le nouveau parti de revendiquer son appartenance à l'opposition, mais l'ambivalence ainsi créée avait contribué à renforcer au sein de l'opinion, le sentiment selon lequel l'opposition reste plus préoccupée par les portefeuilles ministériels et ne dénonce les pratiques du parti majoritaire que pour mieux se faire inviter. Ces manœuvres desservent l'opposition car elles désorientent les électeurs et renforcent les convictions sur l'impossibilité de l'alternance chez bon nombre d'acteurs. L'entrée des leaders de l'opposition au gouvernement a été également constatée au Sénégal suite à l'élection présidentielle de 2000 avec les figures emblématiques comme Abdoulaye BATHILY de la Ligue Démocratique/Mouvement pour le Parti du Travail (LD/MPT).

La formule du gouvernement de majorité présidentielle élargie à l'opposition politique se rencontre dans de nombreux pays africains francophones. Au Burkina Faso, le Gouvernement dirigé par Paramanga Ernest YONLI, Premier ministre nouvellement nommé le 06 novembre 2000, a été constitué de huit (8) partis politiques dont cinq (5) de l'opposition, si on peut encore les appeler ainsi⁸¹⁵. Intervenue après la crise politique et sociale consécutive à l'assassinat du journaliste Norbert ZONGO, la formation de ce gouvernement dit de large

⁸¹⁵ On peut se demander s'il y a encore un sens à parler « d'opposition » dans un paysage morcelé, à part pour décrire les partis qui ne sont pas au gouvernement.

ouverture a été marquée par la signature d'un Protocole d'accord avec les partis d'opposition ayant accepté de participer audit gouvernement. De même, au Togo, après les élections législatives de 1994, des responsables de l'opposition ont été également appelés au Gouvernement. L'opposition togolaise était sortie desdites élections avec trente-neuf (39) sièges sur un total de quatre-vingt-un (81) sièges. C'est ainsi que le président de l'Union Togolaise pour la Démocratie (UTD), Monsieur Edem KODJO, qui est un parti d'opposition et disposant de trois (03) sièges à l'Assemblée nationale apporte son soutien au parti au pouvoir, le Rassemblement du Peuple Togolais (RPT) du Président Yassingbé EYADEMA. Monsieur Edem KODJO se voit ensuite nommé Premier Ministre. Ce qui a contribué non seulement à accentuer la division au sein de l'opposition togolaise mais aussi et surtout à l'affaiblir. Le pouvoir du président EYADEMA à l'époque s'est fait fort d'exploiter cette situation pour reprendre en main son pouvoir qui, pourtant, était affaibli par cette percée de l'opposition.

Certes, les gouvernements d'ouverture ou d'union nationale, comme le relève F. DIALLO « *issus des accords entre les acteurs politiques ont permis de sortir des impasses politiques, d'éviter des chaos et des paralysies politiques et ont créé des fois des conditions d'une stabilité politique* »⁸¹⁶. Et la participation de tous les fils du pays et de leurs organisations représentatives à la construction nationale sert de justification à l'institution de ces gouvernements dits de consensus. Mais dans le fond, l'on voit bien que ces opérations relèvent plus des stratégies du pouvoir en place dans la mesure où l'action du gouvernement devient moins difficile en ce sens qu'une partie de l'opposition politique lui accorde un répit et lui laisse donc la possibilité de disposer du soutien populaire nécessaire au succès de sa politique.

En outre, ces formes de gouvernement diffèrent de celles des gouvernements de coalition dans les démocraties occidentales. Il s'agit en Afrique d'un type de gouvernement qui participent à la fonction clientéliste de l'Etat dans la mesure où il n'est fondé ni sur l'application d'un programme commun, ni sur un dosage de la représentativité des différentes forces politiques. Ces gouvernements correspondent plus à une logique de neutralisation et de réduction de la

⁸¹⁶ DIALLO (F.), « Les forces et les limites du gouvernement de consensus national en Afrique », in *Afrique, Démocratie et Développement*, n°18, 1998, p.2.

capacité de nuisance de certaines familles politiques de l'opposition⁸¹⁷. Malgré tout, beaucoup d'observateurs continuent de voir la multiplication des gouvernements d'union nationale en Afrique comme un gage de stabilité, mieux comme une option pour la démocratie consensuelle qui privilégie le consensus à la concurrence entre les groupes et la coopération entre les leaders de ces groupes.

L'apparition de ces gouvernements signifie aussi que le pouvoir change partiellement de mains. Le parti au pouvoir reste au pouvoir, mais d'autres y sont associés. C'est donc une forme de mini-alternance.

B - La marginalisation de l'opposition parlementaire

L'appréhension de l'opposition comme véritable contre-pouvoir⁸¹⁸ trouve son expression la plus aboutie au sein des assemblées parlementaires, arènes privilégiées de l'expression des désaccords avec le gouvernement. L'opposition parlementaire apparaît comme le pendant ontologique de la majorité, fondement du gouvernement représentatif. Malgré la reconnaissance de son importance, l'opposition parlementaire a mis du temps avant d'être reconnue en tant que telle. Comme le relève le Pr Abdoulaye SOMA, *«on chercherait le contre-pouvoir dans les partis politiques d'opposition qu'on se rendait compte que l'opposition politique est tellement fragilisée qu'elle est incapable d'apposer des freins et contrepoids conséquents à l'excroissance des autorités de la majorité »*⁸¹⁹.

La raison d'être de l'opposition parlementaire, au-delà de sa fonction de représentation d'une minorité du corps électoral, réside dans *« l'action de contrôler la majorité parlementaire/*

⁸¹⁷KANTE (B.), « le constitutionnalisme à l'épreuve de la transition démocratique en Afrique », dans Carla M. ZOETHOUT, Maries E. PIETERMAAT, Piet W. C AKKERMANS, *Constitutionnalism in africa. A quest for autochtones principles*, Rotterdam, sanders Institut, 1996, p.32.

⁸¹⁸ Elle permet dans ce sens d'éviter que la majorité, une fois parvenue au pouvoir, n'ait la tentation de suivre une politique trop extrême. Pour cela, l'opposition dispose de divers moyens : la mise en cause de la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée nationale par la motion de censure, la saisine du Conseil constitutionnel, les questions posées au Gouvernement dans les enceintes parlementaires...

⁸¹⁹ SOMA (A.), « Le peuple comme contre-pouvoir », in *Revue de Droit Public*, 2014 p.101.

gouvernementale et de proposer des solutions politiques alternatives. En cela, elle a vocation à exercer un contre-pouvoir politique, qui tire sa légitimité du suffrage populaire»⁸²⁰.

L'une des fonctions traditionnelles reconnues aux partis politiques est en effet de contrôler l'action gouvernementale à travers leurs élus représentés au parlement. L'article 84 de la constitution burkinabè ne dispose-t-il pas que : « *L'Assemblée nationale vote la loi, consent l'impôt et contrôle l'action du gouvernement conformément aux dispositions de la présente Constitution* ». Cette fonction de contrôle devrait être davantage assumée par les partis politiques de l'opposition et de la société civile. Les contrôles peuvent se faire au moyen de mécanismes prévus par les règlements intérieurs des parlements⁸²¹.

Mais pour ne prendre que le cas du Burkina Faso, les députés de l'opposition politique éprouvent des difficultés à faire usage de ces mécanismes⁸²² dont la mise en œuvre est strictement encadrée et laissent peu de marge de manœuvre à une opposition qui dispose d'un nombre peu élevé de députés à l'Assemblée nationale. A titre d'exemple, la création d'une commission d'enquête parlementaire suppose au préalable le vote d'une proposition de résolution. Cette résolution doit ensuite requérir l'avis du gouvernement, et cet avis peut décider du sort à réserver au vote de la proposition de résolution. L'article 138 du règlement de l'Assemblée nationale indique toute la complexité de la procédure portant création d'une commission d'enquête parlementaire. Aux termes de cet article, il est indiqué que : « *le dépôt d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête parlementaire est notifié par le Président de l'Assemblée nationale au ministre chargé de la justice. Si le ministre chargé de la justice fait connaître que des poursuites judiciaires sont en*

⁸²⁰ Il précise que « *Les notions de contre-pouvoir et d'opposition convergent précisément autour de l'exigence démocratique de limitation du pouvoir* ». Plus spécifiquement, « *Le contre-pouvoir politique exercé par l'opposition parlementaire s'inscrit dans un double équilibre entre "pouvoir majoritaire" et "contre-pouvoir de l'opposition" d'une part, entre démocratie majoritaire et démocratie pluraliste d'autre part* ». Ibid. P.127 et 129.

⁸²¹ Cf. La résolution n°004-2007/An du 18 juin 2007 portant règlement de l'Assemblée nationale du Burkina Faso qui prévoit divers mécanismes à travers lesquels, les députés peuvent contrôler l'action gouvernementale. Au titre de ces mécanismes, on peut citer les questions orales avec ou sans débat ; les questions écrites ; questions d'actualité ; les commissions d'enquêtes ; les pétitions ; les motions de censure ; les interpellations du gouvernement.

⁸²² De tous ces mécanismes, seules les questions orales ou d'actualité sont les plus usitées par les députés de l'opposition burkinabè.

cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition, celle-ci ne peut être mise en discussion. Si la discussion est commencée, elle est immédiatement interrompue. Lorsqu'une information judiciaire est ouverte après la création d'une commission d'enquête parlementaire, le Président de l'Assemblée nationale saisi par le ministre chargé de la justice, en informe le président de la commission. Celle-ci ne peut poursuivre ses travaux qu'en restreignant le champ de ses investigations aux seuls faits n'ayant pas donné lieu à des poursuites judiciaires ».

S'agissant de la motion de censure, elle est quasi inutilisable par les députés de l'opposition, car pour être recevable, celle-ci requiert la signature d'au moins 1/3 des membres du parlement. C'est une condition préalable à la discussion de la motion.

Outre la faiblesse numérique des membres de l'opposition parlementaire qui rend son contrôle de l'action gouvernementale aléatoire, une autre limite se situe dans son incapacité à appréhender souvent les enjeux de la gouvernance politique, administrative et économique. En Afrique en général, rares sont les députés qui ont un bon niveau d'instruction leur conférant les aptitudes à comprendre un certain nombre de problématiques. Dès lors, on comprend pourquoi certaines lois portant atteinte aux libertés publiques sont souvent adoptées sans de véritables débats. Même s'il arrive que des enquêtes soient réalisées sur l'action gouvernementale, très peu de députés de l'opposition accordent une attention à la mise en œuvre des résultats desdites enquêtes. De même, les partis d'opposition ne donnent pas l'impression qu'ils assument véritablement leur mission de surveillance constante de la mise en œuvre efficiente et équitable des projets/programmes de développement par le gouvernement.

Le régime de financement des partis politiques en vigueur peut aussi expliquer pourquoi nombreux d'entre eux manquent de rigueur dans les compétitions politiques ou sont restés l'ombre d'eux-mêmes. Comme le relèvent Nicolas Van de VALLE et Kimberley SMIDDY, « *la fragmentation des partis en Afrique réside probablement dans les avantages potentiels que peuvent espérer même les plus petits partis dans les relations patrons-clients* »⁸²³. En effet, avoir son propre parti fourni un moyen supplémentaire pour accéder aux ressources de l'Etat grâce aux négociations avec celui qui est au pouvoir. Il permet surtout l'accès de droit

⁸²³ VALLE (N. Van de) et SMIDDY (K.), « Partis politiques et systèmes de partis : les démocraties non libérales africaines », in *l'Afrique politique*, p.15.

au financement des partis en période électorale. Cela expliquerait le fait que certains partis n'aient aucun intérêt à fusionner avec d'autres, puisque cette fusion réduirait les occasions de bénéficier des subventions étatiques ou de faire des affaires avec ceux du pouvoir. Ainsi, du Burkina Faso au Togo en passant par la Guinée-Conakry, l'opposition bien que constituant une force politique, est paradoxalement inopérante et inefficace du fait des clivages et autres querelles de clocher qui minent son efficacité.

D'autre part, la marginalisation de l'opposition se manifeste également à travers l'exclusion de ses cadres de la gestion de la vie publique. Cette exclusion consiste à dégager les cadres de l'opposition pour les remplacer par ceux de la majorité nouvellement élue. Certes, l'arrivée d'une nouvelle équipe au pouvoir se caractérise par une grande valse au sein de l'administration centrale. Comme le soutient El Hadj Omar DIOP, « *il est logique que les hauts fonctionnaires de l'Etat qui occupent des postes sensibles de l'Etat soient remplacés par des personnes dévouées aux nouvelles autorités et plus aptes à mettre en œuvre la politique gouvernementale* ». Mais on ne s'attend pas, comme on le voit couramment en Afrique à ce que de simples manœuvres, plantons et secrétaires fassent les frais d'un changement de majorité politique. Cette pratique s'apparente ni plus ni moins à de la chasse aux sorcières⁸²⁴ et est aux antipodes de la démocratie qui est par essence un système de gouvernement reposant sur la tolérance et la confrontation des idées et des programmes.

Paragraphe II : Le réveil timide des contre-pouvoirs sociaux

Dans un contexte où l'effectivité des contre-pouvoirs politico-juridiques est réduite à sa plus simple expression, on assiste en effet, au réveil des acteurs de la société civile qui s'illustrent par « *une multiplication des revendications d'une citoyenneté non politique mais économique et sociale qui vise à reconnaître des droits sociaux, économiques et encore catégoriels* »⁸²⁵. Ces nouveaux acteurs non institutionnels et sans légitimité électorale constituent, comme le reconnaissent Carlos Miguel HERRERA et Stéphane PINON, « *le nouveau mode d'interface*

⁸²⁴Sur ce point, la communication intitulée « L'opposition dans les parlements africains » in *Actes du séminaire parlementaire régional* sur le thème « Rôles, droits et responsabilité de l'opposition dans les parlements africains », Ouagadougou, 15-16 novembre 1996, Dakar, éditions : « Démocraties africaines », p.35.

⁸²⁵ BORELLA (F.), « Souveraineté nationale et pluralité des citoyennetés », in *Mélanges en l'honneur de Jean WALINE*, Dalloz, 2001, p.16.

qui se dessine entre le pouvoir et les citoyens »⁸²⁶. Ils sont en interaction avec les gouvernants et prennent ainsi part à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques. Depuis longtemps d'ailleurs, l'Etat a perdu le monopole de la définition des politiques publiques et se voit obligé de partager la réalité du pouvoir avec les syndicats, les organisations non gouvernementales, les associations de défense et de promotion des droits humains, etc. En effet, selon Romain Vivien MANANGOU, « les peuples du continent noir acceptent de moins en moins d'être tenus à l'écart de l'exercice de la souveraineté »⁸²⁷. De cette manière, ils interviennent de plus en plus pour orienter la décision politique, devenant des acteurs avec lesquels il faudra compter. En rapport avec le cas de certains pays africains, il sera évoqué tour à tour le réveil quoiqu'encore timide de ces contre-pouvoirs sociaux (A), lequel est marqué par l'exercice de plus en plus croissant d'un droit à la résistance citoyenne (B).

A - L'émergence des contre-pouvoirs sociaux

On désigne généralement par le terme de société civile⁸²⁸ ou groupes de pression⁸²⁹ ou encore groupes d'intérêt, ces contre-pouvoirs dont l'objet est d'assurer la veille citoyenne en essayant d'influencer l'orientation de la décision politique vers des objectifs portés par une partie du peuple. Mais en raison des limites que recèle la notion de société civile, certains auteurs ont préféré la notion de « tiers pouvoir »⁸³⁰ pour désigner ces acteurs non étatiques. Parlant de limites, il faut reconnaître avec Catherine DELHOUME que les expressions de société civile

⁸²⁶ HERRERA (C.M.) et PINON (S.), *La démocratie entre multiplication des droits et contre-pouvoirs sociaux*, in « Introduction », éd. KIME, 2012, p.9.

⁸²⁷ MANANGOU (R.V.) « Contre-pouvoirs, tiers pouvoirs et démocratie en Afrique », in *Association française de Droit constitutionnel, Congrès de Lyon, 26, 27 et 28 juin 2014*, Atelier D : Constitution, pouvoirs et contre-pouvoirs, animé par Bruno DUAGERON et Anne-Marie Le POURHIET.

⁸²⁸ On fait généralement remonter à Aristote, le terme de société civile qui est une traduction de koininia politikè et comporte du point de vue lexicologique et conceptuel de nombreux équivalents en latin societa civilis, en allemand bürgerliche Gesellschaft, en anglais civil society. L'expression a reçu diverses acceptions mais il suffit de noter l'usage contemporain qui fait de la société civile l'espace par excellence de la citoyenneté dans la perspective d'une autogestion ou d'une gestion participative et responsable de la cité.

⁸²⁹ HERRERA (C.M.) et PINON (S.), *La démocratie entre multiplication des droits et contre-pouvoirs sociaux*, op.cit., p.9.

⁸³⁰ ROUSSEAU (D.), « L'ouverture du droit constitutionnel aux tiers pouvoirs », in *La démocratie entre multiplication des droits et contre-pouvoirs sociaux*, op.cit., p.78. Selon Dominique ROUSSEAU, « l'expression de tiers pouvoir (...) fait échos au fameux "tiers Etat" de Sieyès qui désignait ainsi cette puissance sociale qui était tout dans la société et rien dans l'Etat (...) ».

et les groupes de pression peuvent être utilisées par une « *infinité d'acteurs dans une infinité de sens, chacun de ces acteurs se sentant en outre gratifié par son utilisation* »⁸³¹. Dans un article intitulé « *Réflexions sur la société civile en Afrique : le Burkina de l'après Norbert ZONGO* », le Professeur Augustin LOADA, tout en proposant un point de vue analytique sur la dynamique de mobilisation de la société civile, n'a pas manqué de souligner des ambivalences dans le positionnement politique de ce contre-pouvoir. Si certaines organisations de la société civile se distinguent par une position de neutralité vis-à-vis de tout pouvoir, d'autres par contre sont soupçonnés de partis pris intéressé⁸³².

Le concept de tiers pouvoir développé par Romain Vivien MANANGOU rejoint celui de société civile et s'appréhende comme une extension de la notion de contre-pouvoir aux champs économiques et sociaux notamment. Il correspond à un ensemble de structures formelles et indépendantes des institutions dont le principal objectif est de participer à la vie démocratique. Le tiers pouvoir apparaît dès lors et selon l'expression de François BORELLA « *comme une forme d'expression et d'organisation du peuple contre le pouvoir politique prétendument démocratique* »⁸³³. Sous ce rapport, les tiers pouvoirs veulent représenter les intérêts du peuple ou du moins une partie importante de celui-ci avec pour objectif d'influencer les pouvoirs politiques et contribuer à éviter la tyrannie de la majorité.

La notion de tiers pouvoir qui implique aussi une diversification et une multiplication des expressions de la souveraineté du peuple est par conséquent assimilable à celle de société civile. Toutefois, le concept de « *tiers pouvoir* » nous paraît plus adapté au rôle que s'est assigné ce contre-pouvoir social. D'abord sur le plan de la sémantique, le tiers pouvoir répond davantage à l'objectif d'une limitation du pouvoir politique que la société civile qui semble être plus un arbitre qu'un acteur. En outre, dans l'opinion publique, il y a une tendance à idéaliser la société civile. Elle est connotée positivement alors que la société politique est à

⁸³¹ DELHOUME (C.), DUPLESSIS (R.), DUVIEUSART (F.), « Contre-pouvoirs et démocratisation : une étude comparative du rôle des syndicats dans quatre pays », *IEDS*, 2009, p.4.

⁸³² Voir LOADA (A.), « Réflexions sur la société civile en Afrique : le Burkina de l'après Norbert ZONGO », *Revue Politique Africaine*, 2005. Sur le sujet de la société civile comme contre-pouvoir, voir également OUEDRAOGO (S.M), *la lutte contre la fraude à la constitution en Afrique noire francophone*, Thèse Bordeaux, 2011, p. 218-224.

⁸³³ BORELLA (F.), « Eléments de droit constitutionnel », op.cit.p.310.

contrario diabolisée⁸³⁴. Cependant, la réalité est fort différente de celle généralement décrite car la société civile se révèle bien souvent comme un appui silencieux du pouvoir politique⁸³⁵. Il n'est pas rare de retrouver des membres influents de la société civile dans l'arène politique et leur recours à l'humanitaire n'est qu'un moyen comme d'autres de parvenir à la notoriété politique⁸³⁶.

La spécificité des contre-pouvoirs sociaux réside non seulement dans le fait qu'ils se distinguent de l'Etat et du monde politique mais aussi dans la possibilité de mener des actions citoyennes opposables à l'Etat avec un certain impact sur la vie de la cité. Ainsi, par exemple, l'action du tiers-pouvoir à travers les syndicats ou les organisations de défense des droits de l'homme et des libertés publiques s'avère un adjuvant indispensable pour la démocratie. En Afrique francophone, même si l'on enregistre de nombreuses associations à caractère national ou international, les contre-pouvoirs sociaux sont relativement faibles. Ils ont, certes, contribué à la chute de certains régimes autoritaires⁸³⁷ mais en réalité la force de ces tiers pouvoirs dépend de la qualité des citoyens qui les composent et du degré d'enracinement de la culture démocratique.

Dans ce sens, l'insurrection populaire d'octobre 2014 au Burkina Faso était bien la révolte d'un peuple en quête de démocratie et d'affirmation de sa dignité. En outre, on peut remarquer que l'intervention du collectif «*Y en a marre*», créé en janvier 2011 au Sénégal

⁸³⁴ HAUBERT (M.), « L'idéologie de la société civile », in M. HAUBERT et P.-P. REY, *les sociétés civiles face au marché. Le changement social dans le monde postcolonial*, Paris Karthala, 200, pp.13-86. 138. Ainsi, pour cet auteur, la classe politique serait constituée d'élus corrompus, exploités et privilégiés alors que la société civile serait vertueuse, formée des hommes et des organisations qui ne font pas la politique mais qui sont des acteurs sociaux dont l'objectif est la réalisation de l'intérêt général. Ainsi, l'utilisation de la notion de société civile peut comporter certains dangers.

⁸³⁵ Voir dans ce sens, l'Indice Civicus du mois de janvier 2014 intitulé : « la corruption gagne la société civile », disponible sur : « http://WWW.Seneweb.com/news/Société/indice-civicus-la-corruption-gagne-la-societecivile_n_116917.html ».

⁸³⁶ On peut se rappeler du passage, dans le Gouvernement du Sénégal, d'un membre influent de la société civile sous la présidence d'Abdoulaye WADE. Il s'agit de Madame Penda MBOW, Professeuse d'université. Lire également à ce sujet LEVY (J.), « Entre société civile et société politique », Espace-temps, pp, 117-128, www.gemdev.org/publications/cahiers/pdf/20/cah_20_Levy.pdf.

⁸³⁷ C'est le cas du Burkina Faso en 1966 et en 2014.

avec pour objectif le respect du processus démocratique par les acteurs politiques et notamment ceux de la majorité présidentielle, se voulait le représentant de l'ensemble du peuple sénégalais⁸³⁸. Comme on le voit, certaines organisations du tiers pouvoir se positionnent comme des acteurs crédibles de défense des valeurs républicaines. Outre les cas sénégalais et burkinabè ci-dessus cité, on peut retenir l'exemple des regroupements d'organisations de la société civile béninoise qui ont été à l'avant-garde de la prévention de la manipulation frauduleuse de la Constitution béninoise suite aux intentions prêtées au président KEREKOU de vouloir modifier la Constitution pour briguer un mandat supplémentaire à l'issue de son dernier mandat en 2006⁸³⁹. Au Mali, les organisations de la société civile initièrent des actions similaires de contestation contre les pratiques d'instrumentalisation des règles constitutionnelles. En 2001, une pétition a été engagée avec succès contre le projet de révision de la Constitution initié par le Gouvernement du président KONARE. Au Burkina Faso, la voie de la pétition a été également utilisée contre la tentative d'instrumentalisation de la Constitution même si elle n'a pas abouti. Mais que ce soit le droit d'initiative en matière législative ou celui en matière constitutionnelle, l'intervention du peuple, comme le reconnaît Abdoulaye SOMA, *échoue chaque fois devant le parlement chargé de son contrôle*⁸⁴⁰. Si des tentatives d'implication du peuple ont enregistré des succès, globalement les mécanismes de son implication n'ont pas toujours fonctionné. Dans un régime où la peur a été savamment distillée et entretenue, il était difficile pour la société civile de constituer en effet, une contrainte ou encore d'exercer une pression sur l'ordre juridique interne. Du même coup, la quasi inexistence d'une société civile puissante laisse le champ libre au pouvoir qui peut prendre des distances avec ses propres règles et même aller jusqu'à confisquer la liberté de parole des citoyens. Avec les contre-pouvoirs sociaux se pose fondamentalement la problématique de la capacité de résistance des citoyens à un ordre politique oppressif⁸⁴¹ ou liberticide ou tout simplement à un ordre politique illégitime.

⁸³⁸ Pour aller plus loin sur le sujet, nous conseillons la lecture de l'article de Fatimata LY/FALL, « Le nouveau contre-pouvoir au Sénégal : quand le Hip Hop transforme le regard sur la participation citoyenne », in *De la démocratie participative au Sénégal*, nov. 2013, 19 pages.

⁸³⁹ A travers la campagne « *Touche pas à ma constitution* », ce regroupement a réussi à faire échec au projet supposé du président KEREKOU.

⁸⁴⁰

⁸⁴¹ Au titre de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la Constitution du 24 juin 1793 ou l'an I en son article 34 dispose ainsi qu'il suit : « Il y a oppression contre le corps social lorsqu'un seul de ses membres

En conclusion, l'ineffectivité constitutionnelle en Afrique déjà évoquée n'est pas sans rapport avec la faiblesse des contre-pouvoirs sociaux dont la relative apathie permet de mettre en congé les droits de l'homme. Dans ces conditions, lorsque les constitutions semblent encourager le droit à la résistance, cela mérite une certaine attention.

B - Le droit à la désobéissance civile

Plusieurs mécanismes sont susceptibles d'être utilisés par le peuple pour la protection de la Constitution et pour servir de rempart contre les violations ou révisions frauduleuses de celle-ci. Entrent dans cette catégorie la désobéissance civile, le droit de pétition, la résistance à l'oppression, l'insurrection, etc. Aux termes de l'article 167 de la Constitution burkinabè, *« La source de toute légitimité découle de la présente Constitution. Tout pouvoir qui ne tire pas sa source de cette Constitution, notamment celui issu d'un coup d'Etat ou d'un putsch est illégal. Dans ce cas, le droit à la désobéissance civile est reconnu à tous les citoyens ».*

D'une certaine façon, la Constitution burkinabè de la quatrième république reconnaît aux citoyens un droit de résistance comme moyen nécessaire pour une défense de la Constitution en tant que fondatrice de toute légitimité. Cependant, dans la logique de cette Constitution, le droit de résistance qui prend la forme d'une défense de la Constitution se résume à s'opposer à tout coup d'Etat. S'agissant particulièrement de la disposition prévoyant la désobéissance civile, l'on ne peut manquer en effet, de s'interroger sur sa valeur. Cette disposition ne peut être effective et efficace que dans un pays qui a atteint un niveau de culture démocratique et où la conscience citoyenne aidant, il devient difficile ou assez risqué de violer la légalité constitutionnelle. Or le Burkina Faso à l'instar des autres pays africains francophones demeure un pays où la culture démocratique est insuffisamment développée, toute chose qui rend possibles les abus dans l'exercice des prérogatives reconnues par la Constitution. Le peuple demeure marginalisé dans le jeu politique car les mécanismes prévus pour son implication ne fonctionnent pas⁸⁴². En tout cas, il est permis de se demander avec D.A.

est opprimé. Il y a oppression contre chaque membre lorsque le corps social est opprimé » (Cf. Les constitutions de la France depuis 1789, op.cit., p.83.

⁸⁴² Voir SOMA (A.), *La Constitution du Burkina Faso : l'espérance d'une démocratie intègre*, Collection Professeur SOMA, les éditions Maison du droit, 32^e édition, 2014, p.95.

MINDAOUDAOU⁸⁴³ si le droit de résistance dans les constitutions africaines n'est pas en réalité un droit à vocation purement décorative.

Dans le cas du Burkina Faso, il est clair que le droit de résistance dénommé « *désobéissance civile* » ne fournit aux citoyens aucun moyen supplémentaire de s'opposer à un pouvoir légal qui porterait atteinte aux droits fondamentaux inscrits dans la Constitution. Et aujourd'hui, l'une des grandes difficultés du constitutionnalisme africain, c'est qu'un pouvoir constitutionnellement établi, bien que dégradé en dictature, revendique le sceau de la légitimité en tant que pouvoir légal. La légalité s'apprécie en considération du droit positif tandis que la légitimité ne peut s'apprécier que par une incursion dans l'espace subjectif des valeurs.

La désobéissance civile telle qu'elle est inscrite dans la Constitution burkinabè loin de coïncider avec un réel droit de résistance n'est donc qu'un moyen de parade du pouvoir en place contre toute tentative de renversement à travers une sacralisation ou une fétichisation de la Constitution. La possibilité offerte au peuple de faire de la désobéissance civile en cas de nécessité n'est finalement qu'un trompe-l'œil qui masque à peine une hantise du coup d'Etat et qui conduit à nourrir l'illusion de pouvoir résoudre juridiquement des problèmes politiques. En 1991, le constituant burkinabè a renoué avec la tradition antique du droit de résistance en tant que moyen de conservation de l'Etat.

En réalité, cette disposition de l'article 167 de la Constitution burkinabè prête à sourire quand on la met en relation avec l'attitude de tous ces chefs d'Etat africains, le plus souvent parvenus au sommet de l'Etat grâce à un putsch et qui s'empressent de proscrire le coup d'Etat comme mode d'accession légitime à la magistrature suprême. De ce point de vue, la Constitution française de 1791 en son article 35 était nettement plus révolutionnaire et plus conséquente en admettant que « *Quand le gouvernement viole les droits du peuple,*

⁸⁴³ MINDAOUDOU (D.A), « Le droit de résistance dans les constitutions africaines : un droit illusoire à vocation décorative ? », *African Journal of International and Comparative Law*, pp.417-725,1995.

l'insurrection est, pour le peuple et pour chaque portion du peuple, le plus sacré des droits et le plus indispensable des devoirs »⁸⁴⁴.

On trouve dans cette disposition, la reconnaissance d'un droit de résistance à l'oppression opposable au pouvoir lui-même sans considération d'une quelconque légalité qui conférerait une « *inviolabilité* » en toute saison. La reconnaissance d'un tel droit repose en fait sur la reconnaissance de la souveraineté du peuple qui reste libre de se défaire d'un pouvoir qui agit aux antipodes de la logique fondatrice du contrat social. Surtout, cette disposition est plus compatible avec l'idéologie actuelle de l'Etat de droit qui vise essentiellement la protection des droits fondamentaux de l'individu face à l'Etat.

Mais à l'analyse, on peut se demander si le droit positif peut s'accommoder du droit de résistance qui relève surtout du droit naturel et dont Antigone est une des figures emblématiques⁸⁴⁵ ? De l'antiquité à nos jours, nombreux sont les philosophes, historiens, juristes, etc. qui ont envisagé la question de la résistance à l'autorité, qu'il s'agisse de la conservation de l'Etat ou de la garantie des droits individuels. Mais dans la philosophie contemporaine, du fait de la mise en crise du droit naturel, l'idée d'une résistance à l'autorité au nom d'une norme qui serait finalement « *un étalon surplombant le droit positif* »⁸⁴⁶ n'est ni aisée ni évidente à défendre. Si du point de vue des idées politiques, la question d'un droit de résistance ou à la désobéissance reste problématique, son inscription dans l'espace du droit positif interne l'est encore plus.

Dans une logique positiviste, le devoir de désobéissance reçoit facilement un traitement juridique qui en fait une infraction punie comme telle par la loi. En dépit des formulations idylliques présentes dans les déclarations des droits depuis au moins 1789, le droit généralement en vigueur tolère mal la désobéissance à l'autorité, du fonctionnaire civil ou militaire. Il n'appartient pas au subordonné de juger du caractère légal de l'ordre. En règle générale, la réalité administrative le met en situation d'obéir, fût-ce à contrecœur, ou de se démettre. On retrouve tout le caractère idéologique de l'Etat de droit qui cache mal une interprétation téléologique (intérêt de l'Etat, bien public) du droit en postulant une égale

⁸⁴⁴ Cf OUEDRAOGO (S.M.), *La lutte contre la fraude dans la Constitution en Afrique noire francophone*, page 219, op.cit.

⁸⁴⁵ Antigone est une tragédie grecque de Sophocle dont la date de création se situe en 441 avant J.C.

⁸⁴⁶ DESMONS (E.), *Droit et devoir de résistance en droit interne : contribution à une théorie du droit positif*, L.G.D.J., Paris, 1999 op.cit.p.67.

soumission à la norme aussi bien de l'Etat que des administrés. Le discours idéologique de l'Etat de droit tend à légitimer l'action de l'Etat dans la mesure où il est supposé se soumettre lui-même à ses propres commandements. Selon le professeur Eric DESMONS, « *Le principe de l'Etat de droit repose certes sur l'apparente égalité des gouvernants et des gouvernés dans la soumission à la norme. Mais cette soumission n'est pas interprétée de la même manière selon que l'on se place du côté des gouvernants ou des gouvernés. Cette apparente égalité en droit dissimule une inégalité de fait, qui se traduit par la reconnaissance d'un service conséquentialiste de l'autorité et par un respect absolu du droit par les citoyens, le tout sous couvert d'une théorie de l'interprétation pouvant se prévaloir d'une certaine neutralité* »⁸⁴⁷.

Mais dans une logique de rupture ou de contestation de l'ordre politique, le droit de résistance ou de désobéissance civile ne saurait constituer un acte juridique mais devient un acte éminemment politique aux issues aléatoires. Comme l'écrit le professeur Léon DUGUIT appréhendant la situation révolutionnaire du point de vue du droit, « *Il est clair d'ailleurs que la question de la légitimité d'une insurrection ne pourra jamais se poser en droit positif devant un tribunal. Si l'insurrection triomphe, le gouvernement qui en sortira ne fera certainement pas poursuivre pour attentat à la sûreté de l'Etat ou pour complot ceux auxquels il doit le pouvoir ; et si l'insurrection échoue, il n'y aura pas un tribunal qui ose déclarer qu'il n'y a pas eu complot ou attentat à la sûreté de l'Etat parce que le gouvernement était tyrannique et que l'intention de le renverser était légitime* »⁸⁴⁸. La désobéissance civile telle qu'elle est inscrite dans la constitution du Burkina Faso n'intègre pas la possibilité de l'insurrection comme acte manifeste de refus d'obéissance à l'autorité établie et jugée illégitime. En revanche, l'insurrection est donnée comme une réponse politique à toute tentative de renversement du pouvoir en dehors des formes légales prévues.

Nous avons aussi tenté de montrer que l'organisation des citoyens à travers ce que l'on désigne par « *société civile* » peut être un moyen d'agir sur l'ordre juridique interne de manière à minimiser l'arbitraire des gouvernants. Quant à la désobéissance civile telle que prévue par la constitution, elle garde beaucoup plus un caractère symbolique que prescriptif. Si elle devait avoir le sens moderne qui l'oriente vers la défense des « *droits sacrés et*

⁸⁴⁷ *Ibid.*, p.190

⁸⁴⁸ DUGUIT (L.), *Traité de droit constitutionnel*, Bocard, 1928, p. 805-806.

inaliénables » du citoyen, elle prendrait la forme d'un droit naturel et par conséquent imprescriptible par nature. De ce point de vue, le droit de résistance si nécessaire fut-il, est de l'ordre de l'anté-juridique, un droit mou dont la positivité n'est pas dans un énoncé juridique mais dans la liberté de désobéir avec tout ce que cela comporte d'héroïsme et de courage mais aussi d'incertitude et de risques.

Section II : Des contre-pouvoirs juridictionnels timorés

Ainsi que l'indiquait le Professeur Jean du Bois de GAUDUSSON, les gouvernements africains ont opéré un choix en faveur des valeurs et principes universels de la démocratie, mais cet objectif ne peut être atteint sans l'aide du juge⁸⁴⁹. En confiant au juge constitutionnel des pouvoirs très étendus en matière électorale, les constitutions africaines placent celui-ci au centre du processus de démocratisation. La consolidation de l'État de droit et de la démocratie nécessite en effet, la prise de conscience par le juge constitutionnel de son obligation de se libérer des pressions politiques pour rendre des décisions juridiquement cohérentes et correctes. Il est établi que les manipulations des règles électorales, tant par les acteurs politiques que par le juge, affectent aussi bien les structures sociales que la vie des citoyens livrés aux incertitudes des lendemains des joutes électorales. Les soupçons de manque d'audace mais aussi de collusion entre juges des élections et autorités politiques affaiblissent énormément l'efficacité de l'office du juge. En outre, les contradictions et les défaillances des textes encadrant les élections mettent l'efficacité de l'office du juge électoral en question. Seront ici successivement évoqués les aspects portant sur la faiblesse du dispositif garantissant l'indépendance du juge (paragraphe I) et les limites de l'action du juge en matière électorale (paragraphe II).

Paragraphe I : Les limites de l'indépendance du juge constitutionnel

L'indépendance du juge tient à des facteurs endogènes liés au juge lui-même comme exogènes liés aux pressions contraintes et influences qui peuvent s'exercer sur lui. L'indépendance dépend aussi de l'environnement juridico politique. Parmi les limites propres aux juridictions constitutionnelles africaines en matière électorale figure le rapport de celles-ci aux pouvoirs en place. L'examen de l'office du juge électoral, particulièrement dans le

⁸⁴⁹DU BOIS DE GAUDUSSON (J.), « Le mimétisme postcolonial, et après ? », *Pouvoirs*, revue française d'études constitutionnelles et politiques, N°129, in *La démocratie en Afrique*, p.45-55, disponible sur <http://www.revue-pouvoirs.fr/Le-mimetisme-postcolonial-et-apres.html>, consulté le 22 mai 2014.

contentieux de l'élection présidentielle montre que bien souvent celui-ci « *se mue, non pas en serviteur de la Constitution, mais du pouvoir en place* »⁸⁵⁰. Ainsi, il arrive que le juge constitutionnel se rende complice de l'initiative de certaines réformes à travers la démarche d'interprétation des dispositions constitutionnelles litigieuses qui lui sont soumises. L'analyse de ce paragraphe sera donc menée à travers l'examen des limites de liées au mode de désignation des membres de l'organe juridictionnel lui-même.

En effet, la qualité d'une institution, surtout lorsqu'elle se construit, disait Dominique ROUSSEAU, *dépend toujours pour une part, de la personnalité des hommes qui l'incarnent et la font vivre* »⁸⁵¹. Cette assertion du doyen révèle l'importance accordée à la politique de nomination par la classe politique qui reste encore à la recherche d'un mode idéal et non politisé de désignation. Il s'agit pour la classe politique de s'assurer de la haute qualité morale des futurs membres du conseil et surtout le changement du système de nomination destiné à garantir leur totale indépendance et la dignité de leurs fonctions. En effet, s'il y a parfois quelque doute sur les préférences politiques des membres « ordinaires » du Conseil constitutionnel, il en a toujours eu en ce qui concerne son président, que celui-ci soit désigné par ses pairs ou nommé par l'autorité politique. Le constat est que les présidents de république ont à quelques exceptions près désigné à cette fonction des personnalités plus ou moins politiquement engagées à leurs côtés. C'est ainsi que beaucoup d'observateurs voient dans les décisions du Conseil la manifestation de préférences politiques partisans.

Pour ce qui concerne la nomination des membres ordinaires de la juridiction constitutionnelle, elle diffère selon les pays. Au Sénégal, ils sont exclusivement nommés par le président de la république⁸⁵². Dans d'autres pays comme le Mali et la République démocratique du Congo (R.D.C.), le Président de la République partage son pouvoir de nomination avec d'autres

⁸⁵⁰ HOURQUEBIE (F.) et MASTOR (W.), « Les cours constitutionnelles et suprêmes étrangères et les élections présidentielles », consulté le 16 septembre 2014 sur www.cairn.info/revue-nouveaux-cahiers-conseil-constitutionnel-2012-1-page-143.htm.

⁸⁵¹ ROUSSEAU (D.), *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, 8^{ème} Edition, Montchrestien, 2008, p.37.

⁸⁵² Au terme de l'article 89 de la loi constitutionnelle sénégalaise n°2016-10 du 5 avril 2016, « *le Conseil constitutionnel comprend sept (7) membres dont un président, un vice-président et cinq juges (...)*. Les membres du Conseil constitutionnel sont nommés par le Président de la république après avis du Conseil supérieur de la Magistrature pour les magistrats et celui du Conseil supérieur de la Cour des comptes pour celui des magistrats de la Cour des comptes.

institutions notamment le parlement par le biais de son président, le pouvoir judiciaire par le biais du Conseil supérieur de la Magistrature. Théoriquement, il peut arriver que l'exécutif ne soit pas exclusivement impliqué dans la nomination des membres de la juridiction constitutionnelle. Mais la pratique nous offre une autre réalité surtout en Afrique occidentale où la majorité des pays a opté de mettre en place un conseil constitutionnel plutôt qu'une cour constitutionnelle. Un tel mode de nomination n'est pas sans poser de problème au niveau de l'efficacité et de la crédibilité des décisions rendues par l'organe et le président de la république qui nomme les juges constitutionnels ne peut pas craindre l'effet Becket⁸⁵³.

La situation semble plus délicate dans le cas de la Côte d'Ivoire où l'ensemble des six membres sont désignés par le Président de la République et le Président de l'Assemblée nationale de manière totalement discrétionnaire. Aucune condition d'âge, de compétence juridique, d'expérience professionnelle n'est exigée. La seule condition posée par la constitution ivoirienne qui est celle de « *personnalités connues pour leur compétence en matière juridique ou administrative* », est qualifiée de poreuse par nombre d'observateurs⁸⁵⁴. De fait, pour accéder au conseil constitutionnel, les personnes désignées peuvent n'avoir aucun mérite particulier. En réalité, la seule condition qui semble ressortir de l'examen de la pratique, c'est l'appartenance partisane ou l'amitié avec le président de la république en exercice. La dépendance du Conseil constitutionnel vis-à-vis de l'exécutif notamment en ce qui concerne cette nomination a pour conséquence que le contentieux électoral regorge d'insuffisances et remet même en cause le principe de la séparation des pouvoirs.

D'autres pays semblent tendre vers cette dynamique où le pouvoir exécutif tient à avoir une main mise sur l'organe constitutionnel. Cela semble être le cas du Sénégal où l'opposition récuse le président du Conseil constitutionnel nommé par le président de la république. En procédant discrétionnairement à la nomination des conseillers constitutionnels, le Président

⁸⁵³ L'effet Becket est une expression employée par Jacques CHEVALIER pour traduire le fait pour un juge de marquer son indépendance en ne se soumettant pas à l'autorité qui l'a nommé. Il s'agit d'une formule qui évoque le destin emblématique de Thomas BECKET qui, après avoir été nommé par le roi Henri II, comme archevêque de Canterbury, s'opposant frontalement à la politique religieuse du roi, allant jusqu'à excommunier celui-ci. Ce qui lui a valu d'être assassiné à l'instigation de ce dernier.

⁸⁵⁴ DIENG (M.J.), « Le contentieux des élections nationales : l'exemple de quelques Etats d'Afrique francophone », www.jackmactardieng.wordpress.com/2013/01/07/le-contentieux-des-elections-nationaleslexemple-de-quelques-etats-dafrique-francophone.

sénégalais va certainement exercer « *une magistrature d'influence* » en privilégiant ses amis politiques⁸⁵⁵. Cette prérogative est plus ou moins critiquable en comparaison avec d'autres institutions dans les pays souvent cités comme des modèles de démocratie. On peut rappeler cette observation d'un auteur, caractéristique d'une certaine démarche doctrinale : « *le Président des Etats-Unis choisit ordinairement les juges de la Cour Suprême au sein de son propre parti ; l'élection par les chambres de membres du Tribunal de Karlsruhe est finalement sous la sauvegarde des partis politiques, sans garantie qu'ils en fassent un usage innocent. Même la désignation d'une partie des membres de la Cour Constitutionnelle italienne par les magistrats n'échappe pas au phénomène partisan* »⁸⁵⁶.

Cette liberté dans la nomination des membres de la Cour constitutionnelle suppose la possibilité pour des personnalités choisies sur des critères ouvertement partisans⁸⁵⁷ d'entrer dans cette Cour. En France, certains auteurs considèrent que la nature politique d'une juridiction constitutionnelle est tributaire de sa composition. Désignés très souvent par les personnalités en vue de l'Etat, tous les membres sont des hommes ou des femmes, des conseillers choisis comme tels, ou à tout le moins, des amis politiques. D'ailleurs Pascal JAN

⁸⁵⁵ GUEYE (M.), « Le Conseil constitutionnel sénégalais et la vie politique », op.cit.

⁸⁵⁶ LEBRETON, (J.P.) « Conseil constitutionnel et initiative financière dans le cadre de la procédure législative », *RA*, 1978, p.421-422.

⁸⁵⁷ Au Togo, la révision constitutionnelle de décembre 2002 a modifié cette procédure de désignation en confiant seulement au Président de la République et au Parlement le pouvoir de désignation des membres de la Cour constitutionnelle. A l'issue de cette révision, la Cour constitutionnelle est désormais composée de neuf membres. En effet, le Président de la République, l'Assemblée nationale et le Sénat désignent chacun trois de ceux-ci dont un, dans chaque cas, en raison de ses compétences juridiques. Quant au Président de ladite Cour, il est désormais nommé par le Président de la République. Le fait de confier la désignation des membres de la Cour constitutionnelle au Président de la République et au Parlement n'est pas à notre avis un gage d'indépendance de la Haute juridiction constitutionnelle, car les risques de récupération politique de celle-ci par le chef de l'Etat sont importants. Or, sa création s'inscrit dans la logique de limitation des pouvoirs de celui-ci. Le « *devoir d'ingratitude* », dont parle Robert BADINTER, à l'égard de l'autorité de nomination, est encore loin d'être une réalité en Afrique et plus précisément au Togo. Même aux Etats-Unis d'Amérique, la Cour suprême est de tendance conservatrice ou progressiste selon que la majorité de ses membres est désignée par un Président conservateur ou un Président démocrate. Pour réduire donc les risques de récupération politique de la Cour constitutionnelle par le Président de la République, il faudra limiter l'importance du monde politique dans la désignation des membres de celle-ci.

et J.P. ROY sont allés jusqu'à parler de « *composition suspecte* »⁸⁵⁸ sous prétexte que « *l'article 56 de la constitution donne un pouvoir discrétionnaire au Président de la République et aux présidents des assemblées pour désigner les membres nommés du Conseil constitutionnel, puisqu'il ne définit aucune condition, notamment de compétence et de qualification juridique. Ils peuvent donc y nommer des amis politiques, et comme ces trois autorités peuvent appartenir pendant une longue période à la même famille politique, cela peut permettre au pouvoir en place de s'assurer une certaine allégeance de la part du Conseil constitutionnel* »⁸⁵⁹.

En toute logique, le mode de désignation et la composition qui en résultent ne sont pas sans conséquence sur la production décisionnelle du Conseil. En effet, ces textes rendus ne naissent pas par magie. Ils sont le fruit de recherches, de réflexions, de préférences individuelles et de délibérations collectives qui conduisent à ces décisions imputées au Conseil constitutionnel. Les institutions n'ont pas d'autre volonté que celle des individus qui les animent. En effet « *l'interprétation, l'attribution d'un sens n'est jamais un acte de pure connaissance juridique mais un choix, une décision, qui engage nécessairement, consciemment ou non, les valeurs et les préférences de ceux qui interprètent* »⁸⁶⁰. Sans doute, les membres du Conseil ne sont jamais totalement libres de leur interprétation : ils doivent tenir compte de leurs décisions antérieures, des analyses de la doctrine, des réactions de la classe politique, de l'état de l'opinion, etc. Mais ces contraintes sont plus politiques que juridiques.

Dans les jeunes démocraties comme celles des pays africains, dotées de juridictions constitutionnelles peu expérimentées et moins éprouvées par le temps par rapport à celles des anciennes démocraties du nord, la désignation exclusive des membres par le chef de l'Etat comporte un risque certain. Depuis l'accession à la souveraineté internationale du Sénégal, le parti au pouvoir, sous la bannière du Président de la République clé de voûte des institutions et épice du pouvoir exécutif, a toujours obtenu la majorité de députés au Parlement. Etant donné qu'une loi ordinaire ou organique, d'origine parlementaire ou gouvernementale, est

⁸⁵⁸ JAN (P.) et ROY (J.P.), *Le Conseil constitutionnel vu du Parlement*, Ellipses, 1999 p. 170

⁸⁵⁹ Ibid.

⁸⁶⁰ ROUSSEAU (D.), *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, 8^{ème} Edition, Montchrestien, 2008, p.59.

susceptible de bafouer un principe constitutionnel, il serait préjudiciable qu'elle incorpore le droit positif sous l'action partisane des juges constitutionnels.

Certes, le doyen Henri ROUSSILLON⁸⁶¹, indique que « *le fait d'avoir été nommés majoritairement par des autorités appartenant à tel ou tel courant politique ne suffit pas pour en conclure que le Conseil est de cette tendance* »⁸⁶². Ce constat du doyen invite à relativiser le jugement ou la présomption de partialité qui pèse sur la Haute juridiction mais c'est un constat qui ne dissipe guère le brouillard qui entoure la question. A l'exception de quelques cas déjà examinés⁸⁶³, on trouve difficilement des situations où l'institution juridictionnelle a eu le courage de s'opposer fermement à la volonté présidentielle au point de préférer démissionner plutôt que de valider une loi inconstitutionnelle. Il est clair que les autorités auront tendance à désigner des personnalités proches de leur propre orientation politique mais la pratique ne permet pas toujours de vérifier cette assertion. En tout cas, ce problème est particulièrement important à souligner car, si la majorité au pouvoir devait imposer ses choix le contrôle perdrait beaucoup de son intérêt puisque la juridiction constitutionnelle a pour mission de vérifier la conformité à la constitution, des lois qui sont, par hypothèse, voulues et adoptées par la majorité gouvernante. Mais on est bien obligé de faire le triste constat selon lequel les juridictions constitutionnelles se comportent comme les bras séculiers des régimes en place.

Les procédures applicables à la désignation des membres des juridictions constitutionnelles peuvent souvent compenser les inconvénients résultant de la désignation par des autorités politiques. En effet, au Burkina Faso, une révision constitutionnelle intervenue en juin 2012 avait ouvert le droit aux membres de la juridiction constitutionnelle de désigner le président

⁸⁶¹ Pour le doyen Henri ROUSSILLON, le fait que les autorités chargées de nommer les membres du Conseil choisissent des personnes plutôt proches de leurs idées politiques ne favorise pas systématiquement la politisation de l'institution.

⁸⁶² ROUSSILLON (H.), *Le Conseil Constitutionnel*, Dalloz, 5^{ème} édition, 2004, p. 16 et 17

⁸⁶³ L'exemple de la présidente de la Cour constitutionnelle nigérienne en particulier et des membres de cette même Cour est salutaire dans la mesure où bien qu'étant nommée par le Président Mamadou TANDIA, elle n'a pas hésité à s'opposer à son projet monarchique.

en leur sein⁸⁶⁴. Une innovation qui aurait permis d'échapper à l'influence de l'exécutif sur la désignation du président. Malheureusement, pour des raisons certainement politiques, la révision constitutionnelle intervenue en 2015 sous le Conseil National de la Transition mettra fin à cette innovation⁸⁶⁵ en ramenant la nomination du président du Conseil constitutionnel à une prérogative du Chef de l'Etat.

Paragraphe II : Les limites liées à l'exercice de son office par le juge électoral

Le juge dispose en vertu des textes tant nationaux qu'internationaux, de moyens et de pouvoirs assez étendus pour accomplir son office dans les conditions d'indépendance conformément aux dispositions constitutionnelles et aux exigences démocratiques liées à la conduite des élections. Cependant, les décisions rendues par les juges électoraux en Afrique noire francophone révèlent une interprétation trop restrictive de leurs attributions. Pour améliorer l'efficacité de la contribution du juge électoral à la démocratisation en Afrique, il importe d'œuvrer à sa dépolitisation et en faire réellement un protecteur de la démocratie.

Les juridictions constitutionnelles disposent en effet de compétences qui sont strictement déterminées par la Constitution. Ces compétences sont généralement interprétées de façon stricte par elles-mêmes. Aussi, excluent-elles de leurs compétences le contrôle des lois constitutionnelles⁸⁶⁶ qui ne ressortent pas expressément dans leurs attributions statutaires. C'est dans ce sens que le Conseil constitutionnel sénégalais par exemple a toujours déclaré son incompetence pour contrôler la conformité des actes du pouvoir constituant dérivé. Des pans entiers de l'activité législative sont ainsi exclus du contrôle exercé par le Conseil constitutionnel. A titre d'exemple, ce dernier ne se reconnaît pas compétent pour constater la déchéance des députés dans les conditions prévues par l'article 4 de la constitution de 2001⁸⁶⁷. Cette habitude consistant à se déclarer toujours incompetent pour connaître des recours à lui

⁸⁶⁴ Cf. article 153 al.2 de la loi constitutionnelle n°033-2012/AN du 11 juin 2012 : « *Les membres du Conseil constitutionnel sont nommés pour un mandat unique de neuf ans. Ils élisent en leur sein le président du Conseil constitutionnel* ».

⁸⁶⁵ Il s'agit de la loi constitutionnelle n°072-2015/CNT du 05 novembre 2015 portant révision de la Constitution.

⁸⁶⁶ Cf. La Loi constitutionnelle du Sénégal du 13 janvier 2006, prorogeant la durée du mandat des députés.

⁸⁶⁷ Cf. Conseil constitutionnel du 24 juillet 2002 : Rassemblement écologique du Sénégal, à propos d'une requête visant la déchéance du député Mbaye Jacques DIOP suite à l'absorption de son parti dans le Parti démocratique sénégalais (PDS).

adressés se justifierait par deux raisons évoquées par le Professeur Ismaël Madior FALL : la première est que dans l'exercice de son contrôle, le Conseil constitutionnel se fonde sur une interprétation restrictive de sa mission qu'il circonscrit dans le cadre d'une compétence d'attribution bien définie par la Constitution et la loi organique sur le Conseil constitutionnel. Ainsi, il est courant d'entendre dans ses décisions la formule ci-après : « *considérant que le conseil constitutionnel est une juridiction d'attribution dont la compétence est strictement limitée par les textes qui le régissent et qu'il ne saurait se prononcer que sur les cas expressément prévus par les textes....* »⁸⁶⁸.

La deuxième raison résulte des nombreux cas de déclaration d'incompétence rendue par le Conseil constitutionnel à l'encontre de requêtes fantaisistes des acteurs sociaux mais surtout d'acteurs politiques qui ne connaissent manifestement pas les textes qui organisent les attributions et le fonctionnement de l'Institution. Ce qui nous amène à affirmer que les acteurs du jeu politique jouent un rôle dans l'entretien de « la mauvaise réputation » de l'organe chargé de la régulation des élections nationales et par ricochet constituent une véritable limite à l'exercice du contentieux des élections nationales.

Il reste évident qu'au-delà des textes, l'avancée de la justice électorale repose, dans une certaine mesure, sur « l'audace » interprétative des compétences et de la mission des juges constitutionnels électoraux. Les lacunes des textes devraient en principe être palliées grâce à l'action interprétative du juge. Or selon Babacar GUEYE, « *Dans de nombreux pays africains, on observe une faiblesse qualitative et quantitative de la jurisprudence constitutionnelle. Le droit y éprouve de réelles difficultés pour saisir la politique et pour garantir les libertés fondamentales en dépit de leur proclamation en abondance par les constitutions. Cette faiblesse de la jurisprudence est d'abord due au fait que les pays en cause ont délibérément choisi de confiner la justice constitutionnelle dans un champ de compétence restreint. Ensuite, les juridictions constitutionnelles elles-mêmes ont une conception minimaliste de leurs prérogatives et manquent de hardiesse dans leur interprétation du droit* »⁸⁶⁹. La justice électorale n'échappe pas à ce constat. En effet, c'est la manière dont le juge conçoit et accomplit sa mission qui est en cause. Le juge a tendance à s'autolimiter, à interpréter littéralement et restrictivement ses compétences et à se prononcer quasi

⁸⁶⁸ FALL (I.M.), *Evolution Constitutionnelle du Sénégal de la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, CREDILLA, REPOS, Dakar, 2007.

⁸⁶⁹ GUEYE (B.), « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs*, 2009/2, N° 129, pp.8.

systematiquement sur des questions de régularité formelle et non de fond. L'un des exemples révélateurs de cet état de fait est celui de la Cour suprême du Cameroun qui, en 1992, a proclamé la réélection très serrée du Président sortant, après avoir considéré qu'en l'absence de contestation en bonne et due forme, il ne lui appartenait ni « *d'apprécier* », ni de « *sanctionner le cas échéant* » les irrégularités relevées par la Commission Nationale de Recensement Général des Votes.

Cette interprétation très littérale de la loi ne pouvait convaincre et rassurer car elle confinait malencontreusement la Cour dans une fonction d'homologation « aveugle » de résultats jugés douteux par l'opposition. Et elle donnait donc à croire qu'il était « *complice* » du pouvoir. Aussi, par ses décisions, le juge donne le sentiment qu'il n'est pas le recours indiqué contre les atteintes à la Constitution. En outre, il ne nourrit pas le débat nécessaire à l'enrichissement de la Constitution par voie électorale⁸⁷⁰ car le juge constitutionnel est en principe appelé à exercer une activité interprétative et créatrice de normes qui s'intègre dans la définition donnée par Charles EISENMANN et étayée par Michel TROPER selon laquelle « *est auteur ou co-auteur d'un acte, toute autorité qui participe de manière décisionnelle au processus d'édiction de l'acte* »⁸⁷¹. En effet, la thèse du syllogisme judiciaire n'est pas défendable dans la mesure où le jugement ne peut être assimilé à un syllogisme dont la prémisse majeure serait la loi, la mineure le fait et la conclusion la sentence. Le juge constitutionnel dispose donc d'un pouvoir interprétatif parce qu'il dégage des principes qui s'insèrent dans le bloc de constitutionnalité et incite parfois à des révisions constitutionnelles. Il consacre, en effet, les évolutions de la société par la constitutionnalisation de nouveaux droits politiques et incite aux réformes. Dès lors, la légitimité fonctionnelle du juge électoral lui impose d'exercer sa liberté d'interprétation de la Constitution en harmonie avec les finalités et évolutions de l'ordre social, voire de l'idée de droit dominante dans l'Etat car les constitutions et les lois qui ne sont ni figées ni immuables ne sont pas, selon Royer COLLARD, des « *tentes dressées pour le sommeil* ». Elles constituent plutôt « *un cadre de significations au sein duquel les*

⁸⁷⁰ MBAYE (A), « Alternatives pour l'effectivité des constitutions en Afrique de l'ouest », in *Alternatives constitutionnelles et institutionnelles en Afrique de l'ouest*, Atelier de Lomé pour le colloque de Polokwane, 28-30 mai 2008, p.2.

⁸⁷¹ Pour plus de détails, voir KLEBERSON (J.B), *Justice constitutionnelle en France et démocratie*, Mémoire de Master 2 en droit public, Université de Bretagne occidentale de France, 2011.

interprètes, principalement les juges, opèrent des choix et construisent des énoncés implicites qu'aucun texte n'exprime par nature »⁸⁷². Ce qui fait du juge, un véritable créateur de droit et non plus seulement la « bouche de la loi ».

⁸⁷² TAMBALO (K.), *Le contentieux électoral en Afrique noire francophone*, Mémoire de DEA, 2008, Université de Lomé, 142 p.

CONCLUSION DU TITRE II DE LA DEUXIEME PARTIE

Les sociétés africaines sont en devenir et dans bien des cas, les dispositifs normatifs et institutionnels issus du renouveau démocratique de 1990 n'ont pas encore totalement remplacé ceux des régimes autoritaires antérieurs. L'instabilité politique et les crises politiques que l'on continue d'observer dans une bonne partie du continent montrent combien il est difficile d'institutionnaliser la démocratie. Le titre II de cette partie consacré aux expériences d'alternance a eu pour objet de mettre en lumière l'asymétrie qui existe entre les textes constitutionnels et leur mise en œuvre pratique. En effet, les principes que les textes constitutionnels ont établis en faveur de la promotion de l'alternance démocratique sont à la merci de la pratique des gouvernants qui, la plupart du temps, les instrumentalisent pour mieux servir leurs intérêts.

Alors qu'au nom de l'Etat de droit, on a fait de la Constitution un centre de gravité du pouvoir et un outil de garantie des droits fondamentaux du citoyen, l'instabilité institutionnelle et la survivance de l'autoritarisme politique révèlent le peu d'emprise qu'a la Constitution sur les comportements et font apparaître l'alternance comme un miroir aux alouettes. A aussi été relevée la faiblesse des contre-pouvoirs comme l'une des difficultés du constitutionnalisme dans les Etats francophones d'Afrique. Comment construire un Etat de droit et de démocratie pluraliste dans un contexte où le jeu des contre-pouvoirs constitue une simple pétition de principe? Comment réaliser l'alternance quand le pouvoir n'arrête plus le pouvoir et si les institutions censées exercer un rôle de veille se révèlent promptes à faire montre de leur allégeance envers le pouvoir en place? Parmi les failles du constitutionnalisme relevées dans ce titre se trouve le présidentielisme, cette configuration institutionnelle consacrée par les constitutions et marquée par la prépondérance du Président de la République.

Cette figure du président monarque conduit toujours à une sorte de phagocytose intégrale allant de l'Etat aux individus en passant par les institutions. A l'évidence, il fait le lit des dictatures africaines fermant les possibilités d'alternance autrement que par les coups d'Etat du fait de la tendance naturelle des présidents en exercice à « *régner à vie* ». A cela, le constitutionnalisme ne pourra rien y changer dans la mesure où « *la Constitution devient*

un instrument de pouvoir au lieu d'être, selon la conception classique, un moyen de limitation du pouvoir »⁸⁷³.

⁸⁷³ GONIDEC (P.F.), « *Les systèmes politiques africains* », LGDJ, 1978, Africa, 431 p.

CONCLUSION GENERALE

La réalisation de l'alternance démocratique demeure et pour longtemps encore un enjeu et un défi majeur à relever en vue de la consolidation de la démocratie en Afrique. Si la démocratie est indispensable aux sociétés contemporaines, comment la construire, l'améliorer, la consolider pour qu'elle fonde le vivre ensemble respectant la liberté et la cohésion tant collective qu'entre individus sans l'alternance qui constitue l'un des aspects fondamentaux de toute démocratie ? Et comment justement prendre en compte ce principe dans un univers africain constamment marqué par des poussées de fièvre autocratiques des présidents ? C'est à cette problématique qu'a tenté de répondre la présente thèse. L'ampleur des défis réside dans le fait que les Etats africains « *prématurément étouffés par la pandémie du présidentielisme négro africains* »⁸⁷⁴ nous offrent de nombreuses expériences où les constitutions sont réduites à leur plus simple expression⁸⁷⁵. Pourtant dans le contexte actuel marqué par la mondialisation du droit et par une exigence accrue de la légalité, les dirigeants n'ont d'autre choix que de chercher à se donner une image de personnes soucieuses de la légalité constitutionnelle. L'accent va donc être mis sur le formalisme notamment le respect de la lettre de la Constitution tout en remettant insidieusement en cause son esprit, donc une sorte de pratique de la Constitution sans le constitutionnalisme.

D'abord la violation de l'esprit constitutionnel va se faire à travers les révisions constitutionnelles sur mesure et/ou des interprétations volontairement orientées de ses dispositions. Ensuite, de la séparation des pouvoirs, l'on va atterrir à un alignement sinon à une confusion des pouvoirs, de l'équilibre des pouvoirs à leur déséquilibre fonctionnel, etc. Autant de procédés pour contourner les restrictions qu'impose généralement la Constitution et tout cela pour empêcher la survenue de l'alternance démocratique. En dépit du réveil citoyen de ces dernières années et de l'action audacieuse de certains juges qui, à travers leur office, « *tentent de limiter le pouvoir politique lorsque ce dernier est tenté d'utiliser la constitution*

⁸⁷⁴ HOLO (Th.), « Emergence de la Justice constitutionnelle », *Pouvoirs*, N°129, 2009/2, p.101-114.

⁸⁷⁵ D'abord, la persistance des régimes non constitutionnels avec le phénomène des coups d'Etats, les manipulations constitutionnelles qui vident les dispositions constitutionnelles de leur contenu, les remises en cause des compromis des années 1990 tels que celui de la clause limitative des mandats présidentiels, le recours de plus en plus fréquent aux accords politiques de sortie de crise dont la particularité est de dévaloriser la constitution et le constitutionnalisme, etc.

pour pervertir les principes du constitutionnalisme »⁸⁷⁶, l'alternance démocratique continue d'apparaître aux africains comme un phénomène exceptionnel, aléatoire. Lorsqu'elle survient, elle est vécue comme un simple accident de parcours. La tendance actuelle des constituants est aussi d'inscrire la clause limitative du nombre de mandats présidentiels parmi les dispositions non révisables dites *clauses d'éternité*. Mais comme on l'a déjà relevé, cette condition de fond n'arrête pas véritablement le pouvoir constituant dérivé, parce qu'il est toujours possible d'envisager la révision de la révision c'est-à-dire de réviser dans un premier temps les dispositions de la Constitution qui fixent ces limites, pour dans un second temps, opérer la révision désirée. L'exemple togolais reste édifiant de ce point de vue⁸⁷⁷. Ce cas montre à suffisance que la sacralisation de la clause limitative de la durée et du nombre de mandats présidentiels c'est-à-dire son inscription parmi les dispositions intangibles des constitutions, saluée par une bonne partie de la doctrine, est loin de constituer une cuirasse de protection pour ladite clause. Comme l'a relevé Sèni Mahamadou OUEDRAOGO, « *la sanctuarisation de la clause limitative du nombre de mandats présidentiels, faute d'apporter une valeur ajoutée au constitutionnalisme africain, est devenue un vecteur de sa dévalorisation* »⁸⁷⁸. En effet, cette clause a été plutôt un motif de manipulation de la Constitution car elle a suscité une frénésie de révisions dont l'objet est loin de répondre au besoin de protection de la Constitution.

C'est pourquoi, la consolidation démocratique espérée avec le renouveau du constitutionnalisme des années 1990 peut paraître comme un leurre en ce sens que l'effervescence vécue lors de la grande saison constitutionnelle n'a pas permis de consacrer une rupture avec les pratiques autoritaires du passé⁸⁷⁹.

⁸⁷⁶ BOLLE (S.), « Sur l'interprétation de la constitution en Afrique », in *Mélanges en l'honneur de Jean du Bois de GAUDUSSON*, 2013.

⁸⁷⁷ Suite au décès du président togolais EYADEMA, les députés ont d'abord révisé l'article 144 de la Constitution portant interdiction de réviser la Constitution en cas de vacance de la présidence de la république. Ils ont ensuite tranquillement révisé la disposition concernée.

⁸⁷⁸ OUEDRAOGO (S.M.), *La lutte contre la fraude à la constitution dans les Etats africains francophones*, Thèse, Université de Bordeaux IV, 2011, p.113.

⁸⁷⁹ Elle a plutôt donné lieu à l'émergence de nouvelles pratiques qui portent atteinte aux idéaux du constitutionnalisme. La consécration de la démocratie constitutionnelle marquée par l'adoption de constitutions écrites très généreuses dans les droits et libertés reconnus aux citoyens ne fut donc pas suffisante pour mettre fin aux dérives politiques et aux atteintes aux droits des citoyens.

Mais si les constitutions africaines n'offrent pas de règles stables et claires qui permettent de lutter efficacement contre l'instrumentalisation, on est tenté de se poser cette question : que faut-il faire ? A-t-on même la possibilité d'empêcher véritablement cette instrumentalisation ? Ne faut-il pas se résoudre à admettre avec Francis DELPEREE que « *La Constitution est comme la serrure. Elle est inutile s'il ne passe que des gens parfaitement honnêtes ; elle ne sert pas à grand-chose contre un voleur bien décidé et armé d'outils efficaces. Elle n'est utile qu'à décourager les gens ordinaires qui d'habitude suivraient le droit chemin mais que pourrait tenter une porte ouverte ou sans verrou* »⁸⁸⁰. En somme, aucune Constitution ne protège de la violation ou du coup d'Etat.

Outre les insuffisances du dispositif normatif, il y a la faible institutionnalisation du pouvoir. L'ordre constitutionnel africain est régulièrement rompu soit du fait des révisions constitutionnelles, soit des changements anticonstitutionnels de gouvernement ou encore par le recours à des accords politiques qui ont la particularité de participer à un processus de déconstitutionnalisation.

A cette instabilité institutionnelle, il faut ajouter l'absence de contre-pouvoirs institutionnels crédibles qui permettent de lutter efficacement contre les atteintes à la Constitution. Au plan juridictionnel, le juge constitutionnel est par exemple limité dans sa protection de la Constitution en raison du caractère objectif du contrôle de constitutionnalité qui ne lui permet pas d'appréhender les actes ou les faits purement subjectifs qui mettent à nu les limites du positivisme juridique. En outre, le manque d'audace du juge constitutionnel, la collusion entre les gouvernants et certains juges qui préfèrent « accompagner » plutôt que censurer sont des éléments qui illustrent les limites du dispositif juridico-institutionnel. Ce qui explique que le rôle joué jusque-là par le juge constitutionnel ne semble pas convaincant quant à sa volonté de contribuer à la consolidation de la démocratie. S'il ne s'enferme pas dans une réserve excessive ou une autocensure, il s'illustre par une politisation outrancière de son office rendant ainsi son rôle de protection de la Constitution inefficace.

Au niveau politique, les partis d'opposition manquent également de moyens et de stratégies de défense des constitutions contre les embardées du pouvoir constituant dérivé. Même la stratégie qui a consisté pour le constituant de renforcer la procédure de révision de certains principes fondamentaux en prévoyant pour leur modification, l'unique voie référendaire, n'a

⁸⁸⁰ Cité par BASTID (P.), *L'idée de Constitution*, Economica, 1985.

pas empêché des pratiques frauduleuses à l'égard de la Constitution. Comme on le sait, dans le contexte africain, les referendums populaires sont moins l'expression du peuple que celle d'une minorité qui instrumentalise à dessein les voies d'expression de ce peuple.

Mais, le tableau peu reluisant ci-dessus dépeint ne doit pas occulter le fait qu'il existe dans certains pays, des dynamiques internes salutaires qui permettent de faire barrière aux atteintes portées aux clauses de l'alternance démocratique. En effet, certaines organisations politiques et institutions juridictionnelles qui ont été épaulées par quelques organisations de la société civile sont apparues dans certains pays comme de véritables remparts contre les violations constitutionnelles à travers des actions de prévention ou de contestation telles que le fait insurrectionnel au Burkina Faso et dans certains pays d'Afrique du Nord.

La communauté internationale apporte également une contribution déterminante à cette lutte en jouant un rôle dissuasif par rapport à l'émergence des actes frauduleux à l'encontre de la Constitution. Les sanctions politiques et financières que prennent ces organisations internationales ont un réel impact sur les auteurs des atteintes à la Constitution et aux règles de l'alternance.

Si l'on s'accorde pour relever les limites du droit et du juge à régler les problèmes de l'alternance démocratique, ne faudrait-il pas envisager le renforcement des mécanismes de la démocratie participative et du contrôle citoyen comme un palliatif ou une réponse à ces limites. Ainsi, lors de l'élaboration des cadres constitutionnels, le recours systématique au consensus et à la participation pourrait être en permanence recherché. Car si l'Etat de droit rime par principe avec limitation du pouvoir, c'est vraiment l'action des contre-pouvoirs et la combativité des citoyens qui doivent en assurer la concrétisation.

Or, ainsi que le relève Léopold DONFACK SOKENG⁸⁸¹, « *la société civile est encore en phase de construction en Afrique et peut difficilement se poser en contrepoids sérieux et*

⁸⁸¹ DONFACK SOKENG (L.), « Etat de droit, bonne gouvernance et développement : approche critique de trois décennies de réforme de l'Etat en Afrique », in *Alternance politique en Afrique : défis démocratiques et enjeux constitutionnels, Actes du colloque international de la SBDC*, Presses académiques burkinabè, 2017, Ouagadougou, p.366.

crédible à l'Etat et aux jeux des acteurs politiques »⁸⁸². Il en est de même de la culture juridique qui dépasse rarement les enceintes des facultés de droit.

D'un autre point de vue, la non prise en charge conséquente de certaines revendications identitaires, l'instrumentalisation des ethnies et de la religion à des fins politiques, la corruption, le terrorisme, l'insécurité et les conflits armés en Afrique ne sont-ils pas également des menaces pour l'Etat de droit et partant pour les perspectives de l'alternance. En tout cas, ils soulignent à suffisance, les limites de l'ancrage de l'Etat de droit en Afrique.

Et que dire des dispositifs post présidentiels comme moyen lutte contre les résistances à l'alternance? Malgré les controverses qu'ils suscitent, assurer une sortie pacifique du palais aux anciens présidents de république reste un des outils de promotion de l'alternance. C'est pourquoi il faut aller dans le même sens que J.F. K.WANDJI qui estime que : « *l'existence d'un statut spécial à même de garantir aux présidents sortants des privilèges et la paix en les préservant de la vindicte populaire de ceux qui se sont sentis frustrés, lésés ou brimés pendant une ou plusieurs décennies d'exercice de pouvoir serait de nature à endiguer l'obsession de pérennité au pouvoir* »⁸⁸³. C'est tout le sens des recommandations formulées par l'étude thématique réalisée en mars 2006 par le bureau des nations unies pour l'Afrique de l'Ouest sur le thème : « *La vie après le palais présidentiel : l'alternance pacifique au pouvoir en Afrique de l'Ouest* »⁸⁸⁴. Cependant, ces recommandations, pour pertinentes qu'elles soient, n'ont pas empêché des chefs d'Etat comme celui du Burkina Faso de céder à la manipulation de la clause limitative de mandats en tentant le « *coup d'Etat constitutionnel* »⁸⁸⁵ en octobre 2014. Avant la tentative de modifier la clause limitative des mandats, l'environnement institutionnel au Burkina Faso était pourtant favorable au départ paisible du président

⁸⁸² *Ibid.*, p.366.

⁸⁸³ WANDJI (J.F.K.), « Les zones d'ombre du constitutionnalisme en Afrique », *Politeia*, n°12, 2007, p. 460.

⁸⁸⁴ Voir Bureau des nations Unies pour l'Afrique (UNOWA), *Une vie après le palais présidentiel : l'alternance pacifique au pouvoir en Afrique de l'ouest*, Etude thématique, mars 2006. Selon cette étude, les Etats doivent constitutionnellement garantir la sécurité physique et matérielle des ex-dirigeants qui ont quitté pacifiquement le pouvoir. Ces dispositifs pourraient constituer des moyens de prévenir les risques de survenance de coups d'Etats ou d'autres formes de refus de l'alternance.

⁸⁸⁵ Selon le Forum des Citoyennes et Citoyens de l'Alternance (FOCAL), le coup d'Etat constitutionnel consiste à porter atteinte aux principes de l'alternance démocratique par des manipulations constitutionnelles (Cf. FOCAL, « le Burkina Faso de l'après élection présidentielle de 2015 », *Rapport de synthèse du 3^{ème} Forum* , décembre 2013, disponible sur www.focalbf.org.

COMPAORE. On peut relever, entre autres, l'existence d'une loi sur le statut des anciens chefs d'Etat et d'une clause constitutionnelle portant sur l'amnistie au profit des anciens chefs d'Etat depuis la révision constitutionnelle du 11 juin 2012 . L'existence de ce cadre incitatif n'a apparemment pas eu d'impact sur la volonté farouche des autorités de l'époque de faire un passage en force pour prolonger leur bail à la tête du pays en dépit de la forte opposition et des menaces d'instabilité qui étaient perceptibles. C'est pourquoi à la suite du Pr El Hadj MBODJ, on peut légitimement s'interroger sur les motivations qui sous-tendent les comportements des élites politiques africaines : *la conquête du pouvoir est-elle une fin en soi ou une voie de satisfaction des besoins essentiels de la collectivité nationale ?*⁸⁸⁶ .

L'examen de la problématique globale aura, en tous les cas, permis de constater que malgré les difficultés et contraintes qui empêchent son avènement dans de nombreux pays, l'alternance reste une possibilité inscrite dans l'avenir des Etats africains. Et il faut croire que la reproduction actuelle des procédés patrimoniaux de gestion de la chose publique auxquels l'on assiste en lieu et place des vrais changements porteurs d'alternance, ne sont que des parenthèses qui seront vite refermées.

⁸⁸⁶ MBODJ (E.H.), *La succession du chef d'Etat en droit constitutionnel africain. Analyse juridique et impact politique*, Thèse pour le doctorat d'Etat en droit, Dakar, Université Cheick Anta DIOP, 1991, 536 p.

BIBLIOGRAPHIE

I- OUVRAGES GENERAUX, TRAITES ET MANUELS

I.1. DROIT CONSTITUTIONNEL

- BARTHELEMY (J.) et DUEZ (P.), *Traité de droit constitutionnel*, Paris, éd. Panthéon Assas, LGDJ, 2004.
- CHANTEBOUT (B.), *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 24^e éd., 2007.
- DU BOIS DE GAUDUSSON (J.), *Les Constitutions africaines*, Paris/Bruxelles, Bruylant, Tomes 1 et 2, 1999, 460p.
- DU BOIS DE GAUDUSSON (J.), *Les Constitutions africaines*, Paris/Bruxelles, Bruylant, Tomes 1 et 2, 1999, 460p.
- DU BOIS DE GAUDUSSON (J.), *Les constitutions africaines et le mimétisme : La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, pp. 309-316.
- DUGUIT (L.), *Manuel de droit constitutionnel*, Paris, Fontemoing de Boccard, 3e éd., 1918.
- FALL (I.M.), *Textes constitutionnels du Sénégal de 1959 à 2007*, CREDILA, 2009.
- FAVOREU (L.), *Les cours constitutionnelles, Que sais-je ?* PUF, 1986.
- FRANCK (C.), *Droit constitutionnel : Les grandes décisions de la jurisprudence*, Paris, PUF, 2e éd., 2001.
- HAMON (F.) et TROPER (M.), *Manuel de droit constitutionnel*, 31^{ème} éd., LGDJ, 2009.
- HAMON (F.), TROPER (M.), *Droit constitutionnel*, 32^e édition, Paris, L.G.D.J, 2011.
- IBRIGA (L-M). et GARANE (A.), *Constitutions Burkinabè : Textes et commentaires*, Boland, Namur, 2001.
- LUCHAIRE (F.), *Le Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1980, 435p.
- MBORANTSUO (M.-M.), *La contribution des cours constitutionnelles à l'État de droit en Afrique*, Paris, Economica, 2007.
- MEDE (N.), *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Éditions universitaires européennes, 2012.
- MÉLIN-SOUCRAMANIEN (F.) et al. *Les grandes délibérations du Conseil Constitutionnel, 1958-1986*, Paris, Dalloz, 2014.
- MENY (Y.) et DUHAMEL (O.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF., 1992.
- PACTET (P.), MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 32^e édition, 2014.
- PERROT (S.), *y a-t-il une vie après le pouvoir ? Le devenir des chefs d'Etats africains*, Bordeaux, CEAN, 1996.
- VEDEL (G.), *Droit constitutionnel*, Paris, Sirey, 1949
- VERPEAUX (M.) et al. *Droit constitutionnel. Les grandes décisions de la jurisprudence*, paris, PUF, 2011.
- WIGNY (P.), *Droit constitutionnel : Principes et droit positif*, Bruxelles, Bruylant, 1952, p. 506.
- ZOLLER (E.), *Droit constitutionnel*, 2^e éd., Paris, PUF, 1999.

I-2. DROIT CONSTITUTIONNEL ET INSTITUTIONS POLITIQUES

- ADAMON (A.D.), *Le renouveau démocratique au Bénin : la conférence nationale des forces vives et la période de transition*, Paris, l'Harmattan, 1995, 223 p.
- AGUILA (Y.), *Le conseil constitutionnel et la philosophie du Droit*, Paris, LGDJ, 1994.
- AIVO (J.F.), *Le président de la république en Afrique noire francophone : genèse, avenir et mutation de la fonction*, Paris, l'Harmattan, coll. Etudes africaines, 2007.
- AIVO (J.F.), *Le juge constitutionnel et l'Etat de droit en Afrique : l'exemple du modèle béninois*, l'Harmattan, Paris, 2006.
- AKINDES (F.), *Les mirages de la démocratie en Afrique subsaharienne francophone*, Paris CODESRIA, Karthala, 1996.
- ALDRIN (P.) et al. (dir.), *Politique de l'alternance : sociologie des changements (de) politiques*, Paris, édition du croquant, 2016.
- ASSOCIATION FRANÇAISE DES CONSTITUTIONNALISTES, *La révision de la Constitution*, Paris, Economica, PUAM, 1993.
- ATTISSO (F.S.), *La problématique de l'alternance politique au Togo*, Paris, l'Harmattan, 2001.
- AVRIL (P.) et ARDANT (Ph.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, LGDJ, DL 2007, 616p.
- BONGNESSAN (A. Y.), *Burkina Faso: les fondements politiques de la IV^{ème} République*, Presses Universitaires de Ouagadougou, 1995.
- BRAUD (Ph.), *Le suffrage universel contre la démocratie*, Paris, PUF, 1980.
- BURDEAU (G.), *Traité de science politique: Les régimes politiques*, Tome V, 2e éd., LGDJ, 1970.
- BURDEAU (G.), *Traité de droit constitutionnel*, tomes 7 à 10, LGDJ, 2^e éd., 1972-1976; tomes 1 à 6, 3^e éd., 1980.
- BURDEAU (G.), *Traité de science politique*, (Tome IV: Le statut du pouvoir dans l'Etat), Paris, L.G.D.J., 3e édition, 1983, p.238.
- BURDEAU (G.), *Manuel de droit constitutionnel et institutions politiques*, 20^{ème} éd., Paris, LGDJ, 1984, 690p.
- BADIE (B.), HERMET (G.), *Politique comparée*, Paris, PUF, 2001.
- CABANIS (A.), *Les constitutions d'Afrique francophone : évolutions récentes*, Paris, éd. Karthala, 1999.
- CABANIS (A.) et MARTIN (M.-L.), *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Bruxelles, Bruylant, Academia, PUR, 2010;
- CABANIS, A., MARTIN, M.L. (2008), « La pérennisation du chef de l'État. L'enjeu actuel pour les constitutions d'Afrique francophone », *Mélanges Slobodan MILACIC. Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation*, Bruxelles, Bruylant, p. 349-380.
- CADOUX (Ch.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Cujas, 4^e éd., 1995.
- CAMBY (J-P.), *Le Conseil constitutionnel, juge électoral*, Paris, Dalloz, 5^e éd., 2009.
- CARRE DE MALBERG (R.), *Contribution à la théorie générale de l'État*, nouv. éd., Paris, Dalloz, 2003.
- CHAGNOLLAUD (D), *Un président peut en cacher un autre*, Flammarion, 2000, 144p. :
- CHAGNOLLAUD (D.), *Droit constitutionnel contemporain : Théorie générale, les régimes étrangers*, Tome 1, Paris, Armand Colin, 2005;

- CHANTEBOUT (B.), *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, Armand Colin, 1997;
- CHEVALLIER (J.), *L'Etat*, 1999, Dalloz, 125 p.
- COLLIARD (J.C.), *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, PFNSP, 1978, 369p.
- CONAC (G.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993, 517p.
- COHENDET, (M.-A.), *Le président de la République*, Paris, Dalloz, 2002. 159p.
- COHENDET, (M.-A.), *La cohabitation, leçons d'une expérience*, PUF, Recherches politiques, Paris, 1993.
- CONAC (G.), (Dir.), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique»,* Paris, Economica, 1993, 517 p.
- DALLOZ (J.F.), QUANTIN (P.), *Transitions démocratiques Africaines*, éd. Karthala, 2001, 313 p.
- DIOP (E.H.O.), *Partis politiques et processus de transition démocratique en Afrique noire : Recherches sur les enjeux juridiques et sociologiques du multipartisme dans quelques pays de l'espace francophone*, Paris, Editions Publibook, 2006.
- DIOP (E.H.O.), *Justice Constitutionnelle au Sénégal: essai sur l'évolution, les enjeux et les réformes d'un contre-pouvoir juridictionnel*, CREDILA/OVIPA, 2013.
- DIOP (E.H.O.), *À la recherche d'une formule achevée de construction de la neutralité électorale : La création de la commission électorale nationale autonome (CENA) au Sénégal »*, Publibook, Paris, 2007.
- FALL (I. M.), *Évolution constitutionnelle du Sénégal: de la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, CREDILA, CREPOS, Dakar, 2007, 181 p.
- FALL (I.M.), *Le pouvoir exécutif dans le constitutionnalisme des Etats d'Afrique*, Préface de Jean GICQUEL, Edition l'harmattan, Etudes africaines, 2008 ;
- FAVOREU (L.), *La politique saisie par le droit: Alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*, Paris, Économica, 1988.
- ISSA ABDOURHAMANE (B.), *Crise institutionnelle et démocratisation au Niger*, Bordeaux, CEAN, 1996.
- LAUVAUX (Ph.), *Les grandes démocraties contemporaines*, 2ème éd., PUF, 1998; 713p.
- KAMTO (M.), *Pouvoir et droit en Afrique noire*, Paris, LGDJ, 1987, 545 p.
- KELSEN (H.), *La démocratie, sa nature, sa valeur*, (trad., EISENMANN), Economica, 1988.
- LAVROFF (D.G.), *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire*, Paris, Pedone, 1976, 438 p;
- LECUCQ (O.), *La composition des juridictions : Perspectives de droit comparé*, Bruxelles, Bruylant, 2014.
- LIARAS (G.), *Le contentieux des listes électorales en matière d'élections politiques*, mise à jour par Serge TRASSOUDAINÉ, éd., de l'École Nationale de la Magistrature, 2002.
- LOADA (A.) et IBRIGA (L.M), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Université de Ouagadougou, UFR/SJP, collection précis de droit burkinabé, PADEG, Mars 2007.
- LOADA (A.) et WEATHLY (J.), *Transitions démocratiques en Afrique de l'ouest : processus constitutionnels, société civile, institutions démocratiques*, Paris, L'Harmattan, 2014
- ALIGNER (B.), *Droit électoral*, éditions Ellipses, Paris, 2007.

- MASCLET (J.-C.), *Droit électoral*, P.U.F., Paris 1989.
- MASCLET (J.-C.), *Le droit des élections politiques*, Que sais-je ? N° 261, P.U.F. 1992.
- MENY (Y.), SUREL (Y.), *Politiques comparées*, Paris, Montchrestien, 2004;
- MODY (N.), *Me Wade et l'Alternance : le rêve brisé du Sopi*, L'Harmattan, Paris, 2004.
- MONTESQUIEU (Ch.), *De l'esprit des Lois*, GF Flammarion, Paris, 1979.
- MOREAU (F.), *Précis élémentaire de droit constitutionnel*, 5e éd., Paris, Sirey, 1917.
- MENDY (M), *WADE et le Sopi: la longue marche*, T.II, col. Les classiques africains, 2003,127p.
- NOUDJENOUME (Ph.), *La démocratie au Bénin*, Paris, L'Harmattan, 1999.
- NGAKOUTOU (T.), *Les limites de la démocratie subsaharienne*, L'Harmattan, Paris, 2005.
- NGANGO (B.), *Le droit des élections politiques au Cameroun : suffrage universel et démocratie*, ANRT, Lille, 2005.
- OULD BOUBOUTT (A. S.), *L'Apport de Conseil Constitutionnel au droit administratif*, Paris, Economica, 1987.
- OTAYEK (R.) et al. *Le Burkina entre révolution et démocratie (1983-1993)*, Paris, Karthala, 1996, 387p.
- PACTET (P.), *Institutions Politiques, Droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 18^e éd., 1999.
- PIERRE (E.), *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 1893, BnF, Gallica, Bibliothèque numérique, disponible sur: <http://www.gallica.bnf.fr>
- PONTHEOREAU (M.-C.), *Droit(s) constitutionnel(s) comparé(s)*, Paris, Economica, 2010.
- PEYREFITE (A), *Le mal français*, Paris, plan, 1976,732 p.
- QUERMONNE (J-L), *L'alternance au pouvoir*, 3^{ème} éd. Clefs politiques, LGDJ, Montchrestien, 2002, 151p.
- QUERMONNE (J-L), *Les régimes politiques occidentaux*, paris, éd. Seuil, 1994
- ROUSSEAU (D.), (Sous la direction), *Le Conseil constitutionnel en questions*, Paris, L'Hannattan, 2004.
- ROUSSEAU (D.), *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, LGDJ, 10^e éd., 2013.
- ROUX (A.) et SCOFFONI (G.), *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 5^e éd., 2002.
- SALAMI (I.), *La protection de l'Etat de droit par les cours constitutionnelles africaines : analyse comparative des cas béninois, ivoirien, sénégalais et togolais*, Paris, ANRT, 2005.
- SCHMITT (C.), *Théorie de la Constitution*, Trad. par Lilyane DEROCHÉ, Paris, P.U.F., Coll. « Léviathan », 1993.
- SEURIN (J-L.), (sous la direction), *Le constitutionnalisme aujourd'hui*, Paris, Economica, 1984.
- SIDIBE (D.), *Démocratie et alternance politique au Sénégal*, L'harmattan, Etudes africaines, 2006, pp.
- SOMA (A.), *La Constitution du Burkina Faso. L'espérance d'une démocratie intègre*, Ouagadougou, Temple du savoir, 4^{ème} édition , 2016, 225 p.
- STECKEL (M.C.), *Le Conseil constitutionnel et l'alternance*, Paris, LGDG, 2002.

- SY (S-M.), *Les régimes politiques sénégalais, de l'indépendance à l'alternance*, Paris, Karthala, 2009, p.
- TERRÉ (F.), *Introduction générale au droit*, Paris, Dalloz, 6ème édition, 2003.
- THALER (M.) et VERPEAUX (M.), (sous dir.), *La recherche en droit constitutionnel comparé*, Paris, L'Harmattan, 2014.
- THOMAS (J.), *L'indépendance du Conseil constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2009.
- TOUVET (L.) et DOUBLET (Y.M.), *Droit des élections*, Paris, Economica, 2007.

- TROPER (M.), *Pour une théorie juridique de l'Etat*, PUF, 1994.

- VETTOVAGLIA (J-P.) et al. (Sous la direction), *Prévention des crises et promotion de la paix: Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruylant, Bruxelles, 2010.
- ZERBO (S-I.), *Place du greffe dans les juridictions constitutionnelles en matière électorale*, Les éditions descendues du ciel, Ouagadougou, 2011.

-

I-3. SCIENCES POLITIQUES

- ALDRIN (Ph.), BARGEL (L.), BUE (N.), CHRISTINE (P.), *Introduction générale. Une sociologie politique pour les alternances au pouvoir. Sociologie des changements (de) politiques*, Editions du Croquant, 2016.
- BADIE (B.), *Le développement politique*. Paris : Economica, 1981, 155p.
- DUHAMEL (O.), *Les démocraties : régime, histoire, exigences*, Paris, Seuil, col. Science Politique, 1993, 359 p.
- GRAWITZ (M.) et LECA (L.), *Traité de science politique*, T-2, Les régimes politiques contemporains, Paris, PUF, 1985, 714 p.
- GUEYE (S .P.), *Du bon usage de la démocratie en Afrique*, NEAS, Dakar, 2003, 248 p.
- HERMET (G.), *Le passage à la démocratie*, Paris, Presse de la science Politique, 1996, 144p.
- LOADA (A.) et WEATHLY (J.) (eds), *Transitions démocratiques en Afrique de l'ouest : processus constitutionnels, société civile, institutions démocratiques*, Paris, L'Harmattan, 2015.
- MADIEGA (G.), « Partis politiques et élections en Haute-Volta », in G. MASSA et G. MADIEGA(sous dir.), *La Haute-Volta coloniale*, Paris, Karthala, 1995, p. 45-76.
- MAYER (N.), PERRINEAU (P.), *Les comportements politiques*, Paris, A .Colin, 1992, 192p.
- SARTORI (G.), *Théorie de la démocratie*, Paris, Armand colin, 1973,532p.
- SEILER (D-L.), *Les partis politiques*, Paris, A. Colin, 2^{ème} éd. 2000, 289p.

II- THÈSES ET MÉMOIRES

II.1. THESESES

- ADELOUI (A-J.), *Transitions Démocratiques et coopération au développement. Approche comparative Bénin, Mali, Niger, Togo*, Thèse de doctorat de droit public, Université d' Abomey-Calavi (Bénin), 2006.
- AFO SABI (K.), *La transparence dans les élections en droit public africain, à partir des cas béninois, sénégalais et togolais*, Thèse de doctorat de Droit public, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2013.
- AKEREKORO (H.), *Opposition et démocratie au Bénin et au Togo de 1990 à nos jours*, Thèse de Droit public, Université d' Abomey-Calavi (Bénin), 2010.
- BA (B.), *L'institution présidentielle dans le nouveau constitutionnalisme des États d'Afrique et d'Amérique latine*, Thèse de doctorat droit public, Université Cheikh Anta DIOP, Dakar, 2013, p. 142.
- BALDE (S.), *La convergence des modèles constitutionnels: Etudes de cas en Afrique subsaharienne*, Thèse de doctorat de Droit public, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2009, 626 p.
- BAZIE (B.), *Le mythe de l'Etat de droit au Burkina Faso : l'illusion constitutionnaliste*, Thèse de Droit public, Université Paris X Nanterre, 2002.
- BOLLE (S.), *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin : essai sur la construction d'une démocratie africaine par la constitution*, Thèse de Droit public, Université Montpellier I, 13 décembre 1997.
- DAKO (S.), *Processus électoraux et transitions démocratiques en Afrique noire francophone : étude des cas du Bénin, du Cameroun, du Gabon, du Sénégal et du Togo*, Thèse : Droit public, Université d' Abomey-Calavi (Bénin), 2007.
- DIAKHATÉ (M.), *L'émergence du droit électoral dans les États de l'Afrique subsaharienne francophone. Les cas du Bénin, du Mali et du Sénégal*, Thèse de Doctorat de Droit Public, Université Cheikh Anta DIOP de Dakar, 2012.
- DIOP (E.H.O.), *Les partis politiques dans les processus de transition démocratique des Etats d'Afrique noire francophone : Essai d'analyse comparative à partir des exemples du Bénin, du Cameroun, du Gabon, de la Guinée, du Mali et du Sénégal*, Bordeaux, Thèse de doctorat en droit, Université Montesquieu Bordeaux IV, CERDRADI, 2005.
- ETEKOU (B.Y.S.), *L'alternance démocratique dans les Etats d'Afrique francophone*, Thèse de doctorat en droit public, Université Paris Est Créteil, 2013, 449 p.
- FALL (I.M.), *La condition du pouvoir exécutif dans le renouveau du constitutionnalisme africain: l'exemple des Etats francophones d'Afrique subsaharienne*, Thèse de doctorat en droit public, Université Cheikh Anta DIOP, Dakar, 2001.
- GBEOU-KPAYILE (N.), *Réflexions sur les autorités administratives indépendantes dans les Etats d'Afrique noire francophone : les cas du Benin, du Niger du Togo*, Thèse de doctorat de droit public, Université de Lomé, 2011.
- GÖZLER (K.), *Le pouvoir constituant originaire*, Mémoire de DEA en droit public, Bordeaux I, 1992.

- GÖZLER (K.), *Le pouvoir de révision constitutionnelle*, Thèse de doctorat en droit public, 1995, Villeneuve d'ASCQ, Presses universitaires du Septentrion, 1997.
- KAKAI (S.H.F.), *Le vote ethnique au Bénin: contribution à une étude sociopolitique de l'élection*, Thèse de Sciences politiques, Université d' Abomey-Calavi (Bénin), 2011.
- KAMUKUNY MUKINAYI (A.), *Contribution à l'étude de la fraude en droit constitutionnel congolais*, Thèse de doctorat en droit, Université de Kinshasa, Faculté de droit, 2007.
- KANE (M.E.), *La problématique de l'alternance politique en Afrique sub-saharienne*, Thèse de sciences politiques, Reims, 2008.
- KASSERE (A.-S.), *La transparence des élections en droit public africain : à partir des cas béninois, sénégalais et togolais »*, Thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 2013, p.54.
- LOADA (A.), *L'Etat administratif au Burkina Faso : Administration et régimes politiques*, Thèse de doctorat en sciences politiques, Bordeaux, IEP-CEAN, 1993.
- MBORANTSUO (M.), *Cours constitutionnelles africaines et Etat de droit*, Thèse, Université d'Aix-Marseille, 2002.
- MBODJ (E.H.), *La succession du chef de l'Etat en droit constitutionnel africain*, Thèse de doctorat en droit public, Université Cheikh Anta DIOP, Dakar, juin 1991 ;
- NATIELSE (K.J.), *Le Burkina Faso depuis 1991 : entre stabilité politique et illusionnisme démocratique*, Thèse de Sciences politiques, Université Montesquieu Bordeaux IV, 2013.
- NGARTEBAYE (E. L.Y.), *Le contentieux électoral et la consolidation démocratique en Afrique Francophone : Trajectoire comparative du Bénin et du Tchad*, Thèse de doctorat, Université Jean MOULIN (Lyon 3), 2004.
- NOCQUET (O.), *Les membres du Conseil constitutionnel: histoire et sociologie des nominations*, Mémoire de D.E.A., Sciences politiques, Paris 2, 1996.
- OUEDRAOGO (D.J.), *L'autonomisation des juridictions financières dans l'espace UEMOA, étude sur l'évolution des cours des comptes*, Thèse de Droit public, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2013.
- OUEDRAOGO (O.), *Le contentieux des élections politiques nationales en Afrique de l'Ouest francophone*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Lomé, 2015.
- OUEDRAOGO (S.M.), *La lutte contre la fraude à la constitution en Afrique noire francophone*, Thèse Droit public, Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2011.
- SALAMI (A.I.), *La protection de l'Etat de droit par les cours constitutionnelles africaines*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Tours, 2005.
- SOURWEMA (S.), *Assistance publique et dynamique de construction de l'État au Burkina Faso : étude à partir des services sociaux à Koudougou*, Thèse de doctorat en Science politique, Université de Ouaga 2 (Burkina Faso), 2014.
- SY PAPA (M.), *Le développement de la justice constitutionnelle en Afrique noire francophone : les exemples du Bénin, du Gabon et du Sénégal*, Thèse : Droit public, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 1998.
- TCHIHOUNGNAN SOGLOHOUN (C.P.), *Le rôle du juge constitutionnel dans le processus de démocratisation en Afrique : les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo*, Thèse de Droit public, Université d' Abomey-Calavi (Bénin), 2011.
- THIBAUD (V.), *Le raisonnement du juge constitutionnel : jalons pour une structuration herméneutique du discours juridique*, Thèse en Droit public, Lyon 2, 2011, 606 pages.

- THOMAS (J.), *L'indépendance du Conseil constitutionnel*, Thèse de doctorat en Droit public, Université Paris 1 Sorbonne, 2009.
- TORCOL (S.), *Les tensions du constitutionnalisme à l'épreuve de la construction européenne : Essai critique sur l'ingénierie constitutionnelle*, Thèse de doctorat en Droit public, Université de Toulon et du Var, 2002.

-

II.2. MEMOIRES

- OUEDRAOGO (D.), *L'alternance démocratique en Afrique subsaharienne*, Mémoire de DEA de science politique, Université Ouaga II, 2006.
- RODRIGUES BASTOS PEREIRA (E.), *Conditions d'éligibilité du Président de la République et Démocratie en Afrique subsaharienne*, Master 2 Droits africains, Université Paris Panthéon-Sorbonne, 2011.
- SOMPOUGDOU (O.J-M.), *La cohabitation dans la Constitution du 11 juin 1991*, Mémoire de DEA de science politique, Université Ouaga II, 2006.
- VOGNA (J.P.), *La participation électorale au Burkina Faso*, Mémoire de fin de cycle, ENAM, Ouagadougou, 2010, p.44.
- YONLI (K.C.), *L'Union africaine face aux défis de l'alternance politique en Afrique*, Mémoire de Master 2, Université Ouaga II, Juin 2016.

III- ARTICLES, COMMUNICATIONS ET RAPPORTS

III.1. ARTICLES

- AMOUGOU (J-L.A.), « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », disponible sur : <http://www.droitconstitutionnel.org>.
- AMOUGOU (J-L.A.), « Rigidité et instabilité constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Revue de la recherche juridique droit prospectif*, vol. II, n° 2, p. 42-87.
- AIVO (F.J.), « La Cour constitutionnelle du Bénin », *RFDC*, 2014/3, n°99, pp.715-740.
- AIVO (F.J.), « Crise de normativité de la Constitution en Afrique », *Revue du droit public et de science politique en France et à l'étranger*, N°1, 2012.
- AMSELEK (P.), « Théorie du droit et politique », *Archives de philosophie du droit*, tome 27.
- AUVRET (P.), « La faculté d'empêcher du président de la République », in *RDP*, n°1, 1986.
- AVRIL (P.), « Les conventions de la constitution », in *RFDC.*, 1993, n° 14.
- BADO (L.), « Le régime politique et constitutionnel de la IV^e République », *RBD*, n°21, janvier 1992, pages 9-21.
- BOULBOUTT (Ahmed S.O), « Les juridictions constitutionnelles en Afrique : évolutions et enjeux », in *A.I.J.C.*, XIII-1997.
- BOURGI (A.), « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RFDC*, N°51, juillet-septembre 2002.
- BOURGI (A.), « La réalité du nouveau constitutionnalisme africain », colloque du 40^{ème} anniversaire de la constitution de la 5^{ème} République, 7-8-9 octobre 1998.

- BA (A.), « Les alternances réussies (les exemples du Bénin, Mali, Cap-Vert, Sao Tomé et Príncipe, Malawi, Zambie, Afrique du Sud) », *Démocraties Africaines* (SN), n° spécial, pp.16-21.
- BADJI (M.), « Le chef d'Etat dans les régimes politiques africains: miroir des modes traditionnels d'exercice du pouvoir politique » in *Revue de Droit sénégalais*, n°9, 2010, pp.33-66.
- BAGHZOUZ (A.O.), « La démocratie sans alternance, ce syndrome africain » disponible sur le site [htql://fr.allafrica.com](http://fr.allafrica.com).
- BOILEY (P.), « Présidentielles maliennes : l'enracinement démocratique », *Politique Africaine*, n° 36, juin, 2002, pp.171-182.
- BEAUD (O.), CAYLA (O.), « Les nouvelles méthodes du Conseil constitutionnel », in *RDP*, n°3, 1987.
- BERGOUGNOUS (G.), « Le droit d'amendement parlementaire et la révision constitutionnelle », in *RDP*, n° 6-2002, p.1609.
- BITJOCA (L.G.), « L'élection comme mode de (re)fondation du pouvoir d'Etat en Afrique », in *Revue de Droit sénégalais*, n°9, 2010, pp.145-184.
- BOLLE (S.), « Sur l'interprétation de la Constitution en Afrique », in *Mélanges en l'honneur de Jean du Bois de GAUDUSSON*, 2013.
- BOLLE (S.), « La conditionnalité démocratique dans la politique africaine de la France », in <http://www.democratiefrancophonie.org>.
- BOLLE (S.), « La paix par la Constitution en Afrique : La part du juge constitutionnel », colloque international de Cotonou de l'Académie Alioune Blondin BEYE pour la Paix, Cotonou, du 19 au 21 juillet 2004.
- BOLLE (S.), « Des constitutions made in Afrique », communication au VI^e Congrès Français de Droit Constitutionnel, Montpellier, 9, 10 et 11 juin 2005, in www.la.constitution.en.afrique.org.
- BOLLE (S.), « La Constitution Compaoré? Sur la décision n°2005-007/CC/EPF/du 14 octobre 2005 du Conseil constitutionnel du Burkina Faso », in *Revue Afrilex* n° 5.
- BOLLE (S.), « Les juridictions constitutionnelles africaines et les crises électorales », actes du 5^{ème} congrès de l'Association des Cours Constitutionnelles ayant en Partage l'Usage du Français, 22-28 juin 2009, disponible sur: [htql://www.la-constitution-en-afrique.org/article-34928569.html](http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-34928569.html)
- BOLLE (S.), « Vices et vertus du contentieux des élections en Afrique, in VETTOVAGLIA J-P. et al. (sous dir.), Prévention des crises et promotion de la paix : Démocratie et élections dans l'espace francophone, *Bruylant*, Bruxelles, 2010, pp. 532-552.
- BOLLE (S.), « Les révisions dangereuses. Sur l'insécurité constitutionnelle en Afrique », in Placide MABAKA (dir.), *Constitution et Risque(s)*, Paris, L'Harmattan, 2010.
- BOUBACAR (I. A.), « Alternances militaires au Niger », *Politique africaine*, n°74, 1999, pp. 85-94.
- BOURGI (A.), « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, 2002, pp. 721-748.
- BOURGI (A.), « La réalité du nouveau constitutionnalisme africain. Lecture et relecture de la constitution de la V^e République », Colloque du 40ème anniversaire, les 7, 8 et 9 octobre 1998, Reims, URCA, *Centre d'études rémois des Relations internationales*, France.

- BRATTON, (M.), «The "altemation effect" in Africa », *Journal of Democracy* 15, n.4, 2004, pp.148-158.
- CABANIS (A.) et MARTIN (M.-L.), « Armée et pouvoir dans les nouvelles constitutions d'Afrique francophone », *Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération*, n°3, septembre-décembre 1998, p.276 et s.
- CABANIS (A.) et MARTIN (M.-L.), « La pérennisation du chef de l'Etat. L'enjeu actuel pour les constitutions d'Afrique francophone », in « Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation », Mélanges Slobodan MILACIC, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 349-380.
- CABANIS (A.) et MARTIN (M.-L.), « Un espace d'isomorphisme constitutionnel : l'Afrique francophone », in Mélanges Dmitri Georges Lavroff, Paris, Dalloz, 2005, p. 343 et s.
- CAMBY (J.P.), « Supra-constitutionnalité : la fin d'un mythe », in *RDP* 2003 ;
- Centre pour la Gouvernance Démocratique (CGD), « Constitutionnalismes et révisions constitutionnelles en Afrique de l'Ouest : cas du Benin du Sénégal et du Burkina Faso », *Rapport de recherche*, 2009, Rapport publié par le CGD, 22 p.
- Centre pour la Gouvernance Démocratique (CGD) « L'alternance et les règles du jeu démocratique au Burkina Faso », 2011, Etude publiée sur <http://www.igd.cgd.org>;
- Centre pour la Gouvernance Démocratique (CGD) « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique : le cas du Burkina Faso », Ouagadougou, 2009, <http://www.igd.cgd.org>.
- Conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique et Open society initiative for West Africa (CODESRIA-OSIWA), «La gouvernance des organisations de la société civile au Burkina Faso », Dakar, 2009, p.81.
- CONAC (G.), « Le juge et la construction de l'État de droit en Afrique francophone », in *Mélanges Guy BRAIBANT*, Paris, Dalloz, 1996, p. 113.
- CONAC (G.), « Quelques réflexions sur le nouveau constitutionnalisme africain », <http://www.la-constitution-en-afrique.org>.
- CONAC (G.), « L'Afrique en transition vers le pluralisme politique », Actes du colloque de Paris des 12-13 décembre 1990, Paris, *Economica*, 1993.
- COURTOT (P.), « La portée de l'interdiction de réviser la forme républicaine du gouvernement », in *RRJ*, 2002, n°4, P.1741.
- DARBELLA Y (J.), « L'initiative populaire et les limites de la révision constitutionnelle », *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1963, p.738.
- DENQUIN (J.- M.), « Volonté générale, opinion publique, représentation », in *Jus Politicum*, n°10, <http://www.juspoliticum/article/volonte-generale-opinion-publique-representation-726.html>
- DIALLO (I.), «La recherche d'un modèle africain de justice constitutionnelle », in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, XX-2004, p. 93-120.
- DIENG (T.O.), « Reculs, inquiétudes, stagnations : état des lieux de la démocratie au Sénégal », in *Sud quotidien*, 17 novembre 2008, <http://www.sudonline.sn/spip.php>.
- DIOP (S.), « Du parti unique aux multiples partis ou la démocratie introuvable », *Afrique Contemporaine*, n°164, 1992, pp 145-152.

- DIOP (E.H.O.), « Les partis politiques sénégalais à l'épreuve de l'alternance. (Statut, regroupement et comportements politiques », Communication, Table ronde organisée le 19 mars 2005 lors de l'anniversaire de l'alternance, 45 p.
- DIOP (E.H.O.), « Le statut de l'opposition dans les démocraties africaines », Rencontres francophones sur les pratiques constitutionnelles en Afrique : les dynamiques récentes », Cotonou, 29,30 septembre et 1er octobre 2005, 26 p.
- DIOP (E.H.O.), « Autopsie d'une crise de succession constitutionnelle du chef de l'Etat en Afrique. L'expérience togolaise (5-21 février 2005) », in *Politeia*, 2005, 43 p.
- DIOP (E.H.O.), « La crise des commissions électorales africaines », in *Espaces du service public, Mélanges en l'honneur de Jean du BOIS de GAUDUSSON*, Bordeaux, *Presses universitaires de Bordeaux*, 2013, pp. 171-206.
- DJEDJRO (M.), « La révision des constitutions dans les États africains francophones : Esquisse de bilan », *RDP*, n°1-1992, pp.111-134.
- DORANDEU (R.), « Les pèlerins constitutionnels. Éléments pour une sociologie des influences juridiques », in *Les politiques du mimétisme institutionnel. La greffe et le rejet*, Paris, *L'Harmattan*, 1993, p. 83.
- DOSSO (K.), « Pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », in *Revue française de droit constitutionnel*, 2012/2 (n° 90), pages 57 à 85.
- DU BOIS DE GAUDUSSON (J.), « L'accord de Marcoussis, entre droit et politique », *Afrique contemporaine*, n°206-2003.
- DU BOIS DE GAUDUSSON (J.) « Les solutions constitutionnelles des conflits politiques », *Afrique contemporaine*, n° spécial, octobre-décembre 1996, p. 250.
- DU BOIS DE GAUDUSSON (J.) « Quel statut constitutionnel pour le chef de l'Etat en Afrique ? », in *Mélanges Gérard CONAC*, Paris, *Economica*, 2001.
- DU BOIS DE GAUDUSSON (J.) « La sincérité du scrutin: Les élections à l'épreuve de l'Afrique », in *Les Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 13, disponible sur <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.
- DU BOIS DE GAUDUSSON (J.) « Constitution sans Culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme. Poursuite d'un dialogue sur quinze années de transition en Afrique et en Europe », in *Mélanges en l'honneur de Slobodan MILACIC* sur le thème « Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation », *Bruylant*, 2008.
- DU BOIS DE GAUDUSSON (J.) « Le mimétisme postcolonial, et après ? », *Pouvoirs*, n°129, avril 2009, Editions du Seuil, p.45-55.
- DU BOIS DE GAUDUSSON (J.) « Point d'actualité sur les modalités de production du droit constitutionnel dans les Etats africains francophone », *Mélanges Patrick GELARD*, Paris, *Montchrestien*, 1998, p.346.

- DU BOIS de GAUDUSSON (J.), « Les élections entre démocratie et crises : l'enjeu stratégique des opérations électorales », in *Prévention des crises et promotion de la paix. Vol. II. Démocratie et élections dans l'espace francophone*, édité par J.-J. VETTOVAGLIA, J. du BOIS de GAUDUSSON, A. BOURGI, C. DESSOUCHES, J. MAILA, H. SADA et A. SALIFOU, Bruxelles, *Bruylant*, 2010, p. 189.
- DARBELLAY (J.), « L'initiative populaire et les limites de la révision constitutionnelle », in *Revue de droit public*, 1963, p. 738.
- DOBRY (M.) (dir.), « Les transitions démocratiques. Regards sur l'état de la transitologie », in *Revue Française de Science Politique*, Vol. 50, N°4-5, Paris, août-octobre 2000.
- DUHAMEL (O.), « De l'alternance à la cohabitation ou l'énigme résolue de la Constitution », *Revue Française de Science Politique*, 1984, pp.1102-1117
- EZA (M.), « Alternance ou cogestion : nouvelle équation politique en Afrique » in *Démocraties Africaines* (SN), n° Spécial, 1995, pp.33-36.
- EMERI (C.) et GAUTRON (J-C), « Chronique constitutionnelle et parlementaire », in *Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 87^{ème} année, n° 1, janvier-février 1971, pp 182-205.
- FALL (A.B.), « La démocratie sénégalaise à l'épreuve de l'alternance », *Afrilex n°5*, 2005, <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr>.
- FALL (A. B.), « Le juge constitutionnel, artisan de la démocratie en Afrique? », *The African Union after Decade : Putting African Unity First Means Putting Humanity First*, Colloque international, Pretoria (Afrique du Sud), les 13 et 17 mai 2012.
- FALL (I.M.), « La révision de la Constitution au Sénégal », disponible sur www.afrilex.u-bordeaux4fr, mai 2013. p.34.
- FALL (I.M.), « Quelques réserves sur l'élection du président de la République au suffrage universel. Les tabous de la désignation démocratique des gouvernants », *Afrique contemporaine* 2/2012 (n° 242), p. 99-113, disponible sur www.cairn.info/revue-afrique-contemporaine-20/2-2-page-99.htm.
- FALL (I.M.) (sous dir.), « Les décisions et avis du Conseil constitutionnel du Sénégal », Dakar, *CREDILA*, 2008.
- FAURE (Y.-A.), « Les constitutions et l'exercice du pouvoir en Afrique noire : pour une lecture différente des textes », in *Politique africaine*, 1, Janvier 1981, p.35.
- FAU-NOUGARET (M.), « Manipulations constitutionnelles et coups d'Etat constitutionnels », in *Revue afrilex.u-bordeaux.fr*.
- FAVOREU (L.), « Le principe de constitutionnalité. Essai de définition d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel », in *Mélanges Charles EISENMANN*, Paris, *Cujas*, 1975, pp. 33-48.
- FAVOREU (L.), « l'apport du Conseil constitutionnel au droit public », in *Pouvoirs* n°13, 1980.
- FERRETI (R.), « La révision de la constitution », in <http://www.rajfor.org>.

- FOUCHER (V.), « Difficiles successions en Afrique subsaharienne : Persistance et reconstruction du pouvoir personnel », *Pouvoirs*, n°129, 2009, p. 127-137.
- FROMONT (M.), « La justice constitutionnelle en France ou l'exception française » in « Le nouveau constitutionnalisme », *Mélanges en l'honneur de Gérard CONAC*, 2001.
- GALLETTI (F.), « La portée du droit constitutionnel. Chronique d'une évolution doctrinale en Afrique de l'Ouest », *Politéia*, vol. 1/n°1 2001, p. 135;
- GARANE (H.), « L'acte II du processus démocratique au Burkina Faso : portée juridique et politique de la loi du 14 février 1997 portant révision de la Constitution », in *Revue Burkinabè de Droit*, N°33, 1998.
- GARANE (H.), « Les grandes tendances du constitutionnalisme burkinabè : enjeux et attentes » in « *Le Burkina Faso contemporain : Racines du présent et enjeux nouveaux* », 2013.
- GENEVOIS (B.), « Les limites d'ordre juridique à l'intervention du pouvoir constituant », in *Revue Française de Droit Administratif*, 1998, pp.909 et s.
- GHEVONTIAN (R.), CARPENTIER (E.), DOMINGO (L.), « Le contentieux de l'élection présidentielle des 21 avril et 5 mai 2002 », *Revue Française de Droit Constitutionnel*, n°51, juillet-septembre 2002, p.615-635.
- GICQUEL (J.), « Le présidentielisme négro-africain », in *Mélanges Georges BURDEAU, Paris, LGDJ, 1977, p. 701.*
- GUEYE (B.), « Les coups d'Etat en Afrique : entre légalité et légitimité », *Revue de Droit sénégalais*, n°9, 2010, pp.259-278.
- GUÈYE (B.), « La démocratie en Afrique : succès et résistances », in *Pouvoirs* 2009/2, N° 129, p. 5-26.
- HOLO (Th.), « La présidence impériale : du Potomac au Sahel », *Revue béninoise de sciences juridiques et administratives*, n°9-décembre 1987, p. 5.
- HOLO (Th.), « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée? Les constitutions du renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone africain : régimes juridiques et systèmes politiques », *Revue béninoise de sciences juridiques et administratives*, n°16, p.21.
- HOURQUEBIE (F.), « Quel statut constitutionnel pour le président de la République en Afrique francophone ? », *Afrique contemporaine*, n°3, 2012, pp. 73-85.
- HOURQUEBIE (F.), « Les Cours constitutionnelles et suprêmes étrangères et les élections présidentielles » (avec W. Mastor), *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n°34, 2012, pp. 143-162. 26).
- HOURQUEBIE (F.), « Régimes d'exception et contre-pouvoirs », in P. MABAKA (dir.), *Constitution et risques, L'Harmattan*, 2010, pp. 89-104.
- HOURQUEBIE (F.), « De la séparation des pouvoirs aux contre-pouvoirs : l'esprit de la théorie de Montesquieu », in G. VRABIE (dir.), *L'évolution des concepts de la doctrine classique du droit constitutionnel, Institut european*, 2008, Iasi, Roumanie, pp. 50-67.

- HOURQUEBIE (F.), « Le contre-pouvoir, enfin connu. Pour une analyse de la démocratie constitutionnelle en terme de contre-pouvoirs », in *Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation, Mélanges offerts à Slobodan Milacic, Bruylant, 2007*, pp. 99-115.
- HOURQUEBIE (F.), « Les nominations au Conseil constitutionnel », LPA, n° 108, 2001, pp. 9-16 ; www.conseil-constitutionnel.fr/divers/nominations.htm.
- HOURQUEBIE (F.), « La théorie des contre-pouvoirs et la constitution du Bénin », Anniversaire de la constitution béninoise. Hommage au professeur GLELE, *Colloque de l'Association béninoise de droit constitutionnel*, Cotonou, août 2012.
- HOURQUEBIE (F.), « Pouvoir constituant et contre-pouvoir », Le pouvoir constituant aujourd'hui, *Cinquièmes journées tuniso-françaises de droit constitutionnel*, Faculté des Sciences juridiques de Tunis, novembre 2007.
- HOURQUEBIE (F.), « Pouvoir constituant dérivé et contrôle du respect des limites », Les limites au pouvoir de révision des constitutions, *VIIème Congrès international de droit constitutionnel, Athènes, 11-15 juin 2007*.
- HUNTINGTON (S.P.), "The third wave : democratization in the late twentieth century", *University of Oklahoma press*, 1991

- ISIDORO (C.), « Le pouvoir constituant peut-il tout faire ? », in *L'esprit des Institutions et l'équilibre des pouvoirs, Mélanges Pierre PACTET*, Paris, Dalloz, 2005, p. 252.
- International IDEA, *Rapport sur les partis politiques en Afrique de l'Ouest*, Stockholm, 2007 ;
- International IDEA, *La réforme du système électoral au Burkina Faso*, Stockholm, 1999.
- International IDEA, *La démocratie au Burkina Faso*, Stockholm, Suède, capacity building Série 3, 1998.
- JACOB (J.P.), « Un unanimité politique presque parfait. Les élections municipales du 23 avril 2006 dans trois communes de la province des Balé (Centre Ouest, Burkina Faso), Ouagadougou, *Etude Recit*, n° 14, septembre, 2006.
- KAMBOU (B.), « Le contrôle juridictionnel des lois de révision constitutionnelle au Burkina Faso : à propos de la décision inédite 2012-008 du Conseil constitutionnel du 26 avril 2012 », *Revue Burkinabè de Droit*, n°50, 2ème semestre 2015
- KAMELDY (N.), « Le putsch militaire en Mauritanie et ses retombées sur la gouvernance démocratique : une analyse », *Africa Governance Monitoring and Advocacy Project, octobre 2008, 6p.* , disponible sur <http://www.afrimap.org>.
- KENFACK (S.B.D.), « La charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance à l'épreuve des révolutions arabes : L'Union africaine face au dilemme de la démocratie et du constitutionnalisme », *Africa Governance Monitoring and Advocacy Project*, 2011, 6p., disponible sur : <http://www.afrimap.org>.
- KOKOROKO (D.), « Les élections disputées: réussites et échecs », *Pouvoirs*, 2009/2, n° 129, p.115-125.

- KOKOROKO (D.), « L'idée de Constitution en Afrique », *Afrique contemporaine*, 2012/2, n° 242, p.117-117.
- KPODAR (A.), « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », *Revue électronique Afrilex*, janvier 2013, 33p.
- KPODAR (A.), « Commentaire des grands avis et décisions de la Cour constitutionnelle togolaise », *édition Presses de L'UL Lomé*, 2007.
- KHOUMA (O.), « la sincérité du scrutin présidentiel devant les juridictions constitutionnelles africaines : Les exemples du Bénin, de la Côte d'Ivoire, du Mali et du Sénégal » disponible sur www.afrilex.u-bordeaux4.fr, mai 2013.
- KHOUMA (O.), « L'enjeu de l'élection présidentielle en Afrique », in *Revue de droit sénégalais*, W10, 2012, pp.251-264.
- KPEDU (Y.A.), « La problématique de l'alternance au pouvoir dans le débat constitutionnel africain », *RTSJ*, n° 0000, janvier/juin 2011, pp. 66-81.
- LAGHMANI (S.), « Constitution et Démocratie », in « L'Architecture du Droit », Mélanges TROPER, Paris, *Economica*, 2006, p.593 et s.
- LARCHE (J.J.), « Le président de la République est tenu de signer les ordonnances », in *Le Monde*, 29 mars 1986.
- LAVROFF (D. G.), « La constitution et le temps », *Mélanges Philippe ARDANT, Droit et Politique à la croisée des cultures, LGDJ*, 1999.
- LOADA (A.), « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Afrilex*, n°03/2003, pp. 139-174.
- LOADA (A.), « Réflexions sur la société civile en Afrique : le Burkina de l'après ZONGO », *Politique africaine*, n°76, décembre 1999, pp. 136-152.
- LOADA (A.), « Blaise COMPAORE ou l'architecte d'un nouvel ordre politique », in René OTAYEK, Filiga Michel SAWADOGO et Jean-Pierre GUINGANE (dir.), « Le Burkina entre révolution et démocratie : 1983-1993 », Paris, *Karthala*, 1996, p. 277-297.
- LOADA (A.), « Contrôler l'opposition dans un régime semi autoritaire : le cas du Burkina Faso de Blaise COMPAORE », in Mathieu HILGERS et Jacinthe MAZZOCCHETTI (dir.), « Révoltes et oppositions dans un régime semi-autoritaire: Le cas du Burkina Faso », Paris, *Karthala*, 2010, pp. 269-294;
- LOADA (A.), « L'élection présidentielle du 13 novembre 2005 : un plébiscite par défaut », in *Politique Africaine*, n°101, pp 19-41.
- LY (A.T.), « Les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique », in *Revue de Droit sénégalais*, n° 11, 2010, pp. 293-340.

- MANANGOU (V.R.), « Contre-pouvoirs, tiers pouvoirs et démocratie en Afrique », *Revue française de droit constitutionnel*, Congrès de Lyon, 26,27 et 28 juin 2014.

- MANGA (Ph.), « Réflexions sur la dynamique constitutionnelle en Afrique », in *RJPIC*, n° 1, janvier-avril, 1994, p. 66.

- MARTIN (M.L.), « Constitutionnalisme et régimes militaires en Afrique », in *Revue de Droit sénégalais*, n°11, 2010, pp. 340-364.
- MASSOT (J.), « Alternance et cohabitation sous la Ve République », Collection *Les études de la Documentation française*, 1997, 156 p.

- MAUSS (D.), « Élections et constitutionnalisme : vers un droit international des élections », in VETTOVAGLIA J-P. et al. (sous la direction), Prévention des crises et promotion de la paix : Démocratie et élections dans l'espace francophone, *Bruylant*, Bruxelles, 2010, pp. 51-58.
- MAUSS (D.), « Les grands textes de la pratique constitutionnelle de la Ve République », *La documentation française*, 2e éd., 1998.
- MBODJ (E.H.), « De la recevabilité de la candidature de Me WADE pour un troisième mandat : faux débat politique ou vrai casse-tête constitutionnel ? », disponible sur : <http://www.elhadjmbodj.org>.
- MBODJ (E.H.), « Le juge : un déterminant du processus électoral en Afrique? », in Espace du service public, Mélanges Jean du Bois de GA UDUSSON, Bordeaux, *éditons Presses Universitaires de Bordeaux*, 2013, p. 421 et s.
- MEDE (N.), « Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin », Paris, *éd. universitaires européennes*, 2012.
- MELEDJE (D. F.), « Fraudes électorales et constitutionnalisme en Afrique » in VETTOVAGLIA J-P. et al. (sous dir.), Prévention des crises et promotion de la paix : Démocratie et élections dans l'espace francophone, *Bruylant*, Bruxelles, 2010, pp. 785-815.
- MELEDJE (D. F.) « Le contentieux électoral en Afrique », *Pouvoirs* 2009/2, N°129, p. 139-155.
- MÉLIN-SOUCRAMANIEN (F.), « Le Conseil constitutionnel, juge électoral », *Pouvoirs* 2003/2, n°105, pp., 117-131.
- MÉLIN-SOUCRAMANIEN (F.), « La constitution, le juge et le droit venu d'ailleurs », in Démocratie et liberté: tension, dialogue, confrontation, Mélanges en l'honneur de Slobodan MILACIC, Bruxelles, *Bruylant*, 2008, p. 177 et s.
- MILHAT (C.) « Le constitutionnalisme en Afrique : variations hétérodoxes sur un requiem », <http://www.revue-politeia.com>.
- MOMO (C.), « L'Alternance au pouvoir en Afrique sub-saharienne francophone », *Politeia*, revue semestrielle de droit constitutionnel comparé, n°18, Automne 2010.
- MOUZET (P.), « Les manifestations contentieuses de l'esprit de la constitution de 1958 », in *RDP* n°5- 2004.
- MPIANA (J.K.), « L'Union africaine face à la gestion des changements anticonstitutionnels de gouvernement », *Revue québécoise de droit international*, 2012, pp.101-141.
- NGARHODJIM (N.), Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance : une analyse critique », Africa Governance Monitoring and Advocacy Project, Mai 2007, 7p., disponible sur : <http://www.afrimap.org/papers.php>.
- NDRE (P.-Y.), « Les États africains et le processus de démocratisation » in *Juridis Périodique* n°41, Janvier- Février-Mars 2000.
- NZOUANKEU (M.), « L'Afrique devant l'idée de démocratie », in *Revue Alternative Démocratique*, n°2, 1990, pp. 31-46. ;
- OUEDRAOGO (S.M.) et OUEDRAOGO (DJ.), « Libres propos sur la transition politique au Burkina Faso : du contexte au texte de la Charte de la transition », *Revue électronique Afrilex*, 2015.
- ONDO (Th.), « Réflexion sur la légitimité des constitutions en Afrique », in *Palabres actuelles* n°6, Novembre, 2013, pp.97-128.

- OULD BOULBOUTT (A.-S.), « Les juridictions constitutionnelles en Afrique : évolutions et enjeux », in *Annuaire international de justice constitutionnelle*, XIII-1997, pp.32 et Ss.
- PHILIPPE (C.), « Le contentieux de l'élection présidentielle : aspects choisis », *Pouvoirs*, 2009/2, n° 129, p.151-194.
- PIERRE (C.-S.), « Les révisions de la Constitution de la cinquième république : temps, conflits et stratégies », in *Revue du Droit public et de science politique en France et à l'Etranger*, n°2-1998, pp. 409-431.
- PLATON (S.), « Vider l'article 16 de son venin: les pleins pouvoirs sont-ils solubles dans l'état de droit contemporain? », *RFDC*, 5/2008 (H.S n°2), p. 97-116.
- PLATON (S.), « Les interférences entre l'office du juge ordinaire et celui du juge constitutionnel : malaise dans le contentieux constitutionnel? », *Revue Française de Droit Administratif*, 2012, p.639.
- SAIDOU (A.K), « Modes d'alternance et consolidation démocratique en Afrique », Février 2017, disponible sur www.afrilex.u-bordeaux4.fr.
- SALL (B.), « Le système hégémonique en crise ou la démocratie sénégalaise à l'épreuve? » in *Afrilex, Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique*, disponible sur : <http://afrilex.ubordeaux4.fr>, publié en janvier 2013.
- SALEM (Z.O.A), « Gouverner les élections: l'observatoire national des élections au Sénégal », in « Voter en Afrique : comparaisons et différenciation », (ss dir) Patrick QUANTIN, Paris, *L'Harmattan*, coll. Logiques politiques, pp.149-184.
- SAMPANA (L.), « Démocratie, bonne gouvernance et politiques publiques », in *LOADA(A.) et WEATHLY (J.), Transitions démocratiques en Afrique de l'ouest : processus constitutionnels, société civile, institutions démocratiques*, Paris, *L'Harmattan*, 2014, pp. 181-207
- SANDAOGO (M.) « Constitution et reconstruction d'un Etat de droit au Burkina Faso : des espoirs déçus au nouveau pari », in *ROUSSILLON (H), (Sous dir.), Les nouvelles constitutions africaines : la transition démocratique*, Presses de l'Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, 1993, 63-76.
- SY (S.-M.), « L'alternance politique au Sénégal en mars 2000 et la Constitution du 22 janvier 2001 », in *La Constitution et les valeurs, Mélanges en l'honneur de Dmitri Georges LAVROFF*, Paris, *Dalloz*, 2005, p. 593 et s.
- STECKEL (M.C.), « Controverse constitutionnelle », in *RDP* n°2- 2004.
- SOMALI (K.), « Les élections présidentielles devant le juge constitutionnel. Etude de cas des Etats d'Afrique noire francophone », *RDP*, n°5, 2013, p. 1291.
- SAKHO (P.O.), « Quelle justice pour la démocratie en Afrique? », *Pouvoirs* 2009/2, n°129, p. 57-64.
- SANDJE (N.R.), « Le renouveau du droit constitutionnel et la question des classifications en Afrique : quel sort pour le régime présidentiel ? », *Revue française de droit constitutionnel*, 2013/1, n° 93, p.1-26.
- SAUNGWEME (S.), « Un regard critique sur la charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance », *Africa Governance Monitoring and Advocacy Project*, mai 2007, 8p. <http://www.afrimap.org/papers.php>.
- SOMA (A.), « Le jeu des protocoles dans le processus juridique de construction d'une cour africaine de protection des droits de l'homme », *Revue CAMES/SJP*, n°002/2015, p.1-18.

- THIERRY (H.), « Les conditions de l'alternance et le gaullisme », *Après-demain*, n°151, Paris, 1973
- VONSNY (M.), « Le parlement constituant n'est pas souverain », in *Revue de Droit Public et de science politique en France et à l'étranger*, 2007-3, p.793.
- WANDJI (J.F.K.), « Les zones d'ombre du constitutionnalisme en Afrique », in *Politéia*, n°12, 2007, pp.435-474.
- WODIE (F.), « Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire », in *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, 2013/3, n°40, pp. 137-153.
- ZAKANE (V.), « La communautarisation du droit constitutionnel en Afrique : l'exemple de la CEDEAO », in *Revue Burkinabè de Droit*, N°54, 1er semestre 2018.
- ZOLLER (E.), « Les alternances et les cohabitations dans la constitution de 1958 », in « *La constitution de 1958 en 20 questions* », à l'occasion du quarantième anniversaire de la constitution de 1958, in www.conseil-constitutionnel.fr/dossiers/quarante/q10.htm.

III.2. COMMUNICATIONS

- BOLLE (S.), « obligations constitutionnelles et légales des gouvernants et autres responsables politiques nationaux : gouvernement, assemblée nationale et institutions de l'Etat », communication lors de la conférence internationale sur « *les défis de l'alternance démocratique* », Cotonou, 23 au 25 février 2009.
- TINE (A.), « Société civile et alternance démocratique en Afrique », communication lors de la Conférence internationale sur Les défis de l'alternance démocratique en Afrique », Cotonou (Benin), 23 au 25 février 2009

III.3. RAPPORTS

- AFRIMAP et OSIWA, « Organes de gestion des élections en Afrique de l'ouest: le cas du Bénin, une étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement de la démocratie », Johannesburg, South Africa, in www.afrimap.org.
- LOADA (A.), SOMA (A.) et als, *Avis et décisions commentés de la justice constitutionnelle burkinabè de 1960 à 2007*, Ouagadougou, CGD, 2009,

IV-REVUES

- Revue Pouvoirs, « L'alternance », in <http://www.revue-pouvoirs.fr>, Avril 1977 / 3^{ème} édition, juin 1984, 216 p.
- Politique Africaine N°96, «Sénégal 2000-2004 : l'alternance et ses contradictions », décembre 2004, p.1.

V- DICTIONNAIRES ET DOCUMENTS DE METHODOLOGIE

V.1. DICTIONNAIRES

- DE VILLIERS (M.) et LE DEVILLEC (A.), Dictionnaire du droit constitutionnel, 8e éd., Paris, Sirey, 2011.

- - DUHAMEL (O.) et MENY (Y.), Dictionnaire constitutionnel, Paris, PUF, 1992, p.25.
- BADIE (B.), BIRNBAUM (P.), BRAUD (PH.), HERMET (G.), Dictionnaire de science politique et institutions politiques, 7ème édition, revue et augmentée parue aux éditions Armand Colin, 2010.
- CORNU (G.), Vocabulaire juridique, Association Henri CAPITANT, PUF, 1994
- DEBBASCH (C.), BOURDON (J.), PONTIER (J-M) et RICCI (J-C), Lexique de politique, Paris, Dalloz, 7è édition, 2001.

V-2. DOCUMENTS DE METHODOLOGIE

- ALBARELLO (L.), *Apprendre à chercher: l'acteur social et la recherche scientifique*, Bruxelles, 1999, De Boeck Université, 193 p.
- BERGEL (J.-L.), *Méthodologie juridique*, Paris, PUF, 2001.
- GRAWITZ (M.), *Méthodes des sciences sociales*, Paris, Dalloz, 8ème éd., 1140 p. 1999.
- BEAUD (M.), *L'art de la Thèse*, Paris, La découverte, 2003, 169p.

VI- TEXTES CONSTITUTIONNELS ET LEGISLATIFS

- Constitution du Burkina Faso du 11 juin 1991, ensemble ses modificatifs.
- Constitution béninoise du 11 décembre 1990.
- Constitution de la République de Côte d'Ivoire du 1er août 2000, ensemble ses modificatifs..
- Constitution de la République du Sénégal du 7 janvier 2001, ensemble ses modificatifs.
- Constitution française de 1958, ensemble ses modificatifs.
- Etats-Unis d'Amérique : Constitution de 1787, ensemble ses amendements..
- Constitution du Cap-Vert 1992.
- Constitution du Ghana 1992.
- Constitution de la Guinée du 23 Décembre 1990.
- Constitution Nigeria 1999.
- Constitution du Mali du 25 Février 1992.
- Constitution du Togo du 14 octobre 1992.
- Loi organique n°03-2000/AN du 11 avril 2000 portant composition, organisation attribution et fonctionnement du conseil constitutionnel burkinabè et procédure applicable devant lui.
- Loi organique n°018-2013/AN du 21 mai 2013 portant organisation et fonctionnement du parlement au Burkina Faso
- Code électoral et textes d'application, Mai 2015.
- Loi n°001/97/ADP du 23 janvier 1997 fixant les conditions de mise en œuvre de la procédure de révision de la constitution.
- Résolution n°001-2016/AN du 23 janvier 2016 portant règlement intérieur de l'Assemblée nationale du Burkina Faso.

VII- DECISIONS DE JURISPRUDENCE

- Décision du conseil constitutionnel sénégalais du 18 janvier 2006 enregistrée sous le numéro 3/c/2005 sur une loi de révision de la constitution.
- Décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006 de la cour constitutionnelle relative au contrôle de constitutionnalité d'une loi constitutionnelle.
- Décision n° 2005-007/CC/EPF du 14 octobre 2005 sur des recours introduits et relatifs à la demande d'annulation de la candidature de monsieur Blaise COMPAORE.
- Décision n°2014-001/CC/Transition du 16 novembre 2014 portant constatation de la vacance officielle de la présidence du Faso.
- Décision n°2014-003/CC/Transition du 17 novembre 2014 portant validation de la désignation du président de la transition.

VIII - INSTRUMENTS INTERNATIONAUX ET REGIONAUX

- Acte constitutif de l'Union Africaine adopté le 11 juillet 2000 à Lomé (Togo), disponible sur : <http://www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/idep/unpan003043.pdf>.
- Protocole A/SP1/12/01 du 21 décembre 2001 de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance disponible à l'adresse suivante : http://www.dcaf.ch/content/download/252623/3969130/version/1/file/CEDEAO_2001_Protocole-sur-la-democratie-et-la-bonne-gouvernance.pdf.
- La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, in https://www.un.org/.../african_charter_democracy_elections_governance_2007f.pdf.

IX- SITES INTERNET

- ✓ <http://www.revue-politeia.com>
- ✓ www.alwihdainfo.com
- ✓ www.conseil-constitutionnel.fr
- ✓ www.democratie.francophonie.org
- ✓ www.droitconstitutionnel.org
- ✓ www.fr.allafrica.com
- ✓ www.fr.wikipedia.org
- ✓ www.lequotidien.sn
- ✓ www.monde-diplomatique.fr

- ✓ www.partisocialiste.sn
- ✓ www.rsf.org
- ✓ <http://www.laconstitution-en-afrique.org>
- ✓ <http://www.sudonline.sn/spip.php>
- ✓ <http://www.rajf.org>
- ✓ <http://www.democratie.francophonie.org>
- ✓ <http://www.africa-union.org>
- ✓ <http://www.afrilex.fr>
- ✓ <http://www.archives-ouvertes.fr>
- ✓ <http://www.cairn.info>
- ✓ <http://www.issafrika.org>
- ✓ <http://www.rfi.org>

TABLE DES MATIERES

AVERTISSEMENT	3
DEDICACE	5
REMERCIEMENTS	7
EPIGRAPHE	9
LISTE DES ABREVIATIONS, ACRONYMES ET SIGLES	11
RESUME	15
SUMMARY	16
SOMMAIRE	18
<u>INTRODUCTION GENERALE</u>	21
<u>Section I</u> - Contexte et justification de l'étude	21
<u>Paragraphe I</u> : Contexte de l'étude	21
A-Notion d'alternance au pouvoir	21
B- Alternance et notions voisines	29
C- Formes et modalités de l'alternance	31
D- Les interactions entre alternance et constitution	35
<u>Paragraphe II</u> - Justification de l'étude	37
<u>Section II</u> - Intérêt de l'étude	39
<u>Section III</u> - Problématique de l'étude	41
<u>Section IV</u> - Objectifs de l'étude.	45
<u>Section V</u> - Considérations méthodologiques	45
<u>Paragraphe I</u> - Champ de l'étude.	45
<u>Paragraphe II</u> - Démarche	48
<u>PREMIERE PARTIE : L'ALTERNANCE DEMOCRATIQUE : UNE QUETE POUR LA CONSOLIDATION DEMOCRATIQUE EN AFRIQUE</u>	52

TITRE I : L'EXISTENCE D'UN CONTEXTE POLITICO-INSTITUTIONNEL FAVORABLE A L'AVENEMENT DE L'ALTERNANCE DEMOCRATIQUE.....	54
CHAPITRE I : L'EXISTENCE D'UN CONTEXTE SOCIO-POLITIQUE FAVORABLE A L'ALTERNANCE	56
Section I : L'appropriation des principes démocratiques par les acteurs politiques.....	56
Paragraphe I : L'existence d'un consensus minimal sur les règles du jeu politique.....	57
A- La recherche d'un consensus sur les valeurs de référence.....	57
B- Un consensus sur les règles du jeu électoral	61
Paragraphe II : L'existence d'un projet de société alternatif.....	65
A- Une opposition de plus en plus présente aux élections.....	65
B- L'existence de dispositifs juridiques et institutionnels post présidentiels	69
Section II : L'implication de la société civile dans la mise en œuvre de l'alternance démocratique	72
Paragraphe I : L'existence d'une société civile dynamique	72
A-La participation électorale du citoyen.....	72
B- L'existence d'un civisme politique	74
Paragraphe II : L'existence d'une presse libre et indépendante.....	77
A-Une opinion publique avertie.....	77
B- Une presse active et citoyenne	83
CHAPITRE II : L'EXISTENCE DE MECANISMES JURIDIQUES ET INSTITUTIONNELS DE PROMOTION DE L'ALTERNANCE	86
Section I : Les dispositifs normatifs favorables à l'alternance démocratique	86
Paragraphe I : Les mécanismes juridiques nationaux de promotion de l'alternance	86
A- Les dispositions tenant à la limitation de la durée et du nombre de mandats présidentiels	87
I- La limitation constitutionnelle des mandats présidentiels en Afrique, une garantie de l'alternance démocratique au pouvoir.....	88
II- La consécration constitutionnelle du principe de la séparation des pouvoirs	94
B- La reconnaissance et le respect des règles du pluralisme politique	96
I- La consécration juridique du rôle des partis	97
II- La reconnaissance juridique de l'opposition politique	103
Paragraphe II : Les instruments internationaux et régionaux de promotion de la démocratie.....	111
A- L'assistance internationale aux Etats dans les processus électoraux	112

B - Les dispositifs normatifs internationaux contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement	118
I- Les instruments de l'Union africaine en faveur de l'alternance démocratique.	119
II- Les dispositifs de la CEDEAO en matière de promotion de l'alternance démocratique.....	122
<u>Section II</u> : Les mécanismes institutionnels de promotion de l'alternance.....	125
<u>Paragraphe I</u> : Les autorités administratives indépendantes chargées de la gestion électorale.....	125
A- Les organes de gestion des élections, gages de transparence et d'impartialité.....	126
B- Les organes de gestion des élections, instruments de renforcement de la neutralité et de la pacification des compétitions électorales	128
<u>Paragraphe II</u> - Les institutions de régulation médiatique	134
A- Les organismes de régulation des médias et de protection de la liberté de la presse.....	135
B- Les organismes de régulation des médias, une garantie de l'équilibre et du pluralisme médiatique.....	138
CONCLUSION DU TITRE I DE LA PREMIERE PARTIE	143
<u>TITRE II</u> : L'EXISTENCE DE GARANTIES JURIDICTIONNELLES POUR L'AVENEMENT DE L'ALTERNANCE DEMOCRATIQUE EN AFRIQUE.....	145
<u>CHAPITRE I</u> : LES MECANISMES JURIDICTIONNELS DE PROTECTION DES REGLES DE L'ALTERNANCE DEMOCRATIQUE	147
<u>Section I</u> : La justice constitutionnelle, un instrument de la réalisation de l'alternance.....	147
<u>Paragraphe I</u> : Le juge constitutionnel, un arbitre régulateur du jeu politique et des principes constitutionnels	148
<u>Paragraphe II</u> - Le juge constitutionnel, un garant de l'alternance démocratique.....	155
<u>Section II</u> : Le contrôle juridictionnel des lois constitutionnelles : un mécanisme de protection des règles de l'alternance démocratique.....	160
<u>Paragraphe I</u> : Le principe de contrôle juridictionnel des lois constitutionnelles.....	161
<u>Paragraphe II</u> : Le contrôle des lois de révision constitutionnelles : une exigence du constitutionnalisme.....	167
<u>CHAPITRE II</u> : LE CONTROLE JURIDICTIONNEL DES ELECTIONS NATIONALES	179
<u>Section I</u> : Le contrôle juridictionnel, une garantie de régularité et de sincérité dans la gestion des élections	179
<u>Paragraphe I</u> : Le contrôle de la régularité des élections	180

A-Le contentieux de l'éligibilité des candidatures	180
B- Le contrôle de l'application de la clause limitative des mandats présidentiels	189
<u>Paragraphe II</u> : Le contrôle de la sincérité des résultats des élections.....	198
A – Le principe de l'influence déterminante	199
B- La protection contre les fraudes électorales	206
I- Les raisons de la persistance des fraudes électorales	207
II-L' absence de sanction de la fraude électorale.....	211
<u>Section II</u> : Le contrôle juridictionnel, un mécanisme de traitement des crises électorales.....	215
.....	215
<u>Paragraphe I</u> : L'office du juge à l'épreuve des crises électorales	216
A-La prévention des crises électorales.....	216
B-Le juge électoral et l'influence des partis politiques.....	218
<u>Paragraphe II</u> : L'office du juge communautaire dans le contentieux électoral en Afrique.....	221
CONCLUSION DU TITRE II DE LA PREMIERE PARTIE	230
<u>DEUXIEME PARTIE</u> : L'ALTERNANCE DEMOCRATIQUE : UNE	
MATERIALISATION VARIABLE EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE.....	236
<u>TITRE I</u> : L'INFLUENCE DES TRAJECTOIRES NATIONALES DANS LA	
REALISATION DE L'ALTERNANCE DEMOCRATIQUE.....	238
<u>CHAPITRE I</u> : LES ALTERNANCES AUTHENTIQUES : CAS DU BENIN ET DU	
SENEGAL.....	241
<u>Section I</u> : L'héritage colonial et post colonial de la démocratie au Bénin et au Sénégal... ..	241
<u>Paragraphe I</u> : Les origines coloniales du pluralisme politique au Bénin et au Sénégal	241
<u>Paragraphe II</u> : Les régimes politiques béninois et sénégalais antérieurs à l'alternance	245
A- Les régimes politiques sénégalais	246
B- Les régimes politiques béninois : la prégnance des coups d'Etat militaires	251
<u>Section II</u> : Les expériences d'alternance authentique au Bénin et au Sénégal.....	255
<u>Paragraphe I</u> : Les principaux facteurs de l'alternance authentique.....	256
A- Une combinaison de causes lointaines et immédiates	256
B- La culture constitutionnelle, une condition de réalisation de l'alternance authentique.....	261
<u>Paragraphe II</u> : Les défis et enjeux actuels de l'alternance au Bénin et au Sénégal.....	262
I- La valse des institutions politiques au Sénégal.....	262
II- Les défis liés aux risques de dérives autoritaires au Bénin.....	266

CHAPITRE II : LES ALTERNANCES TRONQUEES : LE CAS DU BURKINA FASO	274
<u>Section I</u> : La difficile mutation des régimes autoritaires	274
<u>Paragraphe I</u> : L'influence du modèle constitutionnaliste colonial	274
A-Le Burkina Faso dans la période coloniale.....	275
B-Le constitutionnalisme de transition de 1959.....	279
<u>Paragraphe II</u> : Les régimes constitutionnels antérieurs à la transition démocratique	281
A-Le présidentielisme de la première République.....;	282
B-Le parlementarisme des deuxième et troisième République.....	286
<u>Section II</u> : Le régime constitutionnel de la IV ^e République ou l'avènement du régime sémi-autoritaire	290
<u>Paragraphe I</u> : Les déficiences du constitutionnalisme sous la quatrième République	290
<u>Paragraphe II</u> : Le régime et les institutions de la transition politique post insurrection.....	297
A- Les fondements politico-juridiques du mouvement insurrectionnel	297
I - Le rejet du projet de changement anticonstitutionnel de gouvernement	297
II - La Transition politique post insurrectionnelle : une dynamique impulsée par le bas. .	304
B- La survie de la Constitution autoritaire ou la chronique d'une transition inachevée	307
CONCLUSION DU TITRE I DE LA DEUXIEME PARTIE	313
TITRE II : LES SURVIVANCES DU PRESIDENTIALISME : DES FREINS A L'ALTERNANCE DEMOCRATIQUE	317
CHAPITRE I : LA MANIPULATION DES REGLES CONSTITUTIONNELLES ET ELECTORALES	319
<u>Section I</u> : Les défaillances du dispositif juridique et institutionnel en matière d'alternance	319
<u>Paragraphe I</u> : Des insuffisances liées à l'élaboration de la norme constitutionnelle.....	319
A- L'imprécision des énoncés constitutionnels.....	320
B- L'absence de consensus dans l'établissement des règles du jeu politique	328
<u>Paragraphe II</u> : Les difficultés d'application de la norme constitutionnelle.....	332
A- La lettre de la Constitution contre l'esprit de la Constitution.....	332
B- Vers l'établissement de mécanismes garantissant le respect de l'esprit des dispositions constitutionnelles	336
<u>Section II</u> : L'instrumentalisation politique des normes onstitutionnelles	338
<u>Paragraphe I</u> : L'instrumentalisation, un moyen de renforcement du pouvoir présidentiel.....	338
<u>Paragraphe II</u> : L'instrumentalisation, une déficience du constitutionnalisme.....	345

CHAPITRE II : LA FAIBLESSE PERSISTANTE DES CONTRE-POUVOIRS	352
<u>Section I</u> : Les contre-pouvoirs politiques et sociaux neutralisés.....	352
<u>Paragraphe I</u> : La faiblesse des contre-pouvoirs politiques	353
A- L'inconsistance de l'opposition politique extraparlamentaire	354
B- La marginalisation de l'opposition parlementaire	362
<u>Paragraphe II</u> : Le réveil timide des contre-pouvoirs sociaux	365
A - L'émergence des contre-pouvoirs sociaux.....	366
B – Le droit à la désobéissance civile.....	369
<u>Section II</u> : Des contre-pouvoirs juridictionnels timorés.....	373
<u>Paragraphe I</u> : Les limites de l'indépendance du juge constitutionnel	374
<u>Paragraphe II</u> : Les limites liées à l'exercice de l'office du juge électoral.....	379
CONCLUSION DU TITRE II DE LA DEUXIEME PARTIE.....	384
CONCLUSION GENERALE	387
BIBLIOGRAPHIE	394
TABLE DES MATIERES.....	415