## PROMOTION DU CONSTITUTIONNALISME PAR LA LIMITATION DES MANDATS EN AFRIQUE

### L'ANTHOLOGIE



## PROMOTION DU CONSTITUTIONNALISME PAR LA LIMITATION DU NOMBRE DE MANDATS EN AFRIQUE

#### RÉSUMÉ DE L'ANTHOLOGIE

Le Réseau africain des juristes constitutionnels (ANCL), avec le soutien et les conseils du National Democratic Institute (NDI), a compilé cette anthologie dans le but de développer une étude solide sur la limitation des mandats constitutionnels en Afrique et une série de sept documents de politique dans l'objectif plus large de contribuer à la promotion et à la protection de la démocratie constitutionnelle en Afrique à travers la limitation des mandats présidentiels. Ce projet vise à développer des idées et des propositions de réformes pour la promotion et la protection de la limitation des mandats en Afrique.

Cette anthologie commence par un examen approfondi qui synthétise les principales conclusions et idées de l'ensemble de la littérature et des politiques nationales et régionales sur la limitation des mandats en Afrique. L'état de la Limitation des Mandats Présidentiels en Afrique (1990-2022) comprend également un tableau détaillé de l'état de la limitation des mandats en Afrique, des diverses dispositions en vigueur sur le continent et de la mesure dans laquelle les différents dirigeants ont respecté ces limites. Il s'agit d'un document innovant, utile et informatif, car il fournit un aperçu détaillé du statut des limites constitutionnelles des mandats sur le continent pour en faciliter la consultation, ainsi qu'une indication de certains des fondements théoriques de l'existence des limites des mandats et de l'importance de leur respect dans un contexte démocratique. Elle jette également les bases des divers documents d'orientation qui suivent et qui abordent des thèmes d'actualité sur la promotion et la protection de la limitation des mandats en Afrique. L'étude souligne les preuves incontestables et accablantes - provenant à la fois de la littérature et des indicateurs d'enquête, tels que ceux relatifs aux performances économiques, à l'état des droits civils et politiques, à l'état de la liberté de la presse et à l'état du respect de l'État, la faiblesse des institutions, la mauvaise gouvernance, la corruption et une consolidation démocratique peu avancée.

Le document d'orientation sur La Promotion du Constitutionalisme par la Limitation des Mandats en Afrique identifie et résume les stratégies adoptées par les législateurs africains pour protéger la limitation des mandats et évalue leur importance en vue de proposer des idées sur la meilleure façon de les protéger au niveau national et, par conséquent, d'éclairer les débats sur la réforme constitutionnelle et juridique qui se déroulent sur le continent. Certaines de ces stratégies ont consisté à les rendre inamendables, à établir des critères d'amendement élevés, à soumettre les amendements affectant les limites de mandat à un contrôle judiciaire et à exclure les titulaires des avantages liés aux changements affectant les limites de mandat. Les nombreuses raisons pour lesquelles les contraintes apparentes liées à la limitation des mandats présidentiels n'ont pas toujours permis de contenir la prolongation des mandats présidentiels peuvent être résumées comme suit : la concentration excessive des pouvoirs des présidents africains, la rédaction bâclée des dispositions relatives à la limitation des mandats, la faiblesse des fondements constitutionnels de la démocratie multipartite et un certain nombre de facteurs externes. Par conséquent, il est donc essentiel que les pays africains inventent et conçoivent des stratégies globales visant à garantir la protection et la mise en œuvre effective des limites des mandats présidentiels, y compris, mais sans s'y limiter, la rédaction délibérée des limites des mandats présidentiels et leur protection contre le changement.

Le document intitulé *La Promotion du Constitutionalisme par la Limitation des Mandats en Afriques: Rôles et Pratiques de l'Union Africaine (UA) et des CER* dans la promotion de transitions politiques pacifiques en Afrique à travers la limitation des mandats. Il évalue spécifiquement les cadres normatifs de l'UA et des CER sur la limitation des mandats, donne un bref aperçu de la pratique de l'UA et des CER, y compris sur les conséquences des incohérences dans l'articulation et la défense des normes démocratiques pertinentes sur la limitation des mandats, et souligne les questions politiques à prendre en considération pour améliorer l'établissement de la limitation des mandats en tant qu'élément essentiel de l'alternance pacifique du pouvoir. Le document affirme que la limitation des mandats présidentiels est essentielle à l'aspiration à une Afrique pacifique, prospère et intégrée, caractérisée par la bonne gouvernance et la démocratie, et met en évidence plusieurs résultats à cet égard. Il conclut toutefois avec prudence que, malgré leur importance notoire et leur soutien populaire, les limitations de mandats ne sont pas une baguette magique pour une Afrique démocratique, et qu'elles ne peuvent pas garantir totalement la réalisation des aspirations continentales. Mais sans elles, il est impossible d'imaginer la réalisation de la vision durable de la construction d'une Afrique unie.

Dans La Persistance et les Dangers de la Politique du « Vainqueur-Rafle-Tout » en Afrique, nous réfléchissons au concept de politique du "gagnant", en soulignant les fondements idéologiques de cette approche dominante de la politique sur le continent et en proposant des recommandations sur la manière d'en atténuer l'impact sur la démocratie et le constitutionnalisme en général, et sur la limitation du nombre de mandats en particulier. Ce document identifie la politique du "winner-take-all" dans la période contemporaine comme l'un des principaux moteurs nationaux des nombreux conflits qui ont caractérisé l'histoire post-indépendance du continent. Sa survivance a non seulement dégradé la qualité de la gouvernance démocratique sur l'ensemble du continent, mais a continué à mettre en danger les perspectives de paix et de stabilité et pourrait expliquer, en partie, certains des épisodes récents de recul démocratique dans la région. Ce document conclut que la résolution du problème du "winner-take-all" en Afrique exige à la fois de l'intentionnalité et de l'innovation, y compris une ouverture à l'apprentissage comparatif et à l'emprunt, de la part des concepteurs et des réformateurs constitutionnels. Si l'on ne s'attaque pas au problème de la politique du "winner-take-all", même les dispositions les plus strictes en matière de limitation des mandats présidentiels resteront non seulement insuffisantes, mais aussi vulnérables à un renversement, soit par l'allongement du mandat du titulaire, soit par un renversement brutal du gouvernement.

Nostalgie du Mythe de la Dictature "Bienveillante" et Défis de la Consolidation de la Démocratie en Afrique : Une Réflexion Synoptique, offre un aperçu critique de la persistance de la notion de dictature bienveillante comme justification de la non-limitation des mandats en Afrique. Ce document examine les facteurs à l'origine de la résurgence de la nostalgie de l'autocratie bienveillante, notamment sous la forme d'un soutien aux coups d'État et aux présidences à vie, dans toute l'Afrique, et pose la question de savoir si les dictateurs peuvent réellement être bienveillants et si le continent a vraiment besoin d'eux pour assurer sa stabilité et/ou sa prospérité. Le document soutient essentiellement que l'expérience historique de l'Afrique en matière de dictatures bienveillantes, que ce soit sous la forme d'États à parti unique, de régimes militaires ou de dictatures personnelles après l'indépendance de l'Afrique, s'est essentiellement traduite par des échecs économiques prolongés, une instabilité politique et une aliénation sociale. Cela nous amène à réfléchir à la manière dont les Africains peuvent réengager et repenser la démocratie africaine pour qu'elle ne se limite pas à des élections périodiques douteuses. Quelles réflexions politiques peuvent guider le continent sur la voie de la refonte de la démocratie africaine afin de répondre aux aspirations fondamentales des Africains en matière

de développement, à une époque de géopolitique mondiale élargie, marquée par les incertitudes idéologiques d'une concurrence accrue entre grandes puissances ? Dans l'ensemble, si l'idée d'une autocratie bienveillante est un remède bien pire que la maladie qu'elle est censée guérir, le désir de stabilité et de développement est à la fois légitime et réalisable, et les promoteurs de la démocratie constitutionnelle et de la limitation des mandats devraient axer leur plaidoyer sur ces besoins matériels de la société, au-delà des valeurs intrinsèques de la démocratie et des droits de l'homme.

En ce qui concerne les mécanismes de protection de la limitation des mandats, le document intitulé Promouvoir la Limitation des Mandats Présidentiels en Afrique : Le rôle des Autorités Traditionnelles et Religieuses analyse la contribution des chefs traditionnels et religieux au débat sur la limitation des mandats en s'appuyant sur l'expérience de certains pays africains. Les chefs traditionnels et religieux ont toujours contribué aux débats sur la limitation des mandats en Afrique, mais leur rôle n'a pas été systématiquement étudié. Compte tenu de l'influence que ces institutions tendent à exercer sur la population, il est important, d'une part, de comprendre leur contribution au débat et, d'autre part, d'exploiter leur contribution positive en faveur du constitutionnalisme. L'article constate que les chefs traditionnels et religieux ont été des acteurs clés dans les débats sur la limitation du nombre de mandats en Afrique. Néanmoins, leur rôle n'a pas toujours été en faveur de la défense du constitutionnalisme. Il est clair cependant que les chefs traditionnels et religieux ont tendance à jouer un rôle plus positif dans le débat sur la limitation des mandats lorsqu'ils disposent d'une autonomie financière et lorsqu'ils s'associent à d'autres activistes pro-démocratie, entre autres facteurs. Étant donné que la limitation des mandats est fixée par la loi, il est également évident que la loi elle-même restera pertinente dans tous les débats sur la limitation des mandats. Cela implique que ceux qui s'opposent à la limitation des mandats fassent preuve de créativité dans leur recours à la loi pour sauvegarder le constitutionnalisme.

Le Rôle des Femmes et des Jeunes Africains dans la Promotion et la Défense de l'Alternance Pacifique au Pouvoir par la Limitation des Mandats attire notre attention sur les méthodes et les stratégies adoptées en marge de la promotion et de la protection de la limitation des mandats en Afrique. Il comprend des études de cas sur la manière dont les femmes et les jeunes ont formulé les problèmes, lancé leurs initiatives et les stratégies qu'ils ont employées. Il examine en particulier les manifestations, les campagnes et les autres stratégies utilisées par les jeunes et les femmes au Soudan, au Sénégal, au Burkina Faso, en Ouganda et en Zambie. Il examine également les principales conclusions tirées des études de cas ci-dessus et formule des recommandations sur la manière de renforcer le rôle des femmes et des jeunes dans la promotion et la défense de l'alternance régulière du pouvoir et de la limitation des mandats présidentiels. Le document constate qu'en formant des alliances stratégiques, ces groupes se sont unis autour de l'objectif commun de préserver la limitation des mandats. Sur la base des principales conclusions tirées des exemples nationaux, le document présente des recommandations visant à donner aux femmes et aux jeunes les moyens de promouvoir et de préserver l'alternance régulière du pouvoir et la limitation des mandats présidentiels en Afrique. Ces recommandations visent à renforcer la démocratie et à apporter des changements positifs dans les domaines social, économique et politique, en mettant l'accent sur l'amélioration de la vie des femmes et des jeunes.

La série de documents politiques contient également deux études de cas nationales qui servent d'exemples illustrant les diverses discussions thématiques mises en évidence ci-dessus. Dans La Mobilisation Juridique contre un Troisième Mandat au Sénégal, nous décrivons les principales questions juridiques et les arguments liés à la limitation des mandats présidentiels dans le cadre de la Constitution sénégalaise. L'article affirme que si les

amendements constitutionnels de 2016 avaient précisé que toute réforme constitutionnelle ne remettrait pas à zéro le décompte des mandats présidentiels, le Sénégal, et l'Afrique, auraient été épargnés de l'insécurité politique et même de la violence qui ont accompagné l'ambiguïté liée au désir du président Macky Sall de se présenter pour un troisième mandat. Compte tenu de l'absence d'une telle disposition, qui a créé des incertitudes juridiques, le présent document expose de manière exhaustive les questions juridiques en vue de discipliner, compléter et enrichir la mobilisation sociale et politique en cours autour d'un éventuel troisième mandat. Il s'appuie également sur les normes et expériences africaines, sous-régionales et comparatives en matière de limitation des mandats. Il conclut en indiquant que le débat sur la limitation des mandats au Sénégal est un débat sur le statut démocratique et l'avenir du pays et qu'il a des implications pour sa stabilité et pour l'ensemble de la région. Une leçon clé pour le Sénégal et l'Afrique en général est que les rédacteurs de la constitution devraient chercher à éviter les ambiguïtés, en particulier en ce qui concerne la limitation des mandats présidentiels, qui s'est avérée vulnérable aux abus. Bien que M. Sall ait finalement renoncé à son projet de troisième mandat, les arguments et les points soulevés dans le document restent pertinents et informatifs, à l'heure où le Sénégal et d'autres pays cherchent à renforcer la protection de la démocratie en général et la limitation des mandats en particulier.

Enfin, nous examinons le cas de la République Centrafricaine dans La Promotion du Constitutionnalisme par la Limitation des Mandats en Afrique: l' Expérience de la République Centrafricaine (RCA). Ce document présente le contexte et identifie les principales leçons tirées du rejet d'une série de quatre décrets présidentiels relatifs à la création d'un comité de rédaction de la Constitution et à la nomination de ses membres par la Cour constitutionnelle. Il formule également des recommandations politiques sur les moyens de promouvoir et de protéger la limitation des mandats présidentiels en République centrafricaine, qui pourraient être reproduites dans d'autres pays africains. Si elle est appliquée, la décision de la Cour pourrait constituer un exemple révolutionnaire de démocratie constitutionnelle en RCA et au-delà. Ces dernières années, les décisions de la Cour constitutionnelle se sont avérées efficaces et conciliantes, suscitant ainsi l'espoir d'un établissement du constitutionnalisme et d'une alternance pacifique des pouvoirs en RCA. A cet égard, les acteurs nationaux devraient se rassembler autour d'une coalition de démocrates pour soutenir la décision de la Cour constitutionnelle. L'UA et les mécanismes régionaux pertinents devraient soutenir le constitutionnalisme, notamment en mettant la RCA à l'ordre du jour et en incitant le président Faustin-Archange Touadéra à respecter la décision de la Cour.

Suite à la finalisation du document, Touadéra a réussi à forcer la démission du président de la Cour, et a ensuite organisé un référendum imparfait approuvant une constitution ostensiblement nouvelle qui a principalement aboli la limitation des mandats présidentiels. Ce développement représente non seulement une dangereuse prolongation de l'instabilité politique et sécuritaire dans le pays, mais aussi un échec, en particulier de la part de l'Union africaine, à condamner les élongations constitutionnelles abusives du pouvoir, avec la même ferveur qu'elle rejette les coups d'État militaires. Indépendamment des développements, le document fournit des informations importantes qui s'avéreront bénéfiques si et quand le peuple de la RCA demandera le rétablissement de la limitation des mandats. En particulier, il est important qu'une cour constitutionnelle puissante refuse le voile de la légalité et de la légitimité aux changements constitutionnels abusifs, c'est-à-dire que même lorsque les présidents en exercice obtiennent ce qu'ils veulent, ils sont obligés d'utiliser des moyens illégaux.

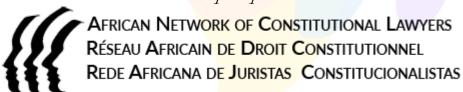
Les mesures proposées ci-dessus ne garantissent pas que la limitation du nombre de mandats présidentiels ne sera pas altérée, mais elles pourraient réduire considérablement le risque que cela se produise. Elles offrent les meilleures perspectives de réduire le risque de personnalisation du pouvoir et la propension à un régime perpétuel - et donc de soutenir les progrès du continent dans l'enracinement du constitutionnalisme, de la démocratie et du respect de l'État de droit en général, et de la limitation des mandats en particulier. Cette série d'articles vise à alimenter, outre les contestations actuelles sur la limitation des mandats, des débats plus larges sur la politique et la réforme intellectuelle aux niveaux national, régional et international sur la manière d'établir, de maintenir et d'alimenter le constitutionnalisme démocratique en Afrique, qui a été confronté à des vents contraires au cours de la dernière décennie, notamment par la promotion et la protection de la limitation du nombre de mandats présidentiels.

## INCLUS DANS CETTE ANTHOLOGIE

ÉSUMÉ EXÉCUTIF	1
A LIMITATION DES MANDATS PRÉSIDENTIELS EN AFRIQUE (1990-2022)	7
ES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES ACTUELLES SUR LA LIMITATION DES MANDATS DANS LES CONSTITUTIONS  AFRICAINES	63
OTE DE POLITIQUE: NOTRE PASSE, NOTRE PRESENT, NOTRE AVENIR	74
OTE DE POLITIQUE: RÔLES ET PRATIQUES DE L'UNION AFRICAINE ET DES COMMUNAUTÉS ÉCONOMIQUES RÉGIONAI	
OTE DE POLITIQUE: LE RÔLE DES AUTORITÉS TRADITIONELLES ET RELIGIEUSES	97
OTE DE POLITIQUE: NOSTALGIE DU MYTHE DE LA DICTATURE « BIENVEILLANTE »	. 103
OTE DE POLITIQUE: LA PERSISTANCE ET LES DANGERS DE LA POLITIQUE DU « VAINQUEUR-RAFLE-TOUT » EN AFRIQU	
OTE DE POLITIQUE: LE RÔLE DES FEMMES ET DES JEUNES	.126
OTE DE POLITIQUE: L'EXPÉRIENCE DE LA RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE	.139
NNEXE: BIBLIOGRAPHIE SUR LA LIMITATION DES MANDATS	.150

# L'ÉTAT DE LA LIMITATION DES MANDATS PRÉSIDENTIELS EN AFRIQUE (1990-2022)

### Préparé par le:



"Le African Network of Constitutional Lawyers (ANCL) tient à remercier le Dr Adem Kassie Abebe, le Dr Elvis Fokala et Yvonne Anyango Oyieke pour avoir conceptualisé et dirigé l'élaboration de cette étude ainsi que de la série de documents politiques sur des thèmes sélectionnés concernant la promotion du constitutionalisme et de l'alternance régulière au pouvoir grâce aux limites de mandat. Le RAAC reconnaît également le soutien du Professeur Serges Alain Djoyou, du Dr Laura-Stella Enonchong, de Vanja Karth et du Dr Azubike Onuoraoguno.

Cette étude approfondie a été rédigée par le Professeur Charles Fombad, qui est directeur de l'Institut de droit international et comparé de l'Université de Pretoria, en Afrique du Sud. Le Dr Samson Dabiré, qui est enseignant-chercheur à la Faculté de droit de l'Université Thomas Sankara à Ouagadougou, au Burkina Faso, a préparé la bibliographie et a apporté un soutien à la recherche pour l'élaboration de l'étude dans son ensemble."

This Resource was prepared by the African Network of Constitutional Lawyers (ANCL) with funding from the National Democratic Institute (NDI) within the scope of the Constitutional Term Limits Initiative. The opinions expressed in this publication are those of the authors, and do not necessarily reflect the views and opinions of NDI or the Constitutional Term Limits Initiative

### Table de Matières

TABLE DE MATIÈRES	9
ABREVIATIONS	10
LISTE DES TABLEAUX	10
LISTE DES ANNEXES	10
RÉSUMÉ	11
1. INTRODUCTION	19
2. LE STATUT ACTUEL DE LA LIMITATION DES MANDATS PRESIDENTIELS DANS LES CONSTITUTIONS AFRICAINES	20
3. LA TENDANCE AU RESPECT DE LA LIMITATION DES MANDATS PRESIDENTIELS	25
4. ARGUMENTS POUR ET CONTRE LA LIMITATION DES MANDATS PRESIDENTIELS	46
4.1 Arguments en faveur de la limitation des mandats presidentiels	
5. LE LIEN ENTRE LE CONTOURNEMENT DE LA LIMITE DES MANDATS PRESIDENTIELS, LE CONSTITUTIONNALISME, LA DEMOCRATIE ET LE RESPECT DE L'ÉTAT DE DROIT	50
6. LE ROLE DE LA SOCIETE CIVILE DANS LA PROMOTION DU RESPECT DE LA LIMITATION DES MANDATS PRESIDENTIELS	52
7. LE ROLE DE L'UA, DES CERS ET DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE DANS LA PROMOTION	N
DU RESPECT DE LA LIMITATION DES MANDATS PRESIDENTIELS	53
7.1 L'UA ET LES CERS	
8. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	57
8.1 Conclusion	58
8.2.2 Au niveau régional	

#### **Abréviations**

Charte africaine de la démocratie

Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance

Commission africaine

Commission africaine des droits de l'homme et des peuples Africain

Cour (Africaine)

Cour africaine des droits de l'homme et des peuples

UA

Union Africaine

CEDEAO

Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest

CERS

Communautés économiques régionales

#### Liste des Tableaux

Tableau 1. Nombre et durée des mandats présidentiels dans les constitutions africaines actuelles	18
Tableau 2. Les Présidents ayant respecté les dispositions relatives à la limitation du mandat présidentiel dep	
Tableau 3. Les Présidents qui ont tenté d'altérer les dispositions relatives à la limitation du mandat présiden depuis 1990	
Tableau 4. Les Présidents africains depuis 1990 et l'ampleur de l'alternance au pouvoir dans leur pays	. 3(

### Liste des Annexes

Annexe 1. Dispositions actuelles de limitation des mandats dans les constitutions africaines

Annexe 2. Bibliographie sur la limitation des mandats présidentiels en Afrique (y compris les cas, et les instruments pertinents de l'UA et des CERs)

#### Résumé

#### Contexte

L'introduction de la limitation du nombre de mandats présidentiels dans la plupart des constitutions africaines postérieures à 1990 a été perçue non seulement comme un signe d'engagement en faveur de l'enracinement d'une culture du constitutionnalisme, de la démocratie et du respect de l'État de droit, mais aussi comme une tentative d'éviter la réapparition des dictatures militaires et à parti unique d'antan. Contrairement au passé, où les présidents étaient presque toujours remplacés par des assassinats ou des coups d'État militaires, la limitation des mandats présidentiels offre la possibilité d'une alternance pacifique régulière du pouvoir. En conséquence, cette étude examine le respect par les pays africains, depuis 1990, des dispositions de leurs constitutions relatives à la limitation des mandats présidentiels.

Les résultats, comme le montre le rapport, sont mitigés. Cela s'explique par la facilité avec laquelle les présidents africains ont trouvé des moyens de prolonger leur mandat, que ce soit par une interprétation créative du langage des dispositions relatives à la limitation des mandats ou par des amendements à ces dispositions. Le non-respect des dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels - ou leur contournement pur et simple - menace de compromettre les acquis obtenus grâce à ces limitations des mandats. La question cruciale de l'étude était donc de voir comment on pouvait éviter, ou du moins atténuer, le risque croissant d'enracinement de l'autocratie sous le couvert de la démocratie, et ainsi améliorer les perspectives de maintien des progrès hésitants de l'Afrique vers le constitutionnalisme et la démocratie, tout en endiguant la marée de régression démocratique.

L'étude visait à répondre à six questions principales :

- 1. Quel est le statut actuel des dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels dans les constitutions africaines ?
- 2. Quelle a été la tendance en termes de respect ou de contournement de ces limites de mandat ? Pourquoi certains pays ne les ont-ils pas respectées, et comment cela s'est-il produit ?
- 3. Quels sont les principaux arguments en faveur et contre la limitation des mandats présidentiels ? Sontils crédibles ?
- 4. Existe-t-il un lien entre le contournement de la limitation des mandats présidentiels, le constitutionnalisme, la démocratie et le respect de l'État de droit ?
- 5. Quel a été le rôle de la société civile dans la promotion du respect et de la protection de l'intégrité de la limitation des mandats présidentiels ?
- 6. Comment l'Union africaine (UA), les Communautés économiques régionales (CERs) et la communauté internationale au sens large ont-elles aidé ou échoué dans la promotion du respect et de la protection de l'intégrité de la limitation des mandats présidentiels ?

L'étude conclut en recommandant diverses mesures essentielles que les parties prenantes telles que le grand public, la société civile, l'UA, les CERs et la communauté internationale devraient prendre pour renforcer le respect de la limitation des mandats présidentiels.

#### Le statut des dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels dans les constitutions africaines

L'étude examine tout d'abord l'état actuel des dispositions relatives à la limitation du mandat présidentiel dans les constitutions africaines en vigueur en octobre 2022. Elle constate que six pays n'ont pas de dispositions relatives à la limitation du mandat présidentiel et que, dans cinq autres pays, ces dispositions sont inefficaces car trois d'entre eux sont des monarchies et les deux autres ont un système parlementaire. Cependant, le problème majeur en Afrique aujourd'hui a moins à voir avec l'incorporation de dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels qu'avec leur application.

#### L'évolution du respect de la limitation des mandats présidentiels

Si, dans de nombreux cas, les dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels ont été respectées, dans d'autres cas, les modifications apportées à ces dispositions, que ce soit par référendum, par interprétation judiciaire ou simplement en retardant les élections, ont détourné leur objectif. Quatre causes principales d'évasion de la limite des mandats présidentiels ont été identifiées :

- L'effet d'intoxication que la concentration excessive des pouvoirs exerce sur les présidents ;
- La faiblesse des fondements du multipartisme et des contre-pouvoirs limités, ainsi que le manque de démocratie interne au sein des partis ;
- L'élaboration bâclée des dispositions constitutionnelles relatives à la limitation des mandats présidentiels ;
- L'absence d'un soutien extérieur fort de la part de la communauté internationale.

#### Les Arguments pour et contre la limitation des mandats présidentiels

Les partisans de la limitation des mandats soutiennent que leurs principaux avantages sont les suivants :

- La limitation des mandats améliore les perspectives de démocratie en mettant fin au syndrome du "président à vie" qui a donné naissance à des dirigeants incompétents et répressifs et à des dynasties en Afrique;
- La limitation des mandats a le potentiel de protéger la démocratie et les institutions démocratiques en réduisant les avantages dont bénéficient les titulaires lors des élections ou en raison d'un règne personnel prolongé;
- La limitation des mandats peut réduire les obstacles à l'entrée en politique, faciliter le développement d'une culture de la compétition politique et de la tolérance à l'égard des opposants, et ainsi améliorer les perspectives de développement et de consolidation politiques;

- La limitation des mandats constitue un moyen efficace et légitime de traiter l'un des problèmes les plus insolubles qui ont entravé le développement de l'Afrique : elle permet de remplacer les mauvais dirigeants avant qu'ils ne causent des dommages irréparables ;
- La limitation des mandats est un signe fort de l'engagement d'un gouvernement à promouvoir et à consolider la démocratie, la bonne gouvernance et le respect de l'État de droit en garantissant une alternance régulière au pouvoir.

Les opposants à la limitation des mandats présidentiels avancent un certain nombre de contre-arguments, qui sont tous indéfendables et intéressés dans le contexte africain :

- La limitation des mandats sape la démocratie car elle prive un pays du bénéfice de personnes expérimentées et prive les électeurs de la possibilité de réélire leurs dirigeants préférés ;
- Les changements fréquents de dirigeants peuvent avoir un impact négatif sur la qualité et la continuité des politiques d'un pays et créer une incertitude politique;
- La limitation des mandats restreint indûment les droits humains et politiques des titulaires et des électeurs;
- La limitation des mandats est à la fois une imposition occidentale et une démonstration de deux poids deux mesures, étant donné que les constitutions de nombreux pays occidentaux ne contiennent pas de telles limitations.

#### Le lien entre la dérobade à la limitation des mandats présidentiels, le constitutionnalisme, la démocratie et le respect de l'État de droit

La littérature et les indicateurs d'enquête, tels que ceux relatifs aux performances économiques, à la situation des droits civils et politiques, à la liberté de la presse et au respect de l'État de droit, démontrent de manière accablante qu'il existe un lien de causalité entre les séjours prolongés au pouvoir, la fragilité de l'État, la faiblesse des institutions, la mauvaise gouvernance, la corruption et la faible consolidation démocratique. Un certain nombre de résultats viennent étayer cette conclusion :

- Les dix présidents les plus anciens du continent, qui sont au pouvoir depuis 17,5 ans en moyenne, ont supprimé la limitation des mandats présidentiels de leurs constitutions. Il existe suffisamment de preuves pour montrer que la suppression de la limitation des mandats présidentiels a pratiquement ouvert la voie à la réapparition des présidences à vie d'avant 1990;
- La suppression ou la manipulation de la limitation des mandats présidentiels facilite le développement de dynasties politiques, qui sont à leur tour encouragées par des réseaux clientélistes et de patronage intéressés et déterminés à protéger leurs intérêts;
- L'État de droit est sapé lorsque les présidents ignorent les limites des mandats présidentiels ou les manipulent;

- Dans de nombreux pays africains, la suppression effective ou tentée de la limitation des mandats présidentiels a donné lieu à des violences, à la répression et à la violation des droits humains des citoyens qui protestaient contre ces changements ;
- La dernière décennie a été marquée par les signes d'une récession démocratique mondiale, avec des preuves croissantes de déconsolidation démocratique et d'autocratisation. La situation en Afrique, cependant, est bien pire. Les indicateurs de gouvernance montrent que la plupart des pays africains qui ont supprimé, déformé ou ignoré le mandat présidentiel n'ont pas obtenu de bons résultats en termes de progrès démocratique, de respect de l'État de droit et de perspectives pour le constitutionnalisme, par rapport aux pays qui ont conservé et respecté ces dispositions. En outre, les pays qui ont maintenu la limitation des mandats et connu l'alternance au pouvoir obtiennent en moyenne de meilleurs résultats en matière de stabilité politique et de lutte contre la corruption.

#### Le rôle de la société civile dans la promotion du respect de la limitation des mandats présidentiels

L'une des évolutions positives de l'ère post-1990 est que de nombreux pays d'Afrique ont vu se développer une société civile relativement dynamique, vigilante et éclairée. Dans les quatre pays où les tentatives sérieuses de modification de la limitation des mandats présidentiels par les titulaires ont été repoussées, cela était dû en grande partie à la résistance et à la mobilisation de la société civile. L'étude a toutefois révélé que la société civile peut faire encore plus.

## Le rôle de l'UA, des CERs et de la communauté internationale dans la promotion du respect de la limitation des mandats présidentiels

Bien que la limitation des mandats présidentiels soit ostensiblement une question de politique et de préoccupation constitutionnelle nationale, il a été noté qu'elle a des implications plus larges pour la paix et la sécurité internationales. Cela explique pourquoi l'UA et certaines de ses CERs, comme la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), ont développé un cadre normatif élaboré d'instruments contraignants et non contraignants pour faire face aux amendements arbitraires des constitutions, y compris les dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels, dans des circonstances qui équivalent à des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

L'UA n'a cependant pas réussi à faire appliquer son cadre de manière fiable et incohérente - une situation aggravée par le champ d'application vague de ce cadre et l'absence de stratégie et de mécanisme pour le mettre en œuvre. Au sein du système de l'UA, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (la Commission africaine) et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (la Cour africaine) offrent la possibilité de traiter les abus des processus d'amendement constitutionnel.

Quant aux CERs, certaines ont adopté leurs propres cadres normatifs pour promouvoir le constitutionnalisme, la démocratie et le respect de l'État de droit. Par exemple, en 2001, la CEDEAO a adopté le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance. En ce qui concerne la limitation des mandats présidentiels, la CEDEAO a tenté à deux reprises - en 2015 puis en 2021 - d'imposer une limite de deux mandats pour tous les présidents de la région, mais cette initiative a été combattue et finalement bloquée par certains États membres. Les débats sur l'amendement du protocole pour garantir une limite de deux mandats pour les présidents se poursuivent.

Si l'UA et ses CERs ont été relativement timides dans leur réaction aux violations de la limitation des mandats sur le continent, la réponse de la communauté internationale n'a guère été plus forte ou moins équivoque. La tendance globale selon laquelle les gouvernements occidentaux, les institutions internationales et les organismes donateurs ont soutenu les initiatives de renforcement de la démocratie sur le continent s'est estompée depuis les années 1990. Tout d'abord, les impératifs de sécurité occidentaux de l'après-11 septembre ont conduit à donner la priorité à la sécurité sur tout le reste ; dans certains cas, cela a conduit à un soutien accru à certains régimes répressifs en Afrique. Deuxièmement, l'émergence de la Chine et d'autres partenaires commerciaux non traditionnels, tels que l'Inde, le Brésil et la Russie, en tant que sources alternatives d'investissements directs étrangers, menace de saper davantage la fragile transition de l'Afrique vers la démocratie.

#### Conclusions and Recommandations

#### **Conclusions**

D'une manière générale, les arguments en faveur de l'intégration de la limitation des mandats présidentiels dans les constitutions africaines l'ont emportée. La question n'est plus de savoir si elles sont nécessaires ou non, mais comment promouvoir leur intégration dans toutes les constitutions actuelles et en assurer le strict respect. Six conclusions principales peuvent être tirées de l'évolution depuis 1990.

- 1. Les dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels ont été supprimées, manipulées ou ignorées dans les États les plus autocratiques du continent.
- 2. Depuis 1990, les coups d'État ont été remplacés par une manipulation habile des constitutions et d'autres institutions officielles de renforcement de la démocratie, telles que les tribunaux et les organes de gestion des élections : c'est désormais le moyen le plus important d'arriver au pouvoir et d'y rester.
- 3. À une exception près, celle d'Abdoulaye Wade du Sénégal en 2012, tous les présidents qui ont exploité des ambiguïtés juridiques ou des lacunes constitutionnelles pour "légaliser" leur éligibilité à un troisième mandat par le biais des tribunaux, ou qui ont simplement supprimé les limites du mandat présidentiel, ont été réélus. En tant que tel, l'argument selon lequel les élections sont le meilleur moyen de limiter les mandats présidentiels n'est pas corroboré par les preuves qui sont apparues en Afrique depuis 1990.
- 4. Un examen du moment où les dispositions relatives à la limitation des mandats ont tendance à être modifiées montre que cela se produit généralement juste avant que les titulaires ne prennent leur retraite.
- 5. En raison de l'indifférence croissante non seulement de l'UA et des CERs mais aussi d'une communauté internationale de plus en plus fragmentée dans un monde multipolaire, le coût du contournement ou de toute autre manipulation des constitutions est très faible.
- 6. Il est maintenant clair que le contournement de la limite des mandats présidentiels est une manifestation d'une continuité historique le syndrome du président à vie de l'ère pré-1990.

La question est la suivante : comment rendre les dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels plus efficaces et rendre le coût de leur contournement aussi élevé que celui d'un coup d'État?

#### Recommandations

#### Au niveau national

Tous les gouvernements africains devraient :

- Inscrire dans leur constitution une stricte limite de deux mandats présidentiels ou, si elle existe déjà, la renforcer;
- Veiller à ce que toute proposition d'amendement de cette disposition importante fasse l'objet d'un processus inclusif, transparent et participatif, impliquant un examen public approfondi et un processus élaboré de consultation de toutes les parties prenantes clés;
- Inscrire dans la Constitution le principe selon lequel aucun amendement à la limitation des mandats présidentiels ne doit bénéficier directement ou indirectement au président en exercice ;
- Mettre en place une commission de révision constitutionnelle indépendante et permanente chargée d'examiner régulièrement le fonctionnement de la constitution et de toutes les institutions de renforcement de la démocratie et de formuler des recommandations de changement;
- Ancrer dans la Constitution les principales institutions de renforcement de la démocratie, telles que les
  organes de gestion des élections, les organes de délimitation des circonscriptions, les commissions de
  service public et les tribunaux.

Les organisations de la société civile devraient :

- Mettre en place un comité inclusif de surveillance de la constitution qui examine régulièrement le respect des obligations constitutionnelles;
- Promouvoir l'alphabétisation constitutionnelle en partant du principe qu'une société civile dynamique,
   alerte et éclairée est essentielle pour défendre la constitution et le constitutionnalisme;
- Chercher à former une coalition de démocrates issus de toutes les forces politiques, y compris les partis au pouvoir, afin de promouvoir une tradition d'alternance régulière du pouvoir.

#### Au niveau regional

L'UA et les CERs devraient être plus proactifs et prendre des mesures fermes en réponse à toute menace de changement anticonstitutionnel de gouvernement par le biais d'une conservation anticonstitutionnelle du pouvoir. En particulier, l'UA devrait :

 Augmenter le coût de l'évasion des limites de mandat en adoptant une position ferme, cohérente et de tolérance zéro à l'égard de toutes les formes de changement anticonstitutionnel de gouvernement, y compris celles qui impliquent la suppression des limites de mandat présidentiel au profit des présidents en exercice ;

- Élaborer des critères de référence et d'autres lignes directrices pour la mise en œuvre des engagements et des principes de son cadre normatif de promotion du constitutionnalisme, notamment la Charte africaine;
- Mettre en place une Commission de l'UA pour le contrôle et l'application de la démocratie afin de surveiller et d'évaluer le respect de leurs obligations en vertu des différents instruments normatifs. Cette fonction pourrait être assurée par une architecture de gouvernance africaine élargie;
- Imposer et faire respecter de manière cohérente une limite de deux mandats présidentiels parmi les États membres ;
- Collaborer avec la Cour africaine et la Commission africaine dans la mise en œuvre des instruments normatifs, notamment la Charte africaine de la démocratie ;
- Accroître l'attrait des mandats post-présidentiels en créant un organe consultatif composé de présidents à la retraite ayant respecté les limites de mandat prescrites;
- Amender le Protocole sur le statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme afin de supprimer l'immunité générale de poursuites pour crimes contre l'humanité et génocide accordée aux "chefs d'État en exercice" et aux "hauts fonctionnaires" pendant leur mandat.

Pour faire progresser la mise en œuvre et l'application de la limitation des mandats présidentiels, les CERs doivent :

- S'inspirer des efforts de la CEDEAO pour rendre obligatoire la limitation à deux mandats présidentiels dans leurs régions
- conformément au principe de subsidiarité et de complémentarité, collaborer de manière proactive avec l'UA et les autres CERs afin de suivre et d'évaluer la mise en œuvre des engagements et des principes des instruments normatifs de l'UA, y compris en particulier les critères et les lignes directrices que l'UA pourrait élaborer.

#### Au niveau international

La diplomatie internationale et la communauté des donateurs devraient prendre un certain nombre de mesures pour favoriser l'adoption et l'application de la limitation des mandats présidentiels, compte tenu des risques que les mandats prolongés font peser sur le constitutionnalisme, la démocratie et la stabilité politique sur le continent. Ces mesures devraient inclure :

- Utiliser la pression des pairs ainsi que les voies diplomatiques pour décourager les pays de se soustraire à la limitation des mandats présidentiels et encourager ceux qui l'ont supprimée à la rétablir;
- Augmenter le coût de la violation des limites constitutionnelles des mandats en condamnant immédiatement un tel comportement et en imposant des sanctions économiques ciblées à l'encontre

de toutes les personnes directement ou indirectement impliquées dans la facilitation ou la participation à de telles violations ;

- En s'inspirant de l'exemple de la Fondation Mo Ibrahim, créer un organisme qui reconnaisse et honore officiellement (avec la possibilité de décerner des prix) les titulaires qui se retirent en respectant la limite de deux mandats prescrite par la Constitution;
- Saisir toutes les occasions d'engager des poursuites pour crimes contre l'humanité et génocide à l'encontre de tout président et autres hauts fonctionnaires ayant commis de tels crimes dans le cadre de la prolongation de leur mandat ou ayant utilisé cette prolongation pour échapper à leur responsabilité pour ces crimes.

#### Conclusion finale

Les mesures proposées ci-dessus ne garantissent pas que la limitation des mandats présidentiels ne soit pas modifiée, mais elles pourraient réduire considérablement le risque que cela se produise. Elles offrent les meilleures perspectives de limiter le risque de personnalisation du pouvoir et la propension à la perpétuation du pouvoir - et donc de soutenir les progrès du continent dans l'enracinement du constitutionnalisme, de la démocratie et du respect de l'État de droit.

#### 1. Introduction

Dans toute l'Afrique, les réformes constitutionnelles de l'après-1990 ont vu l'adoption de constitutions nouvelles ou substantiellement révisées, riches en dispositions destinées à promouvoir la bonne gouvernance, le constitutionnalisme et le respect de l'État de droit. L'une des plus importantes de ces innovations a été l'introduction de la limitation des mandats présidentiels.¹ L'objectif premier était de mettre fin à la culture du mandat perpétuel et des "présidents à vie", qui avait facilité l'émergence de nombreuses dictatures civiles et militaires sur le continent. Avant les réformes de 1990, les alternances présidentielles pacifiques étaient rares en Afrique. Les présidents qui parvenaient à survivre aux assassinats et aux coups d'État militaires s'installaient dans le pouvoir par des moyens autoritaires et souvent durement répressifs ou en élaborant des procédures de défense contre l'expulsion par les urnes. Il n'est donc pas surprenant que, sur les plus de 180 présidents qui ont exercé le pouvoir en Afrique avant 1990, moins de 20 % ont abandonné le pouvoir ou se sont retirés volontairement.

La limitation du nombre de mandats présidentiels remonte au milieu du XIXe siècle et est considérée depuis longtemps comme l'une des caractéristiques de la démocratie moderne. Leur introduction dans la plupart des constitutions africaines postérieures à 1990 a donc été considérée comme un signe d'engagement à ancrer et à favoriser une culture du constitutionnalisme, de la démocratie et du respect de l'État de droit. Bien que la nature des restrictions de la durée du mandat présidentiel varie d'un pays à l'autre, leur objectif primordial était de garantir qu'aucune personne, quels que soient ses mérites personnels, ne puisse monopoliser le pouvoir.

Toutefois, comme le montre cette étude, le bilan du respect de la limitation des mandats présidentiels depuis 1990 est mitigé. La facilité avec laquelle certains présidents africains ont prolongé leur mandat en interprétant de manière créative la formulation des dispositions relatives à la limitation des mandats, en modifiant ces dispositions ou en les ignorant purement et simplement, menace de compromettre les faibles gains qui ont été obtenus grâce à ces restrictions de la durée des mandats.

La question cruciale de cette étude est donc de voir comment on pourrait éviter, ou du moins atténuer, le risque croissant d'enracinement de l'autocratie sous le couvert de la démocratie, et de cette façon, améliorer les perspectives de maintien des progrès hésitants de l'Afrique vers le constitutionnalisme et la démocratie, tout en endiguant la marée de la régression démocratique.

Cette question clé soulève plusieurs questions subsidiaires, que cette étude se propose d'examiner, en se concentrant sur l'évolution des dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels depuis 1990. Ces questions subsidiaires sont les suivantes :

1. Quel est le statut actuel des dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels dans les constitutions africaines ?

**19** | Page

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Voir Kristin McKie, 'Presidential term limit contravention : Abolish, extend, fail, or respect', (2019) 52(10) *Comparative Political Studies* 1500-1534, qui dans la note 2 indique que l'Égypte, le Ghana, le Nigeria, le Rwanda, la Somalie, la République du Congo et la Tunisie ont tous brièvement adopté des limites de mandat entre l'indépendance et 1990 avant que celles-ci ne soient abrogées par des dirigeants militaires ou à parti unique.

- 2. Quelle a été la tendance en termes de respect ou de contournement de ces limites de mandat ? Pourquoi certains pays ne les ont-ils pas respectées, et comment cela s'est-il produit ?
- 3. Quels sont les principaux arguments en faveur et contre la limitation des mandats présidentiels ? Sontils crédibles ?
- 4. Existe-t-il un lien entre le contournement de la limitation des mandats présidentiels, le constitutionnalisme, la démocratie et le respect de l'État de droit ?
- 5. Quel a été le rôle de la société civile dans la promotion du respect et de la protection de l'intégrité de la limitation des mandats présidentiels ?
- 6. Comment l'Union africaine (UA), les Communautés économiques régionales (CERs) et la communauté internationale au sens large ont-elles contribué ou échoué à promouvoir le respect et la protection de l'intégrité de la limitation des mandats présidentiels ?

L'étude aborde chaque question successivement, en commençant par un examen de la formulation actuelle et du statut des dispositions relatives à la limitation des mandats dans les constitutions africaines. Combien de constitutions comportent encore ces limites de mandat et quelle forme prennent-elles ? La section suivante examine les tendances en matière de respect ou de contournement de la limitation des mandats présidentiels de 1990 à aujourd'hui. En d'autres termes, quel est le bilan de la conformité et de la non-conformité ?

La section suivante (section 4) examine comment les limites de mandat ont été contournées et pourquoi, et se penche sur certains des arguments théoriques et pratiques pour et contre les dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels. La section 5 examine ensuite l'impact possible de l'évasion des mandats présidentiels sur le constitutionnalisme, la démocratie et le respect de l'État de droit, après quoi les sections 5 et 6 examinent le rôle que la société civile, ainsi que l'UA, les CERs et la communauté internationale, pourraient jouer pour promouvoir le respect de ces limites. L'étude se termine par des recommandations sur la manière dont les parties prenantes pourraient faire face aux risques posés par la suppression ou la subversion des limites des mandats présidentiels.

## 2. Le statut actuel de la limitation des mandats présidentiels dans les constitutions africaines

Comme indiqué, dans les années 1990, de nombreuses constitutions africaines ont introduit la limitation des mandats présidentiels dans leurs constitutions nouvelles ou révisées, mais au moment de cette étude, de nombreux changements étaient intervenus, que ce soit par la reformulation ou la suppression des restrictions contenues dans ces dispositions. L'annexe 1 présente la formulation actuelle des dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels dans les constitutions africaines ; à son tour, le tableau 1 résume le nombre de mandats autorisés dans chaque constitution et la durée de chaque mandat.

Il convient de noter certaines mises en garde concernant ces tableaux :

 Les dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels sont courantes dans les systèmes présidentiels et semi-présidentiels, qui constituent le principal type de régime politique que l'on trouve en Afrique, mais certaines existent également dans les systèmes parlementaires, où le président n'est que le chef de l'État et non le chef du gouvernement. L'étude se concentre sur les présidents élus directement ou indirectement qui agissent en tant que chefs d'État et de gouvernement. Elle exclut donc les trois monarchies africaines (Eswatini, Lesotho et Maroc), ainsi que les systèmes parlementaires, tels que l'Éthiopie et l'île Maurice, dans lesquels les présidents n'exercent pas de pouvoir exécutif; l'étude inclut les systèmes parlementaires du Botswana et de l'Afrique du Sud, dans lesquels les présidents sont à la fois chef d'État et chef de gouvernement.- L'étude n'accorde qu'une attention limitée aux pays, tels que la Libye, la République arabe sahraouie démocratique, le Soudan et le Sud-Soudan, qui sont en proie à des troubles politiques.

• L'étude n'accorde qu'une attention limitée aux pays, tels que la Libye, la République arabe sahraouie démocratique, le Soudan et le Sud-Soudan, qui sont en proie à des troubles politiques.<sup>3</sup>

Tableau 1. Nombre et durée des mandats présidentiels dans les constitutions africaines actuelles

Pays	Disposition constitutionnelle de limitation des mandats	Nombre d'années par mandat	Nombre maximum de mandats autorisés	Qu'il soit amendable ou non amendable
L'Afrique du Sud	Art. 88	5	2 (consécutifs ou discontinus)	Amendable*
Algérie	Art. 92	5	2 (consécutifs ou discontinus)	Non amendable (Art. 234(9))
Angola	Art. 113	5	2 (consécutifs ou discontinus)	Amendable
Bénin	Arts. 42 et 44	5 (+limite d'âge : 70 ans)	2 (consécutifs ou discontinus)	Amendable
Botswana	Sect. 34	5	2 (consécutifs ou discontinus, au maximum 10 ans)	Amendable*
Burkina Faso	Art. 37 / 38	5 (+limite d'âge : 75 ans)	2 (consécutifs ou discontinus)	Non amendable (Art. 165)
Burundi	Art. 97	7	2 (consécutifs)	Amendable
Cabo Verde	Arts. 126 and 134	5	2 (consécutifs)	Amendable
Cameroun	Art. 6	7	Aucune limite	Amendable

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Pour un exemple de ce dernier point, voir l'article 70(4) de la Constitution éthiopienne qui impose une limite de deux mandats au président cérémoniel..

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Pour les raisons exposées dans les deux mises en garde, l'étude exclut l'analyse détaillée de la situation dans les 10 pays africains suivants : Maroc, Lesotho, Eswatini, Éthiopie, Libye, République arabe sahraouie démocratique, Somalie, Soudan et Soudan du Sud. Toutefois, par souci d'exhaustivité, ils sont inclus dans les tableaux, à l'exception de la République arabe sahraouie démocratique, qui n'a jamais eu de document pouvant être sérieusement qualifié de constitution.

Comores	Art. 52	5	2 (consécutifs)	Amendable
Congo (République du Congo)	Art. 65	5	2 (consécutifs ou discontinus)	Amendable
Congo (République	Art. 70	5	2 (consécutifs ou	Non amendable (Art. 220)
Démocratique du Congo - RDC)			discontinus)	,
Cote d'Ivoire	Art. 55	5	2 (consécutifs ou discontinus)	Amendable
Djibouti	Arts. 24 et 23	5 (+limite d'âge : 75 ans)	Aucune limite	Amendable
Egypt	Art. 140	6	2 (consécutifs)	Pas très clair
Érythrée	Art. 41	5	2 (consécutifs ou discontinus)	Amendable
Eswatini	Monarchie (sans limite de mandat)			
Éthiopie	Gouvernement à régime parlementaire.			
Gabon	Art. 9	7	Aucune limite	Amendable
La Gambie	Art. 63	5	Aucune limite	Amendable*
Ghana	Art. 66	4	2 (consécutifs ou discontinus)	Amendable*
Guinée (Conakry)	Art. 40	6	2 (consécutifs ou discontinus)	Non amendable (Art. 153)
Guinée-Bissau	Art. 66	5	2 (consécutifs)	Amendable
Guinée Équatoriale	Art. 36	7	2 (consécutifs)	Amendable
Kenya	Arts. 136 et 142	5	2 (consécutifs ou discontinus)	Amendable*
Lesotho	Gouvernement à régime parlementaire			
Liberia	Art. 50	6	2 (consécutifs ou discontinus)	Amendable*
Libye	Charte constitutionnelle de transition			
Madagascar	Art. 45	5	2 (consécutifs ou discontinus)	Non amendable (Art. 163)

Malawi	Art. 83	5	2 (consécutifs)	Amendable
Mali	Art. 30	5	5 2 (consécutifs ou discontinus)	Amendable
Maroc	Monarchie (sans limite de	Monarchie (sans limite de	Monarchie (sans limite de	Monarchie (sans limite de
THE CONTRACT OF THE CONTRACT O	mandat)	mandat)	mandat)	mandat)
Mauritanie	Arts. 26 et 28	5 (+limite d'âge : 75 ans au maximum)	2 (consécutifs ou discontinus)	Non amendable (Art. 99)
Mauritius	Gouvernement à régime parlementaire	Gouvernement à régime parlementaire	Gouvernement à régime parlementaire	Gouvernement à régime parlementaire
Mozambique	Art. 146	5	2 (consécutifs)	Amendable
Namibie	Art. 29	5	2 (consécutifs ou discontinus)	Amendable
Niger	Art. 47	5	2 (consécutifs ou discontinus)	Non amendable (Art. 175)
Nigeria	Sects. 135 et 137	4	2 (consécutifs ou discontinus)	Amendable*
Ouganda	Art. 105	5	2 (consécutifs ou discontinus)	Amendable
République Centrafricaine (RCA)	Art. 35	5	2 (consécutifs)	Non amendable (Art. 153)
Rwanda	Art. 101	5	2 (consécutifs ou discontinus)	Amendable *
Sao Tomé et Principe	Art. 79	5	2 (consécutifs)	Amendable
Sénégal	Arts. 27 et 28	5 (+limite d'âge : 75 ans au maximum)	2 (consécutifs)	Non amendable (Art. 103)
Les Seychelles	Art. 52	5	2 (consécutifs ou discontinus)	Amendable
Sierra Leone	Art. 46	5	2 (consécutifs ou discontinus)	Amendable*
Somalie	Art. 91	4	Pas de précision sur la limite du mandat	Amendable
Soudan	Actuellement en transition après Omar al Bashir	Actuellement en transition après Omar al Bashir	Actuellement en transition après Omar al Bashir	Actuellement en transition après Omar al Bashir
Soudan du Sud	Art. 100	5	Pas de précision sur la limite du mandat	Amendable

Tanzanie	Arts. 40 et 42	5	2 (consécutifs ou discontinus)	Amendable
Tchad	Art. 66	6	2 (consécutifs ou discontinus)	Amendable
Togo	Art. 59	5	2 (consécutifs ou discontinus)	Amendable
Tunisie	Arts. 89 et 90	5	2 (consécutifs ou discontinus)	Amendable
Zambie	Art. 106	5	2 (consécutifs ou discontinus s)	Amendable
Zimbabwe	Sects. 91 et 95	5	2 (consécutifs ou discontinus)	Amendable*

<sup>\*</sup> Il s'agit de pays où les constitutions prévoient des procédures assez élaborées et onéreuses pour modifier leurs dispositions, notamment celles relatives à la limitation des mandats présidentiels.

Compte tenu de ces mises en garde, plusieurs observations peuvent être faites sur la nature des dispositions régissant la limitation des mandats présidentiels dans les constitutions africaines actuelles :

- Six pays le Cameroun, Djibouti, l'Érythrée, le Gabon, la Gambie, la Somalie et le Sud-Soudan n'ont aucune disposition relative à la limitation des mandats présidentiels. Au Cameroun et au Gabon, ces dispositions ont été supprimées en 2008 et 2003, respectivement. Il est important de noter que certains pays qui ont supprimé la limitation des mandats à un moment donné l'ont rétablie, par exemple le Togo et l'Ouganda. L'Éthiopie et l'île Maurice limitent les mandats présidentiels. Néanmoins, étant donné qu'il s'agit de systèmes parlementaires, le pouvoir exécutif appartient au premier ministre, qui peut être démis de ses fonctions à tout moment par un vote de défiance du parlement. Bien que certains pays parlementaires dans d'autres parties du monde aient limité le mandat du premier ministre, ce n'est pas le cas dans les systèmes parlementaires africains, ce qui a conduit à des situations où les premiers ministres en Éthiopie et à Maurice ont effectué plus de deux mandats.
- Seule la République du Congo a une limite de trois mandats présidentiels, qui a été introduite après que sa limite de deux mandats ait été supprimée de manière opportuniste en 2015.
- Le reste des pays africains ont une limite de deux mandats présidentiels. Dans certains cas, comme nous le verrons, il n'est pas clair si la limite de deux mandats est une barre absolue.
- La durée des mandats présidentiels varie considérablement, allant de quatre<sup>4</sup>, cinq<sup>5</sup> et six<sup>6</sup> à sept<sup>7</sup> ans (voir tableau 1). Toutefois, l'écrasante majorité des pays ont adopté un mandat présidentiel de cinq ans.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Cela ne concerne que trois pays : le Ghana, le Nigeria et la Somalie.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> C'est le cas dans une écrasante majorité de pays : Algérie, Angola, Bénin, Botswana, Burkina Faso, Cabo Verde, République centrafricaine, Comores, République du Congo, Gambie, RD Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Guinée-Bissau, Kenya, Madagascar, Malawi, Mali, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Namibie, Niger, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Afrique du Sud, Sud-Soudan, Tanzanie, Togo, Tunisie, Ouganda, Zambie et Zimbabwe.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Les quatre pays qui y pourvoient sont le Tchad, l'Égypte, la Guinée et le Liberia.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Les quatre pays qui y pourvoient sont le Burundi, le Cameroun, la Guinée équatoriale et le Gabon - tous des dictatures.

#### 3. La tendance au respect de la limitation des mandats présidentiels

Le problème majeur en Afrique aujourd'hui a moins à voir avec l'incorporation de dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels qu'avec leur application. Si, dans de nombreux cas, les dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels ont été respectées, dans d'autres cas, les amendements apportés à ces dispositions ont détourné leur objectif initial.

Le tableau 2 donne une indication du nombre de présidents africains qui ont jusqu'à présent respecté les limites constitutionnelles de leur mandat.

Tableau 2. Les Présidents qui ont respecté les dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels depuis 1990

Pays	Président	Année de la fin du mandat présidentiel	Observation
L'Afrique du Sud	Thabo Mbeki	2008	Élu en 1999, il a été réélu en 2004 mais a été contraint de démissionner en 2008 avant la fin de son 2e mandat.
	Jacob Zuma	2018	Élu en 2009 et réélu en 2014, il a été contraint de démissionner sur fond d'allégations de corruption en 2018 avant la fin de son 2e mandat.
Bénin	Mathieu Kérékou	2006 (2 mandats)	A pris sa retraite après 2 mandats
	Thomas Boni Yayi	2016 (2 mandats)	A pris sa retraite après 2 mandats
Botswana	Festus Mogae	2008 (2 mandats)	A démissionné et pris sa retraite en 2008, un an avant la fin de son deuxième mandat, après avoir servi 10 années maximum autorisées par la Constitution
	Seretse Khama Ian Khama	2018 (2 mandats)	A démissionné et pris sa retraite en 2018, un an avant la fin de son deuxième mandat, après avoir servi 10 années maximum autorisées par la Constitution
Cabo Verde	Antonio Mascarenhas Monteiro	2001 (2 mandats)	A pris sa retraite après 2 mandats
	Pedro Pires	2011 (2 mandats)	A pris sa retraite après 2 mandats
	Jorge Carlos Fonseca	2021 (2 mandats)	A pris sa retraite après 2 mandats
Comores	Azali Assoumani	2006 (1 mandat)	Parti à la retraite après la limite d'un mandat imposée par la constitution
	Ahmed Abdallah Mohamed Sambi	2011 (1 mandat)	Parti à la retraite après la limite d'un mandat imposée par la constitution
	Ikililou Dhoinine	2016 (1 mandat)	Parti à la retraite après la limite d'un mandat imposée par la constitution
Ghana	Jerry Rawlings	2000 (2 mandats)	Bien qu'il soit d'abord arrivé au pouvoir par un coup d'État, il a été élu démocratiquement en 1992. Il s'est ensuite retiré après avoir rempli deux mandats.
	John Kufuor	2008 (2 mandats)	A pris sa retraite après 2 mandats
Kenya	Daniel arap Moi	2002	Président depuis 1978, a pris sa retraite après avoir effectué son deuxième mandat sous la nouvelle dispensation.

	Mwai Kibaki	2013 (2 mandats)	A pris sa retraite après 2 mandats
	Uhuru Kenyatta	2022 (2 mandats)	A pris sa retraite après 2 mandats
Liberia	Ellen Johnson Sirleaf	2017 (2 mandats)	A pris sa retraite après 2 mandats
Mali	Alpha Oumar Konaré	2002 (2 mandats)	A pris sa retraite après 2 mandats
Mauritanie	Mohamed Ould Abdel Azir	2019 (2 mandats)	C'était un ancien chef militaire qui, sous la nouvelle dispensation, s'est retiré après deux mandats
Mozambique	Joaquim Chissano	2004 (2 mandats)	A pris sa retraite après 2 mandats
	Armando Guebuza	2015 (2 mandats)	A pris sa retraite après 2 mandats
Namibie	Sam Nujoma	2005 (3 mandats)	Il a pris sa retraite après avoir effectué le troisième mandat qu'un amendement constitutionnel spécial a ajouté.
	Hifikepunye Pohamba	2015 (2 mandats)	A pris sa retraite après 2 mandats
Niger	Mahamadou Issoufou	2021 (2 mandats)	A pris sa retraite après 2 mandats
Sao Tome et Principe	Miguel Trovoada	2001 (2 mandats)	A pris sa retraite après 2 mandats
1	Fradique de Menezes	2011 (2 mandats)	A pris sa retraite après 2 mandats
Sierra Leone	Ahmad Tejan Kabbah	2007 (2 mandats)	Élu en 1996, il a été renversé par un coup d'État en 1997. Réintégré par l'ECOMOG, il a été réélu en 2002. Il a quitté le pouvoir en 2007 à la fin du 2ème mandat.
	Ernest Bai Koroma	2018 (2 mandats)	A pris sa retraite après 2 mandats
Tanzanie	Ali Hassan Mwinyi	1995 (2 mandats)	A pris sa retraite après 2 mandats
	Benjamin Mkapa	2005 (2 mandats)	A pris sa retraite après 2 mandats
	Jakaya Kikwete	2015 (2 mandats)	A pris sa retraite après 2 mandats
Zambie	Frederick Chiluba	2002 (2 mandats)	A pris sa retraite après 2 mandats
Le Nombre total de pays : 17	Le Nombre total de présidents : 33		

Le tableau 2, lu en conjonction avec les tableaux 3 et 4, montre que seuls 33 des 213 présidents (y compris les présidents par intérim et les présidents décédés en exercice) qui ont été au pouvoir depuis 1990 ont, à un moment ou à un autre, pris leur retraite après avoir accompli leur mandat limité par la Constitution. Il convient toutefois de noter que dans deux cas, ceux des présidents Bakili Muluzi du Malawi et Olusegun Obasanjo du Nigeria, les deux présidents en exercice n'ont pris leur retraite qu'après avoir tenté en vain de modifier leur constitution pour prolonger leur séjour au pouvoir. En Afrique du Sud, les seconds mandats des présidents

\_

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Il est important de noter, comme le montre le tableau 4, que les 213 présidents comprennent de nombreux présidents intérimaires ainsi que des présidents qui ont démissionné ou sont décédés en cours de mandat.

Thabo Mbeki et Jacob Zuma ont été écourtés parce qu'ils ont été rappelés par leurs partis. En dehors de ces rappels, il existe également des cas où les présidents ont soit perdu une tentative de réélection pour un second mandat (par exemple, John Dramani Mahama du Ghana, qui a perdu sa réélection face au président Nana Akufo-Ado, et Goodluck Jonathan du Nigeria qui a perdu sa tentative de réélection pour un second mandat face à Muhammadu Buhari), ou sont décédés en cours de mandat avant la fin des deux mandats prévus par la Constitution (par exemple, Levy Mwanawasa et Michael Sata, tous deux de Zambie), ou ont pris leur retraite après avoir effectué un seul mandat (par exemple, Nelson Mandela d'Afrique du Sud) (voir le tableau 4 cidessous).

Tableau 3. Présidents ayant tenté de modifier les dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels depuis 1990

Pays	Président	Les moyens de rester	Raisons présumées du non-respect de la limitation des mandats	Réussite / échec	Observations
Algérie	Abdelaziz Bouteflika	Une constitution de novembre 2008 L'amendement a supprimé la disposition relative à la limitation des mandats	Il a fait valoir que la suppression de la limite des mandats permettra d'approfondir la démocratie.	Réussite	Élu pour la première fois en 1999, il a été réélu en 2004, 2009 et 2014. Les manifestations populaires de 2018 l'ont découragé de briguer un cinquième mandat et, sous la pression de l'armée, il a finalement quitté le pouvoir en avril 2019.  La limitation des mandats a été réintroduite dans la Constitution de 2020 (art. 92)
Bénin	Patrice Talon	Un projet d'amendement constitutionnel d'avril 2017 visait à modifier le mandat présidentiel en un seul mandat de sept ans	Selon Talon, cela renforcera la démocratie.	Echec	Le Parlement a rejeté le projet d'amendement constitutionnel
Burkina Faso	Blaise Compaoré	En janvier 1997, un amendement constitutionnel a supprimé la limite de deux mandats de 7 ans chacun. Un amendement de la constitution en avril 2000 a réintroduit la limite de deux mandats et le mandat de 7 ans est devenu un mandat de 5 ans.	Aucune raison officielle n'a été donnée pour le changement de 1997. La réintroduction de la disposition relative à la limitation des mandats était due à la pression sociale visant à promouvoir l'alternance démocratique au pouvoir.	Les amendements constitutionnels de 1997 et 2000 ont été couronnés de succès	Le président Compaoré a pris le pouvoir lors d'un coup d'État en 1987. Officiellement élu en 1991 pour 7 ans, il a été réélu en 1998 et en 2005. Son éligibilité a été contestée mais la Cour constitutionnelle lui a donné raison. Il a été réélu en 2010.

	Blaise Compaoré	En 2014, il y a eu une tentative d'amendement visant à supprimer la disposition relative à la limitation des mandats dans la Constitution.	L'argument était que Compaoré était le seul capable d'assurer la stabilité politique du pays.	Echec	Des protestations dans tout le pays ont conduit à une insurrection populaire. Compaoré démissionne et s'exile.
Burundi	Pierre Nkurunziza	Une proposition de modification de la Constitution a été rejetée par le Parlement en 2014. Néanmoins, en 2015, le président a décidé d'ignorer la limite des deux mandats et de se présenter à la réélection. La Cour constitutionnelle a validé sa candidature.	Nkurunziza a fait valoir que la limite de deux mandats ne s'appliquait pas à lui, car pour le premier mandat en 2005, il a été élu par le Congrès, et non directement au suffrage universel.	Bien qu'elle n'ait pas réussi à modifier la constitution, l'interprétation douteuse de celle-ci par la Cour constitutionnelle a permis à Nkurunziza de briguer un troisième mandat.	Le président a été élu en 2005 par le Congrès. Il a été réélu en 2010 au suffrage universel direct. Il a remporté un troisième mandat en 2015, et a quitté le pouvoir en 2020. La Constitution de 2020 maintient la limitation des mandats, mais porte leur durée de cinq à sept ans
Cameroun	Paul Biya	Un amendement constitutionnel de 2008 a supprimé la clause de limitation des mandats.	Le président a fait valoir que la clause de limitation des mandats était antidémocratique.	Réussite	Au pouvoir depuis 1982, il a remporté les élections de 1984. Il a été réélu en 1988, 1992, 1997, 2004, 2011 et 2018.  L'amendement constitutionnel de 2008 a été très contesté; des émeutes ont éclaté et les forces de sécurité ont tué plus de 200 manifestants.
Comores	Azali Assoumani	La constitution a été modifiée en 2018 par référendum.	Le président a été accusé par l'opposition politique de modifier la constitution pour prolonger son séjour au pouvoir.	Réussite	Assoumani a été élu en 2002. En 2006, il a quitté le pouvoir. Il a été réélu en 2016 et a remporté un troisième mandat en 2019.
Côte d'Ivoire	Alassane Dramane Ouattara	Adoption d'une nouvelle constitution par référendum en 2016. Elle fixe une limite de deux mandats.	Le président Ouattara, qui avait déjà effectué ses deux mandats, a affirmé que la nouvelle Constitution remettait la limite de son mandat à zéro.	Réussite	L'opposition politique a appelé conjointement à un "boycott actif" du processus électoral. Des manifestations populaires ont eu lieu et les forces de sécurité ont tué au moins 30 manifestants.

Congo	Denis	La nouvelle	La Cour constitutionnelle a validé sa candidature. Techniquement, il peut se présenter pour un quatrième mandat. The new constitution	Réussite	Le président Nguesso a dirigé le
(République)	Sassou- Nguesso	constitution lui permet de se présenter pour un troisième mandat.	enabled him to stand for a third term.		pays sous le régime du parti unique de 1979 à 1992. Il est revenu au pouvoir en 1997 après la guerre civile. Il a été élu en 2002 et réélu en 2009. En 2015, il a entrepris l'adoption d'une nouvelle constitution par référendum. De nombreux manifestants ont été tués par les forces de sécurité.
Congo (République Democratique - RDC)	Joseph Kabila	En 2016, comme la Constitution l'empêchait de briguer un troisième mandat, il a reporté indéfiniment les élections présidentielles. La Cour constitutionnelle l'a également autorisé à rester au pouvoir jusqu'en avril 2018.	Kabila a affirmé qu'il ne pouvait pas organiser les élections en 2016 en raison du manque de ressources financières.	'Réussite'	Des manifestations ont eu lieu et les forces de sécurité ont tué certains manifestants, et les élections ont finalement eu lieu en décembre 2018 après un retard de deux ans.
Djibouti	Ismaïl Guelleh	Un amendement constitutionnel voté par le Parlement en 2010 a supprimé la disposition relative à la limitation des mandats.	Il a été dit que ce changement favoriserait l'unité nationale.	Réussite	Le président Guelleh a été élu en 1999. Il a été réélu en 2005, 2011, 2016 et 2021 pour un cinquième mandat.

Érythrée	Isaias Afwerki	Le président n'a jamais appliqué la Constitution de 1997.	Dictature absolue; pas d'élections.	'Réussite'	Afwerki est le président de l'Eretria depuis 1993. Il n'a jamais respecté la constitution et aucune élection n'a été organisée.
Gabon	Omar Bongo	Un amendement constitutionnel de 2003 a supprimé la disposition relative à la limitation des mandats.	Aucune raison n'est donnée pour ce changement.	Réussite	Le président Bongo était au pouvoir depuis 1967. Les premières élections présidentielles compétitives ont eu lieu en 1993. Il a été réélu en 1998 et en 2005. Il est décédé en 2009 alors qu'il était au pouvoir.
Guinea (Conakry)	Lassan Conté	Un amendement constitutionnel de 2003 a supprimé la clause de limitation des mandats	Aucune raison particulière n'est donnée	Réussite	Conté est arrivé au pouvoir par un coup d'État en 1984. Il a été élu en 1993 et réélu en 1998. En 2003, un amendement constitutionnel lui a permis de se représenter pour un troisième mandat. Il est décédé en 2008. Son dernier mandat a été marqué par des tentatives de coup d'État et des manifestations populaires qui ont été brutalement réprimées.
Gabon	Alpha Condé	La nouvelle constitution de 2020 adoptée par référendum a justifié la remise en cause de la disposition sur la limitation des mandats, bien qu'elle maintienne la limitation des mandats.	Aucune raison particulière n'est donnée	Réussite	Alpha Condé a été élu en 2010 et réélu en 2015. À la fin de son deuxième mandat, une nouvelle constitution a été adoptée par référendum, lui permettant de briguer un troisième mandat. Les protestations populaires contre ces changements ont été violemment réprimées, mais il a été déposé par un coup d'État en 2021.
Malawi Namibia	Bakili Muluzi	Amendement constitutionnel initié en 2002.	Aucune raison particulière n'est donnée.	Echec	Muluzi a été élu en 1994 et réélu en 1999. L'amendement constitutionnel initié en 2002 a échoué en raison des fortes protestations des organisations de la société civile, des partis d'opposition et même des membres du parti au pouvoir.

	Sam Nujoma	Un amendement constitutionnel de 1998 a permis au président de se présenter pour un troisième mandat.	Ses partisans ont affirmé que la Namibie n'avait pas d'alternative à Nujoma.	Réussite	Le président Nujoma a été élu premier président lors de l'indépendance de la Namibie en 1990. Il a été réélu en 1994. Avec l'amendement constitutionnel de 1998 par le Parlement, il a été réélu en 1999 pour un troisième mandat.
Niger	Mamadou Tanja	Une nouvelle Constitution qui a supprimé la disposition relative à la limitation des mandats a été adoptée en 2009.	Le président Tanja a prétendu que le troisième mandat avait pour but de "terminer certains projets qu'il avait commencés".	Echec	Élu en 1999, réélu en 2004. En 2009, il a entrepris un amendement constitutionnel pour briguer un troisième mandat. La Cour constitutionnelle et le Parlement s'opposent à l'amendement constitutionnel. Il dissout les deux institutions, orchestre l'adoption d'une nouvelle constitution par référendum et est réélu. Il a été renversé par un coup d'État en 2010.
Nigeria	Olusegun Obasanjo	Un projet d'amendement constitutionnel a été lancé en 2006	Aucune raison particulière n'a été donnée.	Echec	Le président a été élu en 1999 et réélu en 2003. En 2006, il a initié un amendement constitutionnel. Mais la société civile, le Parlement et même les membres de son parti politique l'ont rejeté. Des allégations font état d'énormes pots-de-vin versés aux parlementaires pour faciliter le vote de l'amendement. Obasanjo a quitté le pouvoir à la fin de son second mandat.
Ouganda	Yoweri Museveni	Un amendement constitutionnel de 2005 a supprimé la limite du mandat.	Museveni a affirmé qu'il était indispensable à la stabilité et à la prospérité de l'Ouganda.	Réussite	Museveni est au pouvoir depuis 1986. Il effectue son 6ème mandat. L'amendement constitutionnel de 2005 a été opéré dans un contexte d'intimidation généralisée, de violence et de corruption des membres du parlement pour approuver l'amendement. La limitation des mandats a été rétablie en 2017, tandis que les limites d'âge ont été supprimées pour lui permettre de se représenter.

République Centrafricain	Faustin- Archange Touadéra	Il a proposé la création d'un nouveau comité de rédaction de la constitution en août 2022.	Touadéra est fortement soupçonné d'avoir initié ce comité de rédaction de la constitution afin de briguer un troisième mandat.	Sans succès (jusqu'à présent - car le président cherche des moyens de forcer le départ à la retraite du président de la Cour constitutionnelle, vraisemblablement pour redéposer l'amendement constitutionnel).	Le projet de rédaction d'une nouvelle constitution a été contesté par une coalition de membres de la société civile, d'opposants politiques et d'intellectuels. La Cour constitutionnelle a invalidé le projet en septembre 2022.
Rwanda	Paul Kagame	Amendement constitutionnel de 2015 adopté par le Parlement et entériné par un référendum.  L'entrée en vigueur de l'amendement, qui permet de limiter les mandats à deux, est précédée d'un « mandat présidentiel transitoire de sept ans (2017-2024) ».	Aucune raison particulière n'a été donnée.	Réussite	Kagame was first elected by parliament in 2000 and re-elected in 2003 and 2010. In 2015 he initiated a constitutional amendment that enabled him to stand for re-election in 2017, which he won. He has already announced his intention to run for the 2024 presidential election.
Sénégal	Abdoulaye Wade	Il y a eu des amendements constitutionnels en 2001 et 2008	Le président Wade a fait valoir que la limitation du nombre de mandats ne s'appliquait pas à lui car elle était entrée en vigueur lorsqu'il était en fonction et le Conseil constitutionnel a accepté cette interprétation.	Réussite	Wade a été élu en 2000. En 2001, il a initié un amendement constitutionnel visant à établir un mandat de cinq ans. Réélu en 2007, il a rétabli le mandat de sept ans en 2008. Il s'est représenté pour un troisième mandat en 2012, mais a été battu par Macky Sall.
	Macky Sall	Un amendement constitutionnel de 2016 approuvé par référendum : a établi un mandat de cinq ans.	Maky Sall a été élu en 2012 pour un mandat de sept ans. Il a été réélu en 2019 pour cinq ans. On le soupçonne de considérer que l'amendement constitutionnel de 2016 a remis les pendules à l'heure et lui permettra de briguer un second mandat de cinq ans.	Inconnu	De nombreux hommes politiques et organisations de la société civile ont déjà exprimé leur opposition à une éventuelle candidature de Maky Sall à un troisième mandat.

Soudan du Sud	Salva Kiir	La constitution ne comporte pas de dispositions relatives à la limitation des mandats. Mais en 2015, les élections présidentielles ont été reportées. Une loi a été adoptée par le Parlement en juillet 2018 pour prolonger le mandat de Salva Kiir de trois ans.	La crise politique et la guerre civile sont les raisons officielles du report des élections.	'Réussite'	Le président Salva Kiir est devenu président à l'indépendance en 2011. Les élections présidentielles devaient avoir lieu en 2015, mais ont été reportées.
Soudan	Omar al- Bashir	Projet d'amendement constitutionnel propose en 2018	Permettre au président Al-Bashir de briguer un sixième mandat.	Echec	Au pouvoir depuis 1989, el-Béchir a été élu en 1996, puis réélu en 2000, 2011 et 2015. En 2018, il a déclaré son intention de briguer un 6e mandat lors des élections présidentielles de 2020. Il prévoit de modifier la constitution qui fixe à deux le nombre maximum de mandats. En 2019, à la suite d'un vaste mouvement de protestation populaire, l'armée dépose et arrête el-Béchir.
Tchad Togo	Idriss Déby	Un amendement constitutionnel de 2005 a supprimé les dispositions relatives à la limitation des mandats dans la Constitution.	Le président a affirmé que l'amendement n'était pas destiné à lui profiter personnellement.	Réussite	Déby a pris le pouvoir lors d'un coup d'État en 1990. Il a été élu en 1996, réélu en 2001, 2006, 2011, 2016 et 2021. Il est décédé en avril 2021, quelques jours après sa cinquième réélection.
	Gnassingbé Eyadema	Un amendement constitutionnel de décembre 2002 approuvé par le Parlement a supprimé la limitation des mandats.	Permettre à Eyadema de se représenter aux élections en 2003.	Réussite	Au pouvoir depuis un coup d'État en 1967, Eyadema a été élu en 1972, et réélu en 1979, 1986, 1993, 1998. Il a été réélu en 2003. Il est mort en fonction en 2005.
Tunisia	Faure Gnassingbé	Un amendement constitutionnel de 2019 a rétabli une limite de deux mandats.	Permettre à Faure de se représenter jusqu'en 2025.	Réussite	Lorsque la limite des mandats a été établie, Faure avait déjà passé 14 ans au pouvoir. La nouvelle clause de limitation des mandats s'applique aux élections de 2020. Faure a été élu en 2020 pour son premier mandat. Il peut se représenter aux élections de 2025.

Tunisie	Zine el- Abidine Ben Ali	Un amendement constitutionnel de 2002, approuvé par référendum, a supprimé la limitation des mandats qui avait été introduite en 1998.	Permettre à Ben Ali de se représenter aux élections jusqu'en 2014.	Réussite	Ben Ali, a été évincé en 2011 après des soulèvements populaires. La limitation des mandats a été rétablie dans la Constitution de 2014.
Zambie	Frederick Chiluba	Il a tenté d'amender la constitution en 2001.	Pour permettre à Chiluba de briguer un troisième mandat.	Echec	Malgré les intimidations, les violences et les pots-de-vin généralisés, la tentative a échoué en raison de l'opposition de la société civile et même des membres du parti du président.

Contrairement au tableau 2, le tableau 3 montre qu'une majorité de présidents ont cherché à prolonger leur séjour au pouvoir en altérant ou en subvertissant les restrictions imposées par les dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels. Parmi eux, 22 présidents dans autant de pays - contre 33 présidents dans 17 pays qui ont respecté la limite des mandats - ont réussi à prolonger leur mandat. Le tableau 4, quant à lui, montre l'ampleur limitée de l'alternance au pouvoir depuis 1990.

Tableau 4. Présidents africains depuis 1990 et ampleur de l'alternance au pouvoir dans leur pays

Pays	Présidents	Début et durée au pouvoir	Mode de remplacement
L'Afrique du Sud	Nelson Mandela	1994 - 1999 (5 ans)	A quitté ses fonctions après avoir rempli un mandat
	Thabo Mbeki	1999 - 2008 (9 ans)	Démission
	Kgalema Motlanthe	Septembre 2008 - mai 2009 (7 mois)	Président intérimaire et élections
	Jacob Zuma	2009 - 2018 (8 ans)	Démission
	Cyril Ramaphosa	2018 (4 ans)	Président en exercice
Algérie	Mohamed Boudiaf	Janvier - juin 1992 (5 mois)	Président par intérim - assassiné
	Ali Kafi	1992 - 1994 (1 an 6 mois)	Président intérimaire
	Liamine Zéroual	1994-1999 (5 ans)	Démission
	Abdelaziz Bouteflika	1999 - 2019 (19 ans)	Émission - provoquée par des protestations populaires
	Abdelmadjid Tebboune	Décembre 2019	Président en exercice
Angola	José Eduardo dos Santos	1979 - 2017 (38 ans)	Élections après sa démission et la nomination d'un successeur
	Joao Lourenço	2017	Président en exercice

Bénin	Nicéphore Soglo	1991 - 1996 (5 ans)	Élections	
	Mathieu Kérékou	1996 - 2006 (10 ans)	Limite de mandat	
		(Avant: 1980 - 1991 (11 ans))		
	Thomas Yayi Boni	2006 - 2016 (10 ans)	Limite de mandat	
	Patrice Talon	2016	Président en exercice	
Botswana	Ketumile Masire	1980 - 1998 (17 ans)	Démission	
	Festus Mogae	1998 -2008 (9 ans 11 mois)	Démission en raison de la limitation du mandat à dix ans	
	Seretse Khama Ian Khama	2008 - 2018 (9 ans 11 mois)	Démission en raison de la limitation du mandat à dix ans	
	Mokgweetsi Masisi	2018	Président en exercice	
Burkina Faso	Blaise Compaoré	1987 - 2014 (27 ans)	Insurrection populaire et coup d'État	
	Isaac Zida	1er - 21 novembre 2014 (20 jours)	Président intérimaire	
	Michel Kafando	2014 - 2015 (1 an)	Président de la transition	
	Roch Marc Christian Kaboré	2015 - 2022 (6 ans)	Coup d'État militaire	
	Paul-Henri Damiba	31 janvier - 30 septembre 2022 (7 mois en tant que président de la transition)	Coup d'État militaire	
	Ibrahim Traoré	30 septembre 2022 -	Chef du coup d'État et président actuel (président par intérim)	
Burundi	Melchior Ndadaye	Juillet - octobre 1993 (3 mois)	Coup d'État militaire	
	Cyprien Ntaryamira	Février - avril 1994 (2 mois)	Mort par assassinat (dans le même vol que le président Habyarimana du Rwanda	
	Sylvestre Ntibantunganya	1994 - 1996 (2 ans)	Le président par intérim est renversé par un coup d'État militaire.	
	Pierre Buyoya	1996 - 2003 (6 ans)	Laisser le pouvoir selon les accords d'Arusha	
	Domitien Ndayizeye	2003 - 2005 (2 ans, 3 mois)	Élections	
	Pierre Nkurunziza	2005 -2020 (14 ans, 9 mois)	Élections. S'est retiré après son troisième mandat.	
	Evariste Ndayishimiye	2020	Président en exercice	
Cabo Verde	Antonio Mascarenhas Monteiro	1991 - 2001 (10 ans)	Limite de mandat	
	Pedro Pires	2001 - 2011 (10 ans)	Limite de mandat	
	Jorges Carlos Fonseca	2011 - 2021 (10 ans)	Limite de mandat	
	José Maria Neves	2021	Président en exercice	
Cameroun	Paul Biya	1982 (40 ans)	Président en exercice	
Comores	Said Mohamed Djohar	1989 - 1996 (6 ans)	Élections	
	Mohamed Taki Abdoulkarim	1996 -1998 (2 ans)	Décès	
			II	
	Tadjidine Ben Saïd Massounde	Novembre 1998 - avril 1999 (5 mois)	Président par intérim et coup d'État militaire	

	Hamadi Madi Boléro	Janvier - mai 2002 (4 mois)	Président intérimaire et elections
	Azali Assoumani	2002 -2006 (5 ans)	Limite de mandat
	Ahmed Abdallah Mohamed Sambi	2006 - 2011 (5 ans)	Limite de mandat
	Ikililou Dhoinine	2011 - 2016 (5 ans)	Limite de mandat
	Azali Assoumani	2016 –	Président en exrecice
Congo	Pascal Lissouba	1992 - 1997 (5 ans)	Coup d'État militaire
(République)	Denis Sassou-Nguesso	1997 (24 ans)	Président en exrecice
Congo	Laurent-Désiré Kabila	1997 - 2001 (3 ans)	Assassinat
(République Démocratique -	Joseph Kabila Kabange	2001 - 2019 (18 ans)	Limite de mandat
RDC)	Félix Tshisekedi	2019	Président en exercice
Cote d'Ivoire	Henri Konan Bédié	1993 - 1999 (6 ans)	Coup d'État militaire
	Robert Guéï	Décembre 1999 - octobre 2000 (10 mois)	Président intérimaire et elections
	Laurent Gbagbo	2000 - 2011 (10 ans)	Élections. Il a refusé de se retirer après avoir perdu et a été contraint de quitter le pouvoir.
	Alassane Ouattara	2011 (11 ans)	Président en exercice
Djibouti	Hassan Gouled Aptidon	1977 - 1999 (21 ans)	Élections après sa démission et la nomination d'un successeur
	Ismaïl Omar Guelleh	1999 (23 ans)	Président en exercice
Égypte	Hosni Moubarak	1981 - 2011 (29 ans)	Chassé par l'insurrection populaire
	Mohamed Hussein Tantawi	Février 2011 - juin 2012 (1 an, 4 mois)	Président intérimaire
	Mohamed Morsi	2012 - 2013 (1 an)	Coup d'État militaire
	Adli Mansour	Juillet 2013 - juin 2014 (11 mois)	Président intérimaire
	Abdel Fattah al-Sissi	2014 (8 ans)	Président en exercice
Érythrée	Isaias Afwerki	1993 (28 ans)	Président en exercice
Eswatini	Monarchy	La monarchie	La monarchie
Ethiopie	Parliamentary system with a Prime Minister	Système parlementaire avec un Premier ministre	Système parlementaire avec un Premier ministre
Gabon	Omar Bongo	1967 - 2009 (41 ans)	Décès
	Rose Rogombé	Juin - octobre 2009 (4 mois)	Président intérimaire
	Ali Bongo	2009 (12 ans)	Président en exercice
La Gambia	Yahya Jammeh	1994 - 2017 (22 ans)	Élections et obligation de quitter le pouvoir après avoir refusé de reconnaître la défaite.
	Adama Barrow	2017 ( 5 ans )	Président en exercice
Ghana	Jerry Rawlings	1981 - 2001 (19 ans)	Limite de mandat
	John Kufuor	2001 - 2009 (8 ans)	Limite de mandat

	John Atta Mills	2009 - 2012 (3 ans)	Décès
	John Dramani Mahama	2012 - 2017 (4 ans)	Élections
	Nana Akufo-Addo	2017 (5 ans)	Président en exercice
Guinée	Lansana Conté	1984 - 2008 (24 ans)	Mort naturelle / Coup d'état militaire
(Conakry)	Moussa Dadis Camara	2008 - 2010 (1 an)	Tentative d'assassinat et d'exil
	Sékouba Konaté	anvier - décembre 2010 (11 mois)	Résident intérimaire et élections
	Alpha Condé	2010 - 2021 (10 ans, 8 mois)	Coup d'État militaire
	Mamadi Doumbouya	Septembre 2021 (1 an)	Président de transition actuel
Guinée-Bissau	Joào Bernardo Vieira	1984 - 1999 (14 ans, 11 mois)	Guerre civile et coup d'État militaire
	Ansumane Mané	7 - 14 mai 1999 (7 jours)	Laisser le pouvoir à un président intérimaire
	Malam Bacai Sanhà	Mai 1999 - février 2000 (9 mois)	Président intérimaire
	Kumba lalà	2000 - 2003 (3 ans)	Coup d'État militaire
	Verissimo Correla Seabra	14 - 28 septembre 2003 (14 jours)	Laisser le pouvoir à un président de transition
	Henrique Rosa	2003 - 2005 (2 ans)	Président de la transition et des élections
	Joào Bernardo Vieira	2005 - 2009 (3 ans)	Assassinat
	Raimundo Pereira	Mars - septembre 2009 (6 mois)	Élections
	Malam Bacai Sanhà	2009 - 2012 (2 ans)	Décès
	Raimundo Pereira	Janvier - avril 2012 (3 mois)	Coup d'État militaire
	Mamadu Ture Kuruma	Avril - mai 2012 (29 jours)	Laisser le pouvoir à un président de transition
	Manuel Serifo Nhamadjo	2012 - 2014 (2 ans)	Élections
	José Màrio Vaz	2014 - 2020 (5 ans)	Élections
	Umaro Sissoco Embalo	2020 2 ans	Président en exercice
Guinée Equatoriale	Teodoro Obiang Nguema Mbasogo	1979 (43 ans)	Président en exrecice
Kenya	Daniel arap Moi	1978 - 2002 (24 ans)	Limite de mandat
	Mwai Kibaki	2002 - 2013 (10 ans)	Limite de mandat
	Uhuru Kenyatta	2013 - 2022 (10 ans)	Limite de mandat
	William Ruto	2022	president en exercice
Lesotho	Monarchy	Monarchie	Monarchie
Liberia	Charles Taylor	1997 - 2003 (6 ans)	Démission force
	Moses Blah	Août - octobre 2003 (2 mois)	Président intérimaire
	Gyude Bryant	2003 - 2006 (2 ans)	Président de la transition et des élections
	Ellen Johnson Sirleaf	2006 -2018 (12 ans)	Limite de mandat
	George Weah	2018 (4 ans)	Président en exrecice

Libye	Mouammar Gadhafi	1969 - 2011 (41 ans)	Insurrection populaire et assassinat
Madagascar	Albert Zafy	1993 - 1996 (3 ans)	Mis en accusation par le Parlement
	Norbert Ratsirahonana	Septembre 1996 - février 1997 (5 mois)	Président intérimaire et elections
	Didier Ratsiraka	1997 - 2002 (5 ans)	Élections très contestées et obligation de quitter le pouvoir
	Marc Ravalomanana	2002 -2009 (7 ans)	Protestations et coup d'État
	Andry Rajoelina	2009 - 2014 (4 ans, 10 mois)	Président de la transition et a démissionné en raison des pressions exercées par l'Union africaine et la SADC.
	Henry Rajaonarimampianina	2014 - 2018 (4 ans)	Élections
	Andry Rajoelina	2019 (3 ans)	Président en exercice
Malawi	Bakili Muluzi	1994 - 2004 (10 ans)	Limite de mandat
	Bingu wa Mutharika	2004 - 2012 (7 ans 10 mois)	Décès
	Joyce Banda	2012 - 2014 (2 ans)	Président intérimaire et elections
	Peter Mutharika	2014 - 2020 (6 ans)	Élections
	Lazarus Chakwera	2020 (2 ans)	Président en exercice
Mali	Amadou Toumani Touré	1991 - 1992 (1 an)	Président intérimaire et elections
	Alpha Oumar Konaré	1992 - 2002 (10 ans)	Limite de mandat
	Amadou Toumani Touré	2002 - 2012 (9 ans)	Coup d'État militaire
	Amadou Haya Sanogo	Février - août 2013 (6 mois)	Accord avec la CEDEAO
	Dioncounda Traoré	2012 - 2013 (1 an)	Président intérimaire et elections
	Ibrahim Boubacar Keïta	2013 - 2020 (6 ans 11 mois	Coup d'État militaire
	Assimi Goïta	Août - septembre 2020 (1 mois)	President de facto
	Bah N'Daw	September 2020 – May 2021 (7 months)	Président de transition et coup d'état
	Assimi Goïta	Mai 2021 (1 an)	Président actuel de la transition
Maroc	Monarchy	Monarchie	Monarchie
Mauritanie	Maaouiya Ould Sid'Ahmed Taya	1985 - 2005 (20 ans)	Coup d'État militaire
	Ely Ould Mohamed Vall	2005 - 2007 (1 an, 8 mois)	Élections
	Sidi Mohamed Ould Cheikh	2007 - 2008 (1 an)	Coup d'État militaire
	Mohamed Ould Abdel Aziz	2008 - 2009 (8 mois)	Laisser le pouvoir à un président intérimaire et se présenter aux prochaines élections.
	Ba Mamadou M'Baré	Avril - août 2009 (3 mois)	Président intérimaire et elections
	Mohamed Ould Abdel Azii	2009 - 2019 (9 ans, 11 mois)	Limite de mandat
	Mohamed Ould Ghazouani	2019 (3 ans)	Président en exercice
Mozambique	Joaquim Chissano	1986 - 2005 (18 ans)	Limite de mandat
	Armando Guebuza	2005 - 2015 (10 ans)	Limite de mandat

	Filipe Nyusi	2015 (7 mois)	Président en exercice
<b>N</b> 7 11 1		, , ,	
Namibie	Sam Nujoma	1990 - 2005 (15 ans)	Limite de mandat
	Hifikepunye Pohamba	2005 -2015 (10 ans)	Limite de mandat
	Hage Geingob	2015 (7 ans)	Président en exercice
Niger	Mahamane Ousmane	1993 - 1996 (2 ans, 9 mois)	Coup d'État militaire
	Ibrahim Baré Mainassara	1996 - 1999 (3 ans)	Coup d'État militaire
	Daouda Malam Wanké	Avril - décembre 1999 (8 mois)	Élections
	Mamadou Tandja	1999 - 2010 (10 ans)	Coup d'État militaire
	Salou Djibo	2010 - 2011 (1 an)	Élections
	Mahamadou Issoufou	2011 - 2021 (10 ans)	Limite de mandat
	Mohamed Bazoum	2021 (1 an)	Président en exercice
Nigeria	Sani Abacha	1993 - 1998 (4 ans)	Décès
	Abdulsalami Abubakar	Juin 1998 - mai 1999 (11 mois)	Élections
	Olusegun Obasanjo	1999 - 2007 (8 ans)	Limite de mandat
	Umaru Yar'Adua	2007 - 2010 (2 ans, 11 mois)	Décès
	Goodluck Jonathan	2010 - 2015 (5 ans)	Élections
	Muhammadu Buhari	2015 (7 ans)	Président en exercice
Ouganda	Yoweri Museveni	1986 (36 ans)	Président en exercice
République	André Kolingba	1981 - 1993 (12 ans)	Élections
Centrafricaine (RCA)	Ange-Félix Patassé	1993 - 2003 (9 ans)	Coup d'État militaire
(11021)	François Bozizé	2003 - 2013 (10 ans)	Coup d'État militaire
	Michel Djotodia	2013 - 2014 (9 mois)	Chef de coup d'État et président de transition
	Alexandre-Ferdinand N'Guendet	10 - 23 janvier 2014 (moins d'un mois)	Président intérimaire
	Catherine Samba-Panza	2014 - 2016 (2 ans)	Président de la transition et des élections
	Faustin-Archange Touadéra	2016	Président en exrecice
Rwanda	Pasteur Bizimungu	1994 - 2000 (5 ans)	Président intérimaire et demission
	Paul Kagame	2000 (22 ans)	Président en exercice
Sao Tome et	Miguel Trovoada	1991 - 2001 (10 ans)	Limite de mandat
Principe	Fradique de Menezes	2001 - 2011 (10 ans)	Limite de mandat
	Manuel Pinto da Costa	2011 - 2016 (5 ans)	Élections
	Evaristo Carvalho	2016 - 2021 (5 ans)	Élections
	Carlos Vila Nova	2021 (1 an)	Président en exrecice
Sénégal		1981 - 2000 (19 ans)	Élections
Sénégal	Abdou Diouf	1901 - 2000 (19 alls)	Licetions
Sénégal	Abdou Diouf  Abdoulaye Wade	2000 - 2012 (12 ans)	Élections

Les Seychelles	France-Albert René	1977 - 2004 (26 ans, 10 mois)	Démission
	James Michel	2004 - 2016 (12 mois)	Démission
	Danny Faure	2016 - 2020 (4 ans)	Élections
	Wavel Ramkalawan	2020 (2 ans)	Président en exrecice
Sierra Leone	Joseph Saidu Momoh	1985 - 1992 (6 ans)	Coup d'État militaire
	Valentine Strasser	1992 - 1996 (3 ans)	Coup d'État militaire
	Julius Maada Bio	Janvier - mars 1996 (2 mois)	Président intérimaire et elections
	Ahmad Tejan Kabbah	1996 - 2007 (11 ans)	Limite de mandat
	Ernest Bai Koroma	2007 - 2018 (10 ans)	Limite de mandat
	Julius Maada Bio	2018 (4 ans)	Président en exercice
Somalia	Abdiqasim Salad Hassan	2000 - 2004 (4 ans)	Président de la transition
	Abdullahi Yusuf Ahmed	2004 - 2008 (4 ans)	Président de la transition
	Adan Mohamed Nuur Madobe	Décembre 2008 - janvier 2009 (1 mois)	Président intérimaire
	Sharif Sheikh Ahmed	2009 - 2012 (3 ans)	Élections
	Hassan Sheikh Mohamoud	2012 - 2017 (4 ans)	Élections
	Mohamed Abdullahi Mohamed	2017 - 2022 (5 ans)	Élections
	Hassan Sheikh Mohamoud	2022	Président en exercice
Soudan du Sud	Salva Kiir	2011	Président en exercice
Soudan	Omar Hassan al-Bashir	1989 - 2019 (29 ans)	Insurrection populaire et coup d'État militaire
	Abdel Fattah al-Burhan	2019 (3 ans)	Président de la transition
Tanzanie	Benjamin Mkapa	1995 - 2005 (10 ans)	Limite de mandat
	Jakaya Kikwete	2005 - 2015 (10 ans)	Limite de mandat
	John Magufuli	2015 - 2021 (5 ans)	Décès
	Samia Suluhu	2021 (1 an)	Président en exercice
Tchad	Idriss Déby Itno	1990 - 2021 (30 ans, 4 mois)	Décès
	Mahamat Idriss Déby	Avril 2021	Président actuel de la transition
Togo	Gnassingbé Eyadéma	1967 - 2005 (37 ans)	Décès
8	Faure Gnassingbé	2005 (17 ans)	Président en exercice
Tunisie	Zine el-Abidine Ben Ali	1987 - 2011 (23 ans)	Chassé par l'insurrection populaire
	Fouad Mebazaa	Janvier - décembre 2011 (10 mois)	Président intérimaire
	Moncef Marzouki	2011 - 2014 (3 ans)	Élections
	Béji Caïd Essebsi	2014 - 2019 (4 ans)	Décès
	Mohamed Ennaceur	Juillet - octobre 2019 (3 mois)	Président intérimaire et elections
	Kaïs Saïed	2019 (2 ans)	Président en exercice
Zambie	Frederick Chiluba	1991 - 2002 (10 ans)	Limite de mandat
Zamyic	1 redefice Clinuba	1771 - 2002 (10 4115)	Lamite de mandat

	Levy Mwanawasa	2002 - 2008 (6 ans)	Décès
	Rupiah Banda	2008 - 2011 (3 ans)	Élections
	Michael Sata	2011 - 2014 (3 ans)	Décès
	Guy Scott	Octobre 2014 - janvier 2015 (3 mois)	Président intérimaire et elections
	Edgar Lungu	2015 – 2021 (6 years)	Élections
	Hakainde Hichilema	2021 (1 year)	Président en exercice
Zimbabwe	Robert Mugabe	1987 - 2017 (29 ans)	Coup d'État militaire mou et démission
	Emmerson Mnangagwa	2017 (4 ans)	Président en exercice

Les titulaires ont contourné les dispositions relatives à la limitation des mandats d'au moins quatre manières principales :

- Premièrement, il y a un groupe de pays où la constitution a été amendée par le parlement et le sénat ou seulement par le premier. Tel a été le cas des amendements constitutionnels au Cameroun (2008), au Gabon (2003), à Djibouti (2010) et en Namibie (1999).
- Dans un deuxième groupe de pays, cela s'est fait soit par l'amendement de la constitution, soit par l'introduction d'une nouvelle constitution suivie d'une approbation par référendum. Des exemples de cette approche ont eu lieu au Burkina Faso (1997), au Tchad (2005), en Guinée (2001 et 2020), au Niger (2009), au Rwanda (2015) et en Ouganda (2005).
- Une troisième méthode a consisté à utiliser les tribunaux pour légaliser ou faciliter le contournement de la limitation des mandats présidentiels. Ce fut le cas au Burundi (2015), en Côte d'Ivoire (2020), en RD Congo (2016), en République du Congo (2015) et au Sénégal (2012).
- Une quatrième approche est celle utilisée en Érythrée, où le président Isaias Afwerki n'a jamais pris la peine de mettre en œuvre, ou même de faire semblant de suivre, la constitution de 1997 du pays.

Un examen de la nature des amendements apportés aux dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels depuis 1990 révèle cinq grandes tendances.<sup>9</sup>

- Tout d'abord, certains amendements ont conduit à l'extension formelle du mandat présidentiel de cinq à six ans (Burundi [2018] et Tchad [2018]) et de cinq à sept ans (Gabon [2003] et Rwanda [2016]); dans d'autres cas, il y a eu une extension ad hoc informelle, comme en RD Congo (2016) et au Soudan du Sud (2015 et 2018).
- Dans un deuxième groupe de pays, les amendements ont servi à augmenter le nombre de mandats présidentiels. Aux Comores (2018), il est passé d'un à deux mandats présidentiels, tandis que la République du Congo (2015) a porté ce nombre de deux à trois.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Voir également Micha Wiebusch et Christina Murray, "Presidential term limits and the African Union", (2019) 63 *Journal of African Law* 131-160.

- Troisièmement, dans un certain nombre de pays où les titulaires avaient atteint, ou étaient sur le point d'atteindre, la fin de leur mandat constitutionnel, l'amendement constitutionnel a eu pour effet de remettre à zéro l'horloge de la limite des mandats présidentiels et de repartir à zéro sans être gêné par les limites constitutionnelles précédentes. Si l'article 106(6)(b) de la nouvelle Constitution zambienne de 2016 n'a pas atteint cet objectif pour l'ancien président Edgar Lungu, étant donné qu'il a perdu les élections présidentielles de 2021, <sup>10</sup> les nouvelles constitutions ou les amendements constitutionnels au Zimbabwe (2013), en République du Congo (2015) et au Rwanda (2015) ont eu pour effet de remettre les pendules à l'heure.
- La quatrième catégorie de pays est celle des pays où les limites du mandat présidentiel ont été entièrement supprimées de la constitution. C'est le cas de l'Algérie (2008), du Cameroun (2008) qui a également porté chaque mandat de cinq à sept ans -, du Tchad (2005), du Gabon (2003), de Djibouti (2009), de la Guinée (2001), du Niger (2009), du Togo (2002), de la Tunisie (2002) et de l'Ouganda (2005). Comme nous le verrons, dans certains de ces pays, les dispositions ont été rétablies, parfois de manière opportuniste.
- Une catégorie importante est constituée par les cas où les changements ont eu pour effet d'introduire ou de renforcer la limitation des mandats présidentiels. Par exemple, après être devenue la norme, la limitation des mandats présidentiels a été introduite assez tardivement dans des pays comme la Côte d'Ivoire (2000), l'Egypte (2014), la Guinée équatoriale (2011), la RD Congo (2006) et le Sénégal (2001). Il convient toutefois de noter qu'elles ont été introduites en Guinée équatoriale deux ans après la réélection du président sortant et qu'elles ont été conçues pour ne s'appliquer que lorsqu'il a entamé un nouveau mandat. Ce mandat a pris effet en 2016 et s'étend jusqu'en 2023, ce qui lui permet de se présenter pour un second mandat qui s'étend de 2023 à 2030. La limitation des mandats présidentiels a été réintroduite en Algérie (2016), au Burkina Faso (2000), au Tchad (2018), au Niger (2010) et en Ouganda (2017).
- La limitation des mandats présidentiels a été légèrement renforcée lorsque les mandats ont été raccourcis de sept à cinq ans au Burkina Faso (2000), en Côte d'Ivoire (2000), en RD Congo (2006), au Sénégal (2001 et 2016) et au Rwanda (2015) ; de six à cinq ans en République centrafricaine (2004), en Mauritanie (2006) et au Zimbabwe (2013) ; et de six à quatre ans aux Comores (2001) et en Égypte (2014). À Madagascar (2010) et aux Seychelles (2016), les changements constitutionnels ont entraîné une réduction du nombre de mandats qu'une personne peut effectuer, de trois à deux.
- Dans quelques constitutions, les changements apportés aux dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels les ont durcies et ont levé toute ambiguïté, notamment sur le point de savoir si la restriction s'applique uniquement aux mandats consécutifs. Des exemples de ces formulations claires et sans ambiguïté figurent dans les constitutions de l'Algérie (2020), du Bénin (2019), du Botswana (2016), de la Guinée-Bissau (1996), du Niger (2017), de la Tanzanie (2005), de la Tunisie (2014) et du Zimbabwe (2017).

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Rédigée sous l'influence du président Lungu, la nouvelle constitution était explicitement conçue pour modifier la définition du " mandat présidentiel " de manière à ce que Lungu soit qualifié pour se présenter aux élections présidentielles de 2021, nonobstant le fait qu'à ce moment-là, il avait déjà effectué deux mandats et était à huit mois de ce qui était techniquement son troisième mandat.

Bien que les tableaux 2 et 3 montrent une nette augmentation du nombre de dirigeants africains qui ont quitté le pouvoir en raison de la limitation de leur mandat ou d'une défaite électorale, plutôt que par des coups d'État, des assassinats ou d'autres moyens involontaires, le bilan du respect de la limitation des mandats présidentiels est néanmoins loin d'être positif. Le degré de non-conformité reste élevé. Qu'est-ce qui pourrait expliquer le non-respect des dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels?

D'après la prodigieuse littérature sur la limitation des mandats présidentiels en Afrique (voir annexe 2), les principales causes de cette dérobade peuvent être résumées comme suit :

- L'effet d'intoxication que la concentration excessive des pouvoirs exerce sur les présidents ;
- La faiblesse des fondements du multipartisme et la limitation des contrôles et des équilibres ;
- L'élaboration bâclée des dispositions constitutionnelles relatives à la limitation des mandats présidentiels;
- L'absence d'un soutien extérieur fort de la part de la communauté internationale. 12

Le premier problème grave est que les dirigeants africains ne sont pas seulement déifiés mais se voient souvent attribuer, ou autorisés à s'arroger, des pouvoirs impériaux dont ils abusent régulièrement en toute impunité. La concentration excessive des pouvoirs dans les mains du président, combinée au peu d'influence de l'État sur le processus de prise de décision, constitue un problème majeur. Les contrôles efficaces contre les abus font de lui un "grand homme" intouchable dont le parti contrôle souvent le parlement et le place ainsi sous son contrôle. Ses larges pouvoirs de nomination dans le secteur public et semi-public, ainsi que son contrôle total des ressources du pays, lui permettent de distribuer du favoritisme parmi ses partisans. Dans la plupart des pays, la fonction publique apolitique appartient au passé, si tant est qu'elle n'ait jamais existé : l'autorité présidentielle comprend généralement le pouvoir de nommer et de révoquer les fonctionnaires presque à volonté, ainsi que le pouvoir de créer et de supprimer de nouvelles fonctions si nécessaire, afin de récompenser les partisans ou de sanctionner les opposants. Cela signifie également que le président a des milliers de personnes dont l'accès au pouvoir et aux ressources dépend de son maintien, ce qui accroît les enjeux du respect des limites de mandat. Les alliés proches cherchent donc à renforcer et/ou à générer l'illusion de grandeur et d'irremplaçabilité du président, exacerbant la corruption et l'influence addictive du pouvoir.

Cette concentration excessive des pouvoirs dans le cadre des constitutions africaines modernes n'a fait que transformer l'autoritarisme hégémonique pur et dur du passé en un autoritarisme mou recouvert du vernis de légitimité fourni par des élections fictives de routine aux conclusions oubliées. Les employés de l'État se sentent désormais redevables au titulaire plutôt qu'à l'État et à ses institutions, et n'hésitent donc pas à adopter ou à soutenir des mesures qui perpétueraient un statu quo dans la survie duquel ils ont un intérêt personnel profond.

De nombreuses autres études sont parvenues à une conclusion similaire. Par exemple, voir Rosalind Dixon et David Landau, "Constitutional end games: Making presidential term limits stick', 71 Hastings Law Journal (2020), pp.359-418.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Ces questions sont abordées dans Charles M. Fombad, 'Presidential term limits through constitutional amendments in Africa: Deconstructing legitimacy', in Grant Masterson et Melanie Meirotti (eds.), *Checks and balances: African constitutions and democracy in the 21st Century* (EISA 2017) 45-58.

C'est donc probablement un vœu pieux que d'attendre des hommes politiques exposés à de tels pouvoirs et à une telle splendeur qu'ils renoncent volontairement au pouvoir. Aucun dirigeant africain moderne n'illustre mieux l'effet enivrant du pouvoir absolu sur les dirigeants africains que le président ougandais Museveni. En 1986, peu après son arrivée au pouvoir, il a déclaré qu' « aucun chef d'État africain ne devrait rester au pouvoir plus de dix ans ». Il a réitéré cette déclaration dans son livre intitulé "Quel est le problème de l'Afrique ? Soutenant que plus un président reste longtemps en fonction, plus il est difficile de le destituer de manière démocratique. <sup>13</sup> C'est le même Museveni - une personne qui n'a eu aucun scrupule moral à répondre au discours d'appel d'Obama aux dirigeants de l'UA à Addis-Abeba en juillet 2015 en déclarant que « personne ne devrait être président à vie » - qui a poursuivi en disant : « Pour nous, en Ouganda, nous avons rejeté cette idée de limitation des mandats. Si je suis au pouvoir parce que j'ai été élu par le peuple, alors je suis là par la volonté du peuple. »<sup>14</sup>

Qu'est-ce qui a transformé un dirigeant qui rejetait les séjours prolongés au pouvoir parce qu'il croyait que les titulaires devaient périodiquement être démis démocratiquement, en un dirigeant qui soutient maintenant que les urnes, et non la limitation des mandats, sont la réponse ? Une réponse simple réside dans la combinaison de l'indolence du peuple et de l'opium dangereusement addictif du pouvoir absolu. Museveni n'est pas le seul à s'être facilement et rapidement transformé en dictateur répressif ; d'autres, qui avaient initialement brandi leurs références démocratiques aux yeux de tous - comme Olusegun Obasanjo au Nigeria, Abdoulaye Wade au Sénégal et même Thabo Mbeki en Afrique du Sud - se sont lancés dans des escapades pour prolonger la durée de leur mandat présidentiel, mais ont échoué.<sup>15</sup>

Un deuxième facteur contribuant au non-respect des dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels est la manière peu soignée dont certaines constitutions africaines ont été rédigées Si beaucoup d'entre elles sont bien rédigées, il existe de nombreux exemples de dispositions formulées de manière peu rigoureuse (voir annexe 1). Par exemple, certaines dispositions sont formulées de telle manière qu'il n'est pas clair si les deux mandats spécifiés excluent la possibilité pour le titulaire de se présenter à de futures élections après la fin du mandat pour lequel il est disqualifié. Les titulaires ont utilisé des tribunaux malléables pour interpréter de manière créative les ambiguïtés juridiques et les lacunes constitutionnelles en leur faveur. La troisième candidature du président Nkurunziza a été rendue possible grâce à deux dispositions potentiellement contradictoires dans la Constitution du Burundi de 2005, à savoir les articles 96 et 302. Il lui a ainsi été facile d'intimider la Cour constitutionnelle pour qu'elle adopte une interprétation de la Constitution favorable à sa position. El constitution de la Constitution favorable à sa position.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Voir Yoweri Museveni, What is Africa's problem? Minneapolis, University of Minnesota Press (2002).

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Voir Vanguard, "Term limits: Africans not backward, Museveni replies [to] Obama', https://www.vanguardngr.com/2015/08/term-limits-africa-not-backward-museveni-replies-obama/

<sup>15</sup> On peut affirmer que Thabo Mbeki, lorsqu'il s'est battu pour obtenir un troisième mandat en tant que président du Congrès national africain (ANC) lors du congrès du parti à Polokwane en 2007, cherchait à obtenir un troisième mandat car s'il avait gagné, il serait automatiquement devenu le candidat présidentiel de l'ANC. Cependant, il aurait dû surmonter la limite de deux mandats prévus par la Constitution sud-africaine et la majorité des deux tiers nécessaires pour amender la Constitution.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Voir, par exemple, les constitutions de l'Algérie, du Bénin, du Botswana, de la Guinée-Bissau, de la Sierra Leone, de la Tanzanie et du Zimbabwe.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Voir les constitutions de l'Angola, du Burundi, de l'Égypte, de la Gambie et du Sénégal.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup>Voir 'Senior judge flees rather than approve president's candidacy',

Une formulation tout aussi maladroite de la Constitution sénégalaise de 2001 et de la Constitution burkinabé de 2005 a permis aux présidents Abdoulaye Wade et Blaise Compaoré, respectivement, avec la complicité de leurs cours constitutionnelles, de tenter un troisième mandat. Alors que Wade a été, de manière surprenante pour un président sortant africain ayant effectué deux mandats, contrecarré par les électeurs dans les urnes, Blaise Compaoré a connu une victoire facile et plus prévisible. Au Niger, une cour constitutionnelle fantoche nommée par le président Tandja en 2010 a facilement ratifié l'amendement constitutionnel qui avait été approuvé lors d'un référendum fictif.

Un autre exemple de langage obscur qui pourrait être utilisé abusivement par un président en exercice est la formulation des dispositions stipulant qu'un mandat commence avec l'investiture et se termine avec l'investiture du nouveau président. Par exemple, en RDC, le président Joseph Kabila a exploité la formulation vague de la Constitution de 2005, qui lui permettait de rester au pouvoir jusqu'à l'élection de son successeur, pour retarder les élections le plus longtemps possible. Certains rédacteurs de constitutions ont pensé que le meilleur moyen de protéger les dispositions relatives à la limitation des mandats était de les déclarer non amendables (voir les constitutions de l'Algérie, de la République centrafricaine, de la RDC, de Madagascar, du Niger et du Sénégal), mais les cours constitutionnelles de la RDC (2015) et de la Guinée (2020), par exemple, n'en ont pas tenu compte, apparemment au motif que les limites existantes aux amendements ne s'appliquent pas à l'élaboration de nouvelles constitutions.

L'exigence de majorités parlementaires spécialement pondérées ou de référendums n'ont pas été suffisants pour protéger la suppression des limites de mandat par des présidents déterminés. Un simulacre de référendum en République du Congo en 2015, avec un taux de participation de 5 %, montre que les référendums, comme une élection, peut être facilement manipulée par les titulaires, et souligne à quel point de telles dispositions supposées non modifiables sont illusoires. En revanche, une interprétation stricte par la Haute Cour du Malawi de la notion de "mandats consécutifs" a empêché Bakili Muluzi de briguer un troisième mandat.

La fragilité des dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels témoigne également de la faiblesse des fondements multipartites des constitutions africaines modernes. Les rédacteurs des constitutions de l'après-1990 ont été naïfs de penser que la démocratie multipartite, dont les dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels sont une composante importante, s'épanouirait du simple fait de la reconnaissance du multipartisme. La suppression rapide des dispositions relatives à la limitation des mandats est un résultat prévisible des fondations peu profondes sur lesquelles reposent la plupart des démocraties multipartites africaines. Trop souvent, les partis politiques du continent sont trop faibles, fragmentés et égoïstes pour exercer une pression efficace sur les présidents afin qu'ils quittent leurs fonctions. Dans la

**45** | Page

http://www.theguardian.com/world/2015/may/05/senior-burundi-judge-flees-rather-than-approve-presidents-candidacy. Il a été largement rapporté que le juge Sylvere Nimpagaritse, le vice-président de la Cour constitutionnelle du Burundi qui a refusé de signer le jugement qu'il a déclaré illégal, a fui le pays. Il a déclaré que les juges de la Cour avaient subi « d'énormes pressions et même des menaces de mort. »

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Voir les constitutions de l'Angola, du cap vert, de la République centrafricaine, du Malawi, de la République du Congo, du Togo, de la Tunisie et de l'Ouganda. D'autres exemples de formulations obscures peuvent être observés dans les constitutions de la Guinée équatoriale et de l'Afrique du Sud.

plupart des cas, les membres des partis majoritaires ou dominants encouragent les présidents à rester au pouvoir afin qu'ils puissent conserver leurs sièges au Parlement ou les postes qu'ils occupent.

Au-delà de la reconnaissance du droit de former des partis et de participer aux élections, certains droits politiques fondamentaux qui sont essentiels dans une démocratie multipartite moderne sont à peine reconnus. L'incapacité à inscrire dans la Constitution les droits de tous les partis politiques de manière à leur garantir des conditions de concurrence équitables, à les protéger contre les intimidations et à leur conférer un droit exécutoire à des élections libres et équitables a eu de nombreuses conséquences. Le contrôle du pouvoir législatif par le pouvoir exécutif dans la quasi-totalité des pays africains a effectivement neutralisé tout contrôle et équilibre qui aurait pu être exercé par le pouvoir législatif pour empêcher les manœuvres de prolongation de mandat des présidents. En d'autres termes, dans de nombreux pays, la capacité du pouvoir législatif à contrôler toute manipulation réelle ou potentielle de la constitution par les titulaires est presque nulle, car les présidents, par le biais de leurs partis dominants, sont aux commandes.

Comme le montrent les tableaux ci-dessus, les parlementaires (à de rares exceptions près comme ce fut le cas au Burundi en 2014, au Malawi en 2007, au Nigeria en 2006 et en Zambie en 2001) ont facilement approuvé les lois supprimant la limitation des mandats. L'abrogation progressive de la limitation des mandats est allée de pair avec la neutralisation croissante des partis d'opposition et l'affaiblissement de l'émergence de leaders potentiellement crédibles. Tous les partis ou leaders politiques sérieux sont soit neutralisés, soient cooptés dans les partis au pouvoir par le biais de coalitions dans lesquelles ils se partagent le butin du pouvoir.

Enfin, comme expliqué ci-dessous dans la section 7, au niveau continental et mondial, il n'y a pas eu d'action ferme et décisive pour décourager les présidents africains de contourner les dispositions constitutionnelles de limitation des mandats.

# 4. Arguments pour et contre la limitation des mandats présidentiels

En dépit de sa longue histoire, de nombreux présidents africains et même certains universitaires ont remis en question la légalité, la légitimité et l'efficacité de la constitutionnalisation de la limitation des mandats présidentiels comme moyen de promouvoir et d'approfondir la démocratie, le constitutionnalisme et le respect de l'État de droit en Afrique. Il est donc nécessaire d'examiner certains des principaux arguments pour et contre la limitation des mandats.

# 4.1 Arguments en faveur de la limitation des mandats présidentiels

Le premier et probablement le plus important des arguments en faveur de la limitation des mandats est qu'elle améliore les perspectives de démocratie en mettant fin au syndrome des "présidents à vie" qui n'a fait que soutenir des dirigeants et des dynasties incompétents et répressifs en Afrique. Selon cet argument, la limitation des mandats facilite l'alternance du pouvoir à des périodes précises et prévient le risque élevé d'accumulation du pouvoir par une seule personne pendant une période prolongée. Des séjours prolongés au pouvoir avec peu de perspectives de destitution ont conduit de nombreux dirigeants africains à perdre le contact avec la base et à devenir corrompus, répressifs et inefficaces, une situation qui a nécessité leur destitution forcée par des coups d'État.

L'absence de toute perspective d'alternance au pouvoir a conduit de nombreux présidents africains à s'illusionner sur leur valeur, leur caractère indispensable et irremplaçable, une illusion qui s'est amplifiée au fur et à mesure qu'ils restaient au pouvoir. Par exemple, des dirigeants tels que Museveni en Ouganda, Obasanjo au Nigeria et Sam Nujoma en Namibie ont justifié leurs efforts pour manipuler les dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels afin de prolonger leur séjour au pouvoir en invoquant leurs capacités exceptionnelles et la nécessité pour eux de mener à bien leurs missions messianiques.<sup>20</sup> Cependant, l'impermanence des hautes fonctions est un principe démocratique fondamental. L'alternance régulière du pouvoir réduit le risque d'accumulation et de personnalisation du pouvoir - un état de fait qui conduit souvent à un régime autoritaire.

Deuxièmement, la limitation du nombre de mandats présidentiels à la capacité de protéger la démocratie et les institutions démocratiques en réduisant les avantages que possède un titulaire lors d'élections démocratiques et les risques d'un régime personnel individuel. En effet, les titulaires ont un meilleur accès aux ressources de l'État que les non-titulaires, bénéficient du soutien des médias et des groupes d'intérêt, contrôlent les institutions essentielles à la démocratie, telles que l'organisme chargé de la gestion des élections et la Commission électorale indépendante et peuvent s'appuyer sur des réseaux clientélistes ou de patronage pour assurer leur réélection.<sup>21</sup> Plus le titulaire reste longtemps au pouvoir, plus ces avantages sont ancrés et plus il est difficile d'organiser des élections libres et équitables sur un pied d'égalité. Il n'est donc pas surprenant, comme le montrent les tableaux ci-dessus et comme le confirment plusieurs autres études, que le taux de réélection des titulaires en Afrique soit très élevé. En d'autres termes, les présidents qui ont servi le plus longtemps en Afrique, en se basant à la fois sur les avantages du mandat en cours, en particulier la manière dont ils l'ont utilisé pour manipuler les dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels, sont presque assurés d'être réélus à chaque fois (voir tableau 3). Un grand nombre de preuves scientifiques soulignent non seulement l'impact de l'avantage du président sortant, mais indiquent également que celui-ci s'est accru au fil du temps.<sup>22</sup>

Troisièmement, la limitation des mandats réduit les obstacles à l'entrée en politique, facilite le processus de développement d'une culture de la compétition politique et de la tolérance à l'égard des opposants, et améliore ainsi les perspectives de développement et de consolidation politiques. Elles ont pour effet d'attirer un plus grand nombre de personnes dans la course aux mandats. L'amélioration de la concurrence sur le marché politique améliore également les perspectives de choix et de satisfaction. En revanche, l'absence d'un mécanisme clair capable d'assurer une alternance pacifique et ordonnée du pouvoir et de donner à d'autres l'occasion de servir leur pays peut engendrer la frustration et contraindre des politiciens ambitieux, tant au niveau national qu'international, à se lancer dans la course à l'investiture au sein des partis au pouvoir et de l'opposition, à recourir à des moyens violents ou corrompus pour atteindre leurs objectifs.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Voir également Charles M Fombad and Nathaniel Inegbedion, 'Presidential term limits and their impact on constitutionalism in Africa', in Charles M Fombad and Christina Murray (eds.), Fostering constitutionalism in Africa (PULP 2010)15-18.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Agissant par intérêt personnel, ces réseaux de partenariats clientélistes et de patronage ont facilité la croissance des dynasties africaines.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Pour une discussion sur l'avantage indu du titulaire, voir Alexander Tabarrok, 'A survey, critique, and new defense of term limits', (1994) 14(2) *Cato Journal* 333-350. Rosalind Dixon and David Landau, (note 11) 365-369. Voir également Daniel Vencovsky, 'Presidential term limits in Africa', (2007) *Conflict Trends* 15-21.

Quatrièmement, la limitation des mandats présidentiels constitue le moyen le plus efficace et le plus légitime de traiter l'un des problèmes les plus insolubles qui ont entravé le développement et le progrès de l'Afrique : le mauvais leadership. D'une part, la limitation des mandats donne suffisamment de temps aux dirigeants exceptionnels pour faire leur marque et créer une base solide sur laquelle les autres peuvent s'appuyer ; d'autre part, elle garantit le remplacement d'un mauvais dirigeant. La durabilité de la gouvernance constitutionnelle et de la démocratie ne dépendra donc pas de la chance qu'a un bon dirigeant d'être élu, mais plutôt de l'existence d'un mécanisme constitutionnel efficace et bien ancré pour changer un dirigeant.

Enfin, la limitation des mandats présidentiels est importante pour les pays africains compte tenu de la faiblesse et de la fragilité des racines constitutionnelles et démocratiques du continent. En particulier, l'absence d'une longue culture, d'une histoire et d'une tradition de politique compétitive a été aggravée par une tradition consistant à conférer des pouvoirs étendus aux présidents ou à leur permettre de s'arroger de tels pouvoirs et de les utiliser pour affaiblir les institutions clés qui assurent l'équilibre des pouvoirs, comme le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif, afin de perpétuer leur règne. L'introduction par un gouvernement de la limitation des mandats présidentiels donne une indication forte de son engagement à promouvoir la démocratie, la bonne gouvernance et le respect de l'État de droit en augmentant la probabilité d'une alternance au pouvoir. Le fait d'accepter gracieusement la défaite et d'abandonner le pouvoir, ou d'abandonner le pouvoir à la fin d'un mandat déterminé, donne aux acteurs politiques l'assurance que les règles du jeu sont respectées par tous et constitue une base solide pour faire de la démocratie le seul jeu en ville.

# 4.2 Arguments contre la limitation des mandats présidentiels

Les opposants à la limitation des mandats présidentiels, y compris les nombreux présidents africains qui ont supprimé ces limites de leurs constitutions, ont soulevé divers contre-arguments.

L'une des principales objections à la limitation des mandats présidentiels est qu'elle porte atteinte à la démocratie en privant le pays du bénéfice de personnes expérimentées et les électeurs de la possibilité de réélire leurs dirigeants préférés. Les élections et les référendums populaires, dit-on, sont préférables à la limitation des mandats, car ils constituent un moyen idéal de choisir des dirigeants ou de remplacer des dirigeants incompétents.<sup>23</sup>

La réalité cependant, est que la qualité de la plupart des élections et référendums africains est médiocre. Dans la plupart des cas, surtout lorsqu'ils concernent les présidents ou la suppression de la limitation des mandats présidentiels, ils sont organisés par de puissants titulaires bien implantés qui manipulent le processus pour s'assurer que le résultat leur est favorable. C'est particulièrement le cas lorsque la disposition relative à la limitation du mandat présidentiel est faiblement ancrée et, en tant que telle, peut être facilement modifiée. Par

destituer les dirigeants a chuté de 11 points de pourcentage, passant de 56 % à 45 %.

**48** | Page

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> Voir Fredline M Cormack-Hale and Mavis Zupork Dome, 'Support for elections weakens among Africans: Many see them as ineffective in holding leaders accountable', Afrobarometer Dispatch No. 425, 9 February 2021, <a href="https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/migrated/files/publications/Dispatches/ad425-support for elections weakens in africa-afrobarometer dispatch-7feb21.pdf">https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/migrated/files/publications/Dispatches/ad425-support for elections weakens in africa-afrobarometer dispatch-7feb21.pdf</a>, qui dans leur rapport 2021 - basé sur 11 pays étudiés régulièrement depuis 2008/2009 - soulignent que le soutien à la croyance que les élections permettent aux électeurs de

exemple, dans plusieurs cas, la limitation des mandats présidentiels a été supprimée ou modifiée à l'aide de procédures similaires à celles utilisées pour remplacer ou adopter une législation ordinaire.<sup>24</sup>

Deuxièmement, il est avancé que les changements fréquents de dirigeants peuvent avoir un impact négatif sur la qualité et la continuité des politiques d'un pays et entraîner une instabilité politique. Toutefois, aucune preuve empirique ne vient étayer cet argument, car un changement de dirigeant après quatre ou cinq ans est presque une norme universelle et n'a guère menacé la stabilité d'un pays.

Troisièmement, certains ont affirmé que la limitation des mandats présidentiels restreint indûment les droits humains et politiques des titulaires et des électeurs. Mais un examen des traités internationaux et de certaines constitutions nationales montre que la réélection n'est pas conçue comme un droit de l'homme et que les dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels ne limitent pas les droits des électeurs - si elles le font, il s'agit d'une limitation légitime auto-imposée. <sup>25</sup>

Quatrièmement, certains apologistes de la limitation des mandats invoquent le fait que l'Afrique a emprunté ses systèmes constitutionnels aux principaux systèmes constitutionnels occidentaux, dont la plupart - à l'exception de la France, des États-Unis et de quelques autres – ne prévoient aucune limitation des mandats.<sup>26</sup> Selon cette école de pensée, la limitation des mandats est donc une imposition et une démonstration de deux poids deux mesures de la part de l'Occident et des donateurs étrangers.

Cet argument n'est pas satisfaisant pour plusieurs raisons. Premièrement, la limitation des mandats a des racines historiques très fortes qui remontent à la démocratie athénienne du cinquième siècle avant J.-C. et sont bien ancrées dans les modèles libéraux classiques de gouvernement démocratique limité.<sup>27</sup> Deuxièmement, la plupart des démocraties occidentales ont une culture de la responsabilité et de la tolérance politiques qui favorise le partage du pouvoir et garantit que les dirigeants qui restent longtemps au pouvoir sont l'exception plutôt que la règle. Par exemple, dans les années 1990, la pression exercée au sein du parti conservateur au pouvoir a contraint le Premier ministre britannique Margaret Thatcher à démissionner après être restée trop longtemps au pouvoir et avoir été de plus en plus perçue comme déconnectée et distante. Ainsi, même si de nombreux pays occidentaux ne limitent pas explicitement ou implicitement le nombre de mandats présidentiels, il existe en pratique des processus intégrés qui garantissent une alternance régulière et pacifique du pouvoir. En outre, nombre de ces pays européens ont mis en place des systèmes de gouvernement parlementaires, dans lesquels le titulaire peut être révoqué sans raison par le parlement, c'est-à-dire que dans les systèmes parlementaires, l'absence de limitation du mandat du premier ministre est contrebalancée par l'absence de mandats garantis comme c'est le cas pour les mandats présidentiels.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Par exemple, le Cameroun en 2008, Djibouti en 2010, le Gabon en 2003, la Namibie en 1999 et le Togo en 2002. En revanche, le président Nkurunziza a dû recourir à l'intimidation et à la manipulation de la Cour constitutionnelle pour réussir à briguer un troisième mandat, car l'article 96 de la Constitution exigeait que les amendements soient approuvés à 80 % au moins par le Parlement pour être adoptés, ce qu'il n'a pas pu faire.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Voir Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Venice Commission), 'Report on term-limits. Part 1 – Presidents', <a href="https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-e">https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-e</a>, 16-21.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Kristin McKie, 'The politics of Institutional Choice Across Sub-Saharan Africa: Presidential Term Limits', (2017) 52(1) *Studies in Comparative International Development* 436-456, souligne qu'il existe peu de preuves montrant que la communauté internationale et la pression des donateurs ont influencé l'adoption de la limitation des mandats présidentiels dans les constitutions africaines postérieures à 1990.

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Voir AHM Jones, *Athenian Democracy* (Johns Hopkins University Press 1986) 105.

# 5. Le lien entre le contournement de la limite des mandats présidentiels, le constitutionnalisme, la démocratie et le respect de l'État de droit

La littérature et les indicateurs d'enquête, tels que ceux relatifs aux performances économiques, à la situation des droits civils et politiques, à la liberté de la presse et au respect de l'État de droit, démontrent de manière accablante qu'il existe un lien de causalité entre les séjours prolongés au pouvoir, la fragilité de l'État, la faiblesse des institutions, la mauvaise gouvernance, la corruption et la faible consolidation démocratique.

Comme le montre le tableau 4, les dix présidents africains ayant la plus longue durée de service sont restés au pouvoir en moyenne 17,5 ans. Il s'agit de Teodoro Obiang Nguema Mbasogo de Guinée équatoriale (43 ans), Paul Biya du Cameroun (40 ans), Dennis Sassou Nguesso de la République du Congo (38 ans), Yoweri Museveni de l'Ouganda (36 ans); Isaias Afwerki de l'Érythrée (31 ans); Ismail Guelleh de Djibouti (23 ans); Paul Kagame du Rwanda (22 ans); Faure Gnassingbe du Togo (17 ans); Ali Bongo Odimba du Gabon (13 ans); et Alassane Ouattara de la Côte d'Ivoire (12 ans). Il n'est pas surprenant que l'Afrique compte six des dix dirigeants ayant la plus longue durée de vie au monde.

Un certain nombre d'observations générales peuvent être faites sur l'impact négatif de ces séjours indûment prolongés au pouvoir et leurs effets sur l'alternance politique, la stabilité politique, la démocratie et le constitutionnalisme.

Le premier point à noter est la forte corrélation positive entre l'existence de dispositions de limitation des mandats présidentiels et la tendance des présidents à quitter volontairement le pouvoir dans le cadre d'une transition démocratique pacifique plutôt que par un coup d'État militaire, comme c'était le cas avant les années 1990. En revanche, sept des présidents les plus anciens ont prolongé leur séjour au pouvoir et empêché une alternance pacifique en supprimant les dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels de leur constitution ou en les modifiant (il s'agit des présidents du Cameroun, de Djibouti, du Gabon, de la Guinée équatoriale, de la République du Congo, du Rwanda et de l'Ouganda). Leur séjour prolongé au pouvoir montre également qu'en l'absence de limitation des mandats présidentiels, les titulaires sont presque toujours assurés de remporter toute réélection. Comme indiqué précédemment, quelques titulaires (voir tableau 4) - tels que John Mahama au Ghana en 2016, Goodluck Jonathan au Nigeria en 2015 et Edgar Lungu en Zambie en 2021 - ont perdu leur deuxième mandat et un seul, Abdoulaye Wade en 2012, a perdu son troisième mandat. La suppression de la limitation des mandats présidentiels ouvre donc la voie à la réapparition des présidents à vie d'avant 1990.

Deuxièmement, la suppression ou la manipulation de la limitation des mandats présidentiels a facilité la croissance des dynasties, qui sont à leur tour promues par des réseaux clientélistes et de patronage intéressés et déterminés à protéger leurs intérêts. La nouvelle culture émergente de la succession de père en fils a commencé en 2001 lorsque l'ancien président Joseph Kabila, avec l'aide de l'armée, a remplacé son père assassiné, Laurent Kabila, en RDC.<sup>28</sup> Au Togo, l'armée a contribué à ce que Faure Gnassingbe remplace son père décédé, Gnassingbe Eyadema, en 2005, au mépris des dispositions de la constitution. Le Gabonais Ali

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Voir Issa Sikiti da Silva, 'The Rise of Africa's Political Dynasties', https://www.newsafrica.net/248, accessed 3 November 2022.

Bongo a succédé en 2009 à son père, Omar Bongo, au pouvoir depuis 42 ans, et prépare lui-même la relève de son propre fils, Noureddin Bongo Valentin.

En 2021, l'armée a de nouveau contribué à remplacer le défunt président tchadien Idriss Déby, au pouvoir depuis 31 ans, par son fils, le général Mahamat Déby, à la présidence. Le président de la Guinée équatoriale, Teodoro Obiang Nguema Mbasogo, au pouvoir depuis 43 ans, a nommé son fils, Teodoro Nguema Obiang Mangue, qu'il prépare comme successeur, au poste de vice-président en 2016. Des successions dynastiques similaires sont en gestation. C'est notamment le cas du Camerounais Paul Biya, au pouvoir depuis 40 ans, qui prévoit de passer la main à son fils, Franck Biya. Au Congo-Brazzaville, on prépare la succession de Denis Christel Sassou Nguesso, fils du président Denis Sassou Nguesso, au pouvoir depuis 37 ans. En Ouganda, le général Muhoozi Kainerugaba se prépare à remplacer son père, Yoweri Museveni, qui est président depuis 36 ans.

Troisièmement, le respect de l'État de droit est mis à mal lorsque les présidents ignorent les limites du mandat présidentiel ou les manipulent. L'une des caractéristiques de l'État de droit est la capacité du pouvoir judiciaire à trancher les questions objectivement sur la base des faits et du droit et sans influence extérieure. Dans un certain nombre de pays, les tribunaux ont été contraints et manipulés par les dirigeants en place pour inventer des interprétations techniques, parfois invraisemblables, des dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels afin de dissimuler leur comportement anticonstitutionnel.

Quatrièmement, dans la plupart des pays africains, la suppression effective ou tentée de la limitation des mandats présidentiels a donné lieu à des violences, à la répression et à la violation des droits de l'homme des citoyens qui protestaient contre ces changements. Micha Wiebusch et Christina Murray, dans leur étude de 2019, donnent des exemples de la manière dont, dans la plupart des pays, la manipulation des dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels a entraîné diverses formes d'instabilité, d'illégalité et d'illégitimité. Par exemple, au Cameroun en 2008 et en RD Congo en 2015, de nombreux innocents qui protestaient pacifiquement contre la suppression des dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels ont perdu la vie lors de répressions policières et militaires. Au Burkina Faso en 2014 et au Zimbabwe en 2013, des interventions musclées des forces de sécurité ont entraîné des pertes en vies humaines et des dommages matériels.

Le spectacle d'avant 1990, où les coups d'État militaires étaient le seul moyen de remplacer les dirigeants, a été ravivé par la suppression des dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels et donc du seul moyen d'alternance du pouvoir. Parmi les coups d'État postérieurs à 1990 directement provoqués par la suppression de la limite des mandats présidentiels, citons le coup d'État contre le président Mamadou Tandja du Niger en 2010 et celui contre Alpha Condé de Guinée en 2021. C'est la tentative du président Blaise Compaoré de modifier la Constitution du Burkina Faso et de prolonger son séjour au pouvoir en 2014 qui a conduit à l'insurrection populaire et au coup d'État qui ont renversé son régime. Cela a ensuite conduit à un cycle de violence et d'instabilité politique dont le pays souffre encore aujourd'hui.

Enfin, la dernière décennie a été marquée par les signes d'une récession démocratique mondiale, avec des preuves croissantes de déconsolidation démocratique et d'autocratisation. La situation en Afrique, cependant,

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> Voir Micha Wiebusch and Christina Murray, 'Presidential term limits and the African Union,' (note 9) 144-146.

est bien pire. Les indicateurs de gouvernance montrent que la plupart des pays africains qui ont supprimé, déformé ou ignoré le mandat présidentiel n'ont pas obtenu de bons résultats en termes de progrès démocratique, de respect de l'État de droit, de perspectives de constitutionnalisme et de stabilité et de corruption, par rapport aux pays qui ont conservé et respecté ces dispositions.

Par exemple, selon l'indice Ibrahim de la gouvernance africaine, les dix pays africains les moins performants entre 2010 et 2019 (République du Congo, Libye, Tchad, Soudan, RDC, République centrafricaine, Guinée équatoriale, Érythrée, Soudan du Sud et Somalie)<sup>30</sup> ont connu très peu d'alternance au pouvoir politique. L'enquête "Freedom in the World" de Freedom House montre que, bien que le nombre de pays classés comme "libres" et "partiellement libres" ait considérablement augmenté depuis 1990, les scores généraux révèlent non seulement une spirale descendante de la qualité de la liberté dans la plupart des pays, mais aussi, et c'est significatif, qu'un certain nombre d'entre eux Comme le Cameroun, la Guinée équatoriale, la République centrafricaine, le Niger et le Zimbabwe, sont restés bloqués dans la catégorie "non libre" pendant toute la période. Ces mêmes pays n'obtiennent pas de bons résultats dans l'indice de l'état de droit du World Justice Project, qui donne une indication de la manière dont les pays adhèrent à l'état de droit dans la pratique. L'indice 2020 montre que les cinq pays africains les moins performants sont l'Ouganda, le Zimbabwe, la Mauritanie, le Cameroun et la RDC.

À l'heure où la démocratie est menacée dans le monde entier, tous ces indicateurs témoignent d'une autocratisation toujours plus profonde dans les pays où la manipulation des dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels a fermé ou limité les possibilités de démocratie véritable et d'alternance politique. Au vu de l'impact négatif qu'a eu la modification des constitutions pour supprimer ou dénaturer la limitation des mandats présidentiels, la question se pose de savoir si la société civile et la communauté internationale ont joué un rôle quelconque pour tenter d'enrayer cette situation.

# 6. Le rôle de la société civile dans la promotion du respect de la limitation des mandats présidentiels

L'un des développements positifs de l'ère post-1990 est que de nombreux pays d'Afrique ont vu la croissance d'une société civile relativement dynamique, vigilante et éclairée. Cependant, seules quelques constitutions libérales, telles que les constitutions kenyane de 2010, sud-africaine de 1996 et zimbabwéenne de 2013, dans l'article 257, les sections 74(5) et (6) et la section 238(4), respectivement, prévoient un processus élaboré de consultation publique et d'implication active de la société civile dans le processus d'amendement constitutionnel. Cela donne aux organisations de la société civile le droit à la fois de surveiller et de jouer un rôle actif dans le processus d'amendement constitutionnel.

En revanche, dans la plupart des pays francophones, la société civile n'est généralement pas activement impliquée et, en général, comme nous l'avons souligné précédemment, les amendements constitutionnels peuvent être effectués en suivant le processus d'adoption de la législation ordinaire, dans lequel le public est à peine impliqué. Par exemple, l'amendement à la disposition relative à la limitation du mandat présidentiel dans

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> Charles M Fombad, 'The state of governance in Africa', in Charles M Fombad, Assefa Fiseha and Nico Steytler (eds), *Contemporary governance challenges in the Horn of Africa*, (Routledge 2022) 13-56.

la Constitution camerounaise a été introduit la veille du dernier jour de la session parlementaire, et les citoyens ordinaires et la société civile n'ont pris conscience de ce qui s'était passé qu'après l'adoption de la loi.

Dans les quatre pays où les tentatives d'amendement de la Constitution par les autorités en place ont été repoussées avec succès - Burkina Faso (2014), Malawi (2002), Nigeria (2006) et Zambie (2001) - cela est dû en grande partie à la forte résistance de la société civile composée de juristes, d'organismes religieux, de chefs traditionnels, de partis politiques et de médias, qui ont su mobiliser la population. Dans les cas où les protestations ont échoué, c'est généralement parce que la population a été prise au dépourvu et que les autorités en place ont pu utiliser tout l'appareil répressif de l'État pour écraser les manifestants, souvent au prix de lourdes pertes humaines et matérielles.

Contrairement à la situation d'avant 1990, on constate dans de nombreux pays l'existence d'une société civile de plus en plus alerte, attachée à l'éthique démocratique, à la bonne gouvernance et au respect de l'État de droit. Ce qui est impressionnant, c'est que dans les pays où les amendements constitutionnels ont échoué, la plupart des partis politiques, y compris les membres des partis au pouvoir, ont été capables de mettre de côté leurs différences politiques et de présenter un front uni d'opposition, même face à des campagnes bien orchestrées, organisées par les partis en place et impliquant des pots-de-vin (comme au Nigeria en 2006) ainsi que des intimidations, du chantage et de la violence (comme au Burkina Faso en 2014 et en Guinée en 2020).

Ce qui ressort des cas où la société civile a réussi à repousser le contournement de la limitation des mandats présidentiels, c'est qu'un citoyen résolu, capable de s'unir, de se mobiliser, d'articuler et de protéger ses intérêts, et de permettre la formation d'une coalition de démocrates, y compris la collaboration avec des membres des partis au pouvoir, pour faire échec aux tentatives de contournement de la limitation des mandats. D'autre part, les protestations contre la manipulation des constitutions pour prolonger les mandats présidentiels ont eu moins de succès dans les pays francophones tels que le Cameroun, le Gabon et la République du Congo, en raison de la faiblesse de la société civile et des restrictions imposées aux médias. Néanmoins, on aurait pu obtenir davantage si la communauté internationale avait été prête à agir de manière décisive contre les dirigeants en place récalcitrants et peu soucieux des restrictions constitutionnelles.

# 7. Le rôle de l'UA, des CERs et de la communauté internationale dans la promotion du respect de la limitation des mandats présidentiels

La limitation des mandats présidentiels est peut-être avant tout une question de politique et de préoccupation constitutionnelles nationales, mais elle a également des répercussions sur la paix et la sécurité internationales. Rien ne démontre mieux le lien de causalité entre les séjours prolongés au pouvoir, les prolongations de mandat, les conflits que cela peut provoquer et les menaces pour la paix et la sécurité internationales que la crise découlant de la décision de Nkurunziza d'ignorer les limites de mandat prévues par la constitution burundaise en 2015. Cela a entraîné de nombreux décès et la fuite de centaines de milliers de réfugiés vers les pays voisins.

Cette section met brièvement en lumière les mesures prises depuis 1990 par l'UA, les CERs et la communauté internationale dans son ensemble pour endiguer le contournement de la limite des mandats présidentiels et les défis qui ont limité l'efficacité de ces mesures.

# 7.1 L'UA et les CERs

Depuis que l'UA a remplacé l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en 2002, elle a adopté plusieurs instruments destinés à promouvoir le constitutionnalisme, la bonne gouvernance et le respect de l'État de droit. Le plus important de ces instruments interdisant les changements anticonstitutionnels de gouvernement, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (la Charte africaine de la démocratie), définit ces changements, à l'article 23(5), comme incluant « tout amendement ou révision de la constitution ou des instruments juridiques, qui constitue une violation des principes de changement démocratique de gouvernement. »

La violation de cette disposition est censée entraîner des sanctions. Par exemple, l'UA a exercé une énorme pression sur Nkurunziza en 2015, mais cela n'a pas modifié la situation. Le Burundi, comme bon nombre d'autres pays africains, n'a pas ratifié la Charte africaine de la démocratie, et la plupart de ceux qui l'ont ratifiée ne l'ont pas non plus assimilée. La réalité, comme le montre le tableau 3, est que l'UA abrite encore de nombreux autocrates vieillissants ou des "démocrates" réticents qui n'ont pas de limites de mandat dans leurs constitutions ou qui les ont supprimées. D'une manière générale, de nombreuses études ont montré que les résultats obtenus par l'UA pour contraindre les États à respecter leurs engagements dans le cadre de ses divers instruments de renforcement du constitutionnalisme ont été incohérents, erratiques et imprévisibles. Au-delà de la définition de normes louables, L'UA manque d'un engagement ferme, de capacités et de moyens de pression pour faire respecter les principes démocratiques.

L'absence d'un engagement ferme envers les principes démocratiques au sein de l'UA se reflète dans la décision d'amender le protocole sur le statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme afin d'accorder une immunité générale aux "chefs d'État en exercice" et aux "hauts fonctionnaires" pendant la durée de leur mandat contre toute poursuite pour crimes contre l'humanité et génocide. Les implications potentielles de cette mesure sont effrayantes. Cela signifie que l'UA protégerait tout président africain qui commet ces crimes internationaux non seulement devant les tribunaux de l'UA mais aussi devant la Cour pénale internationale (après avoir décidé que les pays africains devaient la boycotter), à condition qu'il reste au pouvoir et quelle que soit la manière dont il y parvient, y compris en manipulant la limitation des mandats.

En dernière analyse, l'UA n'a ni les moyens, ni la volonté, ni la crédibilité nécessaire pour empêcher les dirigeants africains de chercher à prolonger leur séjour au pouvoir. Si l'organisation s'est efforcée, jusqu'à récemment, de décourager les coups d'État et autres formes de changements anticonstitutionnels de gouvernement, elle n'a pas fait assez pour éradiquer leurs causes profondes par des mesures préventives. Cette situation a été aggravée par deux graves lacunes normatives : premièrement, l'incertitude juridique quant à la signification et à la portée du concept de changements de gouvernement non démocratiques ; deuxièmement, l'absence d'un mécanisme de contrôle efficace pour garantir la mise en œuvre intégrale de la Charte africaine

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Voir 'Leaders agree on immunity for themselves during expansion of the African Court', http://theglobalobservatory.org/2014/07/leaders-agree-immunity-expansion-african-court/. Lors du 23e sommet ordinaire de

l'UA, qui s'est tenu les 26 et 27 juin 2014 à Malabo, en Guinée équatoriale, les dirigeants africains ont formalisé l'élargissement de la compétence de la Cour africaine aux crimes internationaux et ont notamment proclamé leur retour au principe, abandonné au niveau international, de l'immunité des chefs d'État ou de gouvernement en exercice et d'autres hauts fonctionnaires contre toute poursuite pour les mêmes crimes.

de la démocratie et d'autres instruments destinés à promouvoir le constitutionnalisme, la bonne gouvernance et le respect de l'État de droit.

Le mandat et la pratique du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), un instrument mutuellement convenu auquel les États membres de l'UA ont volontairement adhéré, lui fournissent une base pour surveiller les processus d'amendement constitutionnel. Toutefois, le fait que tous les États membres n'y soient pas parties - et que même ceux qui y sont parties n'aient pas pleinement mis en œuvre ses recommandations - limite son efficacité. En outre, bien que la Charte africaine de la démocratie exige des États membres qu'ils soumettent des rapports à la Commission de l'Union africaine (en particulier à l'Architecture africaine de gouvernance), cette obligation n'a pas été respectée dans les faits, le Togo étant le seul pays à avoir soumis un rapport à ce jour.

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (la Commission africaine) et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (la Cour africaine) offrent la possibilité de traiter les abus des processus d'amendement constitutionnel basés sur la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples en général, mais plus spécifiquement sur la Charte africaine de la démocratie. Certains des litiges portés devant ces organes sont liés, directement ou indirectement, à la manipulation controversée de la limite des mandats présidentiels, ou concernent plus généralement le non-respect des processus prescrits pour l'amendement des constitutions. Par exemple, la Commission africaine a envoyé une mission d'enquête au Burundi en 2015. 32

L'article 34 du Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif à la création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples permet aux États membres, lorsqu'ils ratifient le Protocole, de signer une déclaration en vertu de l'article 5(3). Cette déclaration donne aux individus et aux ONG ayant le statut d'observateur auprès de la Commission africaine le droit d'introduire des affaires directement devant elle, conformément à l'article 34(6) du Protocole. Jusqu'à récemment, 12 pays avaient signé cette déclaration, mais quatre d'entre eux se sont retirés depuis.<sup>33</sup>

La signature de cette déclaration a pour effet que le contrôle de la conformité des amendements constitutionnels aux exigences prévues par la constitution peut être effectué au niveau supranational par la Cour africaine et la Commission africaine. Un certain nombre d'affaires ou de plaintes soulevant certaines de ces questions ont été portées devant les juridictions supranationales judiciaires ou quasi-judiciaires d'Afrique. Par exemple, la Commission africaine s'est prononcée sur les amendements constitutionnels aux règles d'éligibilité présidentielle<sup>34</sup> sur l'interdiction des partis politiques et sur la suppression des recours judiciaires.<sup>35</sup> La Cour africaine a également traité plusieurs cas d'amendements constitutionnels anticonstitutionnels.<sup>36</sup> Bien que les recommandations, les déclarations et les décisions de la Cour et de la Commission africaines selon

**55** | Page

-

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Voir 'Report of the delegation of the African Commission on Human and Peoples' Rights on its fact-finding mission to Burundi, 7-13 December 2015', <a href="https://www.achpr.org/news/viewdetail?id=198">https://www.achpr.org/news/viewdetail?id=198</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Les huit pays qui ont signé sont le Burkina Faso, le Malawi, le Mali, le Ghana, la Tunisie, la Gambie, le Niger et la Guinée-Bissau. Les quatre pays qui se sont retirés sont le Bénin, la Côte d'Ivoire, la Tanzanie et le Rwanda. Voir également le site officiel de la Cour africaine à l'adresse <a href="https://www.african-court.org/wpafc/declarations/">https://www.african-court.org/wpafc/declarations/</a>.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Voir Legal Resources Foundation v Zambia ACHPR 211/98, 7 May 2001 and Mouvement Ivorien des Droits Humains (MIDH) v Côte d'Ivoire Communication No. 246/02 ACHPR 88, 29 July 2008.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Voir Lawyers for Human Rights v Swaziland ACHPR 251/02, 11 May 2005.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Voir, par exemple, XYZ v Republic of Benin, Application No. 010/2020, Judgment of 27 November 2020; and Houngue Eric Noudenhouenoa v Republic of Benin, Application No. 003/2020, Judgment of 4 December 2020.

lesquelles les amendements constitutionnels sont inconstitutionnels n'affectent pas nécessairement la validité des amendements dans la sphère nationale, elles exercent une pression sur les changements constitutionnels abusifs grâce à la publicité internationale négative qui en résulte.

Quant aux CERs, certaines ont adopté leurs propres cadres normatifs pour promouvoir le constitutionnalisme, la démocratie et le respect de l'État de droit. Par exemple, en 2001, la CEDEAO a adopté le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance. En ce qui concerne la limitation des mandats présidentiels, la CEDEAO a tenté à deux reprises d'imposer une limite de deux mandats pour tous les présidents de la région. La première tentative, en 2015, a été bloquée par la Gambie et le Togo. Une autre tentative, en 2021, visant à réintroduire une limite de deux mandats, s'est heurtée à l'opposition de la Côte d'Ivoire, du Sénégal et du Togo, dont les dirigeants n'ont pas encore transmis le pouvoir conformément aux limites de deux mandats présidentiels prévues par leurs constitutions.

# 7.2 La communauté internationale

Alors que l'UA et les CERs ont été relativement timides dans leur réaction aux violations des limites de mandat sur le continent, on peut affirmer que - à l'exception de Robert Mugabe du Zimbabwe, qui a fait l'objet d'une pression internationale soutenue pour les tactiques machiavéliques qu'il a utilisées pour prolonger son séjour au pouvoir - l'Occident a été complice du maintien prolongé au pouvoir de plusieurs dirigeants africains. Par exemple, malgré les méthodes impitoyables utilisées par des dirigeants tels que Kagame du Rwanda et Museveni de l'Ouganda pour prolonger leur séjour au pouvoir, ils n'ont fait l'objet, tout au plus, que de critiques légères, sinon qu'ils continuent à recevoir un soutien financier de l'Occident.

En effet, la tendance globale de l'après-1990 dans laquelle les gouvernements occidentaux, les institutions internationales et les organismes donateurs ont soutenu les initiatives de renforcement de la démocratie sur le continent s'est estompée. Tout d'abord, les impératifs de sécurité occidentaux de l'après-11 septembre ont conduit à un soutien accru à certains régimes répressifs, tels que ceux de Museveni en Ouganda, de Paul Biya au Cameroun et de feu Idriss Deby au Tchad, qui sont menacés par des éléments du terrorisme mondial. La soi-disant guerre contre les groupes fondamentalistes islamiques a souvent servi de prétexte pour réduire l'espace de liberté d'expression en réprimant durement toute opposition interne.

Deuxièmement, l'émergence de la Chine et d'autres partenaires commerciaux non traditionnels, comme l'Inde, le Brésil et la Russie, en tant que sources alternatives de soutien diplomatique étranger et d'investissements directs, menace de saper davantage la fragile transition de l'Afrique vers la démocratie. Contrairement à l'Occident, les nouveaux partenaires commerciaux de l'Afrique, la Chine en tête, ne posent pas de questions et n'ont aucun scrupule à soutenir la liste croissante des présidents africains qui restent assis. En raison de la menace croissante que représente la Chine, de nombreux pays occidentaux commencent à leur tour à adopter une attitude plus tolérante vis-à-vis du renouveau de l'autoritarisme, qui est implicite dans le mépris des pays africains pour la limitation des mandats présidentiels.

# 8. Conclusion et recommandations

# 8.1 Conclusion

La littérature montre généralement que les arguments en faveur de l'intégration de la limitation des mandats présidentiels dans toutes les constitutions africaines ont remporté la victoire, tant dans les débats savants que dans la pratique. En effet, même certains présidents et pays qui les ont supprimées à un moment donné les ont rétablies. La question n'est plus de savoir si elles sont nécessaires ou non, mais comment promouvoir au mieux leur incorporation dans toutes les constitutions actuelles et en assurer le strict respect. Même lorsque les présidents sont populaires, rien ne permet de penser que les électeurs souhaitent qu'ils soient éternels. Même si c'était le cas, les lois de la nature ne peuvent être ignorées. L'alternance est inévitable, et il vaut mieux qu'elle soit réalisée par les électeurs plutôt que par les titulaires par le biais de successions de père en fils ou de réseaux de patronage qui perpétuent leur intérêt personnel. Si l'on examine le bilan de 1990 à ce jour, on peut tirer un certain nombre de conclusions.

Premièrement, les dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels ont été supprimées, manipulées ou ignorées avec succès dans des États autocratiques tels que le Cameroun, le Burundi, Djibouti, l'Érythrée, le Gabon, la Guinée équatoriale, la République du Congo, le Sud-Soudan, le Soudan et l'Ouganda, qui ont tous connu un régime personnalisé pendant de longues périodes. Ce sont également des pays qui présentent les plus mauvais résultats en matière de gouvernance, de constitutionnalisme, de respect de l'État de droit et de respect des droits de l'homme sur le continent.

Deuxièmement, depuis 1990, les coups d'État ont été remplacés par une manipulation habile des constitutions et d'autres institutions officielles de renforcement de la démocratie, telles que les tribunaux et les organes de gestion des élections : c'est désormais le principal moyen d'arriver au pouvoir et d'y rester. Alors que le nombre de coups d'État a considérablement diminué - malgré leur récente résurgence - et que les présidents sont plus nombreux que jamais à se retirer avec élégance conformément aux limites constitutionnelles des mandats, le recours à d'autres moyens extraconstitutionnels illégaux, comme la répression violente, est devenu une méthode de plus en plus courante pour faire revivre subrepticement l'héritage des présidences à vie sous le couvert d'élections prétendument démocratiques.

Troisièmement, à l'exception du président Abdoulaye Wade du Sénégal en 2012, tous les présidents qui ont exploité des ambiguïtés juridiques ou des lacunes constitutionnelles pour "légaliser" leur troisième mandat (ou plus) par le biais des tribunaux, ou qui ont simplement supprimé la limite des mandats présidentiels, ont été réélus. En tant que tel, l'argument selon lequel les élections sont le meilleur moyen de limiter les mandats présidentiels n'est pas corroboré par les preuves qui sont apparues en Afrique depuis 1990. Au contraire, les preuves montrent que, à l'exception des quelques cas où les titulaires ont perdu dans leur tentative de second mandat, la plupart des autres titulaires organisent des élections pour gagner. En bref, plus les dirigeants africains restent longtemps au pouvoir, plus il est difficile de les démettre de leurs fonctions de manière démocratique.

Quatrièmement, un examen attentif des cas où les dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels ont été modifiées montre que cela se produit généralement juste avant que les titulaires ne prennent leur retraite. Les faits montrent que les présidents de l'Afrique francophone sont plus enclins que

les autres à abroger ou à modifier les limites constitutionnelles des mandats. Par exemple, on soupçonne déjà le président Macky Sall, qui a battu le président Wade en 2012, d'utiliser l'amendement de 2012 à la Constitution sénégalaise pour remettre les pendules à l'heure et briguer un troisième mandat. C'est la facilité avec laquelle les constitutions peuvent être amendées en Afrique francophone qui a permis à la plupart des dirigeants de prolonger leur séjour au pouvoir. Il convient également d'ajouter que l'ingérence continue de l'ancienne puissance coloniale, la France, dans la protection des dirigeants qui servent ses intérêts a facilité cette politique. Par exemple, l'ancien président tchadien Idris Debby a fait la révélation surprenante qu'en 2002, la France l'a obligé à modifier la constitution afin de pouvoir briguer un mandat présidentiel supplémentaire.<sup>37</sup>

Cinquièmement, en raison de l'indifférence ou de l'incapacité croissante non seulement de l'UA et des CERs mais aussi de la communauté internationale, le coût du contournement ou de toute autre manipulation des constitutions est très faible. Alors que les putschistes sont sanctionnés, aucun président n'a jusqu'à présent été sanctionné pour avoir violé la constitution afin de prolonger son séjour au pouvoir, alors que ces deux types d'action conduisent à un changement inconstitutionnel de gouvernement ou, à proprement parler dans ce dernier cas, à un maintien inconstitutionnel au pouvoir.

Sixièmement, il est maintenant clair que le contournement de la limite du mandat présidentiel est une manifestation d'une continuité historique - le syndrome du président à vie de l'ère pré-1990. C'est un signe de la résilience et de la créativité des dirigeants africains qui se sont rapidement adaptés à l'environnement changeant en adoptant certaines des caractéristiques formelles et informelles du constitutionnalisme et de la démocratie pour dissimuler leurs systèmes autoritaires répressifs.

La question est la suivante : comment rendre les dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels plus efficaces et rendre le coût de leur contournement aussi élevé que celui d'un coup d'État?

# 8.2 Recommandations

L'expérience des trois dernières décennies montre que les dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels dans les constitutions africaines modernes sont nécessaires non seulement pour relancer et soutenir la transition chancelante vers une culture du constitutionnalisme, de la démocratie et du respect de l'État de droit, mais aussi pour arrêter les signes inquiétants de recul de la démocratie, qui s'accompagnent d'un risque d'instabilité politique, d'aggravation de la pauvreté et d'autres maux. Un certain nombre de mesures doivent être prises par les principales parties prenantes aux niveaux national, régional et international.

# 8.2.1 Au niveau national

Certaines mesures devraient être adoptées au niveau du gouvernement et de la société civile.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup>La France Est Intervenue Pour Changer La Constitution (2017) https://www.youtube.com/watch?v=NczOkkR71IQ; Ésaïe Toïngar, Idriss Deby and the Darfur Conflict (McFarland 2014) 150–151.

# Tous les gouvernements africains devraient :

- Inscrire dans leur constitution une stricte limite de deux mandats présidentiels (avec un maximum de six ans pour chaque mandat). Cette limite doit être formulée dans un langage clair et sans ambiguïté.
- Veiller à ce que toute proposition d'amendement de cette importante disposition soit soumise à un processus inclusif, transparent et participatif impliquant un examen et un débat publics approfondis et un processus élaboré de consultation de toutes les parties prenantes clés. Pour renforcer sa légitimité, la proposition doit être présentée au Parlement, où elle devra être approuvée par au moins 75 % de ses membres, puis faire l'objet d'un référendum au cours duquel une majorité significative (disons au moins 80 %) des électeurs inscrits se rendra aux urnes et où la proposition sera approuvée par une majorité significative (disons au moins 65 %). Les tribunaux doivent avoir le pouvoir de contrôler à la fois le processus et le contenu de l'amendement pour s'assurer qu'il est conforme à la constitution. Bien qu'une combinaison de ces exigences n'existe pas actuellement bien que certaines constitutions interdisent la modification des limites de mandat, la procédure élaborée proposée est essentielle pour limiter le potentiel déstabilisant du contournement des limites de mandat.
- Afin d'éviter l'utilisation de constitutions ostensiblement nouvelles pour contourner les dispositions relatives aux mandats présidentiels (non modifiables), les rédacteurs de la constitution devraient spécifiquement exclure que même les nouvelles constitutions puissent modifier les limites des mandats, à moins que cela ne soit fait en stricte conformité avec la procédure d'amendement élaborée décrite ci-dessus.
- Inscrire dans la constitution le principe selon lequel aucun amendement à la limitation des mandats présidentiels ne doit bénéficier directement ou indirectement au président en exercice.
- Créer une commission permanente indépendante de révision de la constitution, dont les représentants des pouvoirs exécutif et législatif ne représentent pas plus de 49 % de la composition. Son mandat doit être d'examiner régulièrement le fonctionnement de la constitution et de toutes les institutions de renforcement de la démocratie et de faire des recommandations de changement.
- Consacrer constitutionnellement les principales institutions de renforcement de la démocratie, telles
  que les organes de gestion des élections, la commission du service public, les organes de délimitation
  des circonscriptions et les tribunaux, en mettant en place des mesures adéquates pour garantir qu'elles
  ne puissent pas être manipulées par l'exécutif ou le législatif, que ce soit par le biais de nominations ou
  de leurs émoluments.

# Les organisations de la société civile devraient :

• Établir un comité inclusif de suivi de la constitution qui examine régulièrement le niveau de conformité aux obligations constitutionnelles et formule des recommandations au parlement et à la commission permanente de révision constitutionnelle. Si nécessaire, les organisations de la société civile doivent être prêtes à engager des actions en justice en cas de menace de violation de la constitution.

- Familiariser et promouvoir l'alphabétisation constitutionnelle. Une société civile dynamique et éclairée est essentielle pour défendre la constitution et le constitutionnalisme.
- Rechercher la formation d'une coalition de démocrates issus de toutes les forces politiques, y compris les partis au pouvoir, afin de promouvoir une tradition d'alternance au pouvoir, et largement le constitutionnalisme ainsi que la coopération et la délibération politiques.

# 8.2.2 Au niveau régional

L'UA et les CERs devraient être plus proactives et prendre des mesures fermes en réponse à toute menace de changement anticonstitutionnel de gouvernement par le biais d'une conservation anticonstitutionnelle du pouvoir en violation de leurs nombreux instruments normatifs ainsi que des constitutions nationales.<sup>38</sup>

# En particulier, l'UA devrait :

- Augmenter le coût de l'évasion des limites de mandat en adoptant une position ferme, cohérente et de tolérance zéro à l'égard de toutes les formes de changement anticonstitutionnel de gouvernement, y compris celles qui impliquent la suppression des limites de mandat présidentiel au profit des présidents en exercice, conformément aux articles 10(2) et 23(5) de la Charte africaine. Elle doit sanctionner strictement toutes les violations de ces dispositions, comme le prévoient les articles 24 à 26 de la Charte africaine et l'article 7(1)(g) du Protocole portant création du CPS de l'UA (2002).
- Elaborer des repères et d'autres lignes directrices pour la mise en œuvre des engagements et des principes de la Charte africaine de la démocratie, comme le prévoit l'article 44(2)(A)(a), y compris notamment des lignes directrices sur les amendements constitutionnels démocratiques en Afrique. Ces points de référence et ces lignes directrices devraient indiquer clairement que les changements anticonstitutionnels de gouvernement comprennent les amendements constitutionnels qui prolongent illégalement le mandat des titulaires ainsi que la falsification des élections.
- Établir, conformément aux articles 18 à 22, une commission de contrôle indépendante, telle qu'une commission de l'UA pour le contrôle et l'application de la démocratie, afin de contrôler et d'évaluer le respect par les États parties de leurs obligations en vertu des instruments normatifs visant à promouvoir la démocratie et le constitutionnalisme et à empêcher les modifications abusives des constitutions visant à prolonger le mandat des titulaires. Cette fonction pourrait également être assurée par une architecture africaine de la gouvernance élargie.

**60** | Page

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Il est fait spécifiquement référence aux instruments contraignants suivants : l'Acte constitutif de l'UA (2000) ; le Protocole portant création du CPS de l'UA (2002) ; la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981) ; et la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (2007) ; et aux instruments non contraignants suivants : la Déclaration d'Alger (1999) ; la Déclaration de Lomé sur le cadre pour une réponse de l'OUA aux changements anticonstitutionnels de gouvernement (2000) ; la Déclaration solennelle de la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA) (2000) ; la Déclaration du NEPAD sur la démocratie, la gouvernance politique, économique et d'entreprise (2002) ; la Déclaration sur les principes et les lignes directrices sur les élections démocratiques en Afrique (2002) ; le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) (2003) ; l'UA (2010), Décision sur la prévention des changements anticonstitutionnels de gouvernement et le renforcement des capacités de l'Union africaine ; la Déclaration solennelle du 50e anniversaire de 2013 ; l'Agenda 2063 - L'Afrique que nous voulons de 2014 ; les résultats du Forum d'Accra (2022) ; et la Déclaration de Malabo (2022).

- Conformément à la lettre et à l'esprit de ses instruments normatifs, imposer et faire respecter de manière cohérente une limite de deux mandats présidentiels.
- Conformément à l'article 45 de la Charte africaine de la démocratie et par l'intermédiaire de la Commission de l'UA, collaborer avec la Cour africaine dans la mise en œuvre de la Charte africaine. L'UA doit également encourager les États membres à faire la déclaration, basée sur l'article 34(6) du Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, qui habilite les citoyens ordinaires et les ONG à s'adresser à la Cour africaine pour sanctionner tout amendement constitutionnel irrégulier d'un État membre.
- Renforcer l'efficacité du cadre normatif pour la promotion et la protection du constitutionnalisme, de la démocratie et de l'État de droit en Afrique en redéfinissant sa relation avec les CERs et en la fondant sur la coopération et la collaboration plutôt que sur la subsidiarité.
- Accroître l'attrait des mandats post-présidentiels en créant un organe consultatif composé de présidents à la retraite ayant respecté les limites constitutionnelles prescrites. Cet organe prestigieux devrait se réunir au moins une fois par an pour discuter et donner des conseils sur les questions contemporaines qui touchent le continent, y compris les discussions sur les privilèges postprésidentiels.
- Modifier le protocole sur le statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme afin de supprimer l'immunité générale accordée aux "chefs d'État en exercice" et aux "hauts fonctionnaires" pendant qu'ils sont en fonction contre les poursuites pour crimes contre l'humanité et génocide.

# Mesures à prendre par les CERs

Les CERs peuvent renforcer l'ancrage et l'application de la limitation des mandats présidentiels en :

- Imitant les tentatives de la CEDEAO de rendre obligatoire la limitation à deux mandats présidentiels dans leurs régions ;
- Conformément au principe de complémentarité entre l'UA et les CERs prévu à l'article 44(2)(B)(b) de la Charte africaine de la démocratie, adopter des instruments donnant effet aux dispositions de la Charte, similaires au Protocole sur la démocratie de la CEDEAO, et mettre au point un mécanisme de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre des engagements et des principes inscrits dans la Charte, en particulier les repères et les lignes directrices que l'UA pourrait élaborer.

#### 8.2.3 Au niveau international

En reconnaissance du risque que représente un mandat prolongé pour le constitutionnalisme, la démocratie et la stabilité politique sur le continent, la communauté diplomatique internationale et les donateurs doivent prendre diverses mesures pour renforcer l'adoption et l'application de la limitation des mandats présidentiels. Il s'agit notamment des mesures suivantes :

- Utiliser la pression des pairs pour décourager les présidents de se soustraire aux limites des mandats présidentiels et encourager ceux qui les ont supprimées à les rétablir. Cela pourrait prendre la forme d'engagements proactifs, aux côtés de l'UA et des CERs concernées, afin d'obtenir l'engagement public des présidents qui ont commencé à effectuer leur second mandat, bien avant que des rumeurs de contournement de la limite des mandats n'émergent;
- Augmenter le coût de la violation des limites constitutionnelles des mandats en condamnant immédiatement un tel comportement et en imposant des sanctions économiques ciblées à l'encontre de toutes les personnes qui ont été directement ou indirectement impliquées dans la facilitation ou la participation à de telles violations;
- En s'inspirant de l'exemple de la Fondation Mo Ibrahim, créer un organisme qui reconnaisse et honore officiellement (avec la possibilité de décerner des prix) les titulaires qui se retirent en respectant la limite de deux mandats prescrits par la constitution;
- Saisir toutes les occasions d'engager des poursuites pour crimes contre l'humanité et génocide à l'encontre de tout président et autres hauts fonctionnaires qui ont commis de tels crimes en prolongeant leur séjour au pouvoir ou qui ont utilisé cette prolongation de mandat pour échapper à leur responsabilité pour ces crimes.

# 8.3 Conclusion finale

Les mesures proposées ci-dessus ne garantissent pas que la limitation des mandats présidentiels ne soit pas modifiée, mais elles pourraient réduire considérablement le risque que cela se produise. Elles offrent les meilleures perspectives de limiter le risque de personnalisation du pouvoir et la propension au règne perpétuel - et donc de soutenir les progrès du continent dans l'enracinement du constitutionnalisme, de la démocratie et du respect de l'État de droit, qui sont des conditions préalables à la stabilité politique, à la croissance économique équitable et au développement durable.

# Les Dispositions Constitutionnelles Actuelles sur la Limitation des Mandats dans les Constitutions Africaines

# Mise à jour décembre 2022

# Afrique du Sud

Constitution de 1996 telle que modifiée en 2013

#### 88. Durée du mandat du Président<sup>39</sup>

- (1) Le mandat du Président commence dès son entrée en fonction et se termine en cas de vacance ou lorsque la personne suivante élue au poste de Président entre en fonction.
- (2) Nul ne peut exercer la fonction de Président pendant plus de deux mandats, mais lorsqu'une personne est élue pour combler la vacance du poste de Président, la période entre cette élection et l'élection suivante d'un Président n'est pas considérée comme un mandat.

# **Algérie**

Constitution de 1996, modifiée en dernier lieu en 2020

#### Article 92

La durée du mandat présidentiel est de **cinq (5) ans**. Nul ne peut exercer plus de **deux mandats consécutifs ou discontinus**. En cas d'interruption du mandat présidentiel pour cause de démission ou pour toute autre raison, le mandat est considéré comme complet.

#### **Angola**

Constitution de 2010

# Article 113 (La durée du mandat)

- 1. La durée du mandat du Président de la République est de **cinq ans**, à compter de son investiture et jusqu'à l'investiture du nouveau Président élu.
- 2. Chaque citoyen peut exercer jusqu'à deux mandats de Président de la République.

#### Bénin

Constitution de la République du Bénin, 1990, modifiée en dernier lieu en novembre 2019

# Article 42

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, dans sa vie, exercer plus de deux mandats de Président de la République.

#### Article 44

Nul ne peut être candidat à la fonction de Président de la République ou de vice-président de la République si :

. . .

- n'est pas âgé de 40 ans au moins et de 70 ans au plus à la date d'entrée en fonction ;
- [ils] ont été élus deux (02) fois à la fonction de Président de la République et ont exercé deux mandats à ce titre;

# **Botswana**

Constitution de 1966 telle que modifiée en 2016

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> L'Afrique du Sud a effectivement un système de gouvernement parlementaire dans lequel le président est nommé par le Parlement et peut être révoqué à tout moment par celui-ci. Le président ne bénéficie donc pas d'un mandat garanti de cinq ans. En tout état de cause, aucun président ne peut être élu président plus de deux fois.

#### 34. Durée du mandat du Président

1. Sous réserve des dispositions de la présente section, le président est en fonction pour une période globale n'excédant pas 10 ans à compter de la date de sa première prise de fonction en tant que président après l'entrée en vigueur de la présente loi.

. . .

3. Le Président cesse d'exercer ses fonctions à l'expiration de la période prescrite au paragraphe (1) du présent article, ou lorsque la personne élue à la prochaine élection du Président après une dissolution du Parlement entre en fonction.

#### Burkina Faso

# Projet de Constitution de la Cinquième République du Burkina de 2017

Art. 59

Le Président du Faso est élu pour un mandat de cinq ans.

Il n'est rééligible qu'une seule fois.

En aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats de Président du Faso, ni consécutivement, ni par intermittence.

#### Art. 192

Aucun projet ou proposition de révision de la Constitution n'est recevable lorsqu'il met en cause : ... le nombre et la durée des mandats présidentiel.

#### **Burundi**

#### Constitution de 2018

#### Article 97

Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de **sept ans renouvelable une fois**. Nul ne peut exercer plus de **deux mandats consécutifs**.

# Cameroun

# Constitution de 1996 modifiée en 2008

#### Article 6.

. . .

(2) (nouveau) Le Président de la République est élu pour un mandat de 7 (sept) ans. Il est rééligible.

# Cabo Verde

# Constitution de 1992 telle que modifiée en 2010

# Article 126 (Mandat)

1. Le Président de la République est élu pour **une période de cinq ans**, qui commence à la date de son entrée en fonction et se termine avec l'entrée en fonction du nouveau Président élu.

. . .

# Article 134 (La non-rééligibilité)

1. Le Président de la République **ne peut se présenter pour un troisième mandat** dans les cinq années qui suivent immédiatement la fin de son deuxième mandat consécutif.

. . . .

# **Comores**

# Constitution de 2018

# Article 52.

Chaque Île, à travers le candidat élu, exerce la présidence de l'Union pour un mandat de cinq (5) ans, renouvelable une fois. En aucun cas, une île ne peut exercer plus de deux (2) mandats consécutifs. Le président de l'Union est élu au suffrage universel direct majoritaire à deux tours.

#### Congo (République)

# Constitution de 2015

#### Article 65

Le Président de la République est élu pour un mandat de cinq (5) ans renouvelable deux (2) fois.

Le Président de la République demeure dans [sa] fonction jusqu'à la fin de son mandat qui, sauf [un] cas de force majeure reconnu et déclaré par la Cour constitutionnelle, doit coïncider avec la prise effective de [sa] fonction de son successeur élu.

# Congo (République Démocratique - RDC)

Constitution de 2005 modifiée en 2011

#### Article 70

Le Président de la République est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois. A la fin de son mandat, le Président de la République reste en fonction jusqu'à l'installation effective du nouveau Président élu.

#### Côte d'Ivoire

Constitution de 2016 telle que modifiée en 2020

#### Article 55

Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct.

Il ne peut être réélu qu'une seule fois. ...

# **Djibouti**

# Constitution de septembre 1992 modifiée en 2010

# Article 23[6]

Tout candidat aux fonctions de Président de la République doit être (...) **âgé de quarante ans au moins** et **de soixante-quinze ans au plus** à la date de la déclaration officielle de sa candidature.

#### Article 24

Le Président de la République est élu pour **cinq ans** au suffrage universel direct et au scrutin majoritaire à deux tours. **Il est rééligible** dans les conditions prévues à l'article 2.

# <u>Égypte</u>

# Constitution de 2014 telle que modifiée en 2019

# Article 140:

Le président est élu pour une période de six années civiles, à compter du jour suivant la fin du mandat de son prédécesseur. Le président ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs. ...

# Érythrée

# Constitution de 1997 (effectivement suspendue)

# Article 41 Élection et durée du mandat du Président

. . . .

- 2. La durée du mandat du Président est de cinq ans, égale à la durée du mandat de l'Assemblée nationale qui l'élite.
- 3. Nul ne peut être élu à la fonction de Président pour plus de deux mandats.
- 4. Lorsque le poste de président devient vacant en raison du décès ou de la démission du titulaire ou pour les raisons énumérées au sous-article 6 du présent article, le président de l'Assemblée nationale assume la fonction de président. Le Président assure l'intérim pour une durée maximale de trente jours, en attendant l'élection d'un autre Président pour la durée restante du mandat de son prédécesseur.
- 5. Le mandat de la personne élue à la présidence en vertu du sous-article 4 du présent article n'est pas considéré comme un mandat complet aux fins du sous-article 3 du présent article.

# Eswatini

# Constitution de 2005

# Une monarchie "constitutionnelle" sans disposition relative à la limitation des mandats

# Éthiopie

Constitution de 1995

Article 70 Nomination et désignation du Président (qui est un chef d'État nominal dans un système parlementaire)

. . .

4. La durée du mandat du président est de six ans. Personne ne peut être élu Président pour plus de deux mandats.<sup>40</sup>

# Gabon

Constitution de 1991 modifiée en 2011 et consolidée à la décision n° 219/CC du 14 novembre 2018

Article 9 [Modifié par la loi n° 1/94 du 18 mars 1994 ; 1/97 du 22 avril 1997 ; 13/2003 du 19 août 2003 ; 001/2018 du 12 janvier 2018]

Le président de la République est élu pour sept (7) ans au suffrage universel direct. Il est rééligible. (...)

# La Gambie

Constitution de 1996 telle que modifiée en 2018 41

# Article 63. Durée du mandat du Président

- (1) Le mandat d'un président élu est, sous réserve des paragraphes (3) et (6), d'une durée de **cinq ans** ; et la personne élue président doit, avant d'entrer en fonction, prêter les serments prescrits.
- (6) Lorsque la durée de vie de l'Assemblée nationale est prolongée pour une période quelconque conformément à l'article 99(2), le mandat du Président est prolongé pour la même période.

# Ghana

# Constitution de 1992 telle que modifiée en 1996

#### Article 66.

- (1) Une personne élue au poste de président est, sous réserve de la clause (3) du présent article, en fonction pour un mandat de quatre ans à compter de la date à laquelle elle prête serment en tant que président.
- (2) Une personne ne peut être élue pour occuper le poste de Président du Ghana pour plus de deux mandats.

. . .

# Guinée (Conakry)

Constitution de 2020

#### Article 40

Le Président de la République est élu au suffrage direct pour un mandat de six (6) ans, renouvelable une fois.

#### <u>Guinée-Bissau</u>

Constitution de 1984 modifiée en 1996

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> Il n'y a pas de limite de mandat pour le Premier ministre, qui est le chef du gouvernement.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> Il convient de noter que le projet de Constitution de la Gambie de 2020 comporte une disposition élaborée sur la limitation des mandats présidentiels, qui stipule ce qui suit :

<sup>102.</sup> Durée du mandat du Président

<sup>1.</sup> Sous réserve de la sous-section (3), le président est en fonction pour un mandat de cinq ans.

<sup>2.</sup> Nul ne peut occuper la fonction de président pendant plus de deux mandats de cinq ans chacun, que les mandats soient consécutifs ou non.

<sup>3.</sup> Lorsque la durée de vie de l'Assemblée nationale est prolongée pour une période quelconque conformément à l'article 140 (2) et (3), le mandat du Président est prolongé pour la même période.

<sup>4.</sup> Lorsque le mandat du président est prolongé conformément au paragraphe (3), la Commission indépendante de délimitation des circonscriptions électorales et des élections fixe une nouvelle date pour la tenue de l'élection au poste de président dans la période spécifiée à l'article 92 (2).

#### Article 66

- 1. La durée du mandat du Président de la République est de cinq ans.
- 2. Le Président de la République ne peut se présenter pour un troisième mandat consécutif, ni pendant les cinq années qui suivent son deuxième mandat.
- 3. Si le Président de la République démissionne de ses fonctions, il ne peut se présenter à l'élection suivante, ni à celles qui ont lieu dans les cinq ans qui suivent sa démission.

# Guinée Équatoriale

# Constitution de 1991, modifiée en 2012

#### Article 36

- 1. Le Président de la République est élu pour un mandat de sept ans renouvelable avec la possibilité d'être réélu.
- 2. Le mandat du Président de la République est **limité à deux périodes consécutives**, sans pouvoir se présenter pour un troisième mandat jusqu'à ce que l'alternance se produise. ...

# **Kenya**

#### Constitution de 2010

# 136. Élection du Président

. . .

- 2. L'élection du Président a lieu :
- a. le même jour que les élections générales des membres du Parlement, soit le deuxième mardi d'août, **tous les cinq ans** ;

b. dans les cas prévus à l'article 146.

# 142. Durée du mandat du Président

- (1) Le Président est en fonction pour un mandat commençant à la date de sa prestation de serment et se terminant à la date de la prestation de serment du prochain président élu conformément à l'article 136 (2) (a).
- (2) Le Président ne peut exercer plus de deux mandats.

# Lesotho

# Constitution du Lesotho de 1993 telle que modifiée en 2018

Gouvernement de type monarchie parlementaire - Il n'y a pas de disposition traitant de la limitation des mandats.<sup>42</sup>

# Liberia

# Constitution de 1986

#### Article 50

Le président est élu au suffrage universel des adultes parmi les électeurs inscrits dans la République et exerce ses fonctions pour un **mandat de six ans** à compter de midi le troisième lundi ouvrable de janvier de l'année qui suit immédiatement les élections. Nul ne peut exercer la fonction de président pendant plus de **deux mandats**.

# <u>Libye</u>

Charte constitutionnelle de la phase de transition de 2011, qui fait office de constitution transitoire incomplète 43

# Madagascar

# Constitution de 2010

#### Article 45

Le Président de la République est le Chef de l'Etat. Il est élu au suffrage universel direct pour un mandat de **cinq ans** renouvelable une seule fois. . . . .

#### <u>Malawi</u>

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Il n'y a pas de limite de mandat pour le Premier ministre, qui est le chef du gouvernement.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Il n'y a pas de disposition relative à la limitation des mandats.

# Constitution de 1994 telle que modifiée en 2017

# 83. Durée du mandat

- (1) Le Président reste en fonction pendant **cinq ans** à compter de la date à laquelle il prête serment, mais reste en fonction jusqu'à ce que son successeur ait prêté serment.
- (2) Le premier vice-président et le deuxième vice-président restent en fonction à partir de la date à laquelle ils prêtent serment jusqu'à la fin du mandat du président, à moins que leur mandat ne prenne fin plus tôt conformément aux dispositions de la présente Constitution.
- (3) Le Président, le Premier Vice-président et le Second Vice-président peuvent servir dans leurs capacités respectives un maximum de deux mandats consécutifs, mais lorsqu'une personne est élue ou nommée pour remplir une vacance au poste de Président ou de Vice-président, la période entre cette élection ou nomination et la prochaine élection d'un Président n'est pas considérée comme un mandat.
- (4) En cas de vacance du poste de président, le premier vice-président assume cette fonction pour le reste du mandat et désigne une autre personne pour occuper le poste de premier vice-président pour le reste du mandat.

# Mali

# Constitution de 1992

#### Article 30

Le Président de la République est élu pour **cinq ans** au suffrage universel direct, au scrutin majoritaire à deux tours. Il ne peut être élu **qu'une seule fois**.

# Mauritanie

#### Constitution de 1991 modifiée en 2012

# Article 26

Article 26 Le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct.

. . .

Est éligible à la Présidence de la République tout citoyen né mauritanien jouissant de ses droits civils et politiques et **âgé** de quarante (40) ans au moins et de soixante-quinze (75) ans au plus, à la date du premier tour de l'élection.

Le Président de la République est **rééligible une seule fois**.

#### Maroc

#### Constitution de 2011

Il n'y a pas de disposition limitant le nombre de mandats, car le pays est une monarchie constitutionnelle 44

#### Maurice45

# Constitution de 1968 telle qu'amendée en 2016

28. Le président (qui est un chef d'État essentiellement cérémoniel)

. .

2. a. Le Président est

i. élu par l'Assemblée sur une motion présentée par le Premier ministre et soutenue par les voix de la majorité de tous les membres de l'Assemblée ;

ii. sous réserve du présent article et de l'article 30, est élu pour un mandat de cinq ans et est rééligible.

. .

# **Mozambique**

# Constitution du 11 juin 2004, modifiée en 2018

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Il n'y a pas de limite de mandat pour le Premier ministre, qui est le chef du gouvernement.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Il n'y a pas de limite de mandat pour le Premier ministre, qui est le chef du gouvernement.

# Article 146 Eligibilité [Précédemment art. 147]

. . .

- 3. La durée du mandat du Président de la République est de cinq ans.
- 4. Le Président de la République n'est rééligible qu'une seule fois.
- 5. Le Président de la République élu à deux reprises consécutives ne peut être candidat à de nouvelles élections présidentielles que cinq ans après la fin de son dernier mandat.

# **Namibie**

# Constitution de 1990 telle que modifiée en 2014

# Article 29 Durée du mandat

- (1) (a) Le mandat du Président est de **cinq (5) ans**, sauf s'il décède ou démissionne avant l'expiration dudit mandat ou s'il est démis de ses fonctions.
- (b) En cas de dissolution de l'Assemblée nationale dans les conditions prévues à l'article 57, paragraphe 1, du présent règlement, le mandat du Président expire également.

. . .

(3) Une personne ne peut exercer la fonction de Président pendant plus de deux mandats.

. . .

# **Niger**

# Constitution de 2010 telle que modifiée en 2017

# Article 47

Le Président de la République est élu au suffrage universel, libre, direct, égal et secret pour un mandat de cinq (5) ans, renouvelable une (1) seule fois.

Dans tous les cas, nul ne peut exercer plus de deux (2) mandats présidentiels ou prolonger le mandat pour quelque raison que ce soit.

# Nigeria

# Constitution de 1999

#### 135.

. . .

- (2) Sous réserve des dispositions du paragraphe (1) du présent article, le Président quitte ses fonctions à l'expiration d'une période de **quatre ans** à compter de la date à laquelle
  - (a) dans le cas d'une personne élue pour la première fois en tant que Président en vertu de la présente Constitution, elle a prêté le serment d'allégeance et le serment d'office ;
  - (b) dans tout autre cas, la dernière personne élue à ce poste en vertu de la présente Constitution a prêté le serment d'allégeance et le serment d'office ou aurait, n'eût été de son décès, prêté ces serments.
- (3) Si la Fédération est en guerre dans laquelle le territoire du Nigéria est physiquement impliqué et que le Président considère qu'il n'est pas possible de tenir des élections, l'Assemblée nationale peut, par résolution, prolonger la période de quatre ans mentionnée au paragraphe (2) du présent article de temps à autre ; mais cette prolongation ne doit pas dépasser une période de six mois à la fois.

#### 137.

Une personne n'est pas éligible au poste de Président si –

... il a été élu à ce poste lors de deux élections précédentes

# Ouganda

# Constitution de 1995 telle que modifiée en 2017

# Article 105. Durée du mandat du Président

- 1. Une personne élue Président en vertu de la présente Constitution est, sous réserve de la clause (3) du présent article, en fonction pour un mandat de **cinq ans**.
- 2. Une personne ne peut exercer la fonction de président pendant plus de deux mandats.

- 2a. Un projet de loi visant à modifier le présent article et le paragraphe 2 du présent article n'est considéré comme adopté que dans les cas suivants
  - a. il est soutenu en deuxième et troisième lecture au Parlement par au moins deux tiers de tous les membres du Parlement;
  - b. elle a été soumise à la décision du peuple et approuvée par celui-ci par référendum

# République Centrafricaine (RCA)

# Constitution de 2016

#### Article 35

. . .

La durée du mandat du Président de la République est de cinq (5) ans. Le mandat est renouvelable une seule fois. En aucun cas, le Président de la République ne peut exercer plus de deux (02) mandats consécutifs ou le prolonger pour quelque motif que ce soit.

#### Rwanda

# Constitution de 2003 modifiée en 2015

# Article 101: Durée du mandat du Président de la République

Le Président de la République est élu pour un mandat de cinq (5) ans. Il est rééligible une fois

# São Tomé et Príncipe

Constitution de 1975 modifiée en 2003

#### Article 79 : Mandat

1. Le Président de la République est élu pour cinq ans.

. . .

- 3. La réélection pour un troisième mandat consécutif, ou pendant la période de cinq ans qui suit immédiatement la fin du deuxième mandat consécutif, n'est pas autorisée.
- 4. Si le Président de la République démissionne, il ne peut pas se présenter aux élections suivantes, ni pendant la période de cinq ans qui suit immédiatement sa démission.

# Sénégal

# Constitution de 2001 telle que modifiée en mai 2019

# Article 27 [tel que modifié en 2016]

La durée du mandat du Président de la République est de **cinq ans**. Nul ne peut exercer plus de **deux mandats consécutifs**.

# Article 28 [modifié en 2016]

Tout candidat à la Présidence de la République doit être exclusivement de nationalité sénégalaise, jouissant de ses droits civils et politiques, [et] être **âgé de trente-cinq (35) ans au moins** et **de soixante-quinze (75) ans au plus** [au] jour du scrutin. Il doit savoir écrire, lire et parler couramment la langue officielle.

# **Sevchelles**

# Constitution de 1993, modifiée en 2017

- **52.** 1. Sous réserve du présent article, la personne élue au poste de président exerce ses fonctions pour une durée de **cinq** ans ...
- 2. Une personne ne peut exercer la fonction de président en vertu de la présente Constitution pendant plus de **deux** mandats.

• • •

#### Sierra Leone

Constitution de 1991, telle que modifiée en 2013

# 46. Durée du mandat du président, etc

1. Nul ne peut exercer la fonction de président pendant plus de deux mandats de cinq ans chacun, que les mandats soient consécutifs ou non.

. . .

#### Somalia

#### Constitution de 2012

# Article 91. Mandat du président de la République fédérale de Somalie

Le président de la République fédérale de Somalie est nommé pour un mandat de **quatre (4) ans**, à compter du jour où il prête le serment de président de la République fédérale de Somalie, conformément à l'article 96 de la Constitution.

# Somaliland<sup>46</sup>

# Constitution de 2001

#### Article 88 : Durée du mandat

- 1. La durée du mandat du Président et du Vice-président est de 5 ans à compter de la date de leur prestation de serment.
- 2. Nul ne peut exercer la fonction de président pendant plus de deux mandats.

# Soudan

Constitution de 2019 (en fait une charte transitoire post-Bashir).

#### Soudan du Sud

Constitution de 2011 telle que modifiée en 2013

#### Article 100. Durée du mandat du Président

- (1) La durée du mandat du Président de la République du Sud-Soudan est de cinq ans.
- (2) Nonobstant l'article (1) ci-dessus, **pendant la période de transition**, la durée du mandat du Président de la République du Sud-Soudan est de **quatre ans à compter du 9 juillet 2011**.

# **Tanzanie**

# Constitution de 1977 telle que modifiée en 2005

# Article 40. Éligibilité à la réélection

- 1. Sous réserve des autres dispositions du présent article, toute personne qui exerce la fonction de président est rééligible à cette fonction.
- 2. Nul ne peut être élu plus de deux fois à la fonction de Président.
- 3. Une personne qui a été Président de Zanzibar n'est pas disqualifiée pour être élue Président de la République Unie pour la seule raison qu'elle a exercé une fois la fonction de Président de Zanzibar.
- 4. Lorsque le vice-président occupe la fonction de président conformément aux dispositions de l'article 37(5) pendant moins de trois ans, il est éligible à la fonction de président pour deux mandats, mais lorsqu'il occupe la fonction de président pendant trois ans ou plus, il est éligible à la fonction de président pour un seul mandat.

# Article 42. Moment de l'entrée en fonction et durée du mandat du Président

2. Sauf démission ou décès prématuré, la personne élue Président, sous réserve des dispositions contenues dans le sousarticle (3), occupe la fonction de Président pour une période de **cinq ans** à compter de la date à laquelle il a été élu Président.

. . .

4. Si la République unie est en guerre et que le Président considère qu'il n'est pas possible d'organiser des élections, l'Assemblée nationale peut, de temps à autre, adopter une résolution prolongeant la période de cinq ans spécifiée au sous-article (2) du présent article, à condition que cette prolongation ne dépasse pas une période de six mois à chaque fois.

<sup>&</sup>lt;sup>46</sup> Notez que le Somaliland n'est pas reconnu comme un État indépendant par l'Union africaine ou les Nations unies.

#### **Tchad**

#### Constitution de 2018

#### Article 66

Le Président est élu au suffrage universel direct pour un mandat de six (6) ans, renouvelable une fois.

#### <u>Togo</u>

#### Constitution de 1992, telle que modifiée en 2019

#### Article 59

Le Président de la République est élu au suffrage universel, libre, direct, égal et secret pour un mandat de **cinq (05) ans renouvelable une seule fois**. Cette disposition ne peut être modifiée que par référendum. Le Président de la République reste en fonction jusqu'à l'entrée en fonction effective de son successeur élu.

#### **Tunisie**

#### Constitution de 2022

#### Article 90

Le Président de la République est élu pour **cinq ans** au cours des trois derniers mois du mandat présidentiel au suffrage universel, libre, direct et secret, à la majorité absolue des suffrages exprimés.

L'exercice de la fonction de Président de la République ne peut excéder **deux mandats complets successifs ou séparés.** 

#### Zambie

#### Constitution de 1991 telle que modifiée en 2016

#### Article 106 : Durée du mandat du Président et vacance de poste

1. Le mandat du Président est de **cinq ans** et coïncide avec le mandat du Parlement, sauf que le mandat du Président expire lorsque le Président élu entre en fonction conformément à l'article 105.

. . .

- 3. Une personne qui a occupé deux fois le poste de Président n'est pas éligible au poste de Président.
- 2. Le président est en fonction à partir de la date à laquelle le président élu prête serment et jusqu'à la date à laquelle le président élu suivant prête serment.
- 3. Une personne qui a occupé deux fois le poste de président n'est pas éligible au poste de président.
- 4. Le poste de président devient vacant si le président
  - a. décède ;
  - b. démissionne en adressant un avis écrit au président de l'Assemblée Nationale ;
  - c. cesse d'exercer ses fonctions en vertu des articles 81, 107 ou 108.
- 5. Lorsqu'une vacance survient au poste de Président, sauf en vertu de l'article 81
  - a. le vice-président assume immédiatement la fonction de président ;
  - b. si le vice-président n'est pas en mesure, pour une raison quelconque, d'assumer la fonction de président, le président
  - de l'Assemblée nationale exerce les fonctions exécutives, à l'exception des pouvoirs suivants
    - i. procéder à une nomination;
    - ii. de dissoudre l'Assemblée nationale;

et une élection présidentielle est organisée dans les soixante jours suivant la survenance de la vacance.

- **6.** Si le vice-président assume la fonction de président, conformément à l'alinéa (5)(a), ou si une personne est élue à la fonction de président à la suite d'une élection tenue conformément à l'alinéa (5)(b), le vice-président ou le président élu exerce son mandat pour la durée non écoulée et est réputé, aux fins de l'alinéa (3)
  - a. avoir accompli un mandat complet en tant que président si, à la date à laquelle le président a pris ses fonctions, il reste au moins trois ans avant la date de la prochaine élection générale ;
  - **b.** ne pas avoir effectué de mandat présidentiel si, à la date de son entrée en fonction, il reste moins de trois ans avant la date de la prochaine élection générale.

#### **Zimbabwe**

#### Constitution de 2013 telle que modifiée jusqu'en 2017

#### Article 91. Qualifications pour l'élection du Président et du Vice-président

. . . .

2. Une personne n'est pas éligible au poste de président ou de vice-président si elle a déjà occupé le poste de président en vertu de la présente Constitution pendant **deux mandats**, qu'ils soient continus ou non. Aux fins du présent paragraphe, une période de service de trois ans ou plus est considérée comme un mandat complet.

#### Article 95. Durée du mandat du président et des vice-présidents

- 1. Le mandat du Président ou d'un Vice-président commence le jour où il prête serment et entre en fonction conformément à l'article 94(1)(a) ou 94(3).
- 2. Le mandat du président ou d'un vice-président se prolonge jusqu'à ce que
  - a. il démissionne ou soit démis de ses fonctions ;
  - b. à la suite d'une élection, il ou elle soit déclaré(e) réélu(e) ou qu'un nouveau Président soit déclaré(e) élu(e) ; et, sauf disposition contraire de la présente Constitution, leur mandat est de cinq ans et coïncide avec la durée de vie du Parlement.

#### **Article 328(7)**

Nonobstant toute autre disposition du présent article, un amendement à une disposition relative à la limite de la durée du mandat, dont l'effet est de prolonger la durée pendant laquelle une personne peut occuper une fonction publique, ne s'applique pas à une personne qui occupait cette fonction, ou une fonction équivalente, avant l'amendement.

# LA PROMOTION DU CONSTITUTIONNALISME PAR LA LIMITATION DES MANDATS EN AFRIQUE :

### NOTRE PASSÉ, NOTRE PRÉSENT, NOTRE AVENIR

Le Réseau Africain de Droit Constit<mark>utionnel (ANCL) souhaite remercier le Dr Adem Kassie Abebe, le Dr Elvis Fokala et Yvonne Anyango Oyieke pour avoir conceptualisé et dirigé le développement de la série de publications politiques sur des thèmes sélectionnés concernant la promotion du constitutionnalisme et l'alternance du pouvoir par le biais de la limitation des mandats. L'ANCL reconnaît également le soutien du professeur Serges Alain Djoyou, du docteur Laura-Stella Enonchong, de Vanja Karth et du docteur Azubike Onuoraoguno.</mark>

Ce document a été ecrit par Dr Sègnonna Horace Adjolohoun, professeur extraordinaire au Centre des droits de l'homme de la Faculté de droit de l'Université de Pretoria, Afrique du Sud, et chef par intérim de la division juridique et juriste principal à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.

On reconnaît également le soutien inest<mark>imable d</mark>e Mme Mosupatisila Nare dans la rédaction du document.

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

#### 1. Introduction

L'obsession des présidents et potentats qui s'accrochent au pouvoir pendant des années, voire des décennies, a été l'un des obstacles les plus sérieux au progrès de la gouvernance démocratique en Afrique.¹ En réponse à ce défi majeur, les constituants africains ont recouru à la limitation des mandats présidentiels comme l'un des principaux outils introduits par les réformes constitutionnelles des années 1990 pour se prémunir contre le pouvoir personnel.² La limitation des mandats présidentiels visait donc à renforcer les garanties d'une alternance politique régulière pour contrer les régimes personnels et autoritaires.³

Bien que, dans leur grande majorité, les peuples africains ont adopté le principe de la limitation des mandats, les normes constitutionnelles qui la gouvernent ont très vite fait l'objet d'attaques croissantes de la part des Chefs d'Etat en exercice de plus en plus enclins à prolonger leur mandat.<sup>4</sup> Sur les 213 présidents qui ont été au pouvoir en Afrique depuis 1990, seuls 33 se sont retirés après avoir exercé leurs mandats autorisés par la Constitution. Fait notable, deux de ces 33 présidents, à savoir Bakili Muluzi du Malawi et Olusegun Obasanjo du Nigeria, ne se sont retirés qu'après avoir tenté en vain de modifier leurs constitutions respectives pour se maintenir au pouvoir. Les mandats de Thabo Mbeki et de Jacob Zuma de l'Afrique du Sud, ont quant à eux été écourtés après qu'ils eut été rappelés par leurs partis. Certains ont par ailleurs perdu leur réélection pour un second mandat, comme ce fut le cas de John Dramani Mahama du Ghana ou de Goodluck Jonathan du Nigeria.<sup>5</sup> Alors que seuls six d'entre eux (hormis les monarchies et les systèmes parlementaires) n'ont pas toujours pas introduit la limitation des mandats présidentiels, de nombreux pays africains n'ont pas expérimenté l'alternance au pouvoir par le biais de la limitation.<sup>6</sup> En effet, malgré les progrès notables récemment enregistrés quant au respect de la limitation des mandats dans plusieurs pays tels que la République démocratique du Congo (RDC), la Mauritanie, le Niger et le Liberia, l'Afrique reste la région du monde où gouvernent la plupart des dix présidents qui battent le record de la longévité au pouvoir. La modification acharnée et croissante des constitutions africaines visant à supprimer ou contourner la limitation des mandats reste une menace majeure pour la transition naissante vers la démocratie et la gouvernance constitutionnelle sur le continent.<sup>7</sup>

Face à un tel défi, les pays africains ont cherché à se prémunir contre le non-respect récurent de la limitation des mandats présidentiels orchestré en toute impunité par le biais de procédures d'amendement apparemment régulières. En particulier, les rédacteurs des constitutions africaines ont élaboré différents mécanismes pour protéger les dispositions garantissant la limitation des mandats présidentiels. Au nombre de ces remparts de la limitation, les plus courantes ont consisté à rendre les dispositions concernées insusceptibles de révision, assujettir leur révision à des majorités qualifiés, les soumettre au contrôle de constitutionnalité ou encore exclure les présidents en exercice du bénéfice la révision. La présente note d'analyse identifie ces stratégies, donne un aperçu de leur mode opératoire et évalue leur importance en vue d'esquisser des propositions quant aux approches les plus efficaces de protection de la limitation des mandats. La note d'analyse met l'accent sur à la protection de la limitation des mandats au niveau national. Si les efforts récents entrepris en vue d'adopter le principe de la limitation des aux mandats aux plans continental et sous-régional, notamment en Afrique de l'Ouest, aboutissaient, la limitation des mandats bénéficieraient d'une protection supplémentaire.

### 2. La Limitation des Mandats Présidentiels : Aperçu General

Le principe de la limitation des mandats impose le nombre maximum de fois qu'une personne est autorisée à occuper la même fonction publique. Il fixe dès lors un seuil quant au nombre de mandats que peut exercer un individu dans une fonction publique élective, même si les électeurs sont prêts à le réélire.8 La limitation du nombre de mandats a été introduite pour remédier à la propension des dirigeants africains à exercer une présidence à vie.9 Depuis le début des années 1990, suite à l'inauguration des processus de démocratisation sur le continent, au moins 34 des 54 pays africains ont adopté la limitation des mandats présidentiels, accordant aux titulaires de la fonction un maximum de deux mandats de cinq ans dans la plupart des cas.10 En dépit de cette avancée notable, le continent détient toujours le record de longévité au pouvoir, étant gouverné par plus de la moitié des dirigeants les plus anciens du monde, comme le montre le tableau ci-dessous.<sup>11</sup>

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

Ces dirigeants vieillissants président une population africaine extrêmement jeune.

Pays	Président/ Monarche	Temps passé au pouvoir (à janvier 2023)
Guinée	Teodoro Obiang	43 ans
Equatoriale	Nguema	
Cameroun	Paul Biya	40 ans
République	Dénis Sassou	38 ans
du Congo	Nguesso	
Ouganda	Yoweri Museveni	36 ans
Eswatini (Monarchie absolue)	Roi Mswati III	36 ans
Érythrée	Isaias Afwerki	29 ans
Lesotho (Monarchie constitutionnelle)	Roi Letsie III	26 ans
Djibouti	Ismaïl Omar Guelleh	23 ans
Maroc (Monarchie constitutionnelle)	Roi Mohammed VI	23 ans
Rwanda	Paul Kagame	22 ans

Tableau 1 : Les dix présidents/monarques africains ayant exercé leurs fonctions le plus longtemps en 2023

Bien qu'ils ne soient plus en fonction, les dirigeants africains ci-après figurent également parmi les présidents qui ont exercé leurs fonctions le plus longtemps. 12 Le Libyen Khadafi a régné pendant près de 42 ans avant d'être tué en 2011; le Gabonais Omar Bongo est mort en 2009 après plus de 41 ans au pouvoir; l'Angolais Jose Eduardo dos Santos a quitté le pouvoir en 2017 après 38 ans; le Togolais Gnassingbé Eyadema a régné pendant 38 ans, de 1967 à sa mort en 2005; le Zimbabwéen Robert Mugabe a été chassé du pouvoir en novembre 2017 après 37 ans à la tête du pays, et le Tchadien Idriss Deby a régné pendant 31 ans avant sa mort en 2021. 13

Ces dirigeants symboles de longévité demeurent au pouvoir dans un contexte où, à quelques exceptions près, une large majorité d'Africains soutient l'idée d'imposer une limite de deux mandats à l'exercice du pouvoir présidentiel, même dans les pays qui n'ont jamais eu de limitation de mandat et dans ceux qui l'ont supprimée au cours des 15 dernières années. Les efforts soutenus pour échapper à la limitation des mandats

révèlent donc un fossé important entre les dirigeants et les citoyens africains sur cette question. Cet état de choses justifie l'héritage persistant de la domination des grands hommes sur le continent et met en évidence la fragilité des démocraties africaines.<sup>15</sup>

Malgré l'adoption généralisée et la popularité de la limitation des mandats au début des années 1990, et en dépit du nombre croissant de pays africains ayant connu des alternances de pouvoir dues à la limitation des mandats, les nouvelles et anciennes générations de dirigeants africains continuent de chercher des moyens de supprimer ces règles ou d'identifier des failles qui leur permettraient de rester au pouvoir. Sur l'ensemble du continent, les présidents de plus de 30 pays africains ont envisagé d'assouplir la limitation du nombre de mandats présidentiels depuis 1998.16 Les tentatives les plus récentes sont celles de la Côte d'Ivoire et de la Guinée, 17 bien qu'en Guinée, le président sortant Alpha Condé ait finalement été renversé par un coup d'État militaire. Les campagnes visant à supprimer la limitation des mandats ont été confrontées à des manifestations importantes, souvent violentes - et finalement infructueuses - en Côte d'Ivoire, au Togo, au Burundi, en Guinée, en République du Congo, en Ouganda et en République démocratique du Congo. Néanmoins, ces manifestations, ainsi que l'existence de partis politiques bien organisés au pouvoir et dans l'opposition, ont contribué à contrecarrer les efforts visant à supprimer la limitation des mandats présidentiels en Zambie (2000), au Malawi (2002) et au Nigéria (2006).18

Des études montrent qu'au cours du seul premier semestre 2015, les présidents du Burundi, du Bénin, de la République démocratique du Congo et du Rwanda ont exprimé, personnellement ou par l'intermédiaire de leurs partisans, leur intention de se dispenser de la limitation des mandats ou de la contourner afin de briguer des mandats supplémentaires. <sup>19</sup> En 2022, le président de la République Centrafricaine, Archange Touadera, a pris l'initiative d'un amendement visant à supprimer la limitation du nombre de mandats et a destitué la présidente de la Cour constitutionnelle après que la juridiction ait déclaré cette initiative inconstitutionnelle. <sup>20</sup> Le président ougandais Museveni s'est maintenu au pouvoir pendant 42 ans en contournant, en modifiant ou en éliminant les limites d'âge et du nombre de mandats prévus par la Constitution. <sup>21</sup> En

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

outre, Alpha Condé de Guinée et Alassane Ouattara de Côte d'Ivoire ont suivi le chemin bien tracé par Azali Assoumani des Comores, Paul Kagame du Rwanda, Paul Biya du Cameroun, Denis Sassou Nguesso de la République du Congo et Ismail Guelleh de Djibouti, entre autres, qui se sont maintenus au pouvoir au-delà de la limite d'âge et du nombre de mandats.<sup>22</sup> Presque invariablement, ces dirigeants justifient leur candidature supplémentaire au motif que le peuple souhaite les voir se maintenir au pouvoir. Cependant, les 48 084 entretiens en face à face menés par Afrobaromètre dans 34 pays africains entre 2019 et 2021 indiquent que les dirigeants qui restent pour plus de deux mandats ne sont pas un choix populaire.<sup>23</sup>

En somme, de nombreux dirigeants africains de la première génération ont prolongé leur mandat en interdisant tout simplement les partis d'opposition et en se déclarant présidents à vie. En revanche, les dirigeants plus récents qui s'opposent à la limitation du nombre de mandats s'emploient souvent à modifier les règles par le biais de référendums ou d'amendements constitutionnels adoptés par le parlement.<sup>24</sup> À cet égard, l'analyse et l'évaluation des mécanismes par lesquels les auteurs des constitutions ont cherché à protéger les dispositions relatives à la limitation des mandats contre le contournement par le biais d'une réforme ou d'un changement constitutionnel peuvent fournir un aperçu critique et comparatif de la conception des dispositions relatives à la limitation des mandats et à l'amendement des constitutions en Afrique.

# 3. La Protection de la Limitation des Mandats Présidentiels : Mécanismes et Pratiques

Ce n'est pas faute de mécanismes de protection que persiste la tendance à outrepasser la limitation des mandats. Pour tenter de protéger les clauses constitutionnelles contre les modifications abusives, les pays africains ont adopté des mécanismes de protection contre les révisions opportunistes des dispositions constitutionnelles relatives à la limitation du nombre de mandats présidentiels. Des études montrent que la plupart des constitutions africaines nouvelles ou ayant fait l'objet de grandes révisions après 1990 s'efforcent, de diverses manières, d'imposer des limites et des restrictions à la révision des dispositions constitutionnelles relatives à la limitation du nombre de mandats présidentiels.<sup>25</sup> Ces restrictions rendent ces dispositions intangibles ou prévoient des conditions contraignantes à la modification des dispositions relatives à la

limitation. Parmi les mécanismes de sauvegarde les plus courants figurent l'intangibilité, la révision sujette à des règles contraignantes, le contrôle juridictionnel de la révision et la clause de rétroactivité de la révision ou de l'exclusion du président en exercice du bénéfice de la révision. La littérature révèle que ces mesures de sauvegarde de la limitation des mandats présidentiels ont connu un certain succès dans plusieurs pays africains, comme le montre la discussion cidessous. Néanmoins, certains présidents sortants ont également élaboré des stratégies pour contourner ces mesures de protection, en ignorant absolument les dispositions relatives à la limitation du nombre de mandats présidentiels.

### Intangibilité des dispositions relatives à la limitation des mandats

L'une des mesures les plus courantes pour protéger la limitation des mandats présidentiels en Afrique est la consécration des clauses dites "intangibles" ou "d'éternité", qui prévoient que certaines dispositions constitutionnelles ne peuvent jamais être modifiées.<sup>26</sup> Plusieurs constitutions africaines contiennent de telles clauses stipulant que la limitation des mandats présidentiels ne peut faire l'objet de révision. Ces dispositions constitutionnelles dites "gravées dans le marbre" ont surtout été l'apanage des pays d'Afrique francophone qui y ont recouru pour se prémunir contre la tendance au contournement de la limitation des mandats présidentiels.<sup>27</sup> Toutefois, des études révèlent qu'un certain nombre de pays du continent ont également adopté des clauses de limitation du nombre de mandats présidentiels. Les pays dont les constitutions incluent des clauses intangibles sur la limitation des mandats présidentiels sont le Bénin, le Burkina Faso, la République Centrafricaine, le Niger, la République Démocratique du Congo, Madagascar, la Guinée, la Mauritanie, le Sénégal, l'Algérie et l'Égypte.<sup>28</sup> Les dispositions constitutionnelles adoptées par ces pays prévoient l'intangibilité du nombre et de la durée des mandats présidentiels.<sup>29</sup> La pratique de la limitation dans certains de ces pays mérite d'être soulignée étant donné qu'ils représentent des modèles compte tenu de leurs particularités.

A titre d'illustration, l'article 156 de la Constitution du Bénin (1990, amendée en 2019) prévoit les dispositions qui ne peuvent faire l'objet de révision. Ces clauses sont celles

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

relatives à l'intégrité du territoire, à la forme républicaine du gouvernement et à la laïcité de l'État. Bien que ces dispositions soient également inscrites dans les constitutions d'autres pays africains francophones, le modèle consolidant du Bénin se démarque par l'activisme interprétatif de sa Cour constitutionnelle. Dans sa décision relative au contrôle de constitutionnalité de la loi référendaire, constitutionnelle du Bénin a élargi le corpus des dispositions intangibles. En procédant au contrôle du projet de loi référendaire<sup>30</sup> qui ne faisait référence qu'aux trois questions insusceptibles de révision expressément énoncées à l'article 156 de la Constitution, la Cour a décidé que trois principes supplémentaires devaient être considérés comme intangibles, à savoir le nombre de mandats du président de la république (deux mandats), l'âge des candidats à la présidence (entre 40 et 70 ans) et la nature du régime politique (régime présidentiel).<sup>31</sup> La Cour a estimé que, bien qu'ils ne soient pas expressément inclus dans l'article 156, ces principes sont inhérents aux délibérations de la conférence nationale ayant conduit à l'adoption de la Constitution de 1990 et qu'ils ne peuvent par conséquent être modifiés que par le biais d'un processus similaire.<sup>32</sup> La Cour a donc déclaré inconstitutionnel le projet de loi référendaire qui n'avait pas inclus ces trois clauses additionnelles dans le corpus d'intangibilité.33

On trouve des dispositions similaires dans d'autres constitutions. La Constitution du Burkina Faso de 1991, telle qu'amendée en 1997, en son article 165, consacre l'intangibilité de la forme républicaine de l'État, de l'intégrité du territoire et du multipartisme. La Constitution du Mali prescrit également à l'article 118 que les amendements ne peuvent être poursuivis lorsqu'ils concernent des clauses relatives à l'intégrité du territoire, à la forme républicaine et à la nature laïque de l'État, ainsi qu'au système de gouvernement multipartite. En outre, la Cour constitutionnelle du Mali a décidé qu'un projet de loi constitutionnelle ne peut être considéré comme non conforme à la constitution dès lors qu'il ne vise pas à modifier les clauses relatives à la forme républicaine de l'État, à l'intégrité du territoire et à la nature laïque de l'État.<sup>34</sup> Il faut noter que les constitutions du Burkina Faso et du Mali ont été suspendues par suite des coups d'Etat intervenus dans ces pays. Pour sa part, la Constitution algérienne en son article 243 consacre expressément l'intangibilité de clause portant sur la limitation des mandats présidentiels.

Bien que l'intangibilité constitue une protection rigoureuse contre la prolongation des mandats, cette restriction s'est avérée inefficace dans certains cas, par exemple au Niger sous Mamadou Tanja (2009) et en Algérie sous Abdelaziz Bouteflika (à plusieurs reprises).35 En outre, les dispositions intangibles sur la limitation des mandats présidentiels ont été manipulées plus récemment en Guinée. Les présidents en exercice ont parfois tout simplement ignoré la limitation ou l'ont contournée par l'organisation de référendums contestés, l'intimidation et à la corruption des parlementaires, et la violence contre l'électorat.36 Dans de nombreux cas, les députés sortants ont usé de leur pouvoir constituant pour rédiger de nouvelles constitutions, ignorant ainsi les clauses intangibles. Par conséquent, il est essentiel d'inclure des dispositions spécifiques pour réglementer l'élaboration de nouvelles constitutions et pour protéger spécifiquement les dispositions relatives à la limitation de la durée du mandat, même contre de prétendus processus d'élaboration de nouvelles constitutions.

#### Révision contraignante ou difficile

Un autre moyen de protéger la limitation des mandats présidentiels a consisté à mettre en place des procédures d'amendement plus contraignantes et plus strictes pour les clauses concernées. Ce mécanisme implique des procédures spéciales qui rendent particulièrement difficiles la révision des dispositions relatives notamment à la limitation du nombre de mandats. Ces mesures comprennent l'exigence de majorités qualifiées – très souvent les trois quarts ou quatre-cinquième des membres du parlement; <sup>37</sup> de lectures multiples de la loi constitutionnelle par le parlement; de délais spéciaux pour assurer une discussion complète des amendements proposés et; de processus particuliers de publication des propositions d'amendement. <sup>38</sup>

En outre, un plus grand nombre de pays africains ont conditionné la révision des dispositions relatives au nombre de mandats à l'adoption par référendum, rendant la modification plus contraignantes.<sup>39</sup> L'option référendaire permet la diffusion des amendements proposés en vue d'une consultation publique avant le vote.<sup>40</sup> Certains pays se sont assurés que les amendements importants soient accompagnés de programmes d'information et d'éducation du public ainsi

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

que de procédures spéciales permettant aux opinions des citoyens d'être reçues et examinées.<sup>41</sup> Au Rwanda et en Sierra Leone, un référendum est désormais nécessaire pour approuver les modifications des dispositions liées mandat présidentiel, une exigence qui a été mise en avant par les protagonistes du processus de révision entrepris au Rwanda en 2015.<sup>42</sup>

Identifiée comme l'un des mécanismes les plus courants de protection de la limitation des mandats présidentiels en Afrique, la révision contraignante ou difficile a enregistré des succès dans des pays tels que le Malawi sous la présidence de Bakili Muluzi et le Burundi où, en 2015, une proposition de révision a été rejetée à une voix près de la majorité au parlement.<sup>43</sup> En conséquence, les présidents en exercice se sont souvent assurés de mobiliser le soutien parlementaire et/ou populaire nécessaire pour obtenir les révisions à la limitation des mandats à mesure que les conditions de révision se durcissent.

#### Contrôle de constitutionnalité de la révision

Les pays africains ont également eu recours au contrôle de constitutionnalité des lois constitutionnelles pour tenter de protéger la limitation des mandats présidentiels contre les manipulations opportunistes. Le modus operandi de ce mécanisme de protection consiste à soumettre toute révision des dispositions concernées à un contrôle de constitutionnalité. Par ce mécanisme, l'organe judiciaire ou juridictionnel compétent se prononce sur la conformité à la constitution des amendements proposés à la lumière notamment des principes constitutionnels fondamentaux relatifs à la limitation du nombre de mandats.<sup>44</sup> Le contrôle des lois constitutionnelles relatives à la limitation des mandats a connu diverses fortunes en Afrique aboutissant dans certains cas à une consolidation de la limitation et, dans d'autres, à son abrogation ou son affaiblissement. A titre d'illustration, le contrôle de constitutionnalité a abouti à une consolidation de la limitation République Centrafricaine (RCA) où la Cour constitutionnelle a déclaré contraire à la Constitution, les efforts du président Faustin-Archange Touadéra pour réviser la loi fondamentale en vue d'amender la clause de limitation du nombre de mandats présidentiels. Le 23 septembre 2022, la Cour a déclaré contraires à la constitution une série de décrets présidentiels visant à remplacer la constitution de 2016 par une nouvelle, permettant au président Touadéra de lever la limitation du nombre de mandats présidentiels, actuellement non modifiable. La Cour a annulé l'amendement proposé en décidant que les prérogatives dévolues au Bureau et au Président de l'Assemblée nationale ne leur confèrent pas le pouvoir d'abroger la Constitution. Le contrôle de constitutionnalité a donc permis de garantir la protection de la limitation des mandats dont ce projet de révision totale recherchait l'abrogation.

Le contrôle de constitutionnalité a également été efficace contre les tentatives de contournement de la limitation des mandats au Bénin où la Cour constitutionnelle, par plusieurs décisions, déclaré inconstitutionnelle la révision entreprise, y compris en déclarant la clause intangible comme ce fut le cas en 2011.<sup>46</sup> Au Malawi, la Haute Cour a consolidé la limitation des mandats présidentiels en décidant que le président Bakili Muluzi était inéligible après qu'il eut exercé deux deux mandats.<sup>47</sup> En revanche, le contrôle de constitutionnalité n'a pas été un rempart efficace au Burundi, où la Cour constitutionnelle a décidé que, bien que la Constitution prévoit la limitation à deux des mandats présidentiels, une telle limitation ne s'appliquait pas au premier mandat du président Pierre Nkurunziza au motif qu'il avait été élu la première fois par le parlement et non par le peuple burundais.<sup>48</sup>

Il ressort de cette analyse que le contrôle de constitutionnalité n'a pas toujours été efficace contre les tentatives des dirigeants africains d'abroger ou de contourner la limitation des mandats présidentiels. Ceci dit, ces succès prouvent que le contrôle de constitutionnalité peut être un outil efficace dans des circonstances favorables telles que l'existence de clauses intangibles, l'indépendance de l'autorité judiciaire ou juridictionnelle en charge du contrôle de constitutionnalité et la facilité d'accès des citoyens aux mécanismes de contrôle de constitutionnalité.

#### Exclusion des présidents en exercice du bénéfice de la révision

Dans certains cas, le moyen d'empêcher la prolongation des mandats a consisté à décider à l'avance que la révision envisagée ne s'appliquera pas au président en exercice. Cette mesure garantit que la révision de certaines dispositions de la constitution, telles que celles modifiant la limitation de la durée

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

ou du nombre de mandats présidentiels, ne s'appliqueront que pour les personnes qui occuperont les fonctions concernées concernés après l'adoption de la modification.<sup>49</sup> Ce mécanisme est pertinent dans les circonstances où la révision est entreprise par des personnalités du pouvoir en place pour leur propre bénéfice, en particulier en ce qui concerne le rallongement de la durée du mandat présidentiel.

En Afrique, le seul pays dont la constitution exclut expressément les titulaires du bénéfice des modifications des dispositions relatives à la limitation du nombre de mandats est le Zimbabwe. En vertu de l'article 328(7) de la Constitution zimbabwéenne de 2013, « la révision d' une disposition relative à la limitation du nombre de mandats ayant pour effet de prolonger la durée pendant laquelle une personne peut exercer ou occuper une fonction publique, ne s'applique pas à une personne qui a exercé ou occupé cette fonction, ou une fonction équivalente, antérieurement à la révision concernée ». Il est intéressant de noter que la disposition d'exclusion n'est pas rendue intangible constituant dès lors un mécanisme imparfait de protection puisque l'exclusion peut être levée à tout moment par une révision ordinaire de la constitution. Par exemple, les députés sortants qui souhaitent prolonger leur mandat peuvent d'abord modifier cette disposition avant de modifier ensuite celle relative à la limitation du nombre de mandats. Ceci dit, les auteurs de la proposition de révision devront la soumettre à un référendum, ce qui offre une certaine garantie de protection de la clause sur la limitation. Par conséquent, l'efficacité potentielle d'une disposition empêchant les députés sortants de bénéficier de modifications des dispositions relatives à la limitation du nombre de mandats dépend de sa combinaison avec d'autres mécanismes de protection, tels que l'intangibilité ou les procédures contraignantes de révision.

# Succès et échecs des mécanismes de protection de la limitation des mandats

Comme nous l'avons vu plus haut, les pays africains ont mis en place des mécanismes de protection de la limitation des mandats présidentiels, tels que les dispositions insusceptibles de révision, les révisions contraignantes, le contrôle de constitutionnalité des lois de révision et l'exclusion des présidents en exercice du bénéfice de la révision. En dépit de

ces garanties, les gouvernants en exercice ont élaboré des stratégies pour contourner la limitation des mandats présidentiels. Ces stratégies ont abouti à des modifications qui, à première vue, semblent se conformer à la procédure prévue par la constitution, y compris l'adoption par les majorités requises, le contrôle juridictionnel et les référendums. superficiel Cependant, ce respect des exigences constitutionnelles s'est révélée n'être qu'une parodie de conformité dans les cas où les groupes politiques influents à l'origine de la révision l'ont entreprise pour servir leurs intérêts.50 Des études montrent que les gouvernants en exercice et leurs partis politiques ont ignoré en toute impunité les dispositions intangibles et les barrières contraignantes à la révision, en raison de la faiblesse des organes législatifs. En outre, le contrôle constitutionnel s'est avéré inefficace dans certains cas en raison de la faiblesse des institutions et de la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire. Bien que les mécanismes adoptés offrent un recours contre le nonrespect de la limitation des mandats présidentiels, la pratique montre que, le plus souvent, ces mécanismes se sont révélés insuffisants.

Les gouvernants qui ont contourné la limitation ont eu recours aux assassinats politiques, à la détention de personnalités politiques de l'opposition, à la répression des manifestations, à la brutalité policière et militaire, aux restrictions des droits de participation politique, à la suppression des partis d'opposition, à la fraude électorale lors d'un référendum, à la corruption politique, à une indépendance judiciaire et parlementaire contestable et à des relations civilo-militaires discutables.<sup>51</sup> On peut citer comme exemples l'interdiction des manifestations (Congo 2015), l'emprisonnement des membres de l'opposition (Rwanda 2015), la suspension des canaux de communication électronique (Congo 2015), le harcèlement des journalistes (Gabon 2003), la corruption ou l'intimidation des décideurs concernés, y compris les électeurs (Guinée équatoriale 2011), les parlementaires (Nigéria 2005) ou les juges (Burundi 2015).52 Au demeurant, en dépit de l'adoption de mesures de sauvegarde contre le non-respect de la limitation du nombre de mandats présidentiels, si la corruption, l'abus de pouvoir et les menaces contre le constitutionnalisme se poursuivent, toutes les mesures de sauvegarde resteront inefficaces. La consolidation de l'État de droit et du constitutionnalisme reste la réponse principale à ce phénomène qui a vu les constitutions

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

être violées en toute impunité au profit de quelques élites et au détriment des masses.

# 4. Pourquoi la Limitation des Mandats est-elle Compromise ?

Alors que la limitation des mandats présidentiels a été inscrite dans les constitutions de la plupart des pays africains, la question qui se pose est de savoir pourquoi elle est constamment supprimée dans de nombreux pays. En outre, on peut se demander s'il s'agit de la volonté du peuple ou d'une stratégie à laquelle recourent les dirigeants africains pour s'accrocher au pouvoir indéfiniment. La limitation des mandats a été supprimée dans les plupart des cas en raison d'une combinaison de l'indolence du peuple et de l'ambition et de l'illusion des dirigeants au pouvoir d'exercer une autorité absolue sur les citoyens.53 Les nombreuses raisons pour lesquelles les contraintes apparentes liées à la limitation n'ont pas toujours été en mesure de contenir la prolongation des mandats présidentiels peuvent être résumées comme suit : la concentration excessive des pouvoirs dont sont investis les présidents africains, la rédaction bâclée des dispositions relatives à la limitation des mandats, la faiblesse des fondements constitutionnels de la démocratie multipartite et un certain nombre de facteurs externes.54

Tout d'abord, les dirigeants africains ne sont pas seulement déifiés mais s'arrogent en outre, bien souvent, des pouvoirs impériaux dont ils abusent régulièrement en toute impunité. La concentration excessive des pouvoirs entre les mains du président, avec peu de mécanismes efficaces de contrôle contre les abus, le transforme en un « Big Man » intouchable, dont le parti contrôle souvent le parlement et, par conséquent, le place sous son emprise.<sup>55</sup> Cette concentration excessive des pouvoirs présidentiels consacrée par les constitutions africaines modernes n'a fait que transformer l'autoritarisme hégémonique dur du passé en un autoritarisme mou. Les agents de l'État se sentent redevables envers le titulaire de la fonction présidentielle plutôt qu'envers l'État et ses institutions et n'hésitent donc pas à adopter ou à soutenir des mesures susceptibles de perpétuer le statu quo dont la survie garantir leurs intérêts.56 En fait, dans de nombreux cas, en raison du niveau élevé de népotisme et de corruption, les hauts fonctionnaires considèrent que leur sort dépend de la continuité du titulaire de la fonction présidentielle, et, par conséquent espèrent que celui-ci va chercher des moyens de contourner les dispositions relatives à la limitation du nombre de mandats ou, mieux encore, l'y encouragent. Comme le montrent largement les pratiques de gouvernance, les partisans sont entretenus par le président qui leur attribue des avantages par le biais de mécanismes patrimoniaux.<sup>57</sup>

Un deuxième facteur qui a contribué au non-respect des dispositions relatives à la limitation du nombre de mandats présidentiels est la formulation des dispositions de certaines constitutions africaines. La candidature du président burundais Nkurunziza à un troisième mandat a été rendue possible grâce à deux dispositions potentiellement contradictoires de la Constitution burundaise de 2005 : les articles 96 et 302.58 Une telle faille dans la loi fondamentale lui a permis, par un chantage politique, d'intimider la Cour constitutionnelle afin de lui faire adopter une interprétation absurde de la Constitution sa en faveur.<sup>59</sup> Une formulation similaire maladroite de la Constitution sénégalaise de 2001 a permis au président Abdoulaye Wade, avec la complicité du Conseil constitutionnel, de tenter d'obtenir un troisième mandat qui lui a finalement été refusé par les électeurs. 60 Ni les majorités parlementaires spécialement pondérées, ni les référendums n'ont suffi à protéger la suppression de la limitation des mandats par des présidents déterminés à lever la restriction. L'une des solutions proposées pour protéger les dispositions relatives à la limitation des mandats consiste à les déclarer insusceptibles de révision ou alors à adopter le modèle du Zimbabwe qui exclut les titulaires du bénéfice de la révision.

Troisièmement, la fragilité des dispositions relatives à la limitation du nombre de mandats présidentiels témoigne de la faiblesse des fondements multipartites des constitutions africaines modernes. Les rédacteurs des constitutions adoptés après 1990 ont été plutôt naïfs en présumant que le multipartisme intégral suffirait à garantir la démocratie multipartite, dont les dispositions relatives à la limitation du nombre de mandats présidentiels sont une composante importante.<sup>61</sup> La suppression effrénée de la limitation des mandats est un résultat prévisible de la faiblesse des fondations sur lesquelles reposent la plupart des démocraties multipartites africaines. Au-delà de la reconnaissance du droit de former des partis et de participer aux élections, certains droits politiques fondamentaux qui sont essentiels dans une démocratie

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

multipartite moderne, sont à peine reconnus. L'incapacité à inscrire dans la constitution les droits de tous les partis politiques de manière à garantir des conditions de concurrence équitables, à les protéger contre l'intimidation et le chantage et à leur conférer un droit effectif à des élections libres et équitables a eu de nombreuses conséquences sur la gouvernance démocratique dans de nombreux pays du continent. La suppression progressive de la limitation des mandats s'est accompagnée d'une neutralisation croissante des partis d'opposition et d'un affaiblissement de l'ascension de tout dirigeant potentiel crédible.<sup>62</sup>

À la lumière de ce qui précède, il est donc primordial que les pays africains inventent et conçoivent des stratégies visant à garantir la protection et la mise en œuvre effective de la limitation des mandats présidentiels.

#### 5. Limitation des Mandats Présidentiels en Afrique : Les Perspectives de Solution

Comme nous l'avons déjà souligné, au fil des ans, les pays africains ont entrepris des réformes constitutionnelles qui ont abouti à la prescription de la limitation des mandats présidentiels dans leurs constitutions. Cette limitation a été principalement adoptée comme moyen de se prémunir contre les séjours prolongés au pouvoir des gouvernants en exercice, qui conduisent à un régime autoritaire et à une mauvaise gouvernance. En outre, les réformes constitutionnelles ont également permis de mettre en place des mesures de sauvegarde pour protéger la limitation des mandats. Comme nous l'avons vu plus haut, des mesures telles que des constitutions rigides ou clauses constitutionnelles intangibles, une révision contraignante, le contrôle juridictionnel des révisions et l'exclusion des gouvernants en exercice du bénéfice de la révision ont été adoptées dans le but de protéger la limitation des mandats présidentiels. Toutefois, en dépit de ces efforts, les pays africains ont expérimenté des tentatives de révisions réussies ou échouées des constitutions par suite desquelles la limitation des mandats présidentiels a été modifiée ou tout simplement supprimée. C'est dans ce contexte que cette section examine les pratiques visant à protéger la limitation des mandats contre les modifications ou la suppression. La présente note d'analyse propose de renforcer les dispositions strictes en matière de révision, les dispositions relatives à des élections crédibles, la fonction de contrôle des institutions supranationales et la promotion de la participation des citoyens en tant que stratégies pouvant être adoptées pour protéger la limitation des mandats présidentiels contre la suppression.

Tout d'abord, la meilleure façon de protéger les dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels n'est pas nécessairement de les déclarer insusceptibles de révision, mais plutôt d'adopter le mécanisme de révision extrêmement difficile en conjonction avec l'exclusion des gouvernants en exercice du bénéfice de la révision.63 Les constitutions devraient également réglementer de façon expresse le processus d'adoption d'une nouvelle constitution et indiquer que les règles relatives à la limitation du nombre de mandats sont applicables même en cas d'adoption d'une nouvelle constitution. Une meilleure approche du concept de dispositions insusceptibles de révisions consisterait à réglementer et à contrôler strictement la manière dont les amendements peuvent être entrepris, de telle sorte que la procédure soit complexe et longue. En outre, les dispositions relatives aux référendums sur la modification de la limites des mandats présidentiels devraient être renforcées afin de garantir une consultation systématique et adéquate des citoyens et de s'assurer que les changements reflètent la volonté libre et pleinement exprimée du peuple (par exemple, sous la forme de dispositions relatives à un taux de participation élevé et à l'exigence d'un soutien à la majorité absolue lors des référendums). Une limitation des mandats strictement applicables et appliquées constitue la meilleure chance pour l'Afrique d'avoir des hommes politiques qui soient des démocrates et non des despotes.

Par ailleurs, il est nécessaire de renforcer les dispositions constitutionnelles qui confèrent le droit à des élections libres, équitables et régulières.<sup>64</sup> Cet aspect est primordial car les élections sont essentielles non seulement pour élire les présidents, mais aussi pour déterminer si les dispositions relatives à la limitation du nombre de mandats présidentiels doivent être modifiées ou non.

En outre, les droits politiques qui reconnaissent le principe de la concurrence loyale et de l'égalité de traitement de tous les partis devraient également être renforcés en vue de protéger la limitation des mandats présidentiels. Il s'agit là d'un point essentiel, car la pratique montre que sans dispositions

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

constitutionnelles consacrant ces principes, le droit de vote n'est rien d'autre qu'une illusion.

Enfin, il est impérieux de renforcer le rôle de surveillance des institutions supranationales telles que l'Union africaine et d'autres organes sous-régionaux comme la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Cette mesure est indispensable pour s'assurer que lesdites institutions jouent un rôle de contrôle afin d'empêcher leurs États membres de bafouer la limitation des mandats présidentiels. À cet égard, ces organisations devraient adopter des mesures rigoureuses pour engager un dialogue avec les pays qui entreprennent des processus de révision de leurs constitutions et, lorsque cela est nécessaire, prendre des sanctions en cas de non-respect de la limitation. Il est important que les États membres adoptent également des mesures pour promouvoir le respect des divers instruments qui régissent la démocratie et les élections libres et équitables.

Il convient d'insister sur le rôle des citoyens, des organisations de la société civile, des universitaires et des groupes de réflexion dans la protection de la limitation des mandats présidentiels. Alors que les pays africains ont inscrit la limitation des mandats dans leurs constitutions, la pratique a montré un mépris flagrant de la part des gouvernants en exercice. Il est donc du devoir des citoyens de demander à leurs dirigeants de rendre compte de leurs excès vis-à-vis des règles gouvernants l'accès et le maintien au pouvoir. Même si des résultats positifs ne sont pas garantis, la participation des citoyens reste essentielle pour la démocratie et la réalisation de la volonté du peuple.

#### 6. Conclusion

Le soutien massif des citoyens africains à la limitation des mandats présidentiels bat en brèche les affirmations des partisans du troisième mandat sur le continent - en particulier des présidents en exercice - selon lesquelles leurs campagnes sont motivées par la demande populaire. Le fait qu'un certain nombre de dirigeants aient réussi à contourner les règles de limitation des mandats pour prolonger leur mandat ne doit pas être interprété comme l'expression de la volonté des citoyens de voir l'Afrique retourner à l'ère des présidences à vie. Les

tentatives des présidents africains en exercice de prolonger leur mandat ou de supprimer la limitation des mandats ont conduit à des conflits - parfois résolus par la restauration de la limitation des mandats, mais conduisant soit à un désordre politique prolongé, soit à une stabilité autoritaire ostensible. L'avenir de la limitation des mandats présidentiels sur le continent est encore en évolution, car de nombreux pays sont confrontés aux difficultés de la construction de la démocratie. Ce dont l'Afrique a besoin, ce n'est pas d'hommes forts qui veulent gouverner à vie, quelles que soient leurs compétences ; elle a plutôt besoin d'institutions fortes qui enracinent une culture de la démocratie donnant à chacun une chance juste et égale de servir son pays et le continent. Il est donc crucial que des réformes plus radicales, allant au-delà de la simple limitation des mandats présidentiels, soient entreprises pour arrêter la descente progressive vers la dictature, soutenue par de fausses élections orchestrées par des despotes.

À la lumière de ce qui précède, le présent document propose un certain nombre de stratégies visant à protéger la limitation des mandats présidentiels. Comme nous l'avons déjà souligné, l'une des stratégies que les rédacteurs de la Constitution peuvent adopter pour se prémunir contre le non-respect des limites des mandats présidentiels consiste à renforcer les clauses de révision contraignantes afin de garantir qu'au-delà des seuils de majorité élevés, les amendements soient soumis à la volonté réelle du peuple. En outre, la limitation des mandats présidentiels peut être protégée en renforçant le rôle de surveillance des institutions supranationales afin d'empêcher la suppression de la limitation des mandats présidentiels par les gouvernants en exercice et de veiller à ce que des élections crédibles soient organisées dans les États membres. Enfin, la participation des citoyens est également essentielle pour garantir le respect des dispositions relatives à la limitation du nombre de mandats par les gouvernants en exercice.

Il va sans dire que l'efficacité de ces recommandations dépendra du paysage politique dans chaque pays. Néanmoins, même si elles ne sont pas infaillibles, elles offrent des pistes que les pays africains peuvent explorer pour protéger la limitation des mandats présidentiels.

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

- <sup>1</sup> C M Fombad 'Presidential Term Limits through Constitutional Amendments in Africa: Deconstructing Legitimacy' (2017) 45.
- African Leadership Centre (2014), disponible sur The New Assault on Presidential Term Limits in Africa: Focus on Burundi (consulté le 8 février 2023) <sup>3</sup> B Dulani 'African publics strongly support term limits, resist leaders' efforts to extend their tenure' (2015) 1. Des modifications ont été apportées dès la fin des

années 1990, comme en Namibie, et au début des années 2000, comme en Guinée et en Ouganda.

<sup>4</sup> Ibidem.

- <sup>5</sup> Pour un apercu exhaustif et récent, voir CM Fombad « The State of Presidential Term Limits in Africa, 1990 – 2022 » (non publié, disponible auprès de l'auteur)
- <sup>6</sup> K Eze, 'The Efficacy of Presidential Term Limits' (2016) 2 (consulté le 26 mars 2023).
- African Leadership Centre (n 2 ci-dessus)
- <sup>8</sup> Eze (n 7 ci-dessus) 7.
- <sup>9</sup> T M Makunya & K Appiagyei-Atua 'Soldiers in Civilian Uniforms: The Role of the Military in the Pursuit of Third-Termism' in Aderomola Adeola & Makau W. Mutua (eds) The Palgrave Handbook of Democracy, Governance and Justice in Africa (2022) 76.
- 10 Eze (n 7 ci-dessus) 6.
- 11 Fombad (n 1 ci-dessus) 45.
- <sup>12</sup> Talk Africana 'Top 10 Longest Serving Presidents in Africa, 2023' (2023) (consulté le 09 février 2023).
- Idem.
- <sup>14</sup> Dulani (n 3 ci-dessus) 1-2.
- 15 Idem.
- <sup>16</sup> *Idem*.
- <sup>17</sup> D Zoumènou 'Third terms for presidents of Côte d'Ivoire and Guinea must be stopped', Institute for Security Studies (2020), (consulté le 04 mars 2023).
- 18 J Siegle & C Cook 'Circumvention of Term Limits Weakens Governance in Africa' (2020), disponible sur 'Circumvention of Term Limits Weakens Governance in Africa' le 09 février 2023).

  19 Dulani (n 3 ci-dessus) 1.
- <sup>20</sup> S Vohito, Courts vs incumbents: Guaranteeing alternation of power in the Central African Republic' ConstitutionNet, International IDEA, (2022), (consulté le 5 mars 2023); M Butskhrikidze 'President of Central African Republic orders removal of top judge from Constitutional Court', Jurist (2022), disponible sur 'President of Central African Republic orders removal of top judge from Constitutional Court (consulté le 5 mars  $\overline{2023}$ ).
- <sup>21</sup> B Dulani 'Long-serving African presidents say the people want them to stay on. Is that true? (2021)(consulté le 09 février 2023).

  22 Idem.
- <sup>23</sup> Idem.
- <sup>24</sup> Eze (n 7 ci-dessus) 6.
- <sup>25</sup> C M Fombad 'Limits on the power to amend Constitutions: Recent trends in Africa and their potential impact on constitutionalism' (2007) University of Botswana Law Journal 28.
- <sup>26</sup> M Böckenförde 'Constitutional Amendment Procedures' International IDEA (2017)4.

- <sup>27</sup> <u>F Deloche-Gaudez</u> <u>La constitution européenne : Que faut-il savoir (2005),</u> chapitre 14, 207-222.
- M Wiebusch & C Murray 'Presidential Term Limits and the African Union' (2019) 63 Journal of African Law 142.
- Idem, 141.
- <sup>30</sup> Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 11-067 du 20 Octobre 2011.
- Idem. Voir également International IDEA & ConstitutionNet (2016) Constitutional Court of Benin Decision DCC 11-067 of 20 October 2011' (consulté le 10 mars 2023).
- 32 DCC 11-067 du 20 octobre 2011.
- $^{33}$  Idem.
- <sup>34</sup> Cour constitutionnelle du Mali, Arrêt No. 01-128 du 12 décembre 2001.
- 35 Fombad (n 1 ci-dessus) 47-50.
- $^{36}$  Idem.
- <sup>37</sup> Ces majorités qualifiées sont généralement supérieures à la majorité absolue moitié des votes – qui s'applique au vote des lois ordinaires.
- <sup>38</sup> C M Fombad 'Some perspectives on durability and change under modern African constitutions' (2018) 11/2 International Journal of Constitutional Law 382.
- <sup>39</sup> Böckenförde (n 27 ci-dessus) 18.
- $^{40}$  Idem.
- <sup>41</sup> Wiebusch & Murray (n 29 ci-dessus) 143.
- <sup>42</sup> Idem, 142.
- <sup>43</sup> Fombad (n 1 ci-dessus) 60.
- 44 Wiebusch & Murray (n 29 ci-dessus) 144.
- 45 Vohito (n 21 ci-dessus).
- <sup>46</sup> S H Adjolohoun 'Made in courts' democracies? Constitutional adjudication and politics in African constitutionalism' in C M Fombad (ed) Constitutional Adjudication in Africa (2017) 273.
- <sup>47</sup> State v Ex Parte Muluzi et autres [2009] MWHC 13 (16 mai 2009).
- <sup>48</sup> African Leadership Centre (n 2 ci-dessus).
- <sup>49</sup> Böckenförde (n 28 ci-dessus) 19.
- <sup>50</sup> ISS 'Tampering with national constitutions is a threat to stability in Africa' (2019)(consulté le 10 mars 2023).
- <sup>51</sup> Wiebusch & Murray (n 29 ci-dessus) 145.
- <sup>52</sup> Idem.
- <sup>53</sup> A Osei et al 'Presidential Term Limits and Regime Types: When Do Leaders Respect Constitutional Norms?' (2021) 55 Africa Spectrum 254.
- <sup>54</sup> Fombad (n 1 ci-dessus) 52.
- 55 Siegle & Cook (n 19 ci-dessus).
- 56 Idem.
- <sup>57</sup> Eze (n 7 ci-dessus) 13.
- 58 Fombad (n 1 ci-dessus) 53.
- <sup>59</sup> African Leadership Centre (n 2 ci-dessus).
- 60 Fombad (n 1 ci-dessus) 53.
- 61 Siegle & Cook (n 19 ci-dessus).
- 62 Fombad (n 1 ci-dessus) 53. Voir aussi Charles Fombad 'Political party constitutionalization in Africa: Trends and prospects for deepening constitutionalism' in Rosalind Dixon, Tom Ginsburg and Adem Abebe (eds) Comparative constitutional law in Africa (2022).
- 63 Idem, 57.
- <sup>64</sup> Wiebusch & Murray (n 29 ci-dessus) 157.

# LA PROMOTION DU CONSTITUTIONNALISME PAR LA LIMITATION DES MANDATS EN AFRIQUE :

### RÔLES ET PRATIQUES DE L'UNION AFRICAINE ET DES COMMUNAUTÉS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES

Le Réseau Africain de Droit Constit<mark>utionnel (ANCL) souhaite remercier le Dr Adem Kassie Abebe, le Dr Elvis Fokala et Yvonne Anyango Oyieke pour avoir conceptualisé et dirigé le développement de la série de publications politiques sur des thèmes sélectionnés concernant la promotion du constitutionnalisme et l'alternance du pouvoir par le biais de la limitation des mandats. L'ANCL reconnaît également le soutien du professeur Serges Alain Djoyou, du docteur Laura-Stella Enonchong, de Vanja Karth et du docteur Azubike Onuoraoguno.</mark>

Ce document a été ecrit par George Mukundi Wachira, professeur adjoint de droit public à la faculté de droit de l'université du Cap et directeur général du groupe Maendeleo, avec le soutien de Joe Kilonzo, maître de conférences à la faculté de droit de l'université de Strathmore (Kenya) et associé du groupe Maendeleo.

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

#### 1. Introduction

Au cours de l'ère post indépendance, plusieurs États africains ont connu un transfert de pouvoir par le biais de coups d'État.1 De nombreux dirigeants politiques fondateurs de l'après-indépendance ont été évincés sans cérémonie par des coups d'État, ou sont morts de cause naturelle au pouvoir, tandis que le transfert du pouvoir par des élections constituait une exception.<sup>2</sup> Cependant, depuis le début des années 1990, en partie en raison d'une vague de démocratisation et de constitutionnalisme, les institutions garantes de la démocratie ont acquis une plus grande importance en limitant le pouvoir exécutif et en combattant les processus non démocratiques, permettant ainsi des transferts de pouvoir pacifiques. Les années 1990 ont marqué une période de transformation significative des systèmes politiques en Afrique, allant de l'introduction d'un système de gouvernance multipartite, de la chute de nombreux dictateurs civils et militaires, au respect de l'État de droit et du constitutionnalisme.3

Plus particulièrement, depuis les années 1990, une majorité écrasante d'États africains ont consacré la limitation des mandats présidentiels dans leur constitution, dans le cadre de règles plus larges visant à consolider les transitions d'un régime personnel et autoritaire vers une gouvernance démocratique.4 Bien que la limitation des mandats présidentiels ait été respectée dans certains États africains, on observe également une tendance inquiétante à l'outrepasser ou à la supprimer, et de nombreux États africains n'ont pas encore connu d'alternance pacifique du pouvoir.5 Associée à la faible institutionnalisation de la gouvernance démocratique en Afrique, la tendance à contourner ou à supprimer la limitation des mandats crée « des conditions qui rendent très difficile la participation compétitive de l'opposition aux élections ».6 Ce contournement de la limitation des mandats et ses conséquences, notamment la position privilégiée du dirigeant sortant, sont incompatibles avec les normes de l'UA et des CER qui visent à consacrer la démocratie, la bonne gouvernance et le respect des droits de l'homme et de l'État de droit. Cela compromet l'aspiration de l'UA en faveur d'un continent pacifique où règnent "la bonne gouvernance, la démocratie, le respect des droits de l'homme, la justice et l'État de droit", comme le prévoit l'Agenda 2063 de l'UA.

L'UA certaines CER ont adopté diverses normes qui traitent des changements anticonstitutionnels de gouvernement, y compris, très certainement, du phénomène de contournement ou de suppression de la limitation des mandats présidentiels. Bien que l'UA ait été active dans la lutte contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement, en particulier ceux résultant de coups d'État militaires, des questions demeurent quant à la raison pour laquelle « l'UA est relativement passive » en ce qui concerne le contournement ou la suppression de la limitation des mandats présidentiels par les dirigeants en exercice. Alors que les normes sont rigoureuses, l'action ou l'intervention de l'UA parmi ses États membres, suite au contournement ou à la suppression des limites de mandat par les titulaires, n'a pas été aussi proactive.<sup>7</sup>

Ce document d'orientation politique met l'accent sur le rôle et les pratiques de l'UA et des CER dans la promotion de transitions politiques pacifiques en Afrique par le biais de la limitation des mandats.

Le document d'orientation politique comprend cinq sections :

- 1. Introduction
- 2. Raisons pour lesquelles la limitation des mandats présidentiels est importante
- 3. Évaluation des cadres normatifs de l'UA et des CER relatifs à la limitation des mandats
- 4. Bref aperçu des pratiques de l'UA et des CER, y compris les conséquences des incohérences
- 5. Questions de politiques à prendre en considération pour améliorer l'établissement de la limitation des mandats en tant qu'élément essentiel de l'alternance pacifique du pouvoir.

### 2. La limitation des mandats présidentiels est-elle importante ?

Alors que les limites constitutionnelles ont acquis une grande importance en Afrique depuis les années 1990 en tant qu'outil contre la prolongation du mandat des dirigeants au pouvoir-la Tanzanie ayant fait l'expérience de la toute première transition pacifique du pouvoir due à la limitation des mandats en 1995- celles-ci ont fait l'objet d'intenses contestations. Cela a relancé le débat sur la légitimité et l'importance de la limitation des mandats. Pourquoi l'UA et les CER devraient-elles considérer la limitation des mandats présidentiels comme essentielle à l'aspiration d'une Afrique pacifique, prospère et

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

intégrée, caractérisée par la bonne gouvernance et la démocratie?

Il existe des raisons valables pour lesquelles la limitation des mandats présidentiels est essentielle à la réalisation de la bonne gouvernance et de la démocratie, conformément aux valeurs partagées de l'UA. Premièrement, la limitation des mandats présidentiels favorise l'alternance au pouvoir. En Afrique, il existe une corrélation empiriquement prouvée entre le respect de la limitation des mandats présidentiels et l'alternance du leadership.8 Dans plusieurs États membres de l'UA, tels que le Bénin, le Kenya, le Ghana, le Malawi, le Mali, le Nigeria et les Seychelles, la limitation des mandats présidentiels a favorisé des transitions politiques sans précédent et sans heurts entre les partis au pouvoir et les partis d'opposition, ainsi que des changements de dirigeants au sein des partis au pouvoir dans de nombreux États, tels que le Botswana, la Mauritanie, le Mozambique, le Niger et la Tanzanie. Par exemple, la toute récente passation de pouvoir entre président Uhuru Kenyatta et William Ruto, le 13 septembre 2022, bien que le premier ait soutenu la candidature de longue date du chef de l'opposition Raila Odinga, est un témoignage classique de l'importance de la limitation des mandats présidentiels pour la bonne gouvernance et la démocratie sur le continent.9

Il est important de noter que l'alternance politique peut avoir un impact positif sur la consolidation démocratique. Elle conduit à un changement de personnalités et éventuellement à l'introduction de nouvelles idées, réformes et stratégies de développement, dont certaines peuvent susciter l'espoir d'une bonne gouvernance, de l'État de droit et de développement auprès des citoyens. 10 Les élections où les présidents sortants ne se présentent pas ont été utiles pour écarter du pouvoir des régimes bien établis, corrompus et autoritaires, créant ainsi des opportunités pour une plus grande libéralisation politique et une meilleure gouvernance.<sup>11</sup> La défaite du KANU au Kenya en 2002 en est un exemple. 12 Jusqu'à la fin du mandat du président Daniel Moi et la tenue d'élections sans le président sortant en 2002, « la réintroduction du multipartisme au Kenya n'avait pas entraîné d'amélioration de la gouvernance ou des libertés civiles ».13

Deuxièmement, la limitation des mandats facilite l'amélioration des processus électoraux. La limitation du nombre de mandats s'appliquant au président sortant facilite les processus électoraux et empêche l'émergence de « dictatures électorales » et de pseudo-monarques. <sup>14</sup> Les

limitations de mandats régulent et protègent l'environnement politique des excès du président au pouvoir, et permettent aux processus électoraux de fonctionner. Le point est essentiel en Afrique, où les élections sont censées remplir au moins trois fonctions conformes aux cadres normatifs de l'UA et des CER en matière de gouvernance et de démocratie. Ces fonctions sont les suivantes : la judier le continent à établir et à maintenir des institutions démocratiques efficaces ; ii) fournir aux citoyens africains un outil juridique efficace pour limiter et protéger le gouvernement et renforcer la responsabilité; et iii) accroître la capacité du peuple à changer son gouvernement et à élire de nouveaux dirigeants politiques.

Troisièmement, la limitation des mandats présidentiels conduit au développement des institutions de l'État et au nivellement des règles du jeu politique. La limitation des mandats présidentiels incite les dirigeants au pouvoir à mettre en place des institutions équitables et efficaces, auxquelles ils quitteront le pouvoir. 18 soumis lorsqu'ils seront Contrairement à l'exercice prolongé du pouvoir, qui entraîne la personnalisation du pouvoir et l'enracinement de réseaux d'influence informels, la limitation du nombre de mandats présidentiels rend plus difficile l'établissement de réseaux d'influence et ces réseaux perdent également de leur valeur. 19 Cela crée une opportunité de mettre en place des institutions étatiques et d'ajuster les conditions du jeu politique, facilitant ainsi le développement démocratique.<sup>20</sup> Cela va dans le sens de l'objectif de création d'institutions compétentes et de leadership transformateur, comme le souligne l'aspiration 3 de l'Agenda 2063 de l'UA.

Si la limitation des mandats présidentiels est essentielle à la promotion de transitions pacifiques et au renforcement de la démocratie et de la bonne gouvernance, plusieurs arguments ont été avancés contre l'imposition d'une limitation des mandats. Premièrement, la limitation des mandats limiterait le choix démocratique des électeurs.<sup>21</sup> Dans une démocratie, les citoyens devraient être libres d'élire qui ils veulent, même dans les cas où un candidat a déjà épuisé son mandat constitutionnel.<sup>22</sup>

Deuxièmement, l'alternance politique par la limitation des mandats n'est pas toujours une garantie de bonne gouvernance et de démocratie.<sup>23</sup> Rien ne garantit que le dirigeant élu à la fin du mandat du président en exercice, gouvernera de manière plus démocratique et transparente que son prédécesseur.<sup>24</sup> Dans certains États membres de l'UA,

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

certaines alternances politiques ont donné lieu à des expériences peu réjouissantes.

Troisièmement, la continuité du leadership peut contribuer à la stabilité politique à court terme alors que la limitation des mandats risque d'entraîner l'instabilité. Il est évident que la limitation des mandats présidentiels n'a pas permis de résoudre la question des rivalités en matière de succession au pouvoir en Afrique.<sup>25</sup> En réalité, les tentatives de contournement des limites de mandat, qu'elles soient réussies ou non, ont souvent généré une instabilité politique et même sécuritaire.

Cependant, une évaluation critique montre que « malgré le caractère intrinsèquement litigieux et conflictuel de la limitation des mandats présidentiels, la plupart des conflits sont nés de circonstances liées à la remise en question de la limitation des mandats. Les luttes portant sur la question de la limitation des mandats sont souvent caractérisées par la résistance du peuple aux efforts des dirigeants cherchant à prolonger les limites initialement fixées ».<sup>26</sup> Il est crucial de noter que la limitation des mandats présidentiels est très appréciée des Africains, et que l'écrasante majorité des constitutions africaines imposent une limitation des Non seulement la limitation des mandats représente la volonté populaire, mais elle montre aussi que les pays qui la pratiquent sont plus susceptibles d'afficher de meilleures performances portant sur les indicateurs clés de stabilité, de l'État de droit, de la bonne gouvernance et de la corruption.

### 3. Cadres normatifs de l'UA et des CER relatifs à la limitation des mandats

L'UA a établi des cadres normatifs portant sur la question des changements anticonstitutionnels de gouvernement. L'interdiction des changements anticonstitutionnels de gouvernement a été mise en évidence en 2000 par le biais de la Déclaration de Lomé, <sup>28</sup> en vertu de laquelle les chefs d'État et de gouvernement de l'OUA se sont engagés à condamner et à rejeter sans équivoque toutes les formes de changements anticonstitutionnels de gouvernement sur le continent, avec une référence spécifique aux coups d'État militaires. Cette condamnation était fondée sur la position selon laquelle la volonté des peuples doit être exprimée par le vote et non par les armes. De même, la condamnation et le rejet des changements anticonstitutionnels gouvernement de

constituent l'un des principes fondamentaux de l'UA, conformément à son Acte constitutif.<sup>29</sup> En vertu de ce principe, l'Acte constitutif prévoit la suspension de la participation aux activités de l'UA des gouvernements qui accèdent au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels.<sup>30</sup>

En outre, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de 2007 (ACDEG) a été élaborée en reconnaissance changements du fait que les anticonstitutionnels de gouvernement contribuent à l'insécurité, à l'instabilité et aux conflits violents.31 Par conséquent, l'un des objectifs sous-jacents de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance est d'interdire, de rejeter et de condamner les changements anticonstitutionnels de gouvernement, tenant compte du fait que de telles transitions constituent des menaces directes pour la stabilité, la paix, la sécurité et le développement du continent.<sup>32</sup> De cet objectif découle l'obligation des États membres de l'UA de condamner et de rejeter totalement les gouvernements qui ont accédé au pouvoir par des moyens et des changements anticonstitutionnels.<sup>33</sup> En outre, l'ACDEG oblige l'UA à prendre des sanctions appropriées en réponse à des comportements qui constituent des moyens illégaux d'accéder au pouvoir ou de s'y maintenir, ceci inclut l'amendement ou la révision de constitutions ou d'instruments juridiques en vue d'enfreindre les principes du changement démocratique de gouvernement.34

Cependant, il n'existe pas dispositions contraignantes expresses concernant la prolongation ou la suppression des limites du mandat présidentiel. En effet, les tentatives d'inclure la limitation des mandats dans l'ACDEG ont été rejetées lors du processus de sa rédaction. En outre, les tentatives de la CEDEAO d'amender son Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance pour y inclure la limitation des mandats présidentiels n'ont pas abouti jusqu'à présent.35 Néanmoins, il est possible de conclure à un soutien implicite en faveur de l'établissement de la limitation des mandats présidentiels et de la dissuasion, voire l'interdiction de la suppression de la limitation de mandats en vertu de la disposition de l'ACDEG interdisant les amendements constitutionnels et législatifs qui changement compromettent démocratique le gouvernement.

En effet, récemment, en mars 2022, les participants du Forum de réflexion de l'UA à Accra au Ghana, ont adopté la Déclaration sur les changements anticonstitutionnels de

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

gouvernement en Afrique.<sup>36</sup> La Déclaration reconnaît que l'UA et les CER ont accompli des efforts importants pour régler la question des changements anticonstitutionnels de gouvernement par le biais de diverses mesures prévues par les cadres normatifs de l'UA et des CER, y compris des sanctions et d'autres mesures punitives.<sup>37</sup> Elle reconnaît également que les États membres de l'UA ont accompli des efforts pour promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance en organisant des élections libres et équitables et en respectant les limitations des mandats présidentiels prévues par leurs constitutions respectives.<sup>38</sup> Elle reconnaît en outre avec regret la pratique accrue par les dirigeants en exercice de manipulation des processus démocratiques afin d'éliminer, de modifier ou de résister à la limitation des mandats contenue dans leurs lois.<sup>39</sup>

Conformément à ses cadres normatifs, l'UA a agi contre les anticonstitutionnels changements de gouvernement intervenus par le biais de coups d'État militaires, bien qu'elle ait parfois fait preuve de sérieux problèmes d'incohérence.40 Toutefois, l'UA est restée relativement passive face à la manipulation des constitutions par les dirigeants en exercice afin d'outrepasser ou supprimer les limites des mandats présidentiels. 41 Comme le démontre le prochain paragraphe de ce document, différents dirigeants en exercice qui ont réussi à modifier leur constitution pour faciliter la prolongation de leur mandat n'ont pas encore fait l'objet de condamnations ou subi de conséquences sérieuses de la part de l'UA. L'UA n'a donc pas activement condamné les efforts visant à effectuer des amendements constitutionnels, même lorsque les structures constitutionnelles en place n'autorisent pas d'amendements du mandat présidentiel officiel.<sup>42</sup>

L'un des obstacles qui semble empêcher l'UA de condamner activement les prolongations de mandat présidentiel avant la tenue d'élections repose sur les principaux critères retenus par l'UA pour reconnaître les transitions de pouvoir. Le cadre normatif actuel reconnaît principalement la tenue d'élections crédibles (libres, équitables et démocratiques) comme étant le seul critère sur lequel la validité de l'alternance du pouvoir est évaluée. L'hypothèse selon laquelle la tenue d'élections démocratiques serait le seul fondement de l'autorité des gouvernements représentatifs, a créé une faille qui a été exploitée par les dirigeants en place et a également limité la réactivité de l'UA ou l'imposition de sanctions de sa part.

Toutefois, en vertu de l'ACDEG, les amendements ou la révision des dispositions constitutionnelles portant sur la limitation des mandats pourraient être reconnus comme des changements inconstitutionnels dans la mesure où ils sont entrepris dans le cadre d'une violation sous-jacente des principes démocratiques de changement démocratique de gouvernement.44 Du moins, les modifications des dispositions relatives à la limitation des mandats devraient créer une présomption de violation des principes démocratiques, laquelle devrait déclencher une condamnation de la part de l'UA et des CER. Dans la pratique, malgré des rapports faisant état d'une implication discrète de l'UA, le fait que l'UA n'ait jamais condamné publiquement les dirigeants entreprenant de changements place tels anticonstitutionnels a donné l'impression que les violations de la limitation des mandats ne sont pas considérées comme constituant une violation des principes démocratiques. Cette incertitude signifie que l'ACDEG n'est pas explicite sur la portée des principes de changement démocratique de gouvernement qu'elle protège. L'ambiguïté des dispositions de l'ACDEG a été mise à profit par des dirigeants en exercice qui ont fait valoir que les limitations de mandats ne pouvaient pas s'appliquer rétroactivement. Par exemple, les dirigeants en exercice du Burundi (2015), du Sénégal (2012), du Burkina Faso (2014) et plus récemment de la Guinée-Conakry (2020) et de la Côte d'Ivoire (2020) ont invoqué cet argument pour établir que les limites constitutionnelles des mandats ne s'appliquaient pas rétroactivement à leurs premiers mandats. 45

Si l'UA dispose d'instruments interdisant les modifications constitutionnelles qui portent atteinte aux principes démocratiques, la plupart des CER n'ont pas élaboré de cadres normatifs spécifiques similaires. La CEDEAO a adopté un Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance, qui interdit les modifications des règles électorales six mois avant la tenue des élections.46 Cette interdiction s'appliquerait sans doute aux modifications de la limitation des mandats présidentiels, mais elle n'exclut pas les changements abusifs et régressifs avant le délai de six mois. Toutefois, l'organisation n'a jamais invoqué le Protocole pour interdire ou rejeter la suppression de la limitation des mandats présidentiels. Dans les faits, la région a connu l'une des plus fortes concentrations de modifications de limitation de mandats depuis les années 1990.47 Consciente des lacunes de ses cadres normatifs, la CEDEAO a tenté de modifier le Protocole pour inclure explicitement une limite de deux mandats. Cette tentative a été

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

rejetée, plus récemment en 2022, lorsque le Sénégal, la Côte d'Ivoire et le Togo ont entravé cette démarche.<sup>48</sup> Le processus de révision du Protocole est en cours.

D'autres CER ne disposent pas de cadres normatifs démocratiques aussi rigoureux que ceux de la CEDEAO. Cependant, les CER, en tant qu'éléments constitutifs de l'UA, sont en principe censées appliquer les normes continentales. En effet, l'un des principaux objectifs du Protocole sur les relations entre l'UA et les CER est la coordination et l'harmonisation des politiques et l'établissement d'un cadre pour la contribution des CER à la réalisation des objectifs de l'Acte constitutif de l'UA.49 Les CER sont également censées aligner leurs politiques, programmes et stratégies sur ceux de En conséquence, l'absence d'instruments sousrégionaux spécifiques ne fournit pas d'excuses à la réticence des CER à admonester les dirigeants en exercice qui modifient les limitations de mandats. En effet, le principe de subsidiarité qui anime le Protocole sur les relations entre l'UA et les CER implique la responsabilité des CER de reconnaître, d'adapter et d'appliquer les normes continentales, notamment en ce qui concerne le respect du constitutionnalisme et de la gouvernance démocratique.

Dans le même temps, compte tenu de la réticence de l'UA à invoquer l'ACDEG et d'autres instruments contre la limitation des mandats, les réponses des CER concernant le contournement de la limitation des mandats ne sont pas surprenantes. Cela devrait entraîner des responsabilités tant juridiques que morales de l'UA, qui devrait montrer l'exemple.

### 4. Pratiques de l'UA et des CER en matière de limitation des mandats

Bien que l'UA ait adopté plusieurs instruments normatifs pour faire face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, dans la pratique, l'UA et les CER ont été plus actives dans la lutte contre les coups d'État militaires que dans la lutte contre la violation de la limitation des mandats présidentiels par les dirigeants en exercice. Une évaluation de l'histoire récente montre que l'UA et les CER n'ont pas réussi à faire respecter le cadre normatif contre la prolongation non démocratique des mandats et ses obstacles à une transition politique pacifique sur le continent.<sup>51</sup> Jusqu'à présent, l'UA est restée silencieuse face aux tentatives des présidents africains de briguer un troisième mandat, ce qui sert effectivement les intérêts des présidents en exercice.<sup>52</sup> Depuis l'entrée en

vigueur de l'ACDEG en 2012, l'UA ne l'a toujours pas invoqué pour sanctionner un changement anticonstitutionnel de gouvernement par la suppression ou le contournement de la limitation des mandats, malgré la prolifération apparente du phénomène des troisièmes mandats sur le continent.<sup>53</sup> Une première tentative de l'UA visant à empêcher le contournement de la limitation de mandat contre le Burundi en 2014 a échoué en raison de l'opposition de certains États voisins.

L'absence de réaction de l'UA face aux pratiques récentes et croissantes de la suppression antidémocratique de la limitation des mandats a été interprétée comme une approche prudente contre l'ingérence dans la gestion souveraineté de ses États membres et leur pouvoir de déterminer leurs propres affaires - telles que les amendements constitutionnels - sans intervention extérieure.<sup>54</sup> Cela pourrait être attribué aux mécanismes visiblement démocratiques que les dirigeants en exercice africains ont mis en place pour contourner la limitation des mandats présidentiels, notamment à travers les référendums nationaux, les amendements constitutionnels par les parlements nationaux et les interprétations judiciaires par les tribunaux.55 Par exemple, Idris Deby du Tchad, en 2005, a utilisé le mécanisme du référendum pour supprimer les dispositions constitutionnelles sur la limitation des mandats,<sup>56</sup> tandis qu'Alpha Condé de Guinée-Conakry a eu recours à un référendum en 2020 pour adopter une constitution ostensiblement nouvelle, afin de redémarrer le décompte des mandats.<sup>57</sup> D'autres dirigeants ont également exploré le mécanisme des votes parlementaires pour apporter des modifications à la limitation des mandats et prolonger la durée de leur mandat. Certains ont sollicité l'avis de la Cour constitutionnelle pour interpréter la loi avec pour effet d'obtenir une décision en faveur d'une autre modification afin de se présenter aux élections.58

Une analyse de l'approche de l'UA en matière de lutte contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement montre que l'UA n'a sanctionné que les coups d'État militaires, alors que l'ACDEG exige la sanction de toutes les formes de changements anticonstitutionnels de gouvernement, y compris les amendements constitutionnels portant atteinte aux principes démocratiques.<sup>59</sup> Jusqu'à présent, l'UA n'a effectué que des interventions faibles contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement par le biais de la prolongation des limites de mandats. Par exemple, elle a refusé de participer aux élections générales de 2015 au Burundi après

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

que le président de l'époque avait eu recours aux tribunaux pour l'autoriser à briguer un troisième mandat, à la suite de l'échec de sa tentative de modification de la Constitution par le Parlement.<sup>60</sup>

L'UA a reconnu que la prolongation des limites de mandat constitue un obstacle pour la démocratie en Afrique, comme en témoigne la déclaration d'Accra de mars 2022. Toutefois, cette déclaration ne fait qu'appeler les États membres à respecter la limitation des mandats présidentiels et à organiser des élections libres et équitables.<sup>61</sup> Cette approche est considérablement plus faible que les interventions plus fortes prévues par l'ACDEG, qui comprennent la condamnation de telles actions, l'imposition de sanctions et la suspension de la participation des États membres aux activités de l'Union. En plus de l'approche passive de l'UA sur la question, les discussions sur l'amendement de l'ACDEG et du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance pour prévoir une interdiction pure et simple du troisième mandat n'ont pas obtenu de soutien politique.<sup>62</sup>

Les efforts en faveur de réformes constitutionnelles visant à prolonger le mandat présidentiel en supprimant les limitations de mandat ou d'âge se sont heurtés à l'opposition des organisations de la société civile, des syndicats et des citoyens.<sup>63</sup> Par exemple, les élections nationales d'octobre 2020 en Guinée ont été entachées de violentes manifestations suite à l'insistance du président sortant à se maintenir au pouvoir malgré l'épuisement de la limite de son mandat.<sup>64</sup> Des protestations similaires en 2014 ont forcé le président sortant du Burkina Faso à quitter le pouvoir après qu'il ait tenté de prolonger son mandat constitutionnel.<sup>65</sup> Plusieurs autres États membres de l'UA ont également connu des protestations violentes en opposition à la modification des dispositions relatives à la limitation des mandats, entraînant ainsi une instabilité dans les pays en question.<sup>66</sup>

Les incertitudes persistantes concernant l'intention de présidents en exercice qui effectuent leur deuxième et dernier mandat tels qu'au Sénégal (qui tiendra des élections en 2024) et en République centrafricaine (élections en 2025), à propos d'un éventuel troisième mandat, sont déjà source de confusion et de tensions politiques. Malgré les conséquences néfastes pour la paix, la stabilité, l'intégration et le progrès démocratique à l'échelle du continent, l'UA et les CER respectives n'ont pas encore abordé publiquement ces développements, et encore moins échangé avec les dirigeants

en exercice pour décourager toute velléité de se présenter à un troisième mandat.

#### Conséquences des incohérences de l'UA/des CER

Les incohérences et pratiques de l'UA en matière de contournement ou de suppression de la limitation des mandats présidentiels ont abouti à des résultats indésirables sur le continent, allant de la détérioration de la stabilité, aux violations des droits de l'homme, en passant par l'intimidation politique, l'affaiblissement des institutions démocratiques et les troubles civils. Ces conséquences ont un impact significatif sur la paix, la stabilité et l'intégration du continent. Les élections qui ont suivi la modification des limites des mandats dans diverses parties du continent ont également été entachées de violations des droits de l'homme et caractérisées par l'intimidation et la violence. Par exemple, récemment, lors des élections d'octobre 2020 en Guinée, il a été rapporté qu'au moins 20 personnes ont perdu la vie lors des événements qui ont suivi les violences relatives aux élections.67 circonstances entourant les élections portaient sur la volonté du président sortant Alpha Condé de briguer un troisième mandat alors qu'il avait épuisé ses deux mandats prévus par la Constitution. Dans le même ordre d'idées, le recours à la force pour répondre aux manifestations contre les réformes constitutionnelles menées par le Front national pour la défense de la Constitution (FNDC) a fait de nombreux blessés parmi les manifestants, dont certains ont été arrêtés et tués.<sup>68</sup>

Un autre aspect découlant automatiquement du changement anticonstitutionnel constant de gouvernements par la prolongation de la durée des mandats réside est caractérisé par l'intimidation de l'opposition politique et la mise en place d'une dictature personnalisée. L'impunité liée à la prolongation de la durée des mandats a également poussé les dirigeants en exercice à criminaliser les activités des partis d'opposition au point de rendre leur existence et leur survie dans l'espace politique, inopérantes pour la démocratie. En effet, en Afrique, seul un président sortant - Abdoulaye Wade du Sénégal en 2012 - qui a modifié la limite du mandat présidentiel, aura échoué dans sa tentative de briguer un troisième mandat.69 La modification de la limitation des mandats représente donc le summum de l'enracinement d'un pouvoir personnalisé et de la dictature, et entraîne presque certainement le truquage des élections - les présidents sortants qui se présentent pour un troisième mandat s'assurent de les gagner à tout prix, de gré ou de force.

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

Les institutions démocratiques, qui sont essentielles aux transitions politiques pacifiques, ont également subi un coup dur face à la persistance des changements anticonstitutionnels de gouvernement par le biais de la prolongation des limites de mandat. Les présidents sortants ont cherché à se maintenir au pouvoir en interférant et en rendant inefficaces les institutions clés pour la responsabilisation des gouvernements, notamment en préservant la démocratie et en maintenant l'équilibre des pouvoirs. Ils ont réussi à obtenir un soutien politique fort du pouvoir législatif et à porter atteinte à l'indépendance des organes de gestion des élections, du pouvoir judiciaire et d'autres organes de l'État.

Les institutions démocratiques jouent un rôle essentiel dans l'expression de la volonté du peuple. Bien que la Déclaration de Lomé et les cadres normatifs annexes de l'UA/OUA prévoient que la volonté du peuple soit exprimée par le biais du scrutin, les présidents en exercice en Afrique ont trouvé des échappatoires pour influencer les institutions démocratiques et ainsi exprimer leurs intérêts individuels par le biais de référendums, de modifications législatives et de décisions de justice, sous le couvert de la volonté du peuple de prolonger la durée de leur mandat.

Des preuves empiriques suggèrent que la révision de la limitation des mandats et de l'âge par la constitution, entrave l'alternance pacifique du pouvoir et a été la cause de troubles dans les pays concernés. 70 Il ressort de ce qui précède que l'application incohérente des principes démocratiques par l'UA et les CER se fait au détriment d'une transition pacifique dans divers pays du continent, et aggrave l'insécurité et la gouvernance. L'absence de transition pacifique entraîne des conflits dont les effets sont à long terme et de nature transnationale.<sup>71</sup> Cela justifie la nécessité d'intervenir sur cette question à un niveau supranational. Alors que les cadres normatifs actuels de l'UA et des CER interdisent implicitement la prolongation des mandats, l'absence d'une politique continentale claire à ce sujet a permis aux dirigeants africains de tirer parti de ces ambiguïtés et de continuer à entraver la transition politique pacifique. En bref, la violation de la limitation des mandats a des conséquences déstabilisantes et renforce la personnalisation du pouvoir et la pérennisation des systèmes népotiques et corrompus, plutôt que l'État de droit.

Par conséquent, il est important que la question de la limitation des mandats présidentiels s'inscrive dans le cadre de

l'approche de l'UA et des CER visant à consacrer le constitutionnalisme et l'État de droit, y compris leur rôle convenu dans le renforcement et la protection de ces normes.<sup>72</sup> Cette démarche doit être encouragée et soutenue par les institutions de l'UA, notamment le Conseil de Paix et de Sécurité, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. En conséquence, tous les acteurs soutenant l'intégration du continent et la mise en œuvre de la Zone de libre-échange continentale africaine doivent également soutenir le respect de la limitation des mandats en tant que conditions préalables insuffisantes) à la gouvernance nécessaires (mais démocratique, sans laquelle une Afrique pacifique, prospère et intégrée demeurera vaine.

#### 5. Questions de politiques à prendre en considération

Compte tenu de leur importance pour la vision et l'aspiration africaines fondamentales, afin d'améliorer l'établissement de limites aux mandats présidentiels en tant que mesure pour des transitions politiques pacifiques en Afrique, l'UA et les CER devraient envisager, entre autres mesures, les mesures suivantes :

- a. Élaborer et mettre en place une politique et des directives continentales conformément à l'ACDEG et à la Déclaration de Lomé interdisant la prolongation des limites de mandat en tant que violation du constitutionnalisme et des instruments des valeurs partagées de l'UA sur la gouvernance démocratique. L'effort en cours pour adopter une ligne directrice sur les amendements constitutionnels fournit une occasion propice pour indiquer explicitement que le fait de modifier les limitations de mandat viole les principes démocratiques et est donc incompatible avec les normes africaines.
- b. Réexaminer le régime de sanctions de l'UA/des CER. Tout comme dans le cas des coups d'État militaires, l'UA et les CER doivent adopter un régime de sanctions plus actif, rigoureux et strict afin de dissuader les dirigeants en exercice de contourner ou de supprimer les limitations de mandats. L'UA et les CER doivent envoyer un signal fort aux dirigeants en place en vue de leur faire comprendre que la manipulation des constitutions pour contourner ou supprimer les limitations des mandats présidentiels

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

appartient au passé et ne peut plus être tolérée sur le continent.

- c. Changer la pratique permettant aux chefs d'État d'occuper des postes influents au sein de l'UA/des CER, même s'ils doivent être réélus l'année suivante, ou lorsque les résultats d'élections sont attendus. Cela permettra à l'UA/aux CER d'adopter une position ferme contre toute manipulation de constitutions ou d'élections, sans influence aucune.
- d. Faire usage de la capacité des organisations de la société civile en tant que champions de la démocratie et de la bonne gouvernance sur le continent. Les organisations de la société civile à travers le continent ont protesté contre le contournement ou la suppression des limitations de mandat par les dirigeants en poste, <sup>73</sup> et l'UA et les CER devraient leur apporter un soutien politique.

Échanger avec les citoyens africains et les impliquer dans la recherche de solutions aux défis posés par le contournement ou la suppression des limitations de mandat. Il s'agit-là d'un point important sachant que les données de l'Afrobaromètre ont montré que la majorité des Africains sont favorables à la limitation des mandats.<sup>74</sup> L'UA/les CER peuvent s'appuyer sur des institutions et des organes tels que l'Architecture de gouvernance africaine et le Conseil économique, social et culturel (ECOSOCC) comme plateformes pour un échange avec les citoyens et la vulgarisation des normes de l'UA contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement.

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

- <sup>1</sup> Julia Grauvogel and Charlotte Hey, 'The Study of Term Limits in Sub-Saharan Africa: Lessons on Democratisation and Autocratisation' (2021) 55(3) *Africa Spectrum* 215–227.
- <sup>2</sup> Ibid.
- <sup>3</sup> Roger Ngwang, available at A Tug Of War Over Presidential Term Limits In Africa: A Wake-up Call For The African Union ON POLICY Magazine, On Policy, 2 July 2021 (consulté le 23 décembre 2022).
- <sup>4</sup> Boniface Dulani, 'African Publics Strongly Support Term Limits, Resist Leaders' Efforts to Extend Their Tenure', *Afrobarometer*, Dispatch No. 30, 25 May 2015.
- <sup>5</sup> John Mukum Mbaku, <u>Threats to democracy in Africa: The rise of the constitutional coup</u>, *Brookings Institute*, October 2020, (consulté de 23 décembre 2022).
- <sup>6</sup> Ibid.
- <sup>7</sup> Ngwang, op. cit.,3.
- <sup>8</sup> Catherine S. Namakula, 'The Efficacy of Presidential Term Limits in Africa', *Mandela Institute for Development Studies Youth Dialogue*, 3-4 August 2016. Dar es Salaam, Tanzania p12.
- <sup>9</sup> <u>Uhuru hands over instruments of power to Ruto | Nation</u>, 13 septembre 2022, disponible: (consulté le 23 décembre 2022).
- 10 Namakula, op. cit., 8.
- <sup>11</sup> Nic Cheeseman, 'African Elections as Vehicles for Change' (2010) 21(4) Journal of Democracy 151.
- <sup>12</sup> Ibid.
- 13 Ibid.
- <sup>14</sup> Namakula, op. cit.,14.
- <sup>15</sup> Ibid.
- 16 Mbaku, op. cit., 5.
- <sup>17</sup> Ibid.
- <sup>18</sup> Namakula, op. cit., 14.
- 19 Ibid.
- <sup>20</sup> Claire Wilmot, <u>How and why term limits matter | African Arguments</u>, 5 October 2015, disponible: (consulté le 22 décembre 2022).
- <sup>21</sup> Ibid.
- <sup>22</sup> Ibid.
- <sup>23</sup> Cheeseman, op. cit.,151.
- <sup>24</sup> Ibid.
- <sup>25</sup> Namakula, op. cit., 17-18.
- <sup>26</sup> Namakula, op. cit., 2.
- <sup>27</sup> Dulani, op. cit., 4.
- <sup>28</sup> Déclaration sur le cadre d'une réponse de l'OUA aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, 2000.
- <sup>29</sup> Article 4(p), Acte constitutif de l'Union africaine.
- <sup>30</sup> Article 30, Acte constitutif de l'Union africaine; Article 25(1), ACDEG, 2007.
- <sup>31</sup> Préambule, ACDEG.
- <sup>32</sup> Article 2, ACDEG.
- <sup>33</sup> Article 3, ACDEG.
- <sup>34</sup> Article 23(5), ACDEG.
- <sup>35</sup> Boniface Dulani, <u>Long-serving African presidents say the people want them to stay on. Is that true? *Afrobarometer*, 10 novembre 2021, (consulté le 4 janvier 2023).</u>
- <sup>36</sup> AU, <u>Declaration on unconstitutional changes of government in Africa African Union</u> 2022(consulté le 23 décembre 2022).
- <sup>37</sup> Ibid.
- <sup>38</sup> Ibid.
- <sup>39</sup> Ibid.

- <sup>40</sup> Ngwang, op.cit., 3
- <sup>41</sup> Ibid.
- <sup>42</sup> Ibid.
- <sup>43</sup> Déclaration de Lomé.
- <sup>44</sup> Article 23(5), ACDEG.
- <sup>45</sup> Ken Opalo, <u>'Term Limits and Democratic Consolidation in Sub-Saharan Africa: Lessons from Burundi' ConstitutionNet</u>, 30 juillet 2015, disponible: (consulté le 29 décembre 2022)
- <sup>46</sup> Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, article 2(1), disponible:(consulté le 27 décembre 2022).
- <sup>47</sup> Micha Wiebusch et Christina Murray, 'Presidential Term Limits and the African Union (2019) 63 Journal of African Law 131.
- <sup>48</sup> West African leaders shelves third-term ban proposal ,BBC, 20 May 2015, disponible:(consulté le 4 janvier 2023).
- <sup>49</sup> Protocole sur les relations entre l'Union africaine (UA) et les
   Communautés économiques régionales (CER), articles 3 et 30(1)(a)).
   <sup>50</sup> Ibid. article 5(b).
- <sup>51</sup> Ibrahima Amadou Niang, <u>A new Guinean Constitution at All Costs?</u> <u>Africa's Latest Third-Term Quagmire ConstitutionNet</u>, 26 Aout 2019, disponible: (consulté le 22 décembre 2022).
- <sup>52</sup> Adem K Abebe, <u>It's time for the African Union to put a stop to 'third-termism'</u>, *Al Jazeera*, 8 juillet 2019 consulté le 22 décembre 2022.
- <sup>53</sup> H. A. Tjiurimo, <u>Presidential term limits: a new African foreign policy challenge SAIIA</u>, Policy Briefing 138, June 2015, disponible: (consulté le 22 décembre 2022).
- <sup>54</sup> Madaline George, <u>A Look at Presidential Term Limits in Central Africa ahead of Elections | Lex Lata, Lex Ferenda</u>, 6 January 2016, available at (consulté le 27 décembre 20222022).
- 55 Namakula, op. cit., 8.
- <sup>56</sup> Ibid.
- <sup>57</sup> Abebe, op. cit., 52.
- <sup>58</sup> Opalo, op. cit., 45.
- <sup>59</sup> Institute for Security Studies, <u>'Can the AU Respond Effectively to Unconstitutional Changes of Government?</u>, *Peace and Security Report* 22 mai 2022, disponible:
- 60 George, op. cit., 54.
- $^{61}$  Engagement 10, Déclaration sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique, 2022
- 62 Abebe, op. cit., 52.
- <sup>63</sup> E. Gyimah-Boadi, 'Democratic Backsliding in West Africa: Nature, Causes, Remedies, Kofi Annan Foundation, December 2021, available at Kofi Annan Report (consulté le 27 décembre 2022).
- 64 Ibid.
- 65 George, op. cit., 54.
- 66 Wilmot, op. cit., 20.
- <sup>67</sup> Gyimah-Boadi, op. cit., 63.
- 68 Abebe, op. cit., 52.
- <sup>69</sup> <u>Diadie Ba</u> and <u>Bate Felix</u>, "<u>Senegal wins</u>" as <u>Wade concedes election</u> <u>defeat</u>], <u>Reuters</u>, 26 March 2012, available at (consulté le 4 janvier 2023).
- 70 Namakula, op. cit., 8.
- <sup>71</sup> *Ibid*.
- 72 Wiebusch et Murray, op. cit., 47.
- <sup>73</sup> Wilmot, op. cit., 20.
- <sup>74</sup> Dulani, op. cit., 4.

# LA PROMOTION DU CONSTITUTIONNALISME PAR LA LIMITATION DES MANDATS EN AFRIQUE :

# LE RÔLE DES AUTORITÉS TRADITIONNELLES ET RELIGIEUSES

Le Réseau Africain de Droit Consti<mark>tutionnel (ANCL) sou</mark>haite remercier le Dr Adem Kassie Abebe, le Dr Elvis Fokala et Yvonne Anyango Oyieke pour avoir conceptualisé et dirigé le développement de la série de publications politiques sur des thèmes sélectionnés concernant la promotion du constitutionnalisme et l'alternance du pouvoir par le biais de la limitation des mandats. L'ANCL reconnaît également le soutien du professeur Serges Alain Djoyou, du docteur Laura-Stella Enonchong, de Vanja Karth et du docteur Azubike Onuoraoguno.

Ce document politique a été rédigé par M<mark>wiza Nkhata,</mark> professeur honoraire au département de droit public, constitutionnel et int<mark>ernational d</mark>e l'université d'Afrique du Sud.

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

#### I. Introduction

L'imposition de la limitation de la durée de mandat des détenteurs de fonctions électives est une pratique qui remonte à l'antiquité. On trouve des exemples de limitation de mandat dans la Grèce et la Rome antiques.1 Cependant, en Afrique, cette pratique est apparue avec les processus constitutionnels qui ont accompagné la troisième vague de démocratisation des années 1990.2 Néanmoins, avant 1990, il y avait, en Afrique, la limitation des mandats présidentiels dans certaines constitutions comme celles de l'Afrique du Sud de 1961, des Comores de 1978, de la Tanzanie de 1984, du Libéria de 1986 et de la Tunisie de 1959 (la constitution telle que révisée en 1988).3 Toutefois, la récurrence des limitations de mandats présidentiels dans la troisième vague de démocratisation a fini par faire de celles-ci une valeur fondamentale de la démocratie et du constitutionnalisme, destinée à prémunir contre l'autoritarisme. Cela partait du principe que la limitation de mandats reflétait la volonté du peuple. Toutefois, on a peu ou pas du tout consacré de réflexions critiques sur l'origine de telles visions et institutions constitutionnelles.4

Bien que la limitation des mandats présidentiels ait été adoptée presque partout en Afrique, l'évolution depuis la fin des année 1990 est assez mitigée, en raison de l'opposition non négligeable dont elle fait l'objet. Cette opposition s'est manifestée, soit par un rejet total de la limitation des mandats, soit par une modification des dispositions relatives à la limitation des mandats afin de prolonger le mandat des présidents en exercice. En réalité, les changements constitutionnels concernant la limitation des mandats présidentiels sont très polarisants en Afrique. Comme l'a si bien fait remarquer Mangala, la question de la limitation des mandats présidentiels en Afrique fait l'objet d'un débat sans fin.5 Alors que ce débat intéresse généralement différents secteurs de la société, la présente contribution se focalise sur le rôle des chefs traditionnels et religieux dans ce débat. Partant des expériences de certains pays africains, cet article analysera la contribution des chefs traditionnels et religieux au débat sur la limitation des mandats.

# II. La limitation des mandats présidentiels en Afrique : toujours contestée ?

Les présidents africains d'immédiatement après les indépendances n'ont généralement pas connu de limitation de mandats. Là où il a pu y avoir limitations de mandats, cellesci ont tout de suite été levées. C'est pourquoi la plupart des premiers présidents africains ont connu de longs règnes au pouvoir. C'est le cas du président Hastings Banda du Malawi, du président ivoirien Félix Houphouët-Boigny et du président zimbabwéen Robert Mugabe. Aujourd'hui encore, il y a en Afrique des présidents qui se sont offert un long règne au pouvoir en contournant la limitation des mandats présidentiels. C'est le cas du camerounais Paul Biya, du congolais Denis Sassou Nguesso et de l'ougandais Yoweri Museveni.

Comme indiqué précédemment, la limitation des mandats présidentiels en Afrique est très étroitement liée à la troisième vague de démocratisation.<sup>6</sup> Pour preuve, 49 des 64 constitutions adoptées au cours des deux décennies qui ont suivi l'année 1990 prévoyaient une clause de limitation des mandats présidentiels.<sup>7</sup> Quoiqu'il ait existé des différences quant à la durée de chaque mandat ou au nombre maximum de mandats que l'on peut exercer, la plupart des constitutions prescrivaient généralement un maximum de deux mandats.<sup>8</sup> Ces limitations concernaient principalement le poste de président, mais certains pays comme le Botswana, le Ghana et la Tanzanie les ont également étendues au poste de vice-président.<sup>9</sup>

Ce qui a facilité la consécration des limitations de mandats présidentiels dans les constitutions africaines varie d'un pays à l'autre. Dans la plupart des pays sub-sahariens, cette consécration a été rendue possible grâce à un processus constituant négocié de manière inclusive, avec une opposition qui avait voix au chapitre.10 Même dans les pays où les présidents en exercice avaient une mainmise sur le processus constituant, comme au Kenya, au Ghana, en Guinée et au Burkina Faso, la limitation des mandats présidentiels a tout de même été consacrée. 11 Pour McKie, même dans les cas où un parti politique - notamment le parti au pouvoir - contrôle tout le processus d'élaboration de la constitution, la clause limitative de mandats présidentiels est facilement consacrée lorsqu'il y a une incertitude électorale, c'est-à-dire lorsque le parti au pouvoir n'est pas assuré de gagner les élections futures.12 En pareil cas, la consécration de la limitative de

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

mandats apparait comme une technique d'assurance politique. En outre, dans les systèmes de partis dominants, la limitation des mandats présidentiels a été adoptée comme moyen d'assurer la rotation du pouvoir au sein du parti politique, comme ce fut le cas en Tanzanie. Dans d'autres cas, certains présidents en exercice ont accepté la consécration constitutionnelle de la limitation de mandats comme une tactique pour gagner du temps, étant assurés qu'ils auront la majorité requise pour changer ultérieurement cette limitation, comme ce fut vraisemblablement le cas au Togo avec Gnassingbé Eyadema avec la constitution de 1992.<sup>13</sup>

Les raisons de la consécration dans les constitutions africaines de la limitation des mandats présidentiels sont nombreuses. Mais, Mangala en énumère quatre : la promotion de l'alternance au pouvoir, la réduction du risque de tyrannie, l'amélioration de la participation à la vie politique et la promotion de l'efficience et de l'efficacité.14 Les trois premières justifications sont souvent dans les raisons avancées par les États qui ont été les premiers à consacrer la limitation des mandats électifs. Pour ce qui est de la dernière raison, elle va du postulat que la limitation des mandats électifs permet à d'autres personnes d'apporter de nouvelles idées, ce qui favorise la bonne gouvernance. En dépit de ces raisons, il y a aussi des arguments contre la limitation des mandats. Ainsi, il est par exemple prétendu que la limitation des mandats est antidémocratique, qu'elle facilite l'inefficacité et restreint la responsabilité des dirigeants.<sup>15</sup> L'argument démocratique consiste à soutenir que le peuple devrait avoir le droit de reconduire au pouvoir un candidat, aussi longtemps que celuici a la confiance de l'électorat. Au regard de telles visions, c'est sans surprise que la contestation de la limitation des mandats persiste. Le Sénégal et la République Centrafricaine sont les exemples récents de ces contestations. En république centrafricaine, le président Faustin Archange Touadéra a été réélu en 2021 normalement pour un dernier mandat. Cependant, des propositions sont faites pour modifier l'actuelle clause constitutionnelle de limitation à deux mandats présidentiels.<sup>16</sup> Au Sénégal, la probabilité que le président Macky Sall brigue, malgré le mécontentement que cela suscite, un troisième mandat est bien élevée, surtout qu'il continue de garder le silence sur cette question.<sup>17</sup> De toute évidence, le dernier épisode sur la limitation des mandats présidentiels en Afrique reste encore à écrire.

Dans certains pays, la clause de limitation des mandats a été modifiée pour augmenter le nombre de mandats auxquels le président en exercice peut prétendre, tandis que dans d'autres, la modification a consisté à complètement supprimer ce verrou limitatif. La République du Congo de Denis Sassou Nguesso est un exemple de pays où la Constitution a été modifiée pour faire passer la limite de mandats présidentiels de deux à trois en 2015. En Ouganda, en revanche, la révision constitutionnelle de 2005 a complètement supprimé la clause limitative de mandats présidentiels. Dans d'autres pays, la limitation de mandat a été contournée au moyen d'une modification de la loi pour permettre au président en exercice d'être réélu, comme le fit Paul Kagamé au Rwanda en 2015. Ailleurs encore, la clause limitative des mandats a été contournée par le président en exercice qui est resté au pouvoir après l'expiration de son dernier mandat. Ce fut le cas en République Démocratique du Congo ave Joseph Kabila, qui a obtenu de la Commission électorale la suspension de l'organisation des élections ; ce qui lui a permis de rester au pouvoir pendant deux ans supplémentaires après l'expiration de son dernier mandat.18 Un autre stratagème de contournement de la limitation des mandats est la 'révision constitutionnelle qui efface les mandats déjà exercés et remet le compteur à zéro'.19 C'est cette technique qu'a utilisée le président guinéen Alpha Condé pour briguer en 2020 un troisième mandat.

En tout état de cause, la limitation des mandats est réapparue dans le discours constitutionnel en Afrique grâce notamment à des initiatives nationales qui tendent à limiter les règles personnelles non contraignantes dans le jeu électoral.<sup>20</sup> Il n'est donc pas surprenant que les débats au sujet des tentatives de modification des limitations des mandats intéressent un grand nombre d'acteurs locaux représentant divers groupes d'intérêts. Ces acteurs comprennent souvent les partis politiques d'opposition, les organisations de la société civile, les partenaires au développement, les médias, les syndicats, les universitaires, les étudiants et les chefs traditionnels et religieux. Tout en ayant à l'esprit que les débats sur la limitation des mandats présidentiels impliquent diverses couches sociales, la suite de cet article va se focaliser à analyser le(s) rôle(s) des autorités traditionnelles et religieuses dans ces débats.

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

# III. Les chefs traditionnels et religieux et le débat sur la limitation des mandats présidentiels en Afrique

Les chefs traditionnels et religieux ont joué divers rôles dans les débats sur la limitation des mandats présidentiels. L'analyse ici va porter d'abord sur le rôle des chefs traditionnels, avant de s'intéresser à celui des chefs religieux. Cette distinction est seulement pour faciliter la présentation, car dans certains pays, les chefs religieux et les chefs traditionnels ont joué le même rôle ou ont même agi de concert.

#### Les chefs traditionnels

Dans certains pays, les leaders traditionnels se sont ouvertement prononcés en faveur de projets de prolongation des mandats présidentiels. Par exemple, au Malawi, certains chefs traditionnels ont apporté leur soutien au président Bakili Muluzi dans son projet de modification de la constitution pour lever la limitation des mandats présidentiels.<sup>21</sup> Paradoxalement, ces chefs traditionnels ont soutenu le projet, alors que certains partenaires au développement s'étaient efforcés de les sensibiliser sur ce projet de suppression de la limitation des mandats pour éveiller leur conscience, dans l'espoir qu'ils se rangent du côté de l'opposition contre le projet de modification.<sup>22</sup>

Le soutien des chefs traditionnels malawiens au projet de suppression de la limitation du nombre de mandats présidentiels du président Muluzi s'expliquait en grande partie par les faveurs que celui-ci leur a accordées ; si l'on considère la situation dans son ensemble, un tel soutien n'est de toute façon pas surprenant.<sup>23</sup> Car, même s'il leur arrive de critiquer le gouvernement, les chefs traditionnels malawiens ont tendance à être en faveur du gouvernement. Il y a plusieurs explications à cela. Tout d'abord, le gouvernement joue un grand rôle dans la promotion et la nomination des chefs traditionnels d'un certain niveau. Par exemple, c'est le président qui nomme les chefs traditionnels suprêmes, les chefs principaux et les sous-chefs<sup>24</sup>. De plus, au Malawi les dirigeants en place se sont toujours assuré le soutien des chefs traditionnels en les nommant par exemple dans certains conseils administrations de sociétés publiques.<sup>25</sup> En lien avec le projet de loi dit des 'mandats illimités', alors que les débats étaient toujours en cours, le gouvernement a augmenté de 25% les allocations servies aux chefs traditionnels.<sup>26</sup> Il est tout

à fait logique de présumer que cela a pu amener certains chefs traditionnels à se sentir redevables envers le gouvernement en place, garantissant ainsi leur soutien aux projets de l'Exécutif, y compris le projet de suppression de la limitation des mandats.

Un autre pays où les chefs traditionnels ont soutenu les projets de révisions constitutionnelles sur la limitation des mandats est la République du Congo. Ici, l'opposition avait boycotté l'appel au Dialogue National sur le Changement Constitutionnel du président Nguesso, alléguant que les résultats étaient connus d'avance.27 Il y avait parmi les délégués invités à ce dialogue des chefs traditionnels et religieux, des représentants des organisations politiques, des syndicats et de la société civile. Ce dialogue s'est tenu dans 'une petite ville de l'intérieur du pays, loin des bastions de l'opposition'.28 Ce lieu aurait été délibérément choisi pour être à l'abri des voix critiques du projet du Président Nguesso. En participant au dialogue, qui a recommandé la suppression de la limitation du nombre de mandats présidentiels, et en particulier en l'absence de l'opposition qui a boycotté ce dialogue, on peut conclure que les chefs traditionnels ont donné un vernis de légitimité au projet du président.

Dans certains États africains cependant, les chefs traditionnels se sont ouvertement opposés aux projets de modification pour prolonger la durée des mandats présidentiels. Par exemple en Zambie, lorsque l'administration du président Frederick Chiluba a annonçé en 2001 son intention de réviser la constitution zambienne de 1991 pour supprimer la limitation des mandats présidentiels, plusieurs groupes 'prodémocratie' se sont rassemblés au sein de la coalition 'Oasis Forum' pour s'opposer à ce projet. Cette coalition était composée de la Law Association of Zambia, d'ONG œuvrant dans le domaine des droits de l'homme et de la bonne gouvernance ainsi que de syndicats. Il est important de relever que même les chefs traditionnels avaient rejoint ce qui était un 'large d'opposition réformes mouvement aux constitutionnelles' qui permettraient au président Chiluba de briguer un troisième mandat.<sup>29</sup> Le cas zambien confirme que les chefs traditionnels peuvent bien s'opposer au pouvoir en place et ainsi contribuer à la préservation des valeurs démocratiques. Plusieurs facteurs ont pu déterminer les chefs traditionnels à s'opposer au projet de suppression de la

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

limitation des mandats présidentiels, mais l'un d'entre eux est certainement l'appel ferme de la coalition *Oasis Forum* à l'endroit des chefs traditionnels les exhortant à défendre les valeurs culturelles zambiennes et à ne pas se laisser instrumentaliser par le pouvoir en place.<sup>30</sup>

Le Burkina Faso est un autre exemple de pays dans lequel les chefs traditionnels se sont résolument opposés à la modification de la limitation des mandats présidentiels. Certes, au début, les chefs traditionnels faisaient partie de ceux qui avaient aidé le régime de Blaise Compaoré 'à contrôler et à calmer les mouvements sociaux'; ils ont cependant pris leur distance avec le régime lorsque celui-ci a décidé en 2014 de modifier la limitation des mandats présidentiels prescrites par la Constitution.31 Certains chefs traditionnels importants ont même rejoint les autorités religieuses pour s'opposer ouvertement à ce projet. Il ne faut toutefois pas perdre de vue que cela est arrivé au moment où le régime Compaoré avait commencé à perdre son soutien populaire et sa légitimité, comme en témoignent les protestations de masse et les divisions au sein même du parti politique de Compaoré. Dès lors, le manque du soutien des chefs traditionnels au régime Compaoré peut donc être considéré comme faisant partie d'une érosion plus générale des soutiens au régime.

#### IV. Les chefs religieux

La position des chefs religieux sur la limitation du nombre de mandats en Afrique est aussi ambivalente que celle des chefs traditionnels. On ne peut donc pas affirmer catégoriquement que ces chefs religieux soutiennent systématiquement ou sont toujours contre les projets de prorogation de la durée des mandats.

Par exemple au Burkina Faso, lorsque le président Compaoré a voulu lever la limitation des mandats présidentiels, les évêques catholiques et les chefs des églises évangéliques s'y sont opposés.<sup>32</sup> De même, la conférence épiscopale de l'Ouganda s'est opposée au projet de suppression de la limitation des mandats présidentiels prévue dans la constitution afin de permettre au président Museveni de briguer un troisième mandat.<sup>33</sup>

Aussi, en Zambie également, les églises se sont opposées à la tentative du président Chiluba de s'offrir un troisième mandat. Les dirigeants du Conseil Chrétien de Zambie, de l'Association Évangélique de Zambie et de la Conférence Épiscopale de Zambie ont clairement fait savoir à Chiluba que son projet était non seulement anticonstitutionnel mais aussi anti-démocratique et qu'il devait privilégier l'État de droit à ses ambitions personnelles<sup>34</sup>. Comme déjà indiqué, les églises zambiennes n'ont pas agi seules ; elles l'ont fait dans le cadre d'une coalition avec d'autres groupes de défense de la démocratie.

Au Malawi, les églises 'traditionnelles', comme l'église catholique et les églises presbytériennes ont joué un rôle important pour faire échec à la tentative du président Chiluba de supprimer la limitation du nombre de mandats. Un an avant que le projet du président Muluzi de briguer un troisième mandat ne devienne public, ces églises avaient fait des déclarations condamnant la détérioration de la gouvernance dans le pays et mettant clairement en garde contre le risque de manipulation de la constitution pour prolonger le mandat présidentiel.<sup>35</sup> Lorsque le président a dévoilé plus tard ses ambitions, la Commission Catholique pour la Justice et la Paix a exhorté les membres du Parlement à rejeter le projet de loi dit des 'Mandats illimités'.36 Par ailleurs, l'Église Presbytérienne d'Afrique Centrale a réuni diverses organisations de la société civile (OSC) et des organisations non gouvernementales pour former le Forum pour la Défense de la Constitution (FDC).37 Le FDC a organisé des manifestations et fait des déclarations dénonçant le projet de Muluzi de supprimer la limitation des mandats.<sup>38</sup> Le Comité des Affaires Publiques (CAP), un organisme de coordination de diverses organisation religieuses de plusieurs congrégations et confessions, a aussi joué un rôle important dans l'opposition aux réformes projetées. Le CAP a notamment organisé des manifestations publiques et publié des déclarations contre le projet de révision constitutionnelle.

En RDC, les leaders religieux ont joué un rôle dans les négociations pour le départ de Joseph Kabila du pouvoir. Dans ce cas congolais, la Commission Électorale rencontrait des difficultés pour organiser les élections et la cour constitutionnelle avait alors décidé que Kabila demeurerait au pouvoir jusqu'à ce que des élections soient organisées et qu'un nouveau président prenne ses fonctions. Un accord avait alors dû être signé avec les principaux partis d'opposition pour prévenir les troubles politiques et sauvegarder la paix. Quand

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

l'opposition a boycotté le premier dialogue, l'église catholique est intervenue et a assuré la médiation entre les parties. Le compromis de la médiation était que Kabila resterait au pouvoir pour un an environ, période pendant laquelle il organiserait les élections.<sup>39</sup> Bien que Kabila n'ait pas respecté cet accord en organisant des élections plus d'un an après le délai supplémentaire qui lui avait été accordé, le fait que Kabila n'a pas participé à ces élections démontre l'importance de l'implication de l'église, bien sûr en tandem avec les autres forces nationales et internationales pour faire échec à tout projet que Kabila aurait pu avoir pour un troisième mandat.

Plusieurs raisons pourraient expliquer l'opposition des chefs religieux, particulièrement ceux des églises 'traditionnelles' ou 'dominantes', aux tentatives de prorogation des mandats présidentiels. Dans de nombreux cas, les groupes religieux qui s'opposent à la prorogation des mandats ont aussi fait partie de ceux qui ont combattu les régimes autocratiques. Par exemple, les églises qui se sont dressées contre les velléités de prolongation des mandats présidentiels au Malawi et en Zambie étaient aussi à l'avant-garde dans la lutte contre les régimes autoritaires dans ces pays. Ayant contribué à l'avènement des transitions démocratiques, il est donc logique qu'elles se dressent contre toute velléité de remise en cause de ce qu'elles ont si chèrement acquis.

En réalité, les chefs religieux n'ont pas toujours eu, sur la question de la limitation des mandats, une position unanime d'opposition. Les expériences du Malawi et de la Zambie prouvent que la politique de prorogation des mandats peut susciter la méfiance des églises et provoquer la division parmi les chefs religieux. Par exemple, en Zambie, le projet de troisième mandat de Chiluba a coïncidé avec l'émergence d'organisations religieuses douteuses soutenant ce projet. Il est fort probable que de telles organisations aient été créées pour bénéficier de l'argent que Chiluba distribuait et pour lui apporter en contrepartie leur soutien dans sa campagne pour un troisième mandat. 40 Au Malawi, lorsque Muluzi a lancé son projet de 'Mandats illimités', il a pu s'assuré le soutien des petites églises pentecôtistes et non des grandes églises 'traditionnelles'. Bien que le CAP ait joué un rôle important dans l'opposition à la tentative de Muluzi de lever la limitation du nombre de mandats présidentiels, l'organisation elle-même a connu une fissure interne sur des bases religieuses.<sup>41</sup> La

fissure a opposé la branche chrétienne à la branche musulmane. Une explication plausible de cette dissension est que la branche musulmane du CAP soutenait le président Muluzi en raison de son appartenance religieuse, alors que la branche chrétienne s'est opposée à la prolongation du mandat, non pas seulement pour défendre le respect de la constitution, mais aussi par réticence à l'idée d'un nouveau mandat pour un président musulman.<sup>42</sup>

Il est aussi important de souligner que dans les débats sur la limitation des mandats, certains, y compris les chefs religieux, choisissent parfois leur camp pour des raisons qui n'ont rien à voir avec la défense du constitutionnalisme. Le Nigeria est un exemple intéressant à cet égard. Lorsque Obasanjo a lancé en 2006 sa campagne pour la prorogation de son mandat, certains s'y sont opposés simplement parce qu'ils considéraient que cela allait à l'encontre d'un 'accord non écrit entre les acteurs politiques en vertu duquel, après le mandat de huit ans du Président Obansanjo, le pouvoir reviendrait au Nord'. 43 D'autres, en revanche, ont soutenu le projet de Obasanjo dans l'espoir d'avoir certains avantages politiques, de s'assurer leur propre réélection ou encore d'être à l'abri d'éventuelles poursuites pour des faits de corruption. 44

### V. Reconsidérer le rôle des chefs traditionnels et religieux : avantages et recommandations

Les leaders traditionnels et religieux ont toujours substantiellement pris part aux débats sur la limitation des mandats en Afrique. Eu égard à l'influence que ces leaders peuvent avoir sur la population, il est alors important, d'une part, de bien comprendre leur contribution au débat et d'autre part, de tirer le meilleur de cette contribution en faveur du constitutionnalisme. Dans l'idéal, il aurait fallu que dès le départ, ces chefs traditionnels et religieux jouent un rôle dans tous les processus d'élaboration des constitutions, et que par la suite, ils puissent participer de façon libre et éclairée aux processus de révisions constitutionnelles.

Eu égard à ce qui s'est déjà passé, le rôle des chefs traditionnels et religieux dans le débat sur la prolongation des mandats présidentiels en Afrique est ambivalent. Leur prise de position sur les projets de prorogation de mandats présidentiels dépend des circonstances du moment, notamment des

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

relations du président en exercice avec les principaux chefs traditionnels ou religieux. On observe cependant que lorsque les chefs traditionnels et religieux décident de s'opposer à des projets de prorogation de mandats, ils s'associent avec des groupes qui partagent la même idée, tels que les associations du milieu juridique, les universitaires, les médias, les étudiants, les organisations de la société civile. La contribution de ces chefs traditionnels et religieux dans le débat sur la limitation du nombre de mandat a révélé que lorsque ceux-ci s'allient avec d'autres groupes pour faire opposition à un projet de modification de la limitation des mandats, le projet est davantage voué à l'échec. Ce qui signifie que leur influence est plus remarquable lorsqu'ils font front commun avec d'autres organisations.<sup>45</sup>

Dans le même ordre d'idées, il est assez évident que le sort des projets de prorogation des mandats en Afrique dépend de la capacité des parties prenantes dans un processus démocratique, y compris les chefs traditionnels et religieux, à s'opposer à toute initiative de remise en cause des valeurs démocratiques. Malheureusement, la capacité de ces chefs traditionnels et religieux à s'opposer efficacement à tout projet de modification des limitations des mandats est influencée par divers facteurs. Le premier facteur tient à la nature des relations qu'entretiennent les chefs traditionnels et religieux avec le parti politique au pouvoir. Lorsque les liens entre ces chefs et le parti politique au pouvoir sont très étroits, la capacité de ceux-ci à s'opposer aux tentatives de prolongation des mandats est considérablement réduite. Par exemple, en Namibie et en Ouganda, 'la longue proximité entre les mouvements de défense de la démocratie et les partis au pouvoir' a fait dire qu'il était difficile à ces mouvements de s'opposer aux tentatives de Nujoma et de Museveni de prolonger leur mandat.46

L'autonomie financière est également un facteur important pour comprendre la position des chefs traditionnels et religieux sur la question de la prorogation des mandats. En général, lorsque les groupes de défense de la démocratie ne sont pas financièrement autonomes, ils deviennent vulnérables à la prédation des partis politiques au pouvoir et peuvent se retrouver à soutenir des projets de prorogation de mandats même si ceci porte atteinte aux principes du constitutionnalisme. La Zambie et le Malawi offrent à cet

égard des exemples intéressants. En Zambie, lorsque Chiluba a lancé sa campagne pour supprimer la limitation du nombre de mandats, il a distribué de l'argent pour obtenir du soutien. De même au Malawi, c'est à travers divers avantages matériels offerts aux chefs traditionnels que Muluzi s'est assuré leur soutien à son projet dit de 'Mandats illimités'.

Le droit joue aussi un rôle déterminant dans la position des chefs traditionnels et religieux sur la question de la prorogation des mandats. Une 'astuce' qu'utilisent régulièrement les pouvoirs en place contre les opposants aux projets de prorogation des mandats consiste à modifier certaines lois pour les empêcher d'agir. Ces modifications législatives peuvent consister à interdire les manifestations publiques, à durcir les conditions d'enregistrement ou de fonctionnement des organisations de la société civile et à renforcer le contrôle du gouvernement sur les OSC. Par exemple, en Zambie et en Namibie, des lois avaient été votées pour interdire les manifestations publiques contre les réformes initiées. Au Malawi et en Ouganda, ce sont les lois conditions aux d'enregistrement relatives et fonctionnement des organisations de la société civile qui avaient été révisées pour donner au gouvernement un pouvoir de contrôle accru sur les OSC.47 Par ailleurs, avec la révision de la loi en Ouganda, les partis politiques dûment enregistrés, les groupements politiques non déclarés ou tout groupe qualifié de politique avaient vu leur liberté de réunion restreinte. Cette loi a été utilisée pour décourager les réunions et rassemblements publics, dont ceux des groupes d'opposition qui exprimaient leur ras-le-bol contre le projet de suppression de la limitation des mandats.48

Les lois telles que celles sus-évoquées rendent difficile la contestation menée par les groupes de défense de la démocratie, les chefs traditionnels et religieux y compris, contre les tentatives de prorogation de mandats présidentiels. Paradoxalement, de telles scénario ouvrent des voies d'intervention du juge. Il n'est donc pas rare que les juges soient invités à se prononcer sur la légalité des mesures adoptées par le pouvoir en place pour empêcher les oppositions à la prolongation de mandats. C'est dans ce sens que la Haute Cour de Malawi a annulé l'interdiction par Muluzi de toutes les manifestations publiques.<sup>49</sup> Les juridictions sont donc de véritables gardiens de la constitution

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

et peuvent sinon doivent être saisies pour contrôler la constitutionnalité des révisions entreprises sur la limitation des mandats.

Toutefois, on ne peut pas toujours compter sur les juges pour défendre les limitations des mandats, comme l'a démontré le Sénégal, lorsqu'en 1998 le président Diouf a réussi à abroger la clause constitutionnelle de limitation des mandats, mais a perdu les élections en 2000.50 On peut aussi noter que les révisions opérées dans la constitution rwandaise par Paul Kagamé, ainsi que le troisième mandat de Pierre Nkurunziza au Burundi en 2015 avaient été obtenus avec l'onction des tribunaux.<sup>51</sup> En réalité, la posture des tribunaux quant au respect des dispositions relatives à la limitation des mandats est fonction de plusieurs facteurs contextuels, tels que l'importance de leur pouvoir formel et informel et leur indépendance vis-à-vis du régime en place.<sup>52</sup> C'est pourquoi, les diverses forces démocratiques et les chefs traditionnels et religieux devraient toujours considérer les juges comme partie intégrante de leur stratégie multidimensionnelle de promotion et de défense du constitutionnalisme.

Pour s'assurer que les chefs traditionnels et religieux apportent une contribution positive dans les débats sur la limitation des mandats en Afrique, il importe de garantir et promouvoir les libertés fondamentales et le constitutionnalisme auprès d'eux.53 Les libertés pertinentes ici sont l'accès à l'information, la liberté d'expression et la liberté d'association. Si de telles libertés sont garanties et protégées, les leaders religieux et traditionnels, ainsi que tout autre acteur seront à même de défendre librement leurs points de vue. Ainsi, les tentatives de tripatouillage des clauses de limitations du nombre de mandats ont plus de chances d'être vouées à l'échec dans les pays où les citoyens sont libres d'exprimer leurs préférences politiques et où la société civile est libre de s'opposer publiquement aux hommes politiques qui tentent de tripatouiller la constitution.54 Pour créer, maintenir et renforcer ces conditions, il faudra travailler en étroite collaboration avec les chefs s traditionnels et religieux pour s'assurer qu'ils défendent le constitutionnalisme et la démocratie quand il le faut.

#### VI. Conclusion

En Afrique, l'élaboration des constitutions de la troisième vague de démocratisation a clairement inscrit la limitation des mandats présidentiels comme l'un des éléments essentiels de la nouvelle gouvernance. Dorénavant, la limitation des mandats présidentiels jouit d'un soutien populaire en Afrique.55 Le bilan reste toutefois mitigé. Dans certains pays, en effet, la limitation des mandats présidentiels a été respectée ; dans d'autres, en revanche, elle a été complètement abandonnée; tandis que dans d'autres encore, les tentatives de modification de la limitation des mandats n'ont échoué que grâce à une opposition déterminée. S'il est évident que la contestation des limitations des mandats présidentiels est loin de s'épuiser, il reste que de telles limitations demeurent la solution pour une alternance régulière au pouvoir.<sup>56</sup> Ce qui signifie que les tentatives de tripatouillage de limitation du nombre de mandats présidentiels vont toujours refaire surface.

Bien que leur position n'ait pas toujours été en faveur du renforcement du constitutionnalisme, les chefs traditionnels et religieux ont activement pris part aux débats sur la limitation des mandats présidentiels en Afrique. Il est cependant remarquable que ces chefs traditionnels et religieux tendent à jouer un rôle positif dans le débat sur la limitation des mandats lorsqu'entre autres, ils jouissent d'une autonomie financière et agissent de concert avec d'autres acteurs de défense de la démocratie. La limitation de mandat ayant été posée par des lois, ces lois seront aussi au centre de toutes les discussions sur la limitation des mandats. Ce qui par ailleurs requiert de ceux qui s'opposent aux changements des clauses limitatives de mandats de faire preuve d'imagination pour se servir des mêmes lois pour défendre le constitutionnalisme.

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

- <sup>1</sup> Jack R Mangala, 'Presidential Term Limits, the Never-Ending Debate' in Jack R Mangala (ed), *The Politics of Challenging Presidential Term Limits in Africa* (Palgrave 2020) 4.
- <sup>2</sup> Julia Grauvogel and Charlotte Heyl, 'The Study of Term Limits in Sub-Saharan Africa: Lessons on Democratisation and Autocratisation' (2021) 55 Africa Spectrum 215, 217.
- <sup>3</sup> Catherine S Namakula, 'The Efficacy of Presidential Term Limits in Africa' (Discussion Paper, Mandela Institute for Development Studies, Dar es Salaam, Tanzania 3-4 August 2016).
- <sup>4</sup> Ibid.
- <sup>5</sup> Mangala (n 1).
- <sup>6</sup> Andrea Cassani, 'Autocratisation by Term Limits Manipulation in Sub-Saharan Africa' (2021) 55 Africa Spectrum 228, 230.
- <sup>7</sup> Boniface Dulani, 'Democracy Movements as Bulwarks against Presidential Usurpation of Power: Lessons from the Third-Term Bids in Malawi, Namibia, Uganda and Zambia' (2011) 11 Stichproben. Wiener Zeitschrift für kritische Afrikastudien 115.
- 8 George Omondi, 'New Assault on Presidential Term Limits in Africa: Focus on Burundi' <a href="https://www.africanleadershipcentre.org/index.php/2014-10-22-15-44-06/alc-newsletters/sept-2015-issue/385-the-new-assault-on-">https://www.africanleadershipcentre.org/index.php/2014-10-22-15-44-06/alc-newsletters/sept-2015-issue/385-the-new-assault-on-</a>

presidential-term-limits-in-africa-focus-on-burundi > consulté le 7 Avril 2023.

- <sup>9</sup> Namakula (n 3).
- <sup>10</sup> Grauvogel and Heyl (n 2) 217.
- 11 Ibid.
- <sup>12</sup> Kristin McKie, 'The Politics of Institutional Choice Across Sub-Saharan Africa: Presidential Term Limits' (2017) 52 Studies in Comparative International Development 436.
- <sup>13</sup> John R Heilbrunn, 'Presidential Term Limits in Togo: Electoral Accountability Postponed' in Alexander Baturo and Robert Elgie (eds), *The Politics of Presidential Term Limits* (Oxford University Press 2019) 199-220.
- 14 Mangala (n 1) 9.
- 15 ibid 13.
- <sup>16</sup> Delmas Tsafack and Steve Tametong, 'Lifting of Presidential Term Limits and Risk of Instability in the Central African Republic' (*On Policy Magazine*, 10 August 2022) <a href="https://onpolicy.org/lifting-of-presidential-term-limits-and-risk-of-instability-in-the-central-african-republic/">https://onpolicy.org/lifting-of-presidential-term-limits-and-risk-of-instability-in-the-central-african-republic/</a> consulté le 6 Juin 2023.
- <sup>17</sup> Ngouda Dione, 'Senegalese Opposition Rally Against President Sall's Possible Third Term Ambition' (*Reuters*, 13 May 2023) <a href="https://www.reuters.com/world/africa/senegalese-opposition-rally-against-president-salls-possible-third-term-ambition-2023-05-12/">https://www.reuters.com/world/africa/senegalese-opposition-rally-against-president-salls-possible-third-term-ambition-2023-05-12/</a> consulté le 6 June 2023. Le Président Macky Sall a finalement renoncé, en juillet 2023, dans un discours à la nation, à briguer un troisième mandat.
- <sup>18</sup> Filip Reyntjens, 'Respecting and Circumventing Presidential Term Limits in Sub-Saharan Africa: A Comparative Survey' (2020) African Affairs 1, 5.
- <sup>19</sup> Di Andrea Cassani, 'Third Term Bids and the Risk for Democracy in Sub-Saharan Africa' (ISPI, 19 October 2020) <</p>

- www.ispionline.it/en/publication/third-term-bids-and -risks-democracy-sub-saharan-africa-27901> consulté le 10 Avril 2023.
- <sup>20</sup> Grauvogel and Heyl (n 2) 217.
- <sup>21</sup> Peter VonDoepp, 'The Politics of Presidential Term Limits in Malawi' in Alexander Baturo and Robert Elgie (eds), *The Politics of Presidential Term Limits* (Oxford University Press 2019) 296.
- <sup>22</sup> Daniel Nowack, 'Process Tracing the Term Limit Struggle in Malawi: The Role of International Democracy Promotion in Muluzi's Bid for a Third Term' (2021) 55 Africa Spectrum 306.
- <sup>23</sup> Ollen Mwalubunju, 'Civil Society' in Nandini Patel and Lars Svåsand (eds), *Government and Politics in Malami* (Kachere Series 2007) 286.
- <sup>24</sup> Chiefs Act, ss 4 and 5.
- <sup>25</sup> Par exemple, en 2020, le president Chakwera a nommé Inkosi Mbelwa V, le Senior Chief Nkoola, l'autorité traditionnelle Chilikumwendo et l'autorité traditionnelle Makata, comme membres de l'Autorité des Routes, de l'Autorité de l'Eau de la Région du Sud, de l'Autorité de l'Eau de Lilongwe, de l'Autorité de l'Eau de Blantyre respectivement . V. Wongani Chiuta, 'Chakwera Appoints New Boards: Mixture of Professionals and Reward for Patronage' (*Nyasa Times*, 24 Septembre 2020) <a href="www.nyasatimes.com/chakwera-appoints-new-boards-mixture-of-professionals-and-reward-for-patronage">www.nyasatimes.com/chakwera-appoints-new-boards-mixture-of-professionals-and-reward-for-patronage</a> consulté le 25 Avril 2023.
- <sup>26</sup> Sean Morrow, 'Toxic Mushrooms? The Presidential Third-Term Debate in Malawi' in Roger Southall and Henning Melber (eds), Legacies of Power: Leadership Change and Former Presidents in African Politics (Human Sciences Research Council 2006).
- <sup>27</sup> Mark Dawson and Daniel J Young, 'Presidential Tenure and Constitutional Provisions: Recent Evidence from Central Africa' (2021) 55 African Spectrum 272.
- <sup>28</sup> ibid 280.
- <sup>29</sup> Cephas Lumina, 'Frederick Chiluba's Third Presidential Term Bid in Zambia' in Jack R Mangala (ed), *The Politics of Challenging Presidential Term Limits in Africa* (Palgrave 2020) 213.
- <sup>30</sup> ibid 215.
- <sup>31</sup> Daniel Eizenga and Leonardo A Villalón, "The Undoing of a Semi-authoritarian Regime: The Term Limit Debate and the Fall of Blaise Compaoré in Burkina Faso' in Jack R Mangala (ed), *The Politics of Challenging Presidential Term Limits in Africa* (Palgrave 2020) 164.
  <sup>32</sup> ibid.
- <sup>33</sup> Dulani, 'Democracy Movements as Bulwarks against Presidential Usurpation of Power' (n 7).
- 34 Lumina (n 29) 214.
- <sup>35</sup> VonDoepp (n 21) 295.
- <sup>36</sup> Daniel Nowack, 'Cultural Values, Attitudes, and Democracy Promotion in Malawi: How Values Mediate the Effectiveness of Donor Support for the Reform of Presidential Term Limits and Family Law' (Discussion Paper, Bonn 2018).
- <sup>37</sup> Nowack, 'Process Tracing the Term Limit Struggle in Malawi' (n 22).
- <sup>38</sup> Dulani, 'Democracy Movements as Bulwarks against Presidential Usurpation of Power' (n 7).
- <sup>39</sup> Dawson and Young (n 27) 282.
- <sup>40</sup> Lumina (n 29) 211.

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

- <sup>41</sup> Nowack, 'Cultural Values, Attitudes, and Democracy Promotion in Malawi' (n 36) 20.
- <sup>42</sup> Heiko Meinhardt and Nandini Patel 'Malawi's Process of Democratic Transition: An Analysis of Political Developments Between 1990 and 2003' (Konrad-Adenauer Stiftung 2003).
- <sup>43</sup> Hassan A Saliu and Abdulrasheed A Muhammad, 'Failed Elongation of Presidential Term Limits in Nigeria Under Olusegun Obasanjo' in Jack R Mangala (ed), *The Politics of Challenging Presidential Term Limits in Africa* (Palgrave 2020) 186.
- <sup>44</sup> Christopher Isike and Sakiemi Idoniboye-Obu, 'Throwing Out the Baby with the Bath Water: The Third-Term Agenda and Democratic Consolidation in Nigeria's Fourth Republic' (2011) 10 Journal of African Elections 143, 150-151.
- <sup>45</sup> Cf Dulani, 'Democracy Movements as Bulwarks against Presidential Usurpation of Power' (n 7).
- <sup>46</sup> Dulani, 'Democracy Movements as Bulwarks against Presidential Usurpation of Power' (n 7) 134.
- <sup>47</sup> ibid 133.
- <sup>48</sup> Freedom House, 'Countries at the Crossroads 2006 Uganda' (3 August 2006) < <a href="www.refworld.org/docid/4738691364.html">www.refworld.org/docid/4738691364.html</a> consulté le 7 Avril 2023.

- <sup>49</sup> The State, The President of Malawi and others and ex parte Malawi Law Society and others [2002–2003] MLR 409.
- <sup>50</sup> Charlotte Heyl, 'Senegal (1970-2016) Presidential Term Limit Reforms Never Come Alone' in Alexander Baturo and Robert Elgie (eds), *The Politics of Presidential Term Limits* (Oxford University Press 2019) 347-348.
- <sup>51</sup> Tom Ginsburg, Adem K Abebe and Rosalind Dixon, 'Constitutional Amendment and Term Limit Evasion in Africa' in Rosalind Dixon, Tom Ginsburg and Adem Abebe (eds), *Comparative Constitutional Law in Africa* (Edward Elgar Publishing 2022). <sup>52</sup> ibid.
- <sup>53</sup> Cf Nic Cheeseman, 'Should I Stay or Should I Go? Term Limits, Elections and Political Change in Kenya, Uganda and Zambia' in Alexander Baturo and Robert Elgie (eds), *The Politics of Presidential Term Limits* (Oxford University Press 2019) 312.
- 54 Cassani (n 6) 239.
- <sup>55</sup> Boniface Dulani, 'African Publics Strongly Support Term Limits, Resist Leaders' Efforts to Extend Their Tenure' (Afrobarometer Dispatch 30, 2015).
- <sup>56</sup> Grauvogel and Heyl (n 2) 217.

# LA PROMOTION DU CONSTITUTIONNALISME PAR LA LIMITATION DES MANDATS EN AFRIQUE :

# NOSTALGIE DU MYTHE DE LA DICTATURE « BIENVEILLANTE »

Le Réseau Africain de Droit Constitutionnel (ANCL) souhaite remercier le Dr Adem Kassie Abebe, le Dr Elvis Fokala et Yvonne Anyango Oyieke pour avoir conceptualisé et dirigé le développement de la série de publications politiques sur des thèmes sélectionnés concernant la promotion du constitutionnalisme et l'alternance du pouvoir par le biais de la limitation des mandats. L'ANCL reconnaît également le soutien du professeur Serges Alain Djoyou, du docteur Laura-Stella Enonchong, de Vanja Karth et du docteur Azubike Onuoraoguno.

Ce document a été rédigé par Mel<mark>vis Ndilose</mark>h, maître de conférences à l'Institut des relations internationales du Cameroun, basé à Yaoundé.

# NOSTALGIE DU MYTHE DE LA DICTATURE « BIENVEILLANTE » ET DEFIS A RELEVER POUR LA CONSOLIDATION DE LA DEMOCRATIE EN AFRIQUE : UNE REFLEXION SYNOPTIQUE

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

#### 1. Introduction

L'image de l'homme fort - dirigeant politique autocratique très puissant à la tête d'une nation, doté de la verve et de l'autorité nécessaires pour bouleverser le destin d'un pays, souvent grâce à sa bienveillance personnelle ou à son leadership visionnaire - semble regagner du terrain dans l'imaginaire politique et socio-économique africain. L'économiste William Easterly a défini les autocrates « bienveillants » comme des « dirigeants de pays non démocratiques qui reçoivent des crédits pour une croissance élevée »1. Dans le contexte des reculs démocratiques enregistrés dans le monde et du sentiment largement partagé de désillusion, voire de désespoir, que la plupart des Africains associent aux performances de leurs gouvernements élus, le regain de sympathie pour le dictateur bienveillant - force politique autocratique dotée de la force de caractère nécessaire pour se débarrasser de l'inertie perçue comme associée au lent fonctionnement des institutions démocratiques et des bureaucraties - semble quelque peu compréhensible.

L'un des principaux moteurs de cette préférence croissante pour l'alternative autocratique semble être l'impatience légitime des citoyens face à l'échec et la corruption des dirigeants élus, les aspirations populaires de longue date pour la réalisation du développement et la perception croissante de l'efficacité, de la discipline et de l'ambition de certains pays sous la houlette de dirigeants autocratiques bienveillants<sup>2</sup>. Comme l'a affirmé Thomas Friedman, chroniqueur au New York Times, « l'autocratie à parti unique a certainement ses inconvénients. Mais lorsqu'elle est dirigée par un groupe de personnes raisonnablement éclairées, comme c'est le cas de la Chine aujourd'hui, elle peut également présenter de grands avantages. Ce parti unique peut imposer des mesures (politiques) politiquement difficiles mais d'une importance cruciale, nécessaires pour faire avancer une société au 21ème siècle »3. Reprenant les postulats d'un certain nombre de théoriciens politiques, Frank Fukuyama et Nancy Birdsall résument les choses de la manière suivante: « Les dirigeants des pays en développement et des pays développés se sont émerveillés de la remarquable capacité de la Chine à rebondir après la crise [financière post-2007], résultat d'une gestion rigoureuse et d'une machine à élaborer des politiques du haut vers le bas, qui a pu éviter les retards d'un processus

démocratique désordonné. En réponse, les dirigeants politiques des pays en développement associent désormais l'efficacité et la capacité à des systèmes politiques autocratiques »<sup>4</sup>.

Dans le contexte africain, Van Standen, écrivant sur le cas sudafricain, cite les résultats d'un sondage Afrobaromètre dans lequel de nombreux Sud-Africains ont indiqué qu'ils « accepteraient une dictature à condition que le dirigeant résolve les problèmes urgents du pays »5, corroborant un sondage Afrobaromètre de 2021 dans lequel 65% des Sud-Africains ont exprimé leur volonté de renoncer à la démocratie « if a non-democratic government delivers »6. Baliddawa souligne l'existence d'une tendance similaire en Ouganda, affirmant que « l'Ouganda n'a plus besoin de la soidisant farce de la démocratie multipartite. Ce que nous pratiquons actuellement n'est qu'un sophisme qui ne nous mène nulle part, si ce n'est à la polarisation de la société, à une croissance inéquitable, à l'acrimonie, à la destruction et à l'appauvrissement... Nous avons besoin d'un dictateur bienveillant »7.

Par ailleurs, les gains matériels et infrastructurels quelque peu impressionnants réalisés par des pays tels que le Rwanda de Paul Kagame, qui a présidé à la remarquable transformation du pays par la mise en œuvre de la discipline, de la responsabilité et parfois d'une gouvernance coercitive, amplifient une préférence populiste des Africains pour une gouvernance efficace, qu'elle prenne ou non la forme d'un régime autocratique. Wanki résume sans détour le sentiment africain contemporain en ces termes : «Les Africains se souviennent du visage du Rwanda en 1994 - un trou perdu sous-développé où régnait une discorde provoquée par la colonisation - et ils voient le Rwanda d'aujourd'hui, battant des records de développement humain, en paix avec lui-même et prêt à conquérir l'avenir. Les Africains veulent des options de gouvernance qui leur apportent du pain et du beurre sur leur table, la paix dans leur arrière-cour et la promesse d'un avenir meilleur pour leurs enfants, que ce soit sous la forme d'une démocratie calquée sur le modèle occidental, d'un développement d'inspiration communiste « strongmanisme » africain bienveillant »8.

En outre, les tentatives récentes, réussies ou non, d'étendre la durée des mandats électifs, de la Côte d'Ivoire à la Guinée, de

# NOSTALGIE DU MYTHE DE LA DICTATURE « BIENVEILLANTE » ET DEFIS A RELEVER POUR LA CONSOLIDATION DE LA DEMOCRATIE EN AFRIQUE : UNE REFLEXION SYNOPTIQUE

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

la République centrafricaine au Sénégal, et l'autocratisation en Tunisie, se fondent sur la conviction que les dirigeants en place devraient continuer à soutenir la croissance, ou plus précisément à réduire les risques de dérapage vers une croissance plus faible et/ou l'instabilité. De même, les coups d'État militaires au Mali, au Burkina Faso et en Guinée sont apparus comme un antidote à l'échec perçu de la démocratie, considérée comme incapable d'assurer la stabilité et la sécurité, de lutter contre la corruption et le néo-patrimonialisme et de générer une croissance équitable.

Dans tous les cas, l'échec perçu des démocraties africaines à fournir des dividendes concrets en termes de développement aux masses appauvries et découragées à travers le continent semble être fermement impliqué dans ce revirement inquiétant dans la perception des performances des démocraties en tant qu'option de gouvernance. Quelles qu'en soient les causes, il s'agit d'un net recul de la vénération populaire de la gouvernance démocratique par les Africains à l'aube de la renaissance de la démocratie multipartite sur le continent dans les années 1990.

Dans ce contexte complexe, le présent article examine les facteurs à l'origine de la nostalgie populaire croissante pour l'autocratie bienveillante en Afrique et se demande si le continent en a réellement besoin pour assurer sa stabilité et/ou sa prospérité. Si tel n'est pas le cas, qu'est ce qui peut être fait pour rectifier ce récit et recentrer l'attention sur le réengagement et la reconfiguration des démocraties africaines afin d'obtenir de meilleurs résultats pour les Africains ? En analysant des exemples historiques et contemporains, l'article affirme que l'expérience historique de l'Afrique avec des dictatures bienveillantes, que ce soit sous la forme d'États à parti unique, de régimes militaires ou de dictatures personnelles au lendemain des indépendances, s'est généralement soldée par des échecs économiques prolongés, une instabilité politique et une aliénation sociale. L'histoire très applaudie de la transformation socio-économique impressionnante du Rwanda, par exemple, semble être une exception plutôt que la règle - une trajectoire expliquée par une multiplicité de considérations endogènes et exogènes qui dépassent le cadre du présent article. Et même au Rwanda, le jury n'a pas encore rendu son verdict, et il n'est pas certain que le pays dispose des institutions nécessaires pour maintenir la

trajectoire de progrès ostensible en l'absence ultime de Kagame. Autrement dit, même si l'on adoptait le narratif rwandais, la continuité du succès pourrait bien dépendre des caractéristiques individuelles de Kagame et du contexte rwandais, qui s'avéreraient difficiles à reproduire ailleurs.

L'article est organisé comme suit : à partir de cette introduction, la deuxième partie passe rapidement en revue les éléments déclencheurs de la résurgence de la préférence populiste pour les dictateurs bienveillants en Afrique, en les replaçant dans le contexte de l'échec des gouvernements africains démocratiquement élus à fournir des biens publics (sécurité sociale équitable, infrastructures, sécurité/stabilité politique et justice) et à susciter une prise de conscience nationale/un engagement autour d'un objectif/une vision commune pour le rajeunissement durable de leur pays. La troisième partie se penche ensuite sur les mécanismes qui soustendent l'émergence d'autocrates bienveillants en Afrique (coups d'État militaires, prolongation des mandats présidentiels, etc.) et décrit, à partir d'illustrations historiques, dans quelle mesure l'envie d'usurper le pouvoir et de le consolider, souvent par la force coercitive, conduit à donner la priorité à la sécurité du régime plutôt qu'à la sécurité humaine des masses qui aspirent à un changement. Dans le même ordre d'idées, l'article souligne le degré élevé de prédation économique et de désordre politique que ces soidisant dictateurs bienveillants ont déclenché dans leurs pays, laissant derrière eux des héritages de corruption, de prodigalité, de fragilité politique accentuée et de sousdéveloppement socio-économique. Si les dictatures bienveillantes ne sont donc pas une alternative viable pour répondre aux besoins de développement de l'Afrique, qu'estil alors? Comment les Africains peuvent-ils réengager et repenser la démocratie africaine pour qu'elle ne se limite pas à des élections périodiques douteuses ? Quelles réflexions politiques peuvent guider le continent sur la voie de la refonte de la démocratie africaine afin de répondre aux aspirations fondamentales des Africains en matière de développement à une époque de géopolitique mondiale élargie, marquée par les incertitudes idéologiques d'une concurrence accrue entre les grandes puissances? Telles sont les préoccupations de la dernière partie du présent article, qui porte sur une réflexion politique prospective.

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

# 2. Pourquoi cette nostalgie croissante pour les dictatures bienveillantes en Afrique ?

La réflexion sur les moteurs de la perception croissante de la nostalgie pour les dictatures bienveillantes en Afrique devrait commencer par une discussion sur le mythe persistant selon lequel l'Afrique n'est pas prête pour la démocratie. À certains égards, ce mythe repose en partie sur un préjugé stéréotypé, presque raciste, fondé sur l'hypothèse erronée que les Africains sont en quelque sorte incapables de faire preuve de la vigilance et de la maturité intellectuelle nécessaires pour s'engager dans une citoyenneté active. Il repose également sur une lecture fondamentalement myope de l'histoire récente de l'Afrique, qui regorge d'efforts et de triomphes des Africains pour instaurer un régime démocratique, une bonne gouvernance et le respect des droits de l'homme dans leurs pays au cours de la période qui a suivi les indépendances.

Cela dit, il ne fait aucun doute que les démocraties africaines sont actuellement confrontées à une crise de crédibilité multidimensionnelle, qui renferme le premier moteur de la nostalgie croissante pour l'autocratie bienveillante sur le continent. Près de six décennies après l'accession à l'indépendance de la plupart des pays africains et trois décennies après que la clameur populaire en faveur de la démocratisation et de la bonne gouvernance ait déclenché un raz-de-marée de reconfigurations politiques et de réformes constitutionnelles à travers l'Afrique9, la région a commencé à connaître une accalmie progressive dans l'enthousiasme associé aux gouvernements démocratiques. Cela peut être attribué en grande partie à des attentes non satisfaites qui se manifestent par la prévalence de problèmes profondément enracinés dans les performances perçues des pays africains depuis le début de l'organisation régulière d'élections. Il s'agit notamment d'une mauvaise gouvernance et d'un manque de responsabilité, de niveaux exponentiels de corruption et d'indiscipline fiscale, d'investissements insuffisants dans le bien-être socio-économique des masses, et de l'incapacité d'un échantillon important d'États démocratiques africains à fournir des services et à répondre aux aspirations de leurs citoyens en matière de sécurité humaine et de droits de l'homme10.

En comparant les scores moyens des indicateurs de gouvernance démocratique existants, une étude de 2017 de l'Institute for Security Studies a révélé que la mauvaise gouvernance parmi les gouvernements démocratiquement élus d'Afrique était une variable prépondérante causant la stagnation du développement du continent<sup>11</sup>. Olukoshi et Laaka<sup>12</sup>, et dans une large mesure Ayittey<sup>13</sup>, avaient très tôt déjà prédit que la crise de gouvernance qui prévaut dans la région érode la puissance des institutions, inverse le potentiel de développement des États africains et sape le rôle des acteurs de la société civile en tant que gardiens du contrat social. Les institutions chargées de l'application de la loi et les tribunaux continuent d'être utilisés pour servir les caprices de la classe dirigeante et pour persécuter les opposants politiques. Pour aggraver les choses, la tendance croissante des présidents élus à modifier les constitutions, souvent en complicité avec les parlements élus, afin d'éliminer la limitation des mandats présidentiels et de s'ériger en « présidents à vie » autocratiques (comme on le voit dans des pays tels que le Cameroun, la Guinée équatoriale, l'Ouganda et le Congo) a donné une mauvaise réputation à la démocratie, une dynamique qui se reflète dans les statistiques plus générales sur les tendances démocratiques à travers le continent. Dans son rapport 2021, par exemple, Freedom House n'a classé que huit pays d'Afrique subsaharienne comme libres, dont la moitié sont des petits pays insulaires : Sao Tomé-et-Principe, le Cap-Vert, Maurice et les Seychelles. Les quatre autres comprenaient les candidats habituels, tels que le Botswana, l'Afrique du Sud et le Ghana<sup>14</sup>. Dans le même temps, le nombre de pays africains classés comme non libres est passé de quatorze en 2006/2008 à vingt en 202115. L'évaluation des pays libres a depuis chuté de huit à six pays. Cette perspective peu réjouissante pour les démocraties africaines est illustrée par les chiffres ci-dessous.

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

Figure 1:

#### Fewer Than Ten Sub-Saharan African Countries Are Considered Free

Freedom House 2021 report ratings, with circles sized by country population



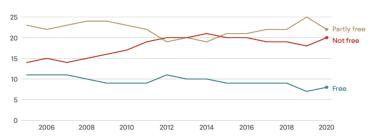
Notes: Scores represent people's access to political rights and civil liberties in 2020, as published in Freedom House's 202 report. Somaliland is included as a territory separate from Somalia and uses the estimated population as of 2014.

Source: Freedom House

Figure 2:

#### Democracy Has Gradually Declined Across Sub-Saharan Africa

Number of countries in each Freedom House rating category



Notes: Data for each year represents scores in Freedom House's annual report, which is published the following year South Sudan is included from 2011 on. Somaliland is included from 2008 on as a territory separate from Somalia.

Source: Freedom House.

Klobucita a fait valoir qu'« il existe de fortes corrélations entre les dirigeants enracinés de l'Afrique subsaharienne et ses défis en matière de développement et de sécurité, notamment les conflits ou l'instabilité, la stagnation ou le déclin des économies et le recul de la démocratie ». <sup>16</sup> En 2019, l'indice Ibrahim sur la gouvernance en Afrique a également établi un lien entre les échecs socio-économiques de l'Afrique et la mauvaise gouvernance, l'incidence élevée des violations des droits de l'homme, la corruption et l'inefficacité des dirigeants. Malgré l'euphorie du début des années 1990, bien que les pays africains relativement mieux classés sur le plan démocratique aient obtenu de meilleurs résultats que leurs homologues autocratiques, la tenue d'élections n'a pas généré les dividendes espérés sous la forme d'une amélioration des institutions, de la gouvernance, de la prestation de services, de

la stabilité et de la sécurité, et d'une diminution de la corruption.

Par conséquent, la nostalgie pour les autocrates bienveillants devrait d'abord et avant tout être conceptualisée comme une quête, par le commun des africains, d'une génération de dirigeants puissants, décisifs et patriotiques capables de déraciner cette classe enracinée de mauvais dirigeants élus, de sauver la situation de leurs nations et d'améliorer leurs conditions de vie. Il s'agit d'une quête de dirigeants à la volonté de fer qui ne seront pas soumis aux caprices d'une élite nationale puissante et corrompue et qui seront suffisamment forts pour s'opposer aux machinations des puissances extérieures - des facteurs qui ont tous deux joué un rôle important en détournant les gouvernements démocratiques africains de la réalisation des aspirations de leurs peuples. Jalloh souligne avec justesse l'état d'esprit qui règne dans toute l'Afrique en ces termes:

La patience des gens est à bout... Beaucoup d'Africains remettent en question les principes de la démocratie et se demandent si elle est encore pertinente sur le continent aujourd'hui... Une grande partie de la frustration semble être dirigée contre des dirigeants démocratiquement élus qui cachaient une tendance autocratique, menant un style de vie extravagant malgré la pauvreté de leur population. Il n'est pas rare que ces dirigeants modifient leur constitution à des fins politiques et ferment l'espace civique pour bloquer les opinions divergentes... [Et] tout cela se passe sous les yeux des pionniers de la gouvernance démocratique — l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord. Mais au lieu d'agir, ces nations occidentales légitiment les sales habitudes de ces dirigeants démocratiques devenus autocratiques en donnant la priorité à leurs propres intérêts économiques plutôt qu'aux violations des droits et à la corruption<sup>17</sup>.

Le deuxième facteur à l'origine des poches croissantes de nostalgie pour les dictateurs bienveillants en Afrique est lié à ce que l'on pourrait appeler « l'exemple rwandais », ainsi qu'à la montée en puissance de l'influence chinoise sur le continent africain. Sous la direction de Paul Kagame, le Rwanda, pays enclavé, s'est élevé tel un phénix des cendres de son brutal passé génocidaire pour devenir l'une des économies à la croissance la plus rapide et l'un des pays les mieux gouvernés d'Afrique. Le Rwanda fait partie des pays africains qui disposent des infrastructures technologiques les moins chères et les plus performantes en matière d'internet. Le pays est

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

classé deuxième en Afrique, juste après l'île Maurice, dans le rapport 2023 de la Banque mondiale sur la facilité de faire des affaires, 38ème dans le monde, et est connu dans le monde entier pour ses politiques efficaces et rigoureuses de lutte contre la corruption<sup>18</sup>. Certains l'ont qualifié de « Singapour de l'Afrique ». Ces réalisations ont sans aucun doute attiré des entreprises telles que Volkswagen, le constructeur automobile allemand, qui a installé son usine d'assemblage dans le pays pour son marché africain, et les « Mara », les premiers smartphones fabriqués en Afrique, sont produits au Rwanda. Paul Kagame est largement salué sur le continent comme un pionnier de l'environnementalisme en Afrique et un défenseur des droits des femmes (sous son règne, le Rwanda a atteint les objectifs de parité hommes-femmes, les femmes constituant jusqu'à 60 % de ses législateurs).19 Et malgré les critiques constantes concernant sa répression sévère des voix dissidentes, ses mesures antidémocratiques et son séjour prolongé au pouvoir, Kagame a été largement salué pour avoir recomposé un pays déchiré par la violence génocidaire il y a près de trente ans. Grâce à l'Umuganda, par exemple, les Rwandais sont contraints de consacrer quelques heures de leur temps à des travaux d'intérêt général en nettoyant les rues et leurs quartiers chaque dernier samedi du mois, une pratique qui sert à forger un esprit d'engagement collectif envers le Rwanda et à resocialiser un objectif commun entre les citoyens.<sup>20</sup> L'une des principales raisons de la popularité de Kagame, en particulier auprès des jeunes Africains, est son penchant pour une gouvernance désintéressée et sa capacité à faire avancer les choses.21

L'exemple rwandais est étroitement lié à la perception qu'ont les Africains de la transformation économique phénoménale de la Chine dans le cadre d'un modèle dirigé par l'État, et de l'efficacité du pays en termes de développement et de projets d'infrastructure en Afrique. Cela a constitué une alternative convaincante au modèle économique néolibéral occidental, ainsi qu'aux systèmes démocratiques multipartites qui y sont liés, qui, selon eux, ont enfermé les pays africains dans une boucle perpétuelle de rhétorique politique, avec une concentration limitée sur l'obtention de résultats concrets.<sup>22</sup>

Après avoir examiné certains des moteurs de la nostalgie croissante pour les dictatures bienveillantes en Afrique, il convient maintenant d'examiner comment les dictatures africaines émergent.

### 3. La construction des dictatures en Afrique

Cette section se concentre sur trois mécanismes par lesquels les dictateurs accèdent au pouvoir en Afrique et cherchent à construire un récit de dictature bienveillante : Les coups d'État, les amendements constitutionnels de démocrates devenus autocrates éliminant les limites de mandat, et les transitions de père en fils. Certains titulaires qui sont arrivés au pouvoir par tous ces moyens ont, d'une manière ou d'une autre, cherché à se présenter comme des dirigeants bienveillants cherchant à transformer leur pays, à améliorer la gouvernance, à lutter contre la corruption et l'insécurité et à éliminer légalement ou extrajudiciairement l'opposition et même les critiques (médias, société civile, intellectuels) en les accusant d'être déloyaux envers la cause du pays ou même de servir des intérêts étrangers.

### Coups d'État

La réputation de l'Afrique en tant que terre de coups d'État est, à certains égards, bien méritée. Les prises de pouvoir militaires étaient les mécanismes de choix pour les transitions politiques sur le continent dans la période qui a immédiatement suivi les indépendances, et elles semblent faire leur retour<sup>23</sup>, comme l'a constaté le secrétaire général des Nations unies, Antonio Guterres, en septembre 2021<sup>24</sup>. Un décompte rapide indique qu'il y a eu environ cinquante coups d'État, tentatives de coups d'État et transferts anticonstitutionnels de gouvernements en Afrique depuis 2010, bien que ce nombre soit susceptible de changer en fonction des classifications techniques employées pour évaluer si une tentative de prise de pouvoir est ou non un coup d'État. Néanmoins, une étude menée par deux chercheurs américains, Clayton Thyne et Jonathan Powell, a révélé plus de 200 tentatives de coup d'État en Afrique depuis les années 1950, dont environ la moitié ont été considérées comme réussies<sup>25</sup>.

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

Les coups d'État et les régimes tyranniques de Bokassa (actuelle République centrafricaine), d'Idi Amin (Ouganda) et de Mobutu Sese Seko (actuelle République démocratique du Congo) ont peut-être fait les gros titres de la presse mondiale en raison de leur penchant inégalé pour les bains de sang et la corruption spectaculaire, mais le fléau des coups d'État en Afrique a été beaucoup plus largement répandu. Le Soudan, par exemple, est le pays qui a connu le plus grand nombre de coups d'État ou de tentatives de prise de pouvoir, six sur seize ayant été couronnés de succès<sup>26</sup>. Le président Omar al-Bashir, qui avait lui-même pris le pouvoir par un coup d'État militaire, a été renversé en 2019 après des mois de protestations soutenues. Le Nigeria, le pays le plus peuplé d'Afrique, a connu une grande partie de son histoire post-indépendance dominée par des coups d'État et des régimes militaires successifs. Le Burundi a connu onze coups d'État distincts, principalement dans le contexte des tensions entre les Hutus et les Tutsis, et le Ghana, l'actuel parangon de la démocratie et de la stabilité politique en Afrique de l'Ouest, était autrefois en proie à une culture du coup d'État, ayant connu huit coups d'État en l'espace de deux décennies seulement, le premier ayant été perpétré contre son dirigeant fondateur, Kwame Nkrumah.

Si le nombre de coups d'État a diminué après le tournant du siècle, ceux-ci ont récemment fait leur retour, le Burkina Faso, le Tchad, la Guinée, le Mali et le Soudan étant dirigés par des militaires en juillet 2023. Au total, l'Afrique a connu beaucoup plus de coups d'État que n'importe quelle autre région du monde. En effet, sur les seize coups d'État enregistrés dans le monde depuis 2017, tous sauf un (le Myanmar en 2021) se sont produits en Afrique.<sup>27</sup> L'illustration ci-dessous présente les pays africains ayant connu le plus grand nombre de coups d'État depuis 1952.

Fig. 3. Pays d'Afrique ayant connu le plus grand nombre de coups d'État depuis 1952



### Modifications constitutionnelles pour rester au pouvoir

L'Afrique subsaharienne est également le bastion d'un grand nombre de dirigeants au pouvoir depuis le plus longtemps. En juillet 2023, cinq présidents africains seront au pouvoir depuis plus de trois décennies chacun : Paul Biya du Cameroun, Teodoro Obiang Nguema Mbasogo de la Guinée équatoriale, Yoweri Museveni de l'Ouganda, Denis Sassou Nguessou de la République du Congo et Isaias Afwerki de l'Érythrée<sup>28</sup>.

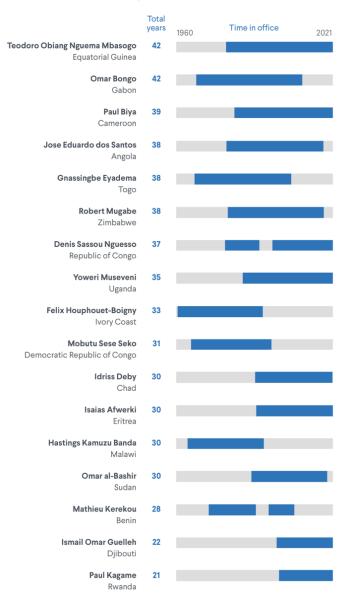
D'autres, qui auraient figuré sur cette liste aujourd'hui, ont été récemment contraints, pour des raisons naturelles ou politiques, de quitter leurs fonctions: Mugabe a été chassé par un coup d'État militaire après trente-sept ans de règne; Jose Eduardo dos Santos d'Angola a démissionné en 2017 après que l'évolution de la situation politique ait rendu clairement intenable son maintien à la tête de l'État angolais après trente-huit ans de pouvoir; Omar Bashir du Soudan a été honteusement évincé après trente ans de pouvoir par des protestations soutenues et une intervention militaire, et Idriss Deby du Tchad est tombé sur le champ de bataille après trente ans de pouvoir<sup>29</sup>.

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

Fig 4. Source: Klobucista (2021)

### Sub-Saharan Africa's Longest-Serving Leaders, 1960–2021

Leaders by time in office, excluding monarchs



Pour assurer leur longévité au pouvoir, plusieurs présidents africains élus ont réussi à faire adopter des amendements constitutionnels par des parlements qui les approuvent, afin d'éliminer la limitation des mandats, et se sont lancés dans l'organisation d'élections résolument frauduleuses pour s'assurer de remporter toutes les élections suivantes, comme cela a été le cas pour Paul Biya au Cameroun, Yoweri

Museveni en Ouganda et Sassou Nguessou en République du Congo, pour n'en citer que quelques-uns. Des efforts sont actuellement déployés par des dirigeants tels qu'Archange Touadera en République centrafricaine pour suivre cette voie et éliminer la limitation des mandats présidentiels. Comme l'a souligné le PNUD, « les systèmes sociopolitiques qui soutiennent ces régimes de gouvernement à long terme ont génèrent leur propre intrinsèquement fragile - la faible légitimité de l'État étant un facteur essentiel de la fragilité à long terme selon le discours politique actuel »30. Pour maintenir leur emprise sur le pouvoir, cette contagion de régimes néo-patrimoniaux profondément enracinés a conduit à donner la priorité à la sécurité et à la consolidation du régime plutôt qu'à la sécurité humaine.

### 4. Transitions politiques de père en fils

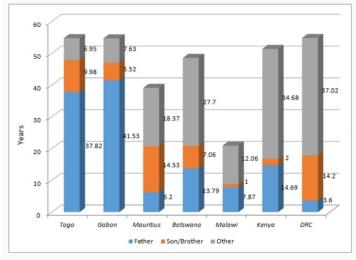
Cette tendance, que Ndiloseh (à paraître) qualifie de « démonarchie », devient rapidement une forme notable de transition du pouvoir à la tête de certains États d'Afrique centrale et mérite d'être examinée de plus près par les chercheurs<sup>31</sup>. Pour l'essentiel, cela implique les étapes suivantes : 1) les présidents en exercice modifient leur constitution nationale pour supprimer la limitation des mandats, ce qui les transforme en « présidents à vie » ; 2) les présidents à vie s'assurent ensuite la loyauté et l'assentiment de leurs parlements nationaux et d'autres détenteurs de pouvoir régionaux et extérieurs grâce aux rentes des réseaux néo-patrimoniaux afin de garantir leur soutien à leurs régimes et à ceux des successeurs qu'ils ont choisis ; 3) lorsque le président en exercice vieillit ou devient infirme, des mesures sont alors prises pour intégrer ses fils - héritiers présomptifs dans la structure bureaucratique officielle du gouvernement par le biais de nominations officielles en tant que ministres ou hauts fonctionnaires (par ex., Ali Bongo au Gabon et Teodoro Nguema Obiang Mangue en Guinée équatoriale) qui détiennent de puissants portefeuilles, ou comme général de haut rang dans l'armée (Mahamat Déby au Tchad et Muhoozi Kainerugaba en Ouganda). Dans certains cas, les héritiers sont introduits plus subtilement par l'aile du parti au pouvoir (ce qui est probablement le cas de Frank Emmanuel Biya au Cameroun), de sorte qu'ils deviennent l'intermédiaire du

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

pouvoir le plus important après le président et s'assurent des allégeances significatives de la part de l'armée pour prendre la relève lorsque les titulaires décèdent (Joseph Kabila en RDC, et Mahamat Deby au Tchad).

En 2015, Faure Gnassingbé a été déclaré élu au pouvoir pour la troisième fois. Le président sortant est le fils de Gnassingbe Eyadema, le cinquième président du Togo, qui a été nommé au gouvernement en tant que ministre de l'équipement, des mines, des postes et des télécommunications par son défunt père, de 2003 à 2005, date à laquelle il a accédé à la présidence du Togo<sup>32</sup>. Les élections qui l'ont vu accéder au pouvoir ont été jugées résolument frauduleuses par les observateurs internationaux. Les manifestations de masse qui ont suivi ont conduit à l'assassinat de plus d'un millier de citoyens par les forces de sécurité, forçant la fuite de plus de 40 000 réfugiés vers les pays voisins, le Ghana et le Bénin.33 La famille Gnassingbé dirige le Togo depuis plus de cinquante ans, par le biais de transitions père-fils, et a effectivement dirigé le pays pendant plus de 87 % de son histoire post-indépendance<sup>34</sup>. Le Gabon a connu une expérience similaire, avec un père et un fils à la tête du pays pendant plus de 86 % de son histoire postindépendance (55 ans sur 63 ans d'indépendance)35.

Fig 5. Transitions de père en fils : Années de dynasties politiques africaines au pouvoir réparties par pays.



Source: Songwe (2015)

### L'impact des régimes dictatoriaux dits bienveillants sur les résultats en matière de croissance et de développemenT

Les parties précédentes de cet article ont analysé les facteurs à l'origine des poches de nostalgie pour les dictateurs bienveillants qui se manifestent actuellement dans toute l'Afrique. Au cas où l'on aurait des doutes sur le fait que ces aspirations pour des autocrates bienveillants comme alternatives aux démocraties défaillantes de l'Afrique ne sont que de simples fantasmes d'Africains ordinaires peu sophistiqués intellectuellement, l'éminente économiste africaine Dambisa Moyo a également exprimé des sentiments similaires dans son best-seller de 2009 « Dead Aid », où elle fustige le modèle actuel d'aide au développement comme n'étant pas utile aux Africains. En guise d'alternative, Moyo affirme que « dans un monde parfait, ce dont les pays pauvres aux échelons les plus bas du développement économique ont besoin, ce n'est pas d'une démocratie multipartite, mais en fait d'un dictateur bienveillant et décisif pour faire passer les réformes nécessaires à la relance de l'économie »36. La conclusion de Moyo contredit les conclusions de Przeworski<sup>37</sup> selon lesquelles les dictatures bienveillantes et les démocraties libérales, grâce à des preuves empiriques, ont conclu que les régimes politiques n'ont pas eu d'effet global sur la croissance économique comme le prétend Moyo, les revenus totaux augmentant à des taux presque identiques pour les deux types de régime<sup>38</sup>.

Cette section examine brièvement les faits historiques en Afrique afin de déterminer si les dictateurs dits bienveillants, à l'exception du Rwandais Paul Kagame, ont effectivement été à l'origine de la croissance et du progrès dans leurs pays ou s'ils ont, au contraire, été responsables de la mauvaise gouvernance, du sous-développement et des conflits. Pour ce faire, nous avons étudié le profil de certains autocrates africains réputés pour leur bienveillance.

Comme le souligne Klobucistah, « il existe de fortes corrélations entre les dirigeants en place en Afrique subsaharienne et les problèmes de développement et de sécurité, notamment les conflits ou l'instabilité, la stagnation ou le déclin de l'économie et le recul de la

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

démocratie »39. Cette situation est particulièrement prononcée dans les pays dotés de gouvernements autoritaires, notamment ceux dont les dirigeants en place depuis longtemps se présentent comme des autocrates bienveillants. Le désir de préserver le régime incite à recourir à la violence structurée, aux brutalités policières, aux arrestations arbitraires et à des restrictions importantes de la liberté d'expression et aux droits humains. Au Zimbabwe, par exemple, Robert Mugabe, qui décrivait autrefois comme l'espoir du peuple zimbabwéen, a présidé au quasi-effondrement de l'économie zimbabwéenne, faisant passer le pays du statut de « perle de l'Afrique australe » à celui de paria aux yeux de la communauté internationale. Sa mauvaise gestion de l'économie<sup>40</sup> a multiplié les difficultés et la pauvreté et a donné naissance à une économie en difficulté depuis longtemps, caractérisée par la prodigalité, le copinage et la corruption : les riches sont devenus extrêmement riches et les pauvres ont sombré dans une pauvreté abjecte. Sa répression des voix dissidentes a modifié le profil du Zimbabwe, qui est passé d'une société respectueuse des droits à un bastion de la brutalité soutenue par l'État, et la structure de l'autocratie qu'il a laissée derrière lui était tellement enracinée que, même après sa mort, son ombre continue de planer sur le pays, incarné par la corruption et la mauvaise gestion qu'Emmerson Mnangagwa, son adjoint de longue date, continue d'infliger au pays en tant que président actuel.

Dans l'actuelle RDC, Mobotu Sese Seko, qui se présentait comme un autocrate bienveillant, a déclenché pendant trois décennies une dictature brutale qui a mis le pays à genoux. La normalisation de la corruption endémique, du népotisme, du copinage, du détournement de fonds et de la prédation des ressources minérales du Congo était si prononcée sous Mobutu que, comme l'a affirmé Wanki, « à la fin de son règne, l'homme fort avait honteusement « amassé une fortune estimée à 4 milliards de dollars, [sans compter] un ensemble de grandes villas en Europe et de multiples palais et yachts »<sup>41</sup>. Pendant ce temps, les citoyens congolais ont souffert dans une pauvreté abjecte et ceux qui ont osé s'opposer au « léopard » ont payé le prix ultime. Après le renversement de Mobutu en 1997 et l'assassinat de Laurent Kabila, le pouvoir a été transmis à son fils, Joseph Kabila, qui « a réussi à amasser une

fortune en volant les fonds de l'État et en négligeant la fourniture de services publics »<sup>42</sup>. En quittant le pouvoir en 2018, Joseph Kabila a laissé en héritage une corruption endémique et une guerre brutale qui fait rage dans le flanc oriental de la RDC, si meurtrière qu'elle a été considérée comme la guerre la plus meurtrière au monde depuis la Seconde Guerre mondiale.

Malgré leurs différences, quels sont les points communs entre ces cas ? À certains égards, ils illustrent la précarité de compter sur la bienveillance autoproclamée des autocrates et des dictateurs pour le développement d'un pays. En Afrique et ailleurs, un pouvoir total s'accompagne souvent d'une impunité totale, et très peu de dirigeants restent vertueux en l'absence de mécanismes de responsabilisation qui limitent leur pouvoir.

Dans ce contexte, le Rwanda reste au mieux une exception qui confirme la règle selon laquelle la dictature est rarement bienveillante et encore moins efficace. Tout miracle rwandais, compte tenu de sa taille, de son histoire politique, de l'hégémonie et de la domination politique de Kagame et du soutien international, a peu de chances d'être reproduit dans le reste de l'Afrique.<sup>43</sup> Surtout, aussi remarquable que soit la réussite du Rwanda, rien ne prouve qu'elle résulte des méthodes autocratiques de Kagame et que le statut et la trajectoire du pays restent ouverts jusqu'au moment où le pays devra exister sans lui à la tête du pays.

Dans tous les cas, l'idée de dictature bienveillante souffre de deux faiblesses fondamentales. Premièrement, on ne peut affirmer qu'un dirigeant est bienveillant ou non qu'après avoir accédé au pouvoir et dirigé pendant un certain temps. Il n'existe aucun moyen de présélectionner les dictatures bienveillantes. Deuxièmement, les possibilités d'écarter les dirigeants en place qui sont vraiment dictatoriaux mais pas bienveillants sont également limitées. Le fait que presque tous les dictateurs en Afrique, malgré leur bienveillance autoproclamée, aient été des dictateurs de différentes nuances signifie que la nostalgie pour eux se terminerait probablement par la même déception et la perte des deux mondes - la liberté de vivre à l'abri du besoin (insécurité et privation économique) et la liberté de vivre à l'abri de la peur (droits civils et politiques).

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

### 6. Réflexions politiques pour l'avenir

Les peuples d'Afrique, comme partout ailleurs, souhaitent des systèmes de gouvernement efficaces et démocratiques. Ces deux éléments sont non seulement compatibles, mais ils se renforcent mutuellement. Il est également évident que certaines personnes peuvent être disposées à échanger un gouvernement efficace contre la démocratie si des autocrates ambitieux présentent les deux comme incompatibles. Si les systèmes démocratiques doivent être rendus plus efficaces, il est tout à fait clair que les autocrates bienveillants ne sont pas la réponse à la crise du développement et de la gouvernance en Afrique. La question est donc de savoir comment s'attaquer à l'endurance de la rhétorique de la dictature bienveillante et, surtout, comment réengager et réimaginer les démocraties africaines pour qu'elles délivrent plus efficacement les dividendes du développement aux masses. Les réflexions politiques qui suivent offrent une voie à suivre pour renouveler le potentiel de développement des démocraties africaines:

A. Les organisations de la société civile et les partis politiques d'opposition en Afrique doivent faire preuve d'une vigilance accrue pour demander des comptes aux gouvernements et s'opposer aux amendements constitutionnels visant à limiter la durée des mandats. La formation de coalitions transversales pour l'État de droit et la démocratie impliquant la société civile, les partis d'opposition, les chefs traditionnels, les personnes influentes et les intellectuels est essentielle pour promouvoir l'idée de démocratie et s'opposer à la rhétorique de l'incompatibilité avec une gouvernance efficace. Ces coalitions devraient également gérer les attentes de la population à l'égard de la démocratie et créer une prise de conscience pour s'opposer à la promotion myope de l'idée d'une dictature bienveillante. À cet égard, l'étude des cas de résistance réussie contre la dictature peut être une source d'espoir. Si l'on a beaucoup parlé des tentatives réussies des dirigeants africains pour supprimer la limitation des mandats présidentiels, on a très peu parlé des tentatives réussies des organisations de la société civile et des voix politiques d'opposition pour s'opposer à ces tentatives. Par exemple, en 2001 et 2003 respectivement, une solide coalition de voix de la société civile et de partis politiques a exercé les pressions nécessaires sur le président zambien Frederick Chiluba et le président malawien Bakili Muluzi, faisant échouer leurs

tentatives de repousser la limite des mandats présidentiels. Au Nigeria, le Sénat a rejeté la tentative du président Olusegun Obasanjo de briguer un troisième mandat en 2006. En 2012, au Sénégal, une foule de manifestants a forcé la défaite électorale du président Wade, qui briguait un troisième mandat très contesté, et en Gambie, en 2017, la puissance de la foule a joué un rôle décisif en créant les conditions de l'éviction du dictateur Yahya Jammeh, après 23 ans au pouvoir. La leçon à en tirer est qu'il faut investir davantage dans l'organisation et la mobilisation des organisations de la société civile pour que les gouvernements démocratiquement élus soient tenus de rendre compte de leur gestion et pour empêcher l'émergence de dictateurs.

- B. Un engagement renouvelé en faveur de la gouvernance démocratique est nécessaire au niveau des acteurs et des organisations régionales. On ne saurait trop insister sur le rôle que jouent les organisations régionales telles que l'Union africaine (UA), la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) en tant que remparts contre la gouvernance non démocratique en Afrique. En Afrique de l'Ouest, les démarches de la CEDEAO ont continué à être cruciales pour inciter les récents régimes militaires à s'engager à ramener leur pays à un régime civil. Grâce à des mesures telles que la diplomatie et, le cas échéant, des sanctions, les organisations régionales exercent une influence considérable pour inciter les dirigeants en place à respecter les normes et les processus démocratiques. La CEDEAO, par exemple, a envisagé de modifier, sans succès jusqu'à présent, son protocole sur la démocratie afin de s'opposer aux changements constitutionnels visant à supprimer la limitation du nombre de mandats présidentiels. Cette capacité et cette orientation devraient être renforcées par les partenaires de développement panafricains et internationaux.
- C. Les partenaires occidentaux qui promeuvent la démocratie doivent mettre en pratique ce qu'ils prêchent en matière de démocratie en Afrique. Alors que les États-Unis et les partenaires d'Europe occidentale semblent souvent s'exprimer sur la nécessité d'une gouvernance démocratique en Afrique, ils sont connus pour donner notoirement la priorité à leur sécurité et à leurs intérêts économiques sur les droits de l'homme et les préoccupations antidémocratiques. Par exemple, les États-Unis se sont empressés de féliciter le président de la RDC, Félix Tshisekedi, malgré les nombreuses informations faisant état de malversations et de fraudes

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

électorales qui ont entaché le scrutin de 2019. Ils n'ont pas non plus sanctionné d'importants alliés en matière de sécurité comme le Cameroun, le Tchad et l'Ouganda, malgré les répressions brutales que ces régimes ont exercées contre leur population, faisant des milliers de morts et des centaines de milliers de déplacés.

#### 7. Conclusion

Le modèle démocratique de gouvernance est en crise en Afrique et dans le monde entier. Pourtant, malgré les défis auxquels elles sont confrontées, les démocraties restent à ce jour le meilleur modèle de gouvernance pour la sauvegarde de la sécurité humaine, des droits de l'homme et de l'État de droit, ainsi que pour la réalisation des libertés et des aspirations qui sont fondamentales pour une croissance et un développement significatifs dans toutes les sociétés. Malgré l'exception rwandaise en Afrique, il est tout à fait clair que les dictatures dites bienveillantes ne peuvent servir d'alternatives de gouvernance viables pour le développement des Africains, pour la simple raison que les dictateurs ont tendance à gouverner selon leurs caprices et pour servir leurs intérêts. La bienveillance et la dictature sont presque toujours antagonistes. Le défi consiste à réengager les démocraties et à leur donner les moyens de concrétiser plus efficacement les espoirs d'une vie meilleure pour les citoyens. Les réflexions politiques présentées dans cet article ne sont en aucun cas concluantes à cet égard. Mais elles indiquent la voie à suivre pour entamer une conversation significative sur la manière de faire fonctionner les démocraties pour les Africains au 21e siècle.

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

- <sup>1</sup>W. Easterly, «Benevolent Autocrats», (Mai 2011), disponible sur https://williameasterly.files.wordpress.com/2011/05/benevolent-autocratseasterly-2nd-draft.pdf. (consulté le 10 juillet 2023). Sauf mention contraire, toutes les traductions de citations en anglais vers le français sont celles de l'auteur.
- <sup>2</sup> Les théoriciens politiques sont depuis longtemps préoccupés par le paradoxe des autocraties très performantes. Par exemple, I. Krastev "Paradoxes of the New Authoritarianism" (2011) 22 Journal of Democracy 5; Buckley, Noah, and Ora John Reuter "Performance Incentives under Autocracy: Evidence from Russia's Regions." (2019) 51 Comparative Politics 239.
- <sup>3</sup> T. L. Friedman "Our one-party democracy", New York Times, 8 septembre 2009, disponible sur https://www.nytimes.com/2009/09/09/opinion/09friedman.html (consulté le 26 juin 2023).
- <sup>4</sup> V. N. Birdsall et F. Fukuyama, "The Post-Washington Consensus: Development After the Crisis", (2011) Foreign Affairs, pp. 45-53.
- <sup>5</sup> M Van Standen "Benevolent dictatorship is not an easy egg to unscramble", BizNews, 3 mars 2023, disponible sur https://www.biznews.com/thoughtleaders/2023/03/03/illusion-benevolent-dictatorship-south-africa (consulté le 10 iuillet 2023).
- <sup>6</sup> M Van Standen op. cit.
- <sup>7</sup> E. K. Baliddawa « To Transform, Uganda Needs a Benevolent Dictator », NilePost, 8 avril 2023, disponible sur https://nilepost.co.ug/2023/04/08/opinionto-transform-uganda-needs-a-benevolent-dictator/ (consulté le 26 juin 2023).
- <sup>8</sup> J. E. Wanki "Reclaiming African democracy on the crossroads of 21st Century global geostrategic reconfiguration" (à paraître).
- P. Anyang' Nyong'o (Ed.), Popular Struggles for Democracy in Africa. New Jersey & Londres: United Nations University & Zed Books, (1987), p 288. Voir également C. Eshetu et J. Ibrahim, Democratisation Processes in Africa: Problems and Prospects, CODESRIA Books Publication System. CODESRIA (1995).
- 10 J. Campbell et N. Quinn, "What's Happening to Democracy in Africa ?", Council Foreign Relations, (2021)disponible https://www.cfr.org/article/whats-happening-democracy-africa (consulté le 26 juin 2023).
- <sup>11</sup> Sur la base des résultats concernant le type de régime (Polity IV), la liberté civile et politique (Freedom House), l'efficacité du gouvernement (Banque mondiale), l'indice de perception de la corruption (Transparency International) et l'indice de
- gouvernance africaine (Fondation Mo Ibrahim).

  <sup>12</sup> A. Olukoshi et L. Laaka (eds), *Challenges to the nation state in Africa* (1996) Uppsala:Nordiska Afrikainstitutet, en coopération avec l'Institut d'études du développement, Université d'Helsinki.
- <sup>13</sup> G.B.N Ayittey, *Africa in Chaos*, (1998) Basingstoke: Macmillan.
- <sup>14</sup> J. Campbell et N. Quinn (note 10 ci-dessus).
- 15 Comme ci-dessus.
- <sup>16</sup> C. Klobucista, « Africa's Leaders for Life: Backgrounder », Council on Foreign Relations, (2021) disponible sur https://www.cfr.org/backgrounder/africasleaders-life#chapter-title-0-3 (consulté le 26 juin 2023).
- A. Jalloh, "Why Democracy in Africa Needs a Rethink", (2022) DW Politics https://www.dw.com/en/opinion-why-democracy-in-africa-needsrethinking/a-60594113 (consulté le 26 juin 2023).
- A. Cascais, "20 Years Under Rwanda's Benevolent Dictator", (2020) DW Politics, <a href="https://www.dw.com/en/20-years-under-rwandas-benevolent-dictator-">https://www.dw.com/en/20-years-under-rwandas-benevolent-dictator-</a> paul-kagame/a-53159121 (consulté le 26 juin 2023).

  19 Cascais, comme ci-dessus.
- <sup>20</sup> Comme ci-dessus.
- <sup>21</sup> Comme ci-dessus.

- <sup>22</sup> Comme ci-dessus.
- <sup>23</sup> P. Mwai, "Are Military Takeovers on the Rise in Africa?", (2022) BBC Reality Check, disponible sur https://www.bbc.com/news/world-africa-46783600 (consulté le 26 juin 2023). <sup>24</sup> Mwai (note 23 ci-dessus).
- <sup>25</sup> Selon les critères de Thompson, appliqués par la suite par Jackman, McGowan, Powell et Thyne, un coup d'État est considéré comme réussi si les auteurs s'emparent du pouvoir et le conservent pendant au moins sept jours. Voir R.W. Thompson, "Regime Vulnerability and the Military Coup", (1975) 7 Comparative Politics pp. 459-487; R.W Jackman, "The Predictability of Coups d'État: A Model with African Data", (1978) 72 The American Political Science Review, pp. 1262-1275; J. McGowan, "African Military coups d'état, 1956-2001: Frequency, Trends and Distribution", (2003) 41 Journal of Modern African Studies pp. 339-
- <sup>26</sup> Mwai (note 23 ci-dessus).
- <sup>27</sup> Mwai (note 23 ci-dessus).
- <sup>28</sup> Klobucista (note 16 ci-dessus).
- <sup>29</sup> Klobucista (note 16 ci-dessus).
- <sup>30</sup> PNUD (2017) ibid. pg 25. Voir également C. Mcloughlin, Topic Guide on Fragile States, (2012) Governance and Social Development Resource Centre, University of Birmingham, UK.
- <sup>31</sup> M. Ndiloseh, "Diagnosing Africa's "Demonarchies": The Case of Togo, Gabon, Equatorial Guinea, DRC, Congo and Chad", (à paraître).
- <sup>32</sup> V. Songwe "From Father to Son: Africa's Leadership Transitions and Lessons", (2015) Brookings, disponible sur <a href="https://www.brookings.edu/blog/africa-in-">https://www.brookings.edu/blog/africa-in-</a> focus/2015/05/06/from-father-to-son-africas-leadership-transitions-and-lessons/ (consulté le 26 juin 2023).
- HCR «. Archives du HCR.
- <sup>34</sup> Songwe (note 32 ci-dessus).
- <sup>35</sup> Songwe (note 26 ci-dessus).
- <sup>36</sup> D. Moyo, Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa, (2009) New York: Farrar, Straus et Giroux.
- A. Przeworski, "Democracy and Economic Development", in E. D. Mansfield and R Sisson (eds.), Political Science and the Public Interest, (2000) Columbus: Ohio State University Press.
- <sup>38</sup> Pour une critique de l'affirmation de Moyo, voir A. Mileusnic "Is a 'benevolent' dictator what poor countries need to kick-start their economy?", (2018) disponible sur <a href="https://www.linkedin.com/pulse/benevolent-dictator-what-">https://www.linkedin.com/pulse/benevolent-dictator-what-</a> poor-countries-need-economy-adam-mileusnic/ (consulté le 10 juillet 2023).

  39 Klobucista (note 16 ci-dessus).
- <sup>40</sup> Al Jazeera « Robert Mugabe leaves a legacy of economic mismanagement » (2019) disponible sur <a href="https://www.aljazeera.com/economy/2019/9/6/robert-">https://www.aljazeera.com/economy/2019/9/6/robert-</a> mugabe-leaves-a-legacy-of-economic-mismanagement (consulté le 29 juin 2023).

  <sup>41</sup>J. E. Wanki, "Désarmer la guerre, armer la paix : The Congo Crisis, Dag
- Hammarskjold's Legacy and the future role of MONUC in the Democratic Republic of the Congo", (2011) African Journal for the Constructive Resolution Disputes (2011), disponible sur <a href="https://www.accord.org.za/ajcr-">https://www.accord.org.za/ajcr-</a> issues/disarming-war-arming-peace/ (consulté le 26 juin 2023).

  42 Klobucista (note 16 ci-dessus).
- <sup>43</sup> N Cheeseman, "Why Rwanda's development model wound not work elsewhere in Africa", The Conversation, (8 janvier 2018), disponible sur https://theconversation.com/why-rwandas-development-modelwouldnt-work-elsewhere-in-africa-89699 (consulté le 26 juin 2023).

# LA PROMOTION DU CONSTITUTIONNALISME PAR LA LIMITATION DES MANDATS EN AFRIQUE :

### LA PERSISTANCE ET LES DANGERS DE LA POLITIQUE DU « VAINQUEUR-RAFLE-TOUT » EN AFRIQUE

Le Réseau Africain de Droit Consti<mark>tutionnel (ANCL) sou</mark>haite remercier le Dr Adem Kassie Abebe, le Dr Elvis Fokala et Yvonne Anyango Oyieke pour avoir conceptualisé et dirigé le développement de la série de publications politiques sur des thèmes sélectionnés concernant la promotion du constitutionnalisme et l'alternance du pouvoir par le biais de la limitation des mandats. L'ANCL reconnaît également le soutien du professeur Serges Alain Djoyou, du docteur Laura-Stella Enonchong, de Vanja Karth et du docteur Azubike Onuoraoguno.

Ce document politique a été rédigé par Professor H. Kwasi Prempeh, directeur exécutif du Centre ghanéen pour le développement démocratique (CDD-Ghana) et directeur de projet du Réseau de solidarité pour la démocratie en Afrique de l'Ouest (WADEMOS).

#### 1. Introduction

L'espoir et l'espérance que les transitions démocratiques et les réformes constitutionnelles, qui ont été entreprises dans certaines parties de l'Afrique au début des années 1990, ouvriraient la voie à un nouveau modèle politique et transformeraient l'exercice du pouvoir politique, ont en général été déçus. Certes, les trente dernières années ont apporté, en Afrique, d'importants changements dans le paysage politique et le constitutionnalisme. Les systèmes politiques à parti unique qui, jadis étaient la norme sur le continent, ont disparu. La limitation du nombre de mandats présidentiels, idée étrangère à la politique africaine d'avant 1990, a été, malgré la résistance de certains présidents en exercice, acceptée et institutionnalisée dans un certain nombre d'États, dont l'Afrique du Sud, le Bénin, le Nigeria, le Ghana et le Kenya. Au niveau de la population, plusieurs enquêtes d'Afrobaromètre révèlent que l'idée d'une limitation à deux mandats présidentiels est largement partagée à travers l'Afrique. La combinaison des récentes limitations de mandats et des élections compétitives a, en fait, contribué à mettre fin au mandat des présidents et à faciliter l'alternance pacifique au pouvoir dans plusieurs États autrefois autoritaires. Les coups d'État, qui ont soudainement réapparu ces derniers temps, sont désormais condamnés par l'Union africaine et les organisations régionales concernées comme la CEDEAO, qui les considèrent comme des violations des cadres normatifs continentaux et régionaux contre les « changements anticonstitutionnels de gouvernement ». En dépit de ces changements et développements positifs qui créent des précédents, il y a encore certaines caractéristiques perverses de l'ancien régime qui persistent. Parmi celles-ci figure la politique africaine du « vainqueur-rafle-tout ».

Dans les discours politiques africains, l'expression «le vainqueur-rafle-tout » est utilisée dans au moins deux sens apparentés. Dans son sens conventionnel, typiquement académique et strict, l'expression « le vainqueur rafle tout » (winner-take-all) décrit un système électoral dans lequel le candidat qui obtient le plus de voix, qu'il s'agisse d'une majorité ou seulement d'une pluralité des voix, remporte tous les sièges. Dans un tel système, les candidats perdants ne gagnent rien, peu importe que le nombre de voix qu'ils ont obtenues soit important ou que le cumul des voix des perdants dépasse les voix du gagnant. En général, un tel système électoral favorise l'émergence de deux partis rivaux, en évinçant les petits partis et tend à produire des majorités législatives d'un seul parti. À l'échelle nationale, les systèmes électoraux dits du « vainqueurrafle-tout » permettent au parti qui a obtenu le plus grand nombre de sièges, quelle que soit l'étroitesse de sa victoire, de former le gouvernement et de gouverner sans avoir à

rechercher un consensus ou à partager le pouvoir avec ses rivaux politiques.

Cependant, couramment utilisée pour décrire la politique en Afrique, l'expression «le vainqueur rafle tout» a une signification qui va au-délà d'un simple système électoral qui produit des résultats non inclusifs ou d'exclusion en matière de représentation. Au-delà du système électoral, la politique du « vainqueur-rafle-tout », en Afrique, décrit une pratique ou un mode d'exercice du pouvoir politique dans lequel le parti qui obtient le pouvoir non seulement exclut ses rivaux (et leurs partisans) d'un rôle formel ou d'une participation au gouvernement (et à la gouvernance), mais surtout exclut également ses rivaux d'un grand nombre d'opportunités matérielles et immatérielles de l'Etat, y compris les nominations à des fonctions publiques importantes (telles que les postes dans l'administration publique, les forces armées, la police et les services publics en général), l'attribution de contrats d'Etat et plus largement une égalité de traitement devant la loi. En d'autres termes, gagner le pouvoir dans l'Afrique du « vainqueur-rafle-tout », c'est gagner non seulement le droit de gouverner seul, mais aussi le droit de jouir des fruits du pouvoir, c'est-à-dire de nombreuses opportunités et privilèges publics que le vainqueur est libre de distribuer comme du « butin de guerre » ou des récompenses au profit de ses copartisans et alliés.

Cette politique d'exclusion et de jeu à somme nulle, longtemps associée aux régimes autoritaires en Afrique, a survécu aux courants de démocratisation que le continent a connus depuis le début des années 1990. Facteur-clé des nombreux conflits qui ont caractérisé l'histoire du continent d'aprèsindépendance, la persistance de la politique du «vainqueurrafle-tout » à l'époque contemporaine n'a pas seulement détériorié la qualité de la gouvernance démocratique sur tout le continent ; elle a continué à mettre en péril les perspectives de paix et de stabilité et pourrait même expliquer, en partie, certains des récents épisodes de recul démocratique dans la région. Comme l'exclusion du pouvoir dans la politique du vainqueur-rafle-tout à l'africaine entraine des conséquences dramatiques et désastreuses pour les perdants, les compétitions électorales dans les démocraties africaines ont souvent eu un caractère potentiellement violent ou destabilisant, les partis rivaux et les candidats ne ménageant aucun effort pour s'assurer la victoire par tous les moyens. De pareilles inquiétudes d'une vie sans pouvoir pourraient expliquer la résistance acharnée de certains dirigeants ou régimes africains à l'idée de limiter des mandats présidentiels, ainsi que les initiatives prises par d'autres pour manipuler les textes en matière de limitation des mandats présidentiels et des élections pour s'éterniser au pouvoir.

### 2. Origines et premières constructions de la politique à l'africaine du « vainqueur-rafle-tout »

Le principe du « vainqueur-rafle-tout » est une caractéristique de la politique africaine depuis les premiers jours de l'indépendance. Que l'indépendance ait été acquise par la compétition électorale entre factions nationalistes ou par une lutte de libération, le chef et la faction qui en sont sortis victorieux et ont ainsi conduit leur peuple à l'indépendance ont acquis le statut de messie-libérateur et de fondateur de la nouvelle nation. Ce statut s'accompagnait, entre autres, d'un sentiment d'avoir le droit de diriger ou de gouverner pratiquement sans contestation, tout comme la puissance coloniale avant eux, mais cette fois avec une légitimité bien supérieure à celle de l'ancien suzerain colonial. Auréolés de titres élogieux comme Osagyefo, Mzee, Ngwazi et Mwalimu, les pères fondateurs de l'Afrique sont devenus l'incarnation humaine de fleurs nouveaux États souverains.¹ Ils ont également été les pionniers de la tradition africaine de la politique du « vainqueur-rafle-tout ».

Étant donné que la lutte pour l'indépendance en Afrique a toujours été dominée par les factions et la rivalité entre les nationalistes – chaque chef de faction constituant généralement sa base de soutien au sein de son groupe ethnique ou régional - les nouveaux États africains sont nés avec des fractures, des divisions et des jalousies qu'il fallait guérir, surmonter ou éliminer. La rivalité entre les partis politiques et les dirigeants, telle que le pays l'avait connue avant l'indépendance, était finalement comme un obstacle au projet de construction de la nation. En particulier, l'idée d'un parti d'opposition, un parti qui attend dans les coulisses dans l'espoir de former un gouvernement alternatif, était considérée non seulement comme étrangère aux conceptions et pratiques traditionnelles africaines de gouvernance, mais aussi comme une sorte de « cinquième colonne » ou d'ennemi intérieur. L'idée de partager le pouvoir avec un parti d'opposition a ainsi été écartée ab initio. Ce qui a été proposé comme moyen pour réaliser le projet national, c'est « l'État à parti unique ». Cela signifiait invariablement que le parti du père fondateur était le parti auquel la nouvelle historiographie nationaliste attribuait exclusivement la libération du peuple des griffes de la domination coloniale. Un système de parti-État s'est alors développé dans lequel un parti unique a pris et contrôlait littéralement tous les leviers du pouvoir d'État, l'administration publique, l'armée et la police. Les opposants qui souhaitaient gouverner pouvaient rejoindre le parti au pouvoir ou être relégués en marge du pouvoir, voire pire.

Au niveau local, la logique de construction de la nation s'est heurtée à une opposition ouverte d'autres groupes sociaux ou politiques avec des revendications d'autonomie provinciale ou

locale. Au regard de la géographie politique de l'État africain, dans lequel un territoire régional ou local donné tend à abriter un groupe ethnique ou ethnoculturel dominant, les revendications d'un certain degré d'autonomie locale étaient considérées comme sécessionnistes ou subversives. Le fait que les partis d'opposition et leurs leaders politiques puisent souvent leur base de soutien dans l'une ou l'autre communauté ethnique locale n'a pas facilité les choses. Bien entendu, les positions adoptées par les partis africains à base régionale sur certaines questions nationales reflétaient souvent des intérêts socio-économiques légitimes ancrés dans la géographie et l'histoire particulières des régions ou des groupes ethniques concernés, y compris l'histoire et la manière dont ils ont été intégrés ou incorporés dans le projet et l'économie coloniaux. Cependant, pour les nouveaux dirigeants africains, rien de tout cela n'avait d'importance; toute expression de régionalisme ou de nationalisme local était considérée comme tribaliste et illégitime. Par conséquent, les demandes de fédéralisme ou de concessions en faveur de l'autonomie régionale ou provinciale ont été simplement rejetées et, dans certains cas, criminalisées, de même que les partis qui défendaient de telles positions. C'est ainsi que le modèle d'Etat unitaire centralisé, sous la houlette du Père fondateur et de son parti d'avant-garde, s'est imposé comme le seul modèle de structure étatique jugé politiquement compatible avec le projet de construction de la nation.

La politique du vainqueur-rafle-tout a également trouvé sa justification de la crise du sous-développement à laquelle étaient confrontés l'État et la société africains nouvellement issus des indépendances. Le colonialisme a laissé dans son sillage d'importants besoins en matière d'éducation, de santé, de logement et d'autres infrastructures sociales. En outre, l'économie coloniale, centrée sur l'extraction locale, l'importation de produits manufacturés étrangers et l'exportation de produits de base, n'offrait que peu de possibilités de rémunération à la population urbaine en pleine croissance et politiquement rétive. Pour les nouveaux dirigeants de l'Etat et de l'économie africains, cet état de fait constituait une situation d'urgence nationale. La métaphore de la guerre – une guerre pour vaincre « ces ennemis bien réels » que sont « l'ignorance, la pauvreté et la maladie » – a été invoquée pour caractériser la nature et l'urgence de la réponse à apporter. Comme pour les guerres en général, y compris les guerres au sens métaphorique, l'implication était que l'impulsion en faveur d'un « développement accéléré » nécessiterait « toutes les mains à la pâte » – une mobilisation nationale pour ainsi dire - ainsi qu'un « commandant » en charge. Une fois de plus, comme dans la logique de construction de la nation, la logique du développement, telle que conçue par les nouveaux dirigeants africains, n'a toléré ni opposition ni rivalité. Au contraire, l'une renforçait l'autre, les

deux convergeant vers la nécessité d'un chef suprême (et à vie) à la tête d'un parti d'avant-garde conduisant ostensiblement un peuple vers un destin commun.

Si la logique du développement a sous-tendu la politique du vainqueur-rafle-tout, elle a davantage sous-tendu le contrôle de l'État par le parti unique, surtout en ce qui concerne le modèle de développement adopté par les nouveaux dirigeants africains. Presqu'invariablement, le choix s'est porté sur un modèle économique dirigé et contrôlé par l'État. Comme l'ont expliqué les nouvelles élites économiques de l'Afrique, l'économie préindustrielle héritée de la colonisation, et en particulier, son incapacité structurelle à produire une classe capitaliste locale avec une accumlation privée suffisante pour stimuler l'industrialisation, ont fait de l'État la seule option viable pour mener la transformation économique. En conséquence, les nouveaux gouvernements africains ont investi dans un éventail d'entreprises publiques dans les secteurs de l'agriculture, des mines, du commerce et des services. Ces entreprises non seulement ont donné à l'État une position dominante dans l'économie nationale, mais aussi ont joué un rôle social et politique supplémentaire en offrant des moyens de subsistance et d'autres récompenses matérielles aux loyalistes du parti et du régime.

En termes de conception constitutionnelle, la politique du vainqueur-rafle-tout s'est traduite dans la préférence pour le régime présidentialiste comme forme de gouvernement supposée correspondre le mieux aux projets nationaux de l'Afrique postcoloniale. Le système parlementaire a été presqu'uniformément rejeté. Certains des pères fondateurs dans les pays ayant un système parlementaire, principalement en Afrique anglophone, n'étaient pas moins puissants en tant que premiers ministres, mais le fait d'être président semblait signifier quelque chose de plus grand. Formellement du moins, contrairement au Premier ministre dans un système parlementaire de type Westminster, un président, cumulant à la fois les fonctions de chef d'État et de chef de gouvernement, représentait toute la nation, était au-dessus du parti et du cabinet et, même s'il avait un mandat limité, était l'abri d'une destitution par un vote de confiance du parlement. Néanmoins, en préférant le présidentialisme au parlementarisme, les dirigeants africains de la période des indépendances n'ont pas opté pour le modèle présidentiel à l'américaine, dans lequel le président a un mandat limité, partage le pouvoir avec un parlement multipartite et autonome et un pouvoir judiciaire indépendant, dans le cadre d'un système interactif de checks and balances. Le présidentialisme africain s'est dispensé à la fois des partis d'opposition et du système de poids et contrepoids à l'américaine.

Justifiant ce refus du système à l'américaine, Julius Nyerere de Tanzanie a fait remarquer que « le système de checks and balances est un formidable moyen de freiner le changement social. Nous n'avons pas besoin de freins, mais d'accélérateurs suffisamment puissants pour surmonter l'inertie de la pauvreté et les résistances inhérentes à toutes les sociétés ».2 Le Ghanéen Kwame Nkrumah, qui a été le pionnier du passage au néoprésidentialisme africain en 1960, a défendu ses pouvoirs présidentiels exorbitants en des termes similaires : « Le pouvoir exorbitant conféré au président vise à lui permettre d'exercer le leadership positif qui est si nécessaire à un pays qui cherche à se développer par ses propres moyens ... Il y a des tâches dans le monde qui peuvent être mieux accomplies par à un comité, d'autres, en revanche, ont besoin d'un directeur général ».3 Grâce au néo-présidentialisme, la politique du vainqueur-rafletout à l'africaine a été ainsi personnalisée et incarnée par le président africain.

### 3. Pourquoi la politique du vainqueur-rafle-tout perdure ?

La politique du vainqueur-rafle-tout, expérimentée par les pères fondateurs en Afrique, a prévalu sur le continent au cours des trois décennies qui ont suivi l'indépendance, devenant une caractéristique de la succession des régimes autoritaires et non démocratiques que l'Afrique a connus au cours de cette période, sans toutefois apporter ni intégration nationale stable ni développement équitable ou équilibré. Du fait de son association à l'origine avec le parti unique et le gouvernement d'un seul homme en Afrique, la persistance de la politique du vainqueur-rafle-tout, en dépit de la vague de changements démocratiques et constitutionnels en Afrique depuis la fin des années 1980, est aussi déconcertante que décevante pour les africains ordinaires qui espéraient que la démocratisation apporte une bien nouvelle et meilleure politique.

Qu'est-ce qui explique la persistance de la politique du vainqueur-rafle-tout malgré la vague de démocratisation et les réformes constitutionnelles subséquentes — changements qui ont évincé de la scène politique africaine, depuis le début des années 1990, de nombreux dirigeants de la vieille garde et des régimes autoritaires ? La réponse réside dans la nature et l'ampleur des changements en question.

Premièrement, s'il est indéniable que la vague de démocratisation post-1980 en Afrique a introduit de nouvelles règles de jeu dans l'arène politique, ces changements ont principalement porté sur les règles d'entrée et de sortie, plutôt que sur les règles du jeu.<sup>4</sup> Les changements constitutionnels qui ont accompagné la démocratisation ont porté sur l'ouverture d'un système politique autrefois fermé à la concurrence des acteurs politiques qui en étaient exclus. En d'autres termes,

démocratiser la politique et le pouvoir, et non les transformer, a été le principal facteur à l'origine des projets de réforme constitutionnelle qui ont accompagné la démocratisation de l'Afrique dans la période qui a suivi les années 1980. En conséquence, les principaux changements normatifs ont consisté à supprimer les interdictions et autres restrictions qui existaient à l'encontre des partis politiques, ainsi que d'autres dispositions visant à garantir le pluralisme politique et la tenue d'élections libres et équitables. Les nouvelles règles prévoyaient également la limitation du nombre de mandats présidentiels, afin de faciliter le départ des présidents en place de longue date et d'assurer une succession paisible à la tête de l'Etat.

Au-delà de ces nouvelles modifications des règles d'entrée et de sortie, qui ont effectivement contribué à démocratiser la scène politique et la conquête du pouvoir politique, les autres règles, à savoir les règles du jeu - c'est-à-dire le contenu substantiel, le caractère et les relations de pouvoir dans l'État en Afrique - sont restées substantiellement inchangées. Par conséquent, certaines caractéristiques remarquables de l'ancien régime, telles que la présidence impériale et la politique du vainqueur-rafle-tout, ont été préservées, ne serait-ce que par défaut. Ainsi, les présidents aux mandats dorénavant limités, une fois en fonction, héritent et possèdent matériellement presqu'autant de pouvoir que certains de leurs prédécesseurs autoritaires, même si de nouvelles formalités doivent désormais accompagner la manière dont le pouvoir est exercé par les nouveaux dirigeants. La préservation des aspects essentiels de l'ancien régime a pour effet net que - même dans des pays comme le Ghana où les dispositions relatives à la limitation des mandats présidentiels après les années 1980 étaient incontestablement acceptées, ou encore dans les pays où les élections générales ont conduit à de multiples changements de gouvernements - des présidents démocratiquement élus et dont les mandats sont limités dans le temps et leurs partis dirigent le pays partiquement comme dans un « État à parti unique » pendant la durée de leur mandat.

Il faut également noter que, dans l'ensemble, les projets de réforme constitutionnelle en Afrique après les années 1980 ont conservé l'ordre juridique infra-constitutionnel existant, qui comprend un grand nombre de lois et de règlements de l'ère autoritaire – notamment les lois sur l'ordre public, diverses lois relatives à la sécurité, les lois pénales sur la diffamation et la sédition. Cet ensemble de normes a donc continué à servir de fondements juridiques pour l'exercice quotidien de l'autorité gouvernementale et des prérogatives de l'exécutif. Les traditions bureaucratiques de déférence et de fidélité au régime législatif et administratif datant de l'ère autoritaire ont favorisé l'application continue de ces lois et pratiques, même si elles

peuvent être en contradiction avec la lettre ou l'esprit des nouveaux précepts et normes constitutionnels.

Les élections multipartites ont évidemment permis que les parlements africains ne soient plus l'affaire d'un seul parti. Cependant, cela n'a pas nécessairement rendu la gouvernance plus inclusive. Même lorsque, comme c'est souvent le cas, la séparation formelle des pouvoirs est inscrite dans la relation constitutionnelle entre le législatif et l'exécutif, les présidents ont pu compter sur de vastes ressources et prérogatives politiques dont ils disposent pour s'assurer la loyauté des parlementaires de leur parti pour approuver des nominations, des projets de loi et d'autres initiatives du gouvernement. En Afrique, comme ailleurs, le phénomène partisan et la pratique de l'alignement politique des parlementaires ont eu tendance à rendre inopérant à l'égard du président le mécanisme de checks and balances que la séparation traditionnelle des pouvoirs est censée induire. Dans ces nouvelles constitutions africaines qui exigent ou autorisent le président à nommer des députés en exercice à des postes ministériels, comme c'est le cas en Zambie, au Ghana et dans de nombreux autres États africains, cette réalité hybride a encore facilité la prédominance du président sur le parlement. Le rôle du président en tant que principal pourvoyeur de faveurs, un rôle qui l'a historiquement placé au centre de la politique africaine du 'vainqueur-rafletout', a largement été conservé.

L'échec des réformes démocratiques et constitutionnelles à déconcentrer le pouvoir et les ressources du niveau central au profit des communautés locales est un autre facteur explicatif de la persistance de la politique du vainqueur-rafle-tout. En effet, la gouvernance et l'administration de l'État en Afrique continuent de s'opérer à partir du centre, les autorités locales n'étant guère plus que des succursales sous-dotées du gouvernement central basé dans la capitale. La vague de démocratisation de l'Afrique après les années 1980 ne s'est souvent pas propagées à partir du centre. Démocratiser la politique nationale sans démocratiser les gouvernements dans les entités infra-nationales ou locales signifie, en pratique, que le parti qui perd les élections nationales perd également la possibilité de participer au gouvernement au niveau local, et cela, quelles que soient sa force et son poids politique au niveau local. L'arrangement actuel dans le système constitutionnel du Ghana illustre parfaitement ce problème. En vertu de la constitution ghanéenne de 1992, la seule fonction politique exécutive élective dans le pays est la fonction de président (élu en même temps qu'un vice-président). Il n'y a pas de fonction exécutive élective au niveau local. Les maires des plus de 200 communes que compte le pays, y compris le district de la capitale, sont tous nommés par le président et sont donc à la disposition de son bon vouloir. Cela signifie que même dans

les circonscriptions où un parti d'opposition jouit d'un soutien électoral nettement plus important que le parti au pouvoir, l'autorité locale est uniquement issue du parti du président. Les partis politiques qui perdent les élections nationales au Ghana sont donc évincés du pouvoir à tous les niveaux de l'État – national, provincial et local.

### 4. Solutions à la politique du vainqueur-rafle-tout

Si la politique du vainqueur-rafle-tout persiste toujours aujourd'hui en Afrique, c'est parce que, à l'exception du processus d'élaboration de la constitution après 2007 au Kenya, qui a abouti à la constitution de 2010, les projets de réforme politique et constitutionnelle n'ont jusqu'à présent pas encore fait de l'éradication de cette politique un objectif majeur. Alors que la démocratie en Afrique a commencé à montrer des signes inquiétants de stagnation, de déclin et, dans certains cas, même d'effondrement, cette omission ou cet angle mort de la précédente série de réformes constitutionnelles doit être corrigé – et avec une réelle volonté. En analysant les tendances sur plusieurs années, Afrobaromètre a observé, avec perspicacité, que si la « demande » de démocratie des africains est généralement restée forte, ils sont malheureusement, jour après jour, déçus de «l'offre» de démocratie qui leur est servie.<sup>5</sup> En raison des divers maux qui lui sont associés gouvernance non inclusive, phénomène partisan excessif, polarisation politique et sociale, fraude et violence électorales, abus de pouvoir, corruption, impunité, prévalence des intérêts partisans sur l'intérêt national, contournement de la limitation des mandats, etc. -, la persistance de la politique du 'tout au vainqueur' est en partie comptable du mécontentement et de la déception populaires à l'égard de la démocratie en Afrique contemporaine. C'est pourquoi, la fin de cette politique du vainqueur-rafle-tout doit figurer en bonne place dans le futur agenda des réformes constitutionnelles des décideurs africains.

Le reste de cette section propose, en guise de conclusion, quelques pistes de réformes institutionnelles et constitutionnelles à l'attention des décideurs pour remédier à la politique du vainqueur-rafle-tout à l'africaine.

### La limitation des mandats présidentiels est toujours d'actualité.

Étant donné, comme nous l'avons vu, que la politique du vainqueur-rafle-tout a survécu à l'introduction de la limitation des mandats présidentiels en Afrique, il peut sembler contreintuitif de proposer un renforcement de la limitation des mandats comme un moyen d'apprivoiser la politique du 'vainqueur-rafle-tout'. S'il est vrai que les limitations de mandats présidentiels n'ont pas empêché des présidents autocratiques ni la politique du vainqueur-rafle-tout, il n'en demeure pas moins

vrai que les pays d'Afrique qui ont connu des alternances politiques répétées, parmi lesquels le Bénin, le Ghana, le Nigeria, le Malawi et la Zambie, sont aussi les pays dans lesquels la limitation des mandats présidentiels a fait l'objet d'un consensus entre les élites politiques et le peuple comme une règle intangible du jeu politique. En d'autres termes, au regard des nouvelles expériences et toutes choses étant égales par ailleurs, la limitation du nombre de mandats présidentiels augmente les chances d'un parti d'opposition ou d'un candidat d'accéder au pouvoir. Ainsi, quoique la limitation des mandats présidentiels ne résout pas, en soi, le problème du vainqueurrafle-tout, elle rendent toutefois ce problème transitoire en ouvrant la perspective d'une défaite du parti au pouvoir, en particulier lorsque le président est à la fin de son dernier mandat. La limitation des mandats présidentiels peut contribuer à freiner la propension des titulaires du pouvoir au comportement du vainqueur-rafle-tout, en particulier si l'alternance au pouvoir est maintenue ou répétée au fil du temps et si la désapprobation de l'électorat à l'égard de cette vieille politique du vainqueur-rafle-tout est soutenue.

Les données d'Afrobaromètre montrent que les africains soutiennent systématiquement – et à une très large majorité – la limitation à deux le nombre de mandats présidentiels.<sup>6</sup> Les dirigeants qui défient l'opposition populaire pour proroger leur mandat, doivent souvent recourir à des méhtodes et pratiques répressives et antidémocratiques pour se maintenir au pouvoir. En Afrique de l'Ouest, les tentatives de contourner ou de modifier les clauses de limitation des mandats pour proroger le mandat du président en exercice ont récemment provoqué de fortes réactions négatives, notamment des manifestations de rue sanglantes (Sénégal, en 2023) et des coup d'état (Guinée, en 2021; Burkina Faso, en 2014; Niger, en 2010). Après le coup d'état de septembre 2021 en Guinée, le recours par la CEDEAO à son protocole contre les «changements anticonstitutionnels de gouvernement » pour sanctionner la nouvelle junte militaire a été rapidement condamné par la population, tant dans le pays qu'à l'étranger. Les critiques ont condamné l'organisation régionale pour son 'deux poids deux mesures' en ne manifestant aucune forme de désapprobation lorsque l'ancien président, Alpha Condé, a fait adopter une modification constitutionnelle largement impopulaire pour s'offrir un troisième mandat, provoquant ainsi – ou fournissant un prétexte pour – le coup d'état qui s'en est suivi. Suite à la résurgence des coups d'état en Afrique, les organismes régionaux du continent risquent de voir leur crédibilité et leur légitimité s'éroder davantage s'ils sont perçus comme tolérant ou fermant les yeux sur les 'coups d'état constitutionnels', notamment sous la forme de manœuvres du président en exercice pour contourner la limitation de mandats, tout en dénonçant et en sanctionnant les coups d'états militaires. Les

arguments en faveur de l'adoption et de l'application d'une norme régionale contre la manipulation des disposition relative à la limitation du nombre de mandats n'ont jamais été aussi forts.

### Décongestionner et disperser les fonctions exécutives du président

Comme déjà indiqué, la politique du vainqueur-rafle-tout à l'africaine s'explique en grande partie par les pouvoirs et prérogatives exorbitants du président. Par conséquent, pour y remédier, il faut nécessairement reconsidérer l'étendue des pouvoirs et des fonctions exécutifs du président. Traditionnellement, la conception constitutionnelle postule une séparation souple des pouvoirs et des fonctions entre le président et le pouvoir législatif afin que chacun puisse contrôler l'autre. Cependant, l'hypothèse de base qui sous-tend cette séparation traditionnelle des pouvoirs, selon laquelle chaque pouvoir constituerait une entité homogène pour défendre ses prérogatives institutionnelles, s'est révélée utopique en pratique, car la politique des partis et les rivalités entre partis ont généralement compromis la cohésion au sein du pouvoir législatif, les partisans du président au sein du parlement choisissant souvent de se ranger du côté de l'exécutif (leur parti au pouvoir).7 Puisque la séparation conventionnelle des pouvoirs s'est révélée peu fiable ou insuffisante pour contrôler le pouvoir présidentiel, il apparait alors nécessaire d'envisager des mécanismes supplémentaires ou alternatifs. L'une des idées consiste ici en une séparation « interne » des pouvoirs. Contrairement à la séparation conventionnelle des pouvoirs, la séparation interne des pouvoirs vise à séparer les pouvoirs et les fonctions au sein de l'exécutif, et non entre les pouvoirs.8 L'objectif est de retirer du portefeuille des fonctions exécutives traditionnellement détenues par le président ou celles exercées sous son contrôle, certaines fonctions spécifiques et connexes qui exigent une neutralité partisane et du professionnalisme pour leur bonne exécution et de confier l'exercice de chacune d'elles à un organe séparé, doté d'une indépendance et d'une protection appropriées contre le contrôle du président et l'ingérence politique. Les fonctions exécutives qui sont éligibles à une telle séparation interne des pouvoirs, en plus de la bureaucratie au sens large, comprennent le maintien de l'ordre public, les enquêtes criminelles et les poursuites judiciaires.

La Constitution du Kenya de 2010 s'efforce de protéger le maintien de l'ordre, les enquêtes criminelles et les poursuites des ingérences partisanes et présidentielles. C'est pourquoi, les bureaux du Directeur des Poursuites Publiques (DPP) et de l'Inspecteur Général de la Police (IGP) au Kenya sont établis en vertu de la Constitution en tant qu'organes indépendants. Le procureur général du Kenya, qui est membre du cabinet du

président, n'a pas le pouvoir d'engager des poursuites, ce pouvoir étant conféré au DPP. Le DPP, quant à lui, est nommé (par le président avec l'approbation du parlement) pour un mandat fixe et non renouvelable de huit ans et est inamovible, sauf pour des motifs précis et suivant une procédure quasijudiciaire à plusieurs niveaux spécifiée dans la constitution. Le DPP « ne requiert le consentement d'aucune personne ni autorité pour engager une procédure pénale et, dans l'exercice de ses fonctions, il n'est sous le contrôle ou la direction d'aucune personne ou autorité ». (Article 157(10)). En revanche, le DPP «a le pouvoir d'ordonner à l'inspecteur général des services de la police nationale d'enquêter sur toute information ou allégation d'infraction pénale et l'inspecteur général doit se conformer à ces instructions ». (Article 157). Contrairement au DPP, l'IGP est nommé pour un mandat plus court, de quatre ans. Toutefois, lui aussi ne peut être révoqué que pour des motifs prévus par la Constitution. À l'exception du DPP, « nul ne peut donner d'instructions à l'Inspecteur général en ce qui concerne l'enquête sur une ou plusieurs infractions particulières, l'application de la loi contre une ou plusieurs personnes en particulier, ou le recrutement, l'affectation, la promotion, la suspension ou le licenciement d'un membre du service de la police nationale ». Le secrétaire du Cabinet (ministre) responsable des services de police peut donner des directives à l'IGP, mais ces instructions sont limitées aux questions de « politique pour les services de la police nationale » et doivent être formulées par écrit.

Ces dispositions constitutionnelles, conçues pour garantir l'exercice en toute indépendance et avec professionnalisme des fonctions d'application de la loi et de poursuite, sont essentielles au respect de l'État de droit, une valeur souvent bafouée lorsque la politique du vainqueur-rafle-tout interfère dans le domaine de l'application de la loi et des poursuites.

### Renforcement de l'opposition

La politique du vainqueur-rafle-tout peut également être endiguée en renforçant la représentation et le pouvoir des partis d'opposition (et de leurs dirigeants) au sein des organes législatifs et non législatifs et dans la prise de certaines décisions nationales et certaines nominations clés au niveau national. Alors qu'un vote du Parlement à la majorité simple est le mode normal et approprié pour l'adoption des lois ordinaires et l'approbation de candidats proposés par le président pour être nommés au cabinet, aux postes ministériels et à d'autres postes politiques dont les titulaires exercent leur mandat dans l'intérêt du président, cette règle n'est généralement pas indiquée lorsque l'on recherche un certain degré d'inclusion ou de soutien des divers partis politiques, comme il en est pour l'adoption des lois spéciales : comme pour les révisions constitutionnelles et pour les nominations à des fonctions

judiciaires et à d'autres fonctions indépendantes (telles que les organes de gestion des élections, l'auditeur général, la commission anticorruption, etc.). L'exigence de majorité qualifiée est habituellement la règle pour l'adoption des révisions constitutionnelles, et de plus en plus pour la nomination des juges et des titulaires de fonctions indépendantes. Au Chile par exemple, la nomination par le Président des juges de la Cour suprême, du Procureur national et des membres du Conseil directeur du service électoral doit être approuvée à la majorité des deux tiers du Sénat. Le procureur général et l'auditeur général en Afrique du Sud sont nommés par le président avec l'approbation d'au moins 60% des membres de l'Assemblée nationale.

Les règles de super-majorité comportent le risque d'une impasse et d'une paralysie. Il est donc nécessaire de prévoir des mécanismes de déblocage ou « d'anti-impasse ». Il s'agit de solution de secours en cas d'impasse insoluble. Toutefois, le mécanisme 'de déblocage' devrait être un mécanisme qu'aucune des parties à la prise de décision ne voudrait utiliser. Âinsi, la véritable valeur de ce mécanisme consiste à pousser les parlementaires à trouver un compromis dans le cadre de la règle de la super-majorité, sachant qu'en cas d'échec de compromis, ils ne pourront plus influer sur la nomination ou la décision en cause. La Serbie a inclus une disposition 'antiblocage' dans les amendements constitutionnels qu'elle a récemment adoptés, en donnant le pouvoir de nommer les juges et les procureurs à un conseil judiciaire dont les membres sont nommés à la majorité des deux tiers au Parlement.<sup>10</sup> Si le Parlement échoue à réunir la majorité qualifiée requise pour nommer les membres du conseil judiciaire, le pouvoir de le faire revient à un organe composé du Président du Parlement, du Président de la Cour constitutionnelle, du Président de la Cour suprême, du Procureur général suprême et du médiateur.

Au lieu (ou en plus) des règles de super-majorité, certaines constitutions établissent des organes spéciaux pour s'occuper des nominations à des fonctions publiques spécifiques. Par exemple, la Constitution des Seychelles de 1993 prévoit une Autorité constitutionnelle des nominations (ACN), un organe de cinq membres dont le mandat est de proposer des candidats à la nomination (par le Président) aux fonctions judiciaires supérieures (juge suprême, Cour suprême, Cour d'appel) et à d'autres postes indépendants, notamment le procureur général, le médiateur et le commissaire aux élections. L'ACN s'occupe également de la révocation des titulaires de ces fonctions. Le président et le chef de file de l'opposition choisissent chacun deux des membres de l'ACN, et les quatre, à leur tour, choisissent un cinquième membre, qui fait office de président de l'Autorité.

La consécration constitutionnelle formelle du chef de file de l'opposition comme fonction publique avec une rémunération et des privilèges appropriés, comme c'est le cas dans la constitution des Seychelles, est un important moyen de reconnaissance de l'importance des partis d'opposition. En République Dominicaine, par exemple, la moitié des membres de la Commission électorale sont nommés sur avis conforme du chef de l'opposition. La Constitution Fidji de 2013 établit également une Commission des fonctions constitutionnelles dont les membres comprennent le chef de l'opposition et un autre membre nommé par le président sur avis du chef de l'opposition.

### Méritocratie, libre accès et compétitivité dans le recrutement dans les services publics et les sociétés d'État

Le recrutement dans les services publics, ainsi que dans les sociétés d'État, sur la base de critères partisans ou par le biais de réseaux politiques est une caractéristique ancienne de la politique du vainqueur-rafle-tout en Afrique. C'est, en fait, l'un des moyens par lesquels cette politique a été matériellement soutenue. Il s'agit d'une réalité courante dans laquelle, comme au Ghana, le pouvoir de nommer des personnes aux conseils d'administration et à la gestion des sociétés d'État est laissé entre les mains du président ou d'un ministre, sans encadrement par des principes, normes ou restrictions juridiques clairs ou contraignants. La Constitution du Kenya de 2010 trace une nouvelle voie à cet égard. « La concurrence loyale et le mérite comme base des nominations et des promotions » est l'une des « valeurs et principes constitutionnels de la fonction publique » applicables à tous les organes de l'État, à tous les niveaux de gouvernement, ainsi qu'à toutes les entreprises d'État. La mise en œuvre de ces principes implique que le recrutement dans la fonction publique doit suivre un processus transparent, compétitif et méritocratique. Pour pouvoir venir à bout de la politique du vainqueur-rafle-tout, il faudrait mettre fin au « système de favoritisme » dans les services publics en le remplaçant par le système de sélection ouvert, compétitif et méritocratique administré de manière indépendante et professionnelle.

### Démocratisation de la gouvernance locale :

En dépit de l'opposition politique et populaire au fédéralisme en Afrique, force est de constater que le modèle de l'État unitaire centralisé n'a pu ni unifier les peuples ni développer le pays. Parmi les projets de réforme constitutionnelle d'après les années 1980, en dehors des fédérations intégrales, le « système de gouvernement décentralisé » du Kenya, consistant en 47 nouveaux comtés, chacun avec son propre gouverneur élu et travaillant aux côtés d'une assemblée de comté élue, a été le modèle le plus avancé de la démocratisation du pouvoir et de

la politique au niveau local. Les partis qui perdent les élections nationales, mais qui bénéficient d'un fort soutien électoral dans certains comtés ne sont donc plus totalement exclus du gouvernement; ils ont la possibilité de contrôler soit le poste de gouverneur, soit de l'assemblée dans certains comtés, y compris dans le ressort de la capitale nationale. La décentralisation à la kenyane est un grand pas en avant dans la résorbtion de la politique du 'tout au vainqueur' dans l'Afrique contemporaine, à défaut d'un arrangement fédéral en bonne et due forme. On obtiendrait un résultat similaire si l'on donnait aux communautés municiapales ou métropolitaines le droit de choisir leurs propres maires et conseillers municipaux dans le cadre d'élections locales compétitives, et surtout si on leur permettait de choisir la forme de leur gouvernement local.

Il n'est pas possible d'épuiser toutes les combinaisons et options possibles pour résoudre le problème de la politique du vainqueur-rafle-tout en Afrique. Le plus important est de reconnaître que cette politique constitue toujours un problème pour la démocratie en Afrique, comme c'était le cas dans les années qui ont suivi les indépendances. En outre, la résolution du problème du vainqueur-rafle-tout à l'africaine exige à la fois de la volonté et de l'innovation, y compris une ouverture de la part du pouvoir constituant originaire et de révision aux emprunts constitutionnels. Comme il a été prouvé, la limitation des mandats présidentiels ne peut à elle seule permettre de réformer ou de transformer la politique en Afrique. Si l'on ne s'attaque pas au fléau de la politique du vainqueur-rafle-tout, les limitations des mandats présidentiels resteront non seulement insuffisantes, mais surtout exposées au changement, soit par la prolongation du mandat des présidents en exercice, anticonstitutionnels changements gouvernement.

### LA PERSISTANCE ET LES DANGERS DE LA POLITIQUE DU « VAINQUEUR-RAFLE-TOUT » EN AFRIQUE

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

- <sup>7</sup> David Fontana "Government in Opposition" (2009) 119 Yale Law Journal 548.
- <sup>8</sup> Neal Kumar Katyal "Internal separation of powers: Checking today's most dangerous branch from within" (2006) 115 Yale Law Journal 2314.
- <sup>9</sup> See also Adem Kassie Abebe "Winner-takes-all politics and opposition empowerment: Towards 'Africanization' of democracy?", Annual Review of Constitution Building Processes 2022, International Institute for Democracy and Electoral Assistance (2023, forthcoming).
- <sup>10</sup> Milica Stojanovic "Serbia votes on 'positive' judicial reform, but doubts linger", *Balkan Insight*, 14 January 2022,

https://balkaninsight.com/2022/01/14/serbia-votes-on-positive-judicial-reform-but-doubts-linger/(accessed 20 August 2023)

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Sur l'apparition et la persistence de la présidence impériale, V. H. Kwasi Prempeh "Presidential power in comparative perspective: The puzzling persistence of imperial presidency in post-authoritarian Africa" (2008) 35 *Hastings Constitutional Law Quarterly* 761.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Julius Nyerere "How much power for a leader" (1962) 7 Africa Report 7.

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Kwame Nkrumah Africa Must Unite (1964) 82.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> H Kwasi Prempeh 'Africa's "constitutionalism revival": False start or new dawn?" (2007) 5 *International Journal of Constitutional Law* 469, 501.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Robert Mattes "Democracy in Africa: Demand, supply and the 'dissatisfied democrat'", Afrobarometer Policy Paper No 54, February 2019.(

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Boniface Dulani, "Long-serving African presidents say the people want them to stay on. Is that true?", *Washington Post*, November 5, 2021

# LA PROMOTION DU CONSTITUTIONNALISME PAR LA LIMITATION DES MANDATS EN AFRIQUE :

### LE ROLE DES FEMMES ET DES JEUNES AFRICAINS

Le Réseau Africain de Droit Consti<mark>tutionnel (ANCL) so</mark>uhaite remercier le Dr Adem Kassie Abebe, le Dr Elvis Fokala et Yvonne Anyango Oyieke pour avoir conceptualisé et dirigé le développement de la série de publications politiques sur des thèmes sélectionnés concernant la promotion du constitutionnalisme et l'alternance du pouvoir par le biais de la limitation des mandats. L'ANCL reconnaît également le soutien du professeur Serges Alain Djoyou, du docteur Laura-Stella Enonchong, de Vanja Karth et du docteur Azubike Onuoraoguno.

Ce document politique a été rédigé par Vic<mark>toria Miyand</mark>azi, qui est Knight Fellow en recherche juridique et constitutionnelle à l'Institut <mark>de recherche juridique et constitutionnelle de l'Université de St Andrews. Elle a été chargée de cours à l'université d'Embu, rédactrice et chercheuse à l'Oxford Human Rights Hub, et chercheuse juridique au Kenyan Judiciary Committee on Elections. Elle est avocate à la Haute Cour du Kenya.</mark>

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

### I. Introduction

Bien que la plupart des Etats, qui ont adopté le régime présidentiel comme système politique de gouvernement, limitent le nombre de mandats de leurs présidents à deux, la mesure dans laquelle cette règle est respectée varie. La limitation du nombre de mandats présidentiels dans les systèmes constitutionnels africains post 1990 — 33 des 48 constitutions prévoyaient une telle limitation — a suscité un optimisme quant à la démocratie et au constitutionnalisme sur le continent, <sup>1</sup> et a effectivement permis une alternance régulière et pacifique au puvoir à un niveau sans précédent. Néanmoins, le phénomène post-indépendance de « *président à vie* » n'a pas disparu avec des présidents en exercice qui prolongent, ignorent ou suppriment complètement les limitatinos de mandats, au mépris des principes d'alternance au pouvoir dans le cadre constitutionnel et politique.<sup>2</sup>

Entre avril 2000 et juillet 2018, les clauses de limitations du nombre de mandats présidentiels ont été modifiées 47 fois dans 28 pays africains. Parmi ces mofidication, 23 changements dans 19 pays ont renforcé la limitation des mandats en imposant des limites temporelles plus strictes sur les mandats présidentiels, tandis que 24 changements dans 18 pays ont supprimé ou assoupli les limitations.<sup>3</sup> Tout cela est préoccupant pour la population, puisque plus de 75% des citoyens des pays africains sont favorable à la limitation des mandats présidentiels à deux.<sup>4</sup>

Au-delà de la croyance (illusoire) en leur propre indispensabilité, la lutte pour maintenir le contrôle sur les avantages obtenus par l'abus de pouvoirs des présidents en exercice, la crainte d'éventuelles conséquences à la fin de leur mandat — notamment la perte du pouvoir, la confiscation des richesses et des gains matériels amassés ainsi que d'éventuelles poursuites pour violations des droits de l'homme — renforcent la détermination des présidents en exercice à s'accrocher au pouvoir. Dans la plupart des cas, les mandats présidentiels excédant deux mandats consécutifs sont souvent marqués, à chaque mandat, par la consolidation du pouvoir et de l'influence, la dictature, la corruption, le clientélisme, la politique ethnique, la domination personnelle et divers abus de pouvoir pour sécuriser et prolonger la durée du mandat. 6

A la différence de ce qui se passait avant les années 1990, aujourd'hui, « lorsque les présidents cherchent à outrepasser la limitation des mandats, ils le font généralement par des moyens légaux — modifications de loi ou de la constitution — au lieu d'ignorer simplement

la loi ».7 De tels changements constitutionnels, en apparence corrects, fréquemment instigués par le président en exercice et les élites dirigeantes, s'opèrent souvent dans un contexte où les institutions cruciales, comme le parlement et le sytème judiciaire, sont faibles et ont pour conséquence de les affaiblir davantage.8 Cet affaiblissement des centres alternatifs du pouvoir est crucial, car le succès des partis d'opposition et des citoyens qui s'opposent à la tentative d'un dirigeant d'obtenir un troisième mandat dépend de « la mesure dans laquelle l'Exécutif est contraint par des contrôles et des contrepoids institutionnels. » La modification ou la suppression de la limitatoin des mandats est aussi étroitement liée aux discussions sur la démocratie, car l'alternance régulière au pouvoir exécutif, y compris par limitation des mandats, est un indicateur clé de la consolidation démocratique.<sup>10</sup> Par ailleur, cela soulève la question de savoir comment les pays africains peuvent parvenir à la stabilité constitutionnelle à long terme face à des présidents qui manipulent la constitution pour prolonger leurs mandat.

Les tentatives de contournement ou de suppression de la limite des mandats se heurtent souvent à l'opposition de divers protagonistes et n'aboutissent pas toujours. Cet article examine en particulier le rôle des femmes et des jeunes dans la défense de la limitation du nombre de mandats présidentiels et de son respect. Les femmes et les jeunes se sont révélés être les deux des groupes les plus éloquants et les plus vulnérables dans la résistance à la modification et à la suppression de la limitation des mandats présidentiels en Afrique. Comment s'engagent-ils dans ce combat et quels précieux enseignements peut-on tier de leurs efforts ?

Dans cette optique, la partie II examine les efforts déployés par les femmes et les jeunes dans divers pays africains pour exiger une gouvernance adéquate et responsable et pour empêcher les présidients en exercice de contourner la limitation des mandats, à travers notamment les tripatouillages constitutionnels. Cette partie comprend des études de cas sur la manière dont les femmes et les jeunes ont posé les préoccupations, se sont lancés dans leurs initiatives et les stratégies qu'ils ont employées. Elle examine en particulier les protestations, les campagnes et les autres stratégies utilisées par les jeunes et les femmes au Soudan, au Sénégal, au Burkina Faso, en Ouganda et en Zambie. La partie III examine les principales conclusions tirées de la discussion présentée dans la parite II et formule des recommandations sur la manière de renforcer le rôle des femmes et des jeunes dans la promotion et la défense d'une alternance régulière au pouvoir et de la limitation du nombre de

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

mandats présidentiels. La Partie IV est consacrée à la conclusion.

# II. Comment les femmes et les jeunes africains contestent-ils la modification de la limitation du nombre de mandats présidentiels ?

Dans de nombreux pays africains, les conceptions patriarcales de la gouvernance se traduisent souvent par la marginalisation des femmes dans la sphère politique, exacerbant ainsi le lourd fardeau socio-économique auquel elles sont confrontées en raison des rôles sexistes qui les confinent principalement à des tâches domestiques.<sup>11</sup> Les femmes ont donc participé activement aux mouvements d'opposition à la prorogation des mandats présidentiels, utilisant ces plateformes non seulement pour protester contre la mauvaise gouvernance, mais aussi pour plaider pour des réformes politiques et sociales telles que l'égalité des sexes et la participation politique.

Les jeunes, c'est-à-dire les personnes âgées de 15 à 35 ans, <sup>12</sup> représentent l'essentiel de la population africaine. En 2019, 60% de la population africaine avait moins de 25 ans et l'âge moyen sur le continent en 2020 était de 19,8 ans, positionnant ainsi l'Afrique comme le plus jeune continent du monde. <sup>13</sup> Cependant, une grande partie d'entre eux sont au chômage ou sous-employée. <sup>14</sup> En outre, 40% des jeunes estiment que leurs conditions de vie sont désasteurses et plus de 60% des africains pensent que leurs gouvernements ne répondent pas de manière adéquate aux préoccupations des jeunes. <sup>15</sup> La marginalisation et l'exclusion des jeunes des processus de développement dans bon nombre de pays africains les ont contraints à s'engager dans des luttes contre leurs gouvernements pour obtenir des changements systémiques. <sup>16</sup>

### Le Soudan

Le Soudan a été sous un régime autoritaire pendant des décennies avec le Président Omar Al-Béchir qui a régé sur le pays pendant 30 ans (1989-2019) après s'être emparé du pouvoir par un coup d'Etat en 1989. En 2005, une nouvelle Constitution a introduit une limite de deux mandats présidentiels. Cependant, le parti au pouvoir a proposé Al-Béchir pour un troisième mandat en 2018, ce qui, en plus des difficultées économiques et autres troubles, a déclenché une résistance et subséquemment des manifestations populaires. La révolution a commencé dans une ville éloignée de la capitale Khartoum, déclenchée par la hausse du coût de la vie et la perception de l'autoritarisme du gouvernement, du mépris

envers les jeunes et les femmes, de la corruption et de la violence. <sup>19</sup> Les femmes et les jeunes ont joué un rôle important dans la révolution de décembre 2018 à avril 2019, qui a finalement conduit à l'éviction du président Al-Béchir. <sup>20</sup>

La jeunesse soudanaise, qui représente plus de 68% de la population, et les femmes, qui en constituent 50%, ont longtemps été marginalisées sur le plan politique.<sup>21</sup> Les comités de résistance de quartier, formés par les jeunes et les femmes, ont été les réseaux de base pour la mobilisation des protestataires. Ces comités sont nés des précédentes insurrections de 2013 et ont opéré hors du contrôle des autorités.<sup>22</sup> Ils ont constitué la base de l'Association Professionnelle Soudanaise (APS) composée du Comité Central des médecins soudanais, du Réseau des journalistes soudanais et l'Alliance des juristes démocrates.<sup>23</sup> Les protestations de masse étaient principalement menées par des étudiants, les médias sociaux ayant joué un rôle crucial dans l'organisation et la mobilisation des participants.<sup>24</sup>

Les femmes ont également joué un rôle important dans l'insurrection soudanaise, dépassant leur participation dans les soulèvements précédents de 1965 et 1985.<sup>25</sup> On estime que plus de 70% des manifestants dans tout le pays étaient des femmes.<sup>26</sup> En plus de s'opposer au régime tyrannique, elles ont particulièrement protesté contre les violences faites aux femmes, notamment les viols et la loi liberticide sur l'ordre public imposée par le gouvernement de Al -Bachir. Cette loi impose des règles stricte sur la tenue vestimentaire des femmes, telles que le port du foulard et l'interdiction de porter des pantalons. Elle restreint aussi les interactions des femmes avec les hommes qui ne sont pas leur famille.<sup>27</sup> Les militantes et les féministes ont été menacées de mort, détenues et violemment battues. Par conséquent, en plus de réclamer un régime démocratique, leur participation aux manifestations contre le gouvernement visait aussi à défendre les droits des femmes et à exiger leur prise en compte et leur protection.<sup>28</sup>

L'image iconique de Alaa Salah, 22 ans, vêtue d'un « toub » traditionnel soudanais, à la tête des manifestants antigouvernement à Khartoum, a été largement diffusée sur les plateformes des réseaux sociaux. Le hashtag #SudanUprising (soulèvement au Soudan) a été repris partout avec sa photo, suscitant un soutien national et international considérable à la révolution.<sup>29</sup> Malgré la coupure de l'internet par le gouvernement, les jeunes ont ingénieusement utilisé le Réseau Virtuel et Privé (VPN) pour contourner le blocage et diffuser

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

des messages sous le hashtag #KeepEyesOnSudan (Gardez les yeux ouvers sur le Soudan).<sup>30</sup>

Les manifestations conduites par les jeunes et les femmes ont permis l'émergence des Forces pour la liberté et le changement du Soudan, une coalition de groupes politiques et de la société civile, comme un mouvement de premier plan dirgigé des jeunes. Ce mouvement a représenté les intérêts des citoyens ordinaires et des professionnels au Soudan, menant des manifestations et participant à des négociations.<sup>31</sup> Après la destitution de Al-Bachir en 2019, les manifestations se sont poursuivies, exigeant l'instauration d'un régime civil. Ces manifestations ont finalement abouti à la formation d'un gouvernement de coalition et à l'élaboration d'une feuille de route pour une transition vers un gouvernement civil à travaers des élections.32 L'armée a toutefois fini par renverser les groupes civils organisés, les partis politiques et les autres formations qui cherchaient au départ à garantir la tenue d'élections équitables.<sup>33</sup> Depuis avril 2023, le pays est en proie à une guerre civile dévastatrice.

### Le Sénégal

Au cours de ces dernières décennies, le Sénégal a connu une alternance de régimes semi-autoritaires et de régimes démocratiques.34 Le premier président du pays, Léopold Senghor, s'est illustré en démissionnant en 1980 en faveur d'Abdou Diouf.35 Le pays a connu sa première alternance pacifique par des élections en 2000, lorsque le chef de file de l'opposition, Abdoulaye Wade a battu Diouf. Wade a ensuite engagé un processus de réforme constitutionnelle qui a renforcé les limitations des mandats. Néanmoins, il a initié plusieurs amendements visant à accroitre les pouvoirs de l'exécutif tout en affaiblissant l'opposition politique, ainsi que les mécanismes de transparence et de responsabilité. 36 En 2011, le président Wade a notamment proposé des réformes visant à abaisser le seuil de voix pour une victoire au premier tour de l'élection présidentielle, puis à briguer un troisième mandat en 2012, arguant que la limitation des mandats introduite en 2001 ne s'appliquait pas rétroactivement à son premier mandat qui avait commencé en 2000.37 En janvier 2012, le Conseil Constitutionnel lui a donné raison statué.<sup>38</sup>

Face à ces révisions constitutionnelles et à la candidature de Wade à un troisième mandat, un groupe de jeunes rappeurs sénégalais, de journalistes, d'associations de jeunes, de célébrités sénégalaises, de militants des droits de l'homme et des jeunes en général s'est réuni sous la bannière de 'Y'en a Marre'.<sup>39</sup>

Le groupe a créé de nombreuses cellules de quartier à travers tout le pays et a organisé des campages de sensibilisation et d'information sur les droits fondamentaux des jeunes. Ils ont vivement encouragé les jeunes à s'inscrire sur les listes électorales et à utiliser leur vote collectif pour écarter Wade de la présidence. Cette initiative a été courronnée de succès, puisqu'environ 400 000 nouveaux jeunes électeurs ont été inscrits à temps pour les élections de 2012.40 Pendant des mois, ils ont envahi les rues, utilisant leur popularité, des microphones et leurs accès aux médias pour lancer des campagnes stratégiques telles que Ne touche pas a ma constitution, avec des chansons critiquant le régime de Wade, des vidéos, des concerts, des réunions communautaires et des tracts, ralliant les gens à leur cause de la lutte contre la pauvreté, de la corruption et de l'inégalité.41 Le gouvernement de Wade a réagi en interdisant les contestations et en arrêtant les manifestants.<sup>42</sup>

Dans un clip de chanson hip-hop produit par 'Y'en a Marre' intitulé « Faux ! Pas Forcé ! », la participation de femmes qui ont été historiquement marginalisées sur le plan politique au Sénégal est mise en évidence. La vidéo montre des femmes qui enlèvent le voile qui leur couvre la tête et le nouent autour de la taille alors qu'elles se joignent à des manifestations. Cet acte symbolise leur détermination à se battre, car dans la culture sénégalaise, le fait d'attacher son voile autour de sa taille est synonyme de détermination. Il représente le passage d'une attitude humble à une attitude plus déterminée. En outre, la vidéo montre de nombreuses femmes qui ont rejoint les manifestations de 2012, vêtues de blanc et tenant des banderoles sur lesquels on peut lire « Assez! » et « Arrêtez de tuer nos enfants!». Ces mères protestaient contre les violences policières ayant entrainé la mort de jeunes lors des émeutes. En ne mettant en scène que des femmes et des jeunes, la vidéo souligne leur marginalisation politique et leurs efforts conjoints pour chasser Wade du pouvoir.43

Par la suite, un collectif plus large de la société civile connu sous le nom de Mouvement du 23 juin (M23), y compris la Rencontre africaine pour la défense des droits de l'homme (RADDHO), s'est uni à 'Y'en a Marre' et à l'opposition pour organiser un mouvement de protestation de masse contre la consolidation du pouvoir de Wade et les révisions constitutionnelles controversées qui devaient être votées le 23 juin 2012.<sup>44</sup> Bien que Wade ait retiré les propositions d'amendements, il a maintenu sa candidature à un troisième mandat, ce qui a incité 'Y'en a Marre' et autres organisations de société civile et des citoyens à intensifier leurs efforts

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

d'opposition. Ils se sont attachés à assurer la défaite de Wade dans les urnes en lançant des campagnes telles que « Mon vote est mon arme » et « Des millions et des millions de votes ». <sup>45</sup> Leurs efforts collectifs ont abouti à la défaite de Wade face au candidat de l'opposition, Macky Sall. Ce qui constitue un résultat électoral significatif, car en Afrique, les candidats sortants, en particulier ceux qui se présentent pour un troisième mandat, perdent rarement.

En 2016, bien que le président Macky Sall ait tenu sa promesse de réduire la durée des mandats de deux septenants à deux quinquenats s'il remportait les élections, il ne se l'est pas appliqué à lui-même, et a donc renoncé à sa propre promesse. Elen que le Conseil Constitutionnel ait confirmé le nouvel amendement de la Constitution, il a annulé les dispositions visant à racourcir le mandat de M. Sall. Le président Sall avait déclaré qu'il respecterait la décision de la Cour, mais en 2015 tous les cinq juges constitutionnels avaient été nommés par Macky Sall lui-même<sup>47</sup>. Les groupes d'opposition et les acteurs de la société civile comme 'Y'en a Marre' et la RADDHO ont alors reproché à Macky Sall de ne pas respecter sa promesse électorale et de se servir du Conseil Constitutionnel pour masquer ses intentions réelles. Eles.

L'exemple sénégalais est une remarquable illustration de citoyens ordinaires qui défendent les idéaux démocratiques en déjouant les tentatives de manipulation constitutionnelle par des manifestations pacifiques et un engagement électoral. Le succès de la résistance contre le troisième mandat de Wade est largement dû à « une meilleure coordination de l'opposition et à l'émergence de nouveaux mouvements de contestation [dirigés par des jeunes]»<sup>49</sup>. Dans ce processus, le rôle des jeunes et des femmes a été déterminant pour renforcer la volonté d'empêcher la violation de la limitation du nombre de mandats.

### Le Burkina Faso

Blaise Compaoré, l'ancien Président du Burkina Faso, est resté au pouvoir pendant 27 ans, de 1987 à 2014. Compaoré a initié une modification constitutionnelle en 2000, qui a réduit la durée du mandat présidentiel de sept ans à cinq ans et qui a limité la rééligibilité à une seule fois. D'opposition a invoqué cette disposition lorsqu'elle a contesté la candidature de Compaoré à la réélection en 2005. Cependant, le conseil constitutionnel burkinabè a jugé que la nouvelle limite de deux mandats ne s'appliquait à Compaoré qu'après 2005. Ce qui lui a permis de se présenter et de remporter l'élection présidentielle cette année-là. Il a ensuite été réélu en 2010. Après deux mandats

de cinq ans en vertu du nouvel amendement constitutionnel, Compaoré devait se retirer, mais il a tenté de prolonger son maintien au pouvoir en initiant une modification constitutionnel en octobre 2014; ce qui a déclenché des protestations et l'a poussé à quitter le pays.

Avec une majorité de la population du pays — plus de 65% — âgée de moins de 25 ans, la jeunesse burkinabè a joué un rôle essentiel dans la chute de Compaoré. Le Burkina Faso a une riche histoire de protestations d'étudiants, où les organisations d'étudiants ont constamment démontré leur efficacité dans l'organisation et la conduite d'une série d'actions à fort impact. Il s'agit notamment de manifestations, de marches, de grèves et des boycotts des cours en réponse à des problèmes socio-économiques et politiques majeurs, tels que les crises alimentaires, la hausse des prix du carburant, la mauvaise gestion des municipalités, le favoritisme et la corruption, avec comme point d'orgue la remise de revendications écrites. S

Notamment, deux figures importantes, l'activiste Smokey et le reggae man Sams'K Le Jah, ont exprimé leurs objections aux 27 ans de règne de COMPAORE. Sams'K Le Jah a même sorti une chanson intitulée « Ce président là» (« ce président, il doit partir et il partira») exprimant sa détermination pour le changement.<sup>54</sup> Grâce à leur musique et à leur prises de position publiques, les deux artistes ont efficacement véhiculé des idées radicales dans un langage qui les a pronfondément rapprochés de la jeune génération, élargissant ainsi l'engagement politique au-delà des frontières traditionnelles. Ils ont joué un rôle primordial en s'attaquant aux problèmes urgents qui ont alimenté les protestations populaires.<sup>55</sup> En juin 2013, ils ont cofondé un groupe de jeunes activistes pro-démocratie et nonviolents appelé Le Balai Citoyen, symbole de leur volonté de contribuer à l'assainissement du paysage politique et de lutter contre la mauvaise gouvernance et les mauvaises conditions sociales.56

L'organisation a été créée sur le campus de l'Université de Ouagadougou en mai 2013. En réponse aux projets de modification de la constitution, les étudiants ont créé un forum de discussions appelé « Deux heures pour nous deux heures pour l'Afrique » pour discuter des questions politiques et sociales du moment.<sup>57</sup> Le groupe a encouragé la participation des jeunes aux manifestations et a organisé des concerts et des conférences dans tout le Burkina Faso, s'opposant à toute modification constitutionnelle qui permettrait au président de briguer un nouveau mandat. Il a aussi noué des alliances avec

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

des learders de l'opposition politique — particulièrement le Chef de File de l'Opposition Politique (CFOP), une coalition de partis d'opposition du Burkina Faso — et a impliqué les communautés locales pour assurer une réponse conséquente dans les urnes ou dans les rues.<sup>58</sup>

Saran Sérémé, une femme et une vétérane de la politique qui avait fait l'expérience directe de l'injustice du parti au pouvoir, le Congrès pour la Démocratie et le Progrès (CDP), et qui avait ensuite démissionné de ce parti, s'est affirmée comme le leader de l'un des plus grands mouvements de femmes contre le régime de Compaoré.<sup>59</sup> Le 27 octobre 2014, les femmes ont organisé leur propre manifestation pour protester contre Compaoré. Sérémé a dirigé les femmes du principal parti d'opposition, pendant que Madeleine Somba, la présidente de l'association de la société civile Cofedec, a dirigé les femmes activistes. Des centaines de femmes se sont rassemblées « à l'extérieur de la Maison du Peuple de Ouagadougou, brandissant des spatules et des balais en scandant le slogan «Libérez Kosyam!» [Libération de Kosyam, le palais présidentiel]. »60 Les spatules symbolisaient la détermination des femmes à défendre leurs maisons, car il s'agit d'un symbole commun à divers groupes ethniques, souvent utilisé pour remuer les marmites de tô.61 La manifestation comprenait également un rassemblement avec des chants et des discours. Le fait de voir les femmes descendre dans la rue et brandir des symboles de rupture a été perçu comme un coup décisif car, dans la tradition africaine, ce type de scénario conduit généralement au divorce ou à la solution finale d'un conflit.<sup>62</sup> Aussi, le courage affiché par les femmes dans les rues, a-t-il inspiré et encouragé d'autres manifestants.63

Lorsque Compaoré a annoncé que le Parlement voterait une modification de la constitution pour lui permettre de briguer un nouveau mandat, le Balai Citoyen avait obtenu un soutien important et créé des clubs dans de nombreux quartiers de la capitale ainsi que dans les petites villes. $^{64}$  Leur campagne, « Netouchez pas ma Constitution», a permis de rallier la population contre la modification.65 Le 30 octobre 2014, la veille du vote, le Balai Citoyen et une coalition de groupes de la société civile, dont le Collectif anti référendum (CAR), le Mouvement du 21 juin (M21), Ça suffit, la Ligue des jeunes et le Mouvement Brassard Noir (MBN), ont appelé à des manifestations de masses.66 De nombreux jeunes s'étaient parés de T-shirts rouge vif, tandis que la prolifération des téléphones portables à cette époque a pronfondément influencé la culture et les stratégies des jeunes, facilitant la diffusion rapide des information et des idées.67 Les nombreuses protestations et manifestations

publiques appelant à la démission du président ont bénéficié d'un immense soutien, attirant des centaines de milliers de gens à travers tout le pays.<sup>68</sup> Ces manifestations persistantes l'ont finalement contraint à démissionner et à se réfugier en Côte d'Ivoire.<sup>69</sup>

### L'Ouganda

Le président ougandais Yoweri Museveni est au pouvoir depuis plus de 36 ans, depuis son investiture le 29 janvier 1986. Ironiquement, Museveni avait critiqué au début de son mandat les dirigeants africains qui s'accrochaient au pouvoir et avait même déclaré dans son discours d'investiture que « le problème de l'Afrique en général et de l'Ouganda en particulier n'est pas le peuple, mais les dirigeants africains qui veulent s'éterniser au pouvoir ». To Le fait que Museveni ait renoncé à sa promesse de respecter la limitation des mandats, a été en partie motivé par « son sentiment excessif d'avoir réussi à libérer les ougandais de la mauvaise gouvernance, son sentiment d'être indispensable à la prospérité de l'Ouganda et sa crainte que lui, ses proches et ses alliés soient persécutés et poursuivis en justice pour leurs actes répréhensibles ». To

Avec plus de 78% de la population ougandaise âgée de moins de 35 ans, des figures de la jeunesse comme le musicien, activiste et politicien Robert 'Bobi Wine' Kyagulanyi Ssentamu ont fait du respect de la limitation des mandats présidentiels, un thème central de leurs campagnes.<sup>72</sup> Lors d'une marche de protestation organisée par les étudiants de l'Université de Makerere, les chants « Nous voulons le changement, nous voulons le changement » ont résonné alors qu'ils demandaient à Museveni de quitter le pouvoir.73 En 2018, Bobi Wine, alors député de l'opposition, a défié Museveni au pouvoir depuis que Bobi Wine n'avait que quatre ans, lors de l'élections présidentielle.74 Bien qu'il ait perdu l'élection, Bobi Wine a obtenu un soutien important de la part des ougandais désireux de mettre fin au régime despotique et autoritaire de Museveni, caractérisé par de fréquentes modifications de la limite du nombre de mandats présidentiels. La constitution ougandaise de 1995 prévoyait une limitation de deux mandats de cinq ans. Cependant, lors du référendum constitutionnel de 2005, cette limite de deux mandats a été supprimée à la suite de la révocation et de la marginalisation par Museveni de ceux qui s'opposaient à ses modifications constitutionnelles, et grâce à la manipulation politique, à la corruption et au népotisme.75 En 2017, la limitation des mandats a été rétablie, mais la limite d'âge a été délibèrement supprimée pour permettre à Museveni de se présenter aux élections de 2021.76

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

Des centaines de jeunes, principalement des étudiants de l'Université de Makerere, ont marché vers l'enceinte du parlement pour protester contre la suppression de la limite d'âge pour l'élection présidentielle. Cependant, manifestation pacifique a été réprimée par des gaz lacrymogènes et des dizaines de personnes ont étét arrêtées et détenues par la police.<sup>77</sup> Lors de certaines manifestations, des pneus et des T-shirts à l'effigie du président Museveni ont été incendiés en signe de protestations.<sup>78</sup> La jeunesse ougandaise s'est également emparée des plateformes des médias sociaux pour exprimer son opposition en engageant des débats et en partageant des slogans comme « l'âge limite est la limite »79. Winnie Kiiza, parlementaire et ancienne cheffe de l'opposition du Forum pour le changement démocratique, a manifesté son désaccord en menant une grève pendant la présentation au parlement du projet de loi sur la suppression de la limite d'âge, refusant de participer à ce qu'elle considère comme le « projet de présidence à vie de Museveni ».80 Malgré ces oppositions, le projet de loi a finalement été adopté.

Les femmes militantes, dont l'emblématique figure Stella Nyanzi, sont devenues des critiques virulentes de la manipulation par Museveni de la limite des mandats et de sa présidence à vie.<sup>81</sup> Nyanzi, universitaire et activiste, a toujours eu recours à des formes de protestation non conventionnelles, telles que des manifestations nues et l'usage d'un langage provocateur ainsi que des poèmes imprégnées de « métaphores, d'humour, d'insultes et de blasphèmes», pour critiquer avec véhémence Museveni et son gouvernement.<sup>82</sup> Ces actes audacieux de dissidence ont valu à Nyanzi d'être emprisonnée à plusieurs reprises.

Museveni reste fermement accroché au pouvoir. Mais Bobi Wine et autres leaders et militants de l'opposition, bien qu'ils aient parfois cherché refuge et reçu des soins médicaux dans d'autres pays après des attaquest brutales des forces de sécurité, restent fidèles à leur mission de défense du constitutionnalisme démocratique et de l'alternance pacifique au pouvoir par l'éviction de Museveni du pouvoir. Bobi Wine a créé le *People Power Mouvement*, pour mobiliser la base, particulièrement les jeunes hommes et les femmes, pour atteindre cet objectif ainsi que d'autres.<sup>83</sup>

### La Zambie

En Zambie, la constitution de 1991 a introduit une limite de deux mandats présidentiels de cinq ans, qui a été maintenue dans la modification de 1996 qui a rendu la limitation de

mandats applicables rétroactivement.<sup>84</sup> En 2016, une nouvelle clause sur la limitation des mandats a été introduite, disposant qu'un dirigeant qui remplace le président sortant à mi-mandat ne serait considéré comme ayant effectué un mandat que s'il lui restait au moins trois ans avant la prochaine élection.<sup>85</sup> Le pays a connu des oscillations entre des périodes d'autoritarisme et des périodes de démocratie, comme en témoigne l'alternance pacifique du pouvoir entre le Mouvement pour la démocratie multipartite (MMD) et le Parti de l'indépendance nationale unie (UNIP) en 1991, puis la défaite du MMD face au Front patriotique lors des élections de 2011.<sup>86</sup>

Le président Frederick Chiluba (1991-2002) a tenté en vain de briguer un troisième mandat. Il a fait valoir qu'il n'avait exercé qu'un seul mandat sous la constitution de 1996. Or la constitution dispose explicitement qu'une personne qui a déjà été élue deux fois comme président n'est pas rééligible.87 Chiluba a donc tenté de modifier la constitution en 2001 pour pouvoir briguer un troisième mandat. Mais il s'est heurté à une forte opposition de groupes très divers, dont les Femmes pour le changement (WfC), la communauté de juristes, les groupes religieux, les hommes politiques, les chefs traditionnels, le Comité de coordination des ONG (NGOCC) (un organe qui chapeaute les organisations féminies et qui est réputé pour son action sur le terrain), les membres de la société civile, les militants des droits de l'homme, les personnes âgées, les étudiants, les organisations communautaires des zones rurales, les médias indépendants, les dirigeants syndicaux et les citoyens ordinaires de tous horizons.88 Ces groupes ont formé une coalition interethnique appelée le Forum des Oasis.89

Le Forum des Oasis avait pour objectif de constituer une résistante solide contre les réformes constitutionnelles envisagées par Chiluba. Des rôles au sein du Forum étaient bien définis: l'Eglise apportait son autorité morale et sa crédibilité, ses structures facilitant la sensibilisation à l'échelle du pays; l'Association des juristes de Zambie offrait son expertise juridique; les associations féminines facilitaient l'activisme des femmes; le Comité de coordination des ONG (le NGOCC) mobilisait la participation de la base; le député indépendant Dipak Patel mobilisait les autres députés et les ministres; et les médias indépendants ralliaient le soutien par la couverture médiatique des activités du Forum. De la couverture médiatique des activités du Forum.

Le Forum des Oasis a utilisé diverses stratégies de campagne, notamment des rassemblements, des déclarations publiques, la couverture par des medias indépendants et privés, une vaste

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

campagne de sensibilisation, des meetings de masses, des manifestations et des actions de lobbying auprès des hommes politiques. Leur principal slogan de campagne, « Ne touche pas notre Constitution », et les messages qui l'accompagnent soulignent que le troisième mandat ne ferait qu'aggraver les souffrances de la population, en liant l'augmentation de la pauvreté et du chômage aux politiques menées par le parti au pouvoir. Les campagnes du Forum ont reçu un accueil extraordinaire de la part du public avec de nombreux zambiens qui portaient des rubans verts « Pas de troisième mandat » distribués par le Forum lorsqu'ils défilaient dans les rues de Lusaka et des Copperbelt tous les vendredis à 17 heures, accompagnés des automobilistes qui klaxonnent en signe de solidarité avec la campagne « Pas de troisième mandat ». 94

Emile Sikazwe de WfC et Grace Kanyanga du NGOCC étaient parmi les principales dirigeantes du Forum. P5 Après trois mois de pression soutenue du mouvement social et l'adhésion d'un nombre important de membres du parti au pouvoir à la campagne contre le troisième mandat, Chiluba a fini par céder à la demande du public le 5 mai 2011. Il a annoncé qu'il ne briguerait pas un troisième mandat.

### III. Principales conclusions et recommandations

De précieux enseignements peuvent être tirés des discussions ci-dessus présentées dans partie II. Premièrement, les initiatives collaboratives qui entrainent une large sensibilisation du public et qui bénéficient d'un large soutien ont plus de chances de réussir. Ces efforts ont été marqués par des collaborations bien organisées entre diverses parties prenantes, notamment des organisations de la société civile, des leaders de l'opposition et des dissidents au sein des partis au pouvoir. Cela souligne l'importance de l'action concertée plutôt que du travail isolé.97 Le mouvement sénégalais 'Y 'en a Marre', en tant que mouvement, a connu un grand succès grâce à sa puissante organisation, à la mobilisation efficace de la population, à sa dimension nationale et au soutien des partis politiques de l'opposition.98 Dans l'exemple zambien, chaque groupe au sein de la coalition 'le Forum des Oasis' contre le troisième mandat s'est adressé de manière efficace à des électorats et à des groupes démographiques différents.99 En outre, l'expérience démocratique, l'environnement politique relativement libre et le retrait relatif des militaires de la politique dans les deux pays ont permis aux forces d'opposition d'être efficaces.

Deuxièmement, les manifestations contre la modification des limitations de mandat vont au-delà de cette question spécifique et portent également sur des revendications plus larges liées à la gouvernance, à la corruption et à la mauvaise gestion des questions socio-économiques qui ont écho dans la société,en particulier chez les jeunes et les femmes, comme le montre l'exemple soudanais.<sup>100</sup>

Troisièmement, un facteur déterminant pour le succès de la mobilisation sociale contre le non-respect de la limitation des mandats est la disponibilité des ressources pour les mouvements sociaux et les acteurs de la société civile qui plaident pour le changement. Ainsi, « les groupes qui ont accès à des ressources plus importantes sont plus à même de mobiliser les gens et d'avoir une influence sur le processus de réforme. »<sup>101</sup>

Quatrièmement, le fait de mobiliser des soutiens pendant des mois bien avant une élection, en anticipant les tentatives des autorités en exercice de prolonger leur mandat, a plus de chance de bloquer efficacement la modification de la durée du mandat que les manifestations spontanées de groupes disparates peu de temps avant le vote sur une telle prolongation.

Cinquièmement, le Balai Citoyen et 'Y'en a Marre' se sont engagés auprès des jeunes par la musique rap et les chansons hip-hop, les utilisant comme des manifestes et des moyens de communication dans un langage qui résonne auprès des jeunes, ce qui montre que le langage utilisé dans les mouvements sociaux est essentiel. Toutefois, l'exemple de Stelle Nyanzi montre que les protestations n'ont pas toujours besoin de respecter la politesse pour avoir un impact, puisqu'elle a utilisé un langage direct pour protester contre le régime de Museveni.

Enfin, dans tous les exemples sus-mentionnés, les jeunes et les femmes à travers toute l'Afrique ont utilisé efficacement les plateformes de médias grand public et de réseaux sociaux pour mobiliser et organiser des manifestations pacifiques contre les tentatives de leurs présidents de s'accrocher au pouvoir.

A partir des exemples des Etats et des observations sur les renforcement du rôle des femmes et des jeunes dans la promotion et la défense de l'alternance au pouvoir et de la limitation du nombre de mandats présidentiels, on peut suggérer les recommandations suivantes :

- 1. Encourager la création de réseaux et de coalitions incluant les organisations et les leaders des femmes et des jeunes, en encourageant la coopération et la coordination dans les activités de plaidoyer;
- 2. Soutenir les programmes et apporter des ressources pour aider les jeunes et les femmes à améliorer leurs

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

- compétences en matière de plaidoyer, de leadership et d'organisation;
- Promouvoir l'utilisation des médias sociaux et de la technologie, y compris des outils comme les réseaux privés virtuels, afin d'organiser et de mettre en place efficacement des campagnes sur les réseaux sociaux qui peuvent amplifier les voix des femmes et des jeunes. Cela permettra également une diffusion rapide des informations et des idées et créera des espaces sûrs pour débattre de sujets controversés, former de nouvelles alliances, et permettre à « plus de femmes de milieux conservateurs d'y participer à partir d'espaces sûrs, et peut-être d'endosser des personnages qui ne les identifient pas comme des femmes ». 102 Malgré les restrictions du gouvernement de l'accès à internet, comme c'est souvent le cas dans les mouvements sociaux de masse qui contestent la modification de la durée du mandat, le fait de tirer partie d'un contenu captivant et de se connecter en permanence avec le public cible permet de sensibiliser les gens, de façonner l'opinion publique et d'induire des changements;
- 4. Veiller à ce que les mouvements soient à la fois politiques et éducatifs, avec des militants qui s'instruisent et éduquent les femmes et les jeunes sur les enjeux constitutionnels et leur importance dans leur vie. En donnant des raison tangibles de se soucier de la lutte contre la mauvaise gouvernance et de la limitation des mandats présidentiels, les mouvements peuvent susciter un engagement et un soutien accrus; 103
- 5. Faciliter la collaboration entre pairs et les échanges de savoirs entre les femmes et les jeunes à travers l'Afrique, afin de partager des idées sur le financement, l'organisation, les défis communs et les stratégies 104. La relation entre 'Y'en a Marre' du Sénégal et le Balai Citoyen du Burkina Faso met en évidence l'intérêt de tels échanges, en particulier pour les mouvements naissants;
- Encourager les échanges intergénérationnels et entre les différentes parties prenantes, en favorisant le dialogue entre les hommes politiques et les activistes afin d'encourager une compréhension et une collaboration mutuelles;<sup>105</sup>
- 7. Obtenir le soutien des médias traditionnels et indépendants pour faire connaître les activités et les principaux messages des mouvements sociaux, afin de rallier efficacement les masses à leur cause ;
- 8. La création à temps de mouvements de femmes et de jeunes dans un pays garantit que les manifestations ont une plus grande portée et donc plus d'impact. La riche

- histoire du Burkina Faso en matière de mouvement de protestations de jeunes et la présence d'organisations d'étudiants et de jeunes bien établies qui ont constamment demandé des comptes au gouvernement sur les insuffisances socio-économiques et politiques, ont facilité la mobilisation;
- 9. Les symboles, tel que l'exemple burkinabé de balais et de spatules, sont utiles lors des manifestations, car ils représentent l'expression collective de la frustration et l'appel à assainir la gouvernance despotique;
- 10. Soumettre des revendication écrites à la fin d'une marche ou d'une manifestation, car cela est essentiel pour mettre l'accent sur les revendications du groupe et les questions que celui-ci souhaite voir abordées;
- 11. Employer une gamme étendue et créative de stratégies pour soutenir la dynamique des mouvements sociaux, telles que les chansons, les vidéos, les concerts, les blogs, les réunions communautaires, les rassemblements, les tracts, les déclarations publiques, les vastes campagnes sur les réseaux sociaux ainsi que les actions harmonisées comme les coups de sifflet ou les coups des klaxons des voitures à un jour et une heure spécifiques de la semaine. 106

La mise en œuvre de ces recommandations peut renforcer les efforts de promotion de la démocratie, les efforts d'amélioration des conditions socio-économiques et d'autonomisation des femmes et des jeunes en Afrique, ainsi que le défi de la modification des limitations du nombre de mandats présidentiels.

### IV. Conclusion

Cet article a analysé la lutte pour la limitation des mandats présidentiels, son impact au Soudan, au Sénégal, au Burkina Faso, en Ouganda et en Zambie, ainsi que le rôle des femmes et des jeunes dans la promotion et la protection de la limitation des mandats et, plus généralement, de la gouvernance démocratique et du constitutionnalisme. L'étude a montré que la société civile et les mouvements sociaux dirigés par des femmes et des jeunes ont joué un rôle crucial pour empêcher les présidents en exercice de manipuler les mécanismes démocratiques afin de consolider leur pouvoir et de modifier la limitation du nombre de mandats. En formant des alliances stratégiques, ces groupes se sont unis autour de l'objectif commun de préserver la limitatation des mandats. Par ailleurs, comme cela a été déjà démontré, le fait de mettre l'accent sur des questions qui résonnent avec le vécu quotidien des citoyens, comme la pauvreté et les taux de chômage élevés, se révèle

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

efficace pour obtenir le soutien de l'opinion publique. Sur la base des principaux enseignements tirés des exemples nationaux, des recommandations ont été formulées pour donner aux femmes et aux jeunes les moyens de promouvoir et de préserver l'alternance au pouvoir et la limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique. Ces recommandations visent à renforcer la démocratie et à apporter des changements positifs dans les domaines social, économique et politique, avec un accent particulier sur l'amélioration des conditions de vie des femmes et des jeunes.

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

- <sup>1</sup> Jack R Mangala (ed), *The Politics of Challenging Presidential Term Limits in Africa* (Palgrave Macmillan 2020) 2; Boniface Dulani, 'Personal Rule and Presidential Term Limits in Africa,' Doctoral Dissertation in Political Science (Michigan State University, 2011) 116.
- <sup>2</sup> H. Kwasi Prempeh, 'Africa's "Constitutionalism revival": False start or new dawn? (2007) 5(3) *International Journal of Constitutional Law* 469–506; Mangala ibid 1.
- <sup>3</sup> Lerato Mohlamenyane, 'Presidential Term Limits in Africa: What Should be Done? *Open Society Initiative for Southern Africa (OSISA)* (9 February 2021) <a href="https://osisa.org/termlimits-in-africa/">https://osisa.org/termlimits-in-africa/</a>> consulté le 21 avril 2023.
- <sup>4</sup> Mohlamenyane (as above); Boniface Dulani, 'African Publics Strongly Support Term Limits, Resist Leaders' Efforts to Extend their Tenure' Afrobarometer Dispatch No. 30 (25 May 2015); Afrobarometer Data, Round 9 (2021/2022) <a href="http://www.afrobarometer.org">http://www.afrobarometer.org</a> consulté le 21 avril 2023.
- <sup>5</sup> Anna Fruhstorfer and Alexander Hudson, 'Costs and benefits of accepting presidential term limits: "should I stay or should I go?"' (2022) 29(1) *Democratisation* 93, 93, 99, 106 and 107.
- <sup>6</sup> Alexander Baturo and Robert Elgie (eds) *The Politics of Presidential Term Limits* (Oxford University Press 2019) 611–612.
- <sup>7</sup> Nic Cheeseman, 'Should I Stay or Should I Go? Term Limits, Elections, and Political Change in Kenya, Uganda, and Zambia' in Alexander Baturo and Robert Elgie (eds) *The Politics of Presidential Term Limits* (Oxford University Press 2019) 311; Daniel Posner and Daniel Young, 'Term Limits: Leadership, Political Competition and the Transfer of Power' in Nic Cheeseman (ed) *Institutions and Democracy in Africa: How the Rules of the Game Shape Political Developments* (Cambridge University Press, 2018) 274.
- <sup>8</sup> Mangala (n 1) 18; Baturo and Elgie (n 6) 608.
- <sup>9</sup> Cheeseman, 'Should I Stay or Should I Go?' (n 7) 312; Filip Reyntjens, 'The struggle over term limits in Africa: A new look at the evidence' (2016) 27(3) *Journal of Democracy*, 61–68.
- <sup>10</sup> Baturo and Elgie (n 6) 619.
- <sup>11</sup> Ibrahim Bangura (ed), *Youth-Led Social Movements and Peacebuilding in Africa* (Routledge, 2022) 3 et 7; International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), *Women's Political Participation Africa Barometer 2021* (IDEA, 2021) 8.
- <sup>12</sup> African Youth Charter <a href="https://au.int/sites/default/files/treaties/7789-treaty-0033\_-\_african\_youth\_charter\_e.pdf">https://au.int/sites/default/files/treaties/7789-treaty-0033\_-\_african\_youth\_charter\_e.pdf</a>> consulté le 21 avril 2023.
- 13 Mo Ibrahim Foundation, *Africa's Youth: Jobs or Migration?*Demography, Economic Prospects and Mobility (2019 Ibrahim Foundation Report) 2; Mo Ibrahim Foundation, 'Africa's First Challenge: The Youth Bulge Stuck in "Waithood" *Mo Ibrahim Foundation* (10 July 2019) <a href="https://mo.ibrahim.foundation/news/2019/africas-first-challenge-youth-bulge-stuck-waithood">https://mo.ibrahim.foundation/news/2019/africas-first-challenge-youth-bulge-stuck-waithood</a> accessed 25 April 2023; Tafadzwa Maganga, 'Youth Demonstrations and Their Impact on Political Change and Development in Africa ACCORD' (ACCORD, 20 August 2020) <a href="https://www.accord.org.za/conflict-trends/youth-demonstrations-and-their-impact-on-political-change-and-development-in-africa/">https://www.accord.org.za/conflict-trends/youth-demonstrations-and-their-impact-on-political-change-and-development-in-africa/</a> accessed
- <sup>14</sup> Mo Ibrahim Foundation, 'Africa's Youth' ibid; Mo Ibrahim Foundation, 'Africa's First Challenge' ibid; Maganga ibid.
- 15 Supra.

- <sup>16</sup> Maganga n 13, op.cit.
- <sup>17</sup> Mohamed Sesay, Mohamed Bakhit et Justin Crowell, 'Leading the Change: Women, Youth and the 2019 Revolution in Sudan' in Ibrahim Bangura (ed), *Youth-Led Social Movements and Peacebuilding in Africa* (Routledge, 2022) 136.
- <sup>18</sup> Boniface Dulani, 'The Struggle for Presidential Term Limits' in Gabrielle Lynch and Peter VonDoepp (eds), *Routledge Handbook of Democritization in Africa* (Routledge 2020) 113; Filip Reyntjens, 'Respecting and ircumventing Presidential Term Limits in Sub-Saharan Africa: A Comparative Survey' (2020) 119(475) *African Affairs* 275, 279.
- <sup>19</sup> Sesay, Bakhit et Crowell (n 17) 138.
- <sup>20</sup> Supra 131.
- 21 ibid 131 and 135; The World Bank, Population, Female (% of Total Population) Sudan <a href="https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL.FE.ZS?locations=SD">https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL.FE.ZS?locations=SD</a> > consulté le 26 avril 2023.
- <sup>22</sup> Sesay, Bakhit et Crowell (n 17) 132, 133 et 137–139.
- <sup>23</sup> ibid 139.
- <sup>24</sup> ibid 133.
- <sup>25</sup> ibid 135–136.
- <sup>26</sup> FRANCE 24 English, 'Taking to the streets: How women led the protest movement against Sudan's president Al-Bashir' <a href="https://youtu.be/sKJJH">https://youtu.be/sKJJH</a> jvHwA> consulté le 27 avril 2023.
- <sup>27</sup> Sesay, Bakhit and Crowell (n 17) 135–136; ITV News, 'Sudan women lead the anti-government protests' <a href="https://youtu.be/xLtjF2qn3Gc">https://youtu.be/xLtjF2qn3Gc</a> consulté le 27 avril 2023; FRANCE 24 English n 26 supra.
- <sup>28</sup> ITV News ibid.
- <sup>29</sup> Sesay, Bakhit et Crowell (n 17) 139; FRANCE 24 English ibid.
- <sup>30</sup> Sesay, Bakhit et Crowell ibid 140.
- <sup>31</sup> Maganga n 13 supra.
- 32 ibid.
- 33 Sesay, Bakhit et Crowell (n 17) 134.
- <sup>34</sup> Charlotte Heyl, 'Senegal (1970–2016): Presidential Term Limit Reforms Never Come Alone' in Alexander Baturo and Robert Elgie (eds) *The Politics of Presidential Term Limits* (Oxford University Press 2019) 339.
- 35 ibid.
- <sup>36</sup> ibid 339–340.
- <sup>37</sup> Janette Yarwood, 'The Struggle Over Term Limits in Africa: The Power of Protest' (2016) 27(3) *Journal of Democracy* 51, 52 et 53.
- <sup>38</sup> Julia Leininger and Daniel Nowack, 'Protection Against Autocratisation: How International Democracy Promotion Helped Preserve Presidential Term Limits in Malawi and Senegal (2022) 43(2) *Third World Quarterly* 309, 317.
- <sup>39</sup> Yarwood (n 37) 53.
- <sup>40</sup> Philip Bob Jusu and Saatchi Sen, 'Making Change Happen: Music and Youth-Led Social Movements in Senegal' in Ibrahim Bangura (ed), *Youth-Led Social Movements and Peacebuilding in Africa* (Routledge, 2022) 91.
- <sup>41</sup> Yarwood (n 37) 53 et 54 ; Heyl (n 34) 351.
- <sup>42</sup> Leininger et Nowack (n 38) 323.
- <sup>43</sup> Marame Gueye, 'Urban Guerilla Poetry: The Movement *Y'en a Marre* and the Socio-Political Influences of Hip Hop in Senegal' (2013) 6(3) *The Journal of Pan African Studies* 22, 33;

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

<a href="https://www.youtube.com/watch?v=tCuKAn-T0pk">https://www.youtube.com/watch?v=tCuKAn-T0pk</a> consulté le 21 mai 2023.

- <sup>44</sup> Leininger et Nowack (n 38) 322 ; Yarwood (n 37) 53 et 54.
- <sup>45</sup> Yarwood ibid. 54.
- <sup>46</sup> Heyl (n 34) 352–353.
- <sup>47</sup> ibid 353.
- <sup>48</sup> ibid.
- <sup>49</sup> ibid 351.
- <sup>50</sup> ibid.
- <sup>51</sup> ibid.
- <sup>52</sup> Yarwood (n 37) 56.
- <sup>53</sup> Ernest Harsch, *Burkina Faso: A History of Power, Protest, and Revolution* (Zed Books, 2017) 181–183; Bettina Engels, 'Different means of protest, same causes: popular struggles in Burkina Faso' (2015) 42(143) *Review of African Political Economy* 92, 94, 97 et 99.
- <sup>54</sup> Yarwood (n 37) 54.
- <sup>55</sup> Harsch (n 53) 184.
- <sup>56</sup> ibid.
- <sup>57</sup> Boukari Ouaba, 'Popular Uprising: A Triumph for Young People' *D+C* (14 décembre 2016) <a href="https://www.dandc.eu/en/article/burkinabe-youth-united-end-rule-president-blaise-compaore">https://www.dandc.eu/en/article/burkinabe-youth-united-end-rule-president-blaise-compaore</a> consulté le 25 avril 2023.
- <sup>58</sup> ibid; Yarwood (n 37) 54–55.
- <sup>59</sup> Daniel Eizenga and Leonardo A Villalón, 'The Undoing of a Semiauthoritarian Regime: The Term Limit Debate and the Fall of Blaise Compaoré in Burkina Faso' in Jack R Mangala (ed), *The Politics of Challenging Presidential Term Limits in Africa* (Palgrave Macmillan 2020) 160.
- <sup>60</sup> Harsch (n 53) 204.
- <sup>61</sup> ibid.
- <sup>62</sup> ibid.
- <sup>63</sup> ibid.
- <sup>64</sup> Ouaba n 57 supra.
- <sup>65</sup> Yarwood (n 37) 54–55.
- <sup>66</sup> Ouaba n 57 supra.
- <sup>67</sup> Harsch (n 53) 183 et 200.
- <sup>68</sup> Ibid., 196–202.
- <sup>69</sup> Michael Amoah, *The New Pan-Africanism: Globalism and the Nation State in Africa* (Bloomsbury Publishing, 2019) 7.
- <sup>70</sup> Cheeseman, 'Should I Stay or Should I Go?' (n 7) 318.
- <sup>71</sup> Ibid 324; Roger Tangri and Andrew Mwenda, 'President Museveni and the politics of presidential tenure in Uganda' (2010) 28(1) *Journal of Contemporary African Studies* 31, 34.
- <sup>72</sup> UNICEF, 'Uganda U-Report: Amplifying Voices for Young People' <a href="https://www.unicef.org/uganda/what-we-do/u-">https://www.unicef.org/uganda/what-we-do/u-</a>
- report#:~:text=Uganda%20has%20the%20second%20youngest,in%20th e%20next%2025%20years.> consulté le 24 avril 2023; <a href="https://worldpopulationreview.com/countries/uganda-population-consulté">https://worldpopulationreview.com/countries/uganda-population-consulté</a> le 24 avril 2023.
- <sup>73</sup> Tangri and Mwenda (n 71) 34.
- Jason Burke, 'Young Africa: New Wave of Politicians Challenges Old Guard' The Guardian (21 September 2018)
   <a href="https://www.theguardian.com/world/2018/sep/21/young-africa-new-wave-of-politicians-challenges-old-guard">https://www.theguardian.com/world/2018/sep/21/young-africa-new-wave-of-politicians-challenges-old-guard</a> consulté le 24 avril 2023.

- <sup>75</sup> Tangri et Mwenda (n 71) 35.
- <sup>76</sup> Cheeseman, 'Should I Stay or Should I Go?' (n 7) 321.
- <sup>77</sup> Isaac Mugabi, 'Dozens of Protestors Arrested in Uganda' *DW* (20 July 2017) <a href="https://www.dw.com/en/ugandan-police-arrests-dozens-over-presidential-age-limit-protest/a-39767048">https://www.dw.com/en/ugandan-police-arrests-dozens-over-presidential-age-limit-protest/a-39767048</a>> consulté le 21 mai 2023.
- <sup>78</sup> CIVICUS, 'Protests and Arrests as the President Mulls Amending Age Limits in Constitution' *CIVICUS* (15 septembre 2017) <a href="https://monitor.civicus.org/explore/protests-arrests-president-mulls-amending-age-limits-constitution/">https://monitor.civicus.org/explore/protests-arrests-president-mulls-amending-age-limits-constitution/</a>> consulté 21 mai 2023.
- <sup>79</sup> DW, 'Chaos in Ugandan Parliament Over Presidential Age Limit Bill' *DW* (21 September 2017) ≤https://www.dw.com/en/ugandan-police-shut-down-protests-over-presidential-age-limit-bill/a-40631893> consulté le 21 mai 2023.
- 80 ALJAZEERA, 'Uganda Introduces Bill to Remove Presidential Age Limit' ALJAZEERA (27 septembre 2017) <a href="https://www.aljazeera.com/news/2017/9/27/uganda-introduces-bill-to-remove-presidential-age-limit">https://www.aljazeera.com/news/2017/9/27/uganda-introduces-bill-to-remove-presidential-age-limit</a> consulté le 21 mai 2023.
- <sup>81</sup> Carey Baraka, 'Uganda's Chief Provacateur' *Foreign Policy* (13 January 2021) <a href="https://foreignpolicy.com/2021/01/13/uganda-elections-stellanyanzi-museveni-bobi-wine-facebook/">https://foreignpolicy.com/2021/01/13/uganda-elections-stellanyanzi-museveni-bobi-wine-facebook/</a>> consulté le 21 mai 2023.
- <sup>82</sup> Evelyn Lirri, "'Challenging Power isn't Polite and Beautiful": Dr Stella Nyanzi and the Right to be Impolite in Uganda' *Equal Times* (28 June 2019) <a href="https://www.equaltimes.org/challenging-power-isn-t-polite-and?lang=en">https://www.equaltimes.org/challenging-power-isn-t-polite-and?lang=en</a> consulté le 21 mai 2023.
- 83 MONITOR, 'Uganda's Besigye, Bobi Wine Join Forces against Museveni' The East African (8 mai 2019) <a href="https://www.theeastafrican.co.ke/tea/news/east-africa/uganda-s-besigye-bobi-wine-join-forces-against-museveni-1417530">https://www.theeastafrican.co.ke/tea/news/east-africa/uganda-s-besigye-bobi-wine-join-forces-against-museveni-1417530</a> consulté le 24 avril 2023; Halima Athumani, 'Uganda's People Power Movement Registers a Political Wing Ahead of 2021' VOA (22 July 2020) <a href="https://www.voanews.com/a/africa\_ugandas-people-power-movement-registers-political-wing-ahead-2021-general-elections/6193238.html">https://www.voanews.com/a/africa\_ugandas-people-power-movement-registers-political-wing-ahead-2021-general-elections/6193238.html</a> consulté le 24 avril2023.
- <sup>84</sup> Cheeseman, 'Should I Stay or Should I Go?' (n 7) 314 et 321–322.
- <sup>85</sup> ibid 321–322.
- <sup>86</sup> Nic Cheeseman, 'Pathways to Democracy' in Gabrielle Lynch and Peter VonDoepp (eds), *Routledge Handbook of Democritization in Africa* (Routledge 2020) 46.
- <sup>87</sup> Cephas Lumina, 'Frederick Chiluba's Third Presidential Term Bid in Zambia' in Jack R Mangala (ed), *The Politics of Challenging Presidential Term Limits in Africa* (Palgrave Macmillan 2020) 210.
- <sup>88</sup> Chomba Chella et Simon Kabanda, 'Lessons in Effective Citizen Activism: The Anti-Third Term Campaign in Zambia' (2008) 6 *SAIIA Occasional Papers Series* 1, 1, 6 & 12; Peter VonDoepp, 'Civil Society' in in Gabrielle Lynch and Peter VonDoepp (eds), *Routledge Handbook of Democritization in Africa* (Routledge 2020) 367; Cheeseman, 'Should I Stay or Should I Go?' (n 7) 322.
- 89 Lumina (n 87) 218.
- <sup>90</sup> ibid 213–215; Chella et Kabanda (n 88) 6.
- 91 Lumina (n 87) 219; Chella et Kabanda ibid. 6.
- <sup>92</sup> Lumina ibid. 214–215; VonDoepp (n 91) 367; Cheeseman, 'Should I Stay or Should I Go?' (n 7) 322–323.
- 93 Chella et Kabanda (n 88) 7-9.
- <sup>94</sup> ibid; Lumina (n 87) 215.

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

103 See NDI, 'Speak Youth to Power: Partnering with Young People to Achieve Constitutionalism' NDI (17 août 2022) <a href="https://www.ndi.org/our-stories/speak-youth-power-partnering-young-people-achieve-constitutionalism">https://www.ndi.org/our-stories/speak-youth-power-partnering-young-people-achieve-constitutionalism</a> consulté le 25 avril 2023.

<sup>95</sup> Chella and Kabanda (n 88) 6.

 $<sup>^{96}</sup>$  Cheeseman, 'Should I Stay or Should I Go?' (n 7) 323; Lumina (n 87) 217.

<sup>&</sup>lt;sup>97</sup> Lumina ibid. 218.

<sup>98</sup> Leininger et Nowack (n 38) 322.

<sup>&</sup>lt;sup>99</sup> Lumina (n 87) 219.

<sup>&</sup>lt;sup>100</sup> Ibid.

<sup>&</sup>lt;sup>101</sup> Leininger et Nowack (n 38) 315.

<sup>&</sup>lt;sup>102</sup> Edmore Chitukutuku, 'Going Virtual' in Ibrahim Bangura (ed), *Youth-Led Social Movements and Peacebuilding in Africa* (Routledge, 2022) 56–57.

<sup>&</sup>lt;sup>105</sup> ibid.

 $<sup>^{106}</sup>$   $^{106}$ Chella and Kabanda (n 88) 7–11.

# LA PROMOTION DU CONSTITUTIONNALISME PAR LA LIMITATION DES MANDATS EN AFRIQUE :

### LES LEÇONS DE LA RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

Le Réseau Africain de Droit Consti<mark>tutionnel (ANCL) so</mark>uhaite remercier le Dr Adem Kassie Abebe, le Dr Elvis Fokala et Yvonne Anyango Oyieke pour avoir conceptualisé et dirigé le développement de la série de publications politiques sur des thèmes sélectionnés concernant la promotion du constitutionnalisme et l'alternance du pouvoir par le biais de la limitation des mandats. L'ANCL reconnaît également le soutien du professeur Serges Alain Djoyou, du docteur Laura-Stella Enonchong, de Vanja Karth et du docteur Azubike Onuoraoguno.

Ce document politique a été ecrit par l<mark>e Dr Sonia Vo</mark>hito, titulaire d'un doctorat en droit constitutionnel comparé de l'Institut de droit <mark>Internation</mark>al et Comparé en Afrique, Université de Pretoria, Afrique du Sud. Mme Vohito est une spécialiste du droit constitutionnel, des droits de l'homme et des droits de l'enfant.

# LA PROMOTION DU CONSTITUTIONNALISME PAR LA LIMITATION DES MANDATS EN AFRIQUE : L'EXPÉRIENCE DE LA RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

#### Introduction

On 23 September 2022, the Constitutional Court of the Central African Republic (CAR) rejected as unconstitutional a series of four presidential decrees related to the establishment of a Constitution Drafting Committee and the appointment of its members. With the abrogation of the existing 2016 Constitution and the adoption of a new Constitution, President Faustin-Archange Touadera intended to bypass constitutional obstructions and review unamendable provisions of the 2016 Constitution, notably the presidential term limit. In 2020, the Constitutional Court had already rejected as unconstitutional a similar proposed constitutional amendment.

Le 23 septembre 2022, la Cour constitutionnelle de la République centrafricaine (RCA) a déclaré inconstitutionnelle une série de quatre décrets présidentiels relatifs à la création d'un Comité de rédaction de la Constitution et à la nomination de ses membres. Avec l'abrogation de la Constitution en vigueur de 2016 et l'adoption d'une nouvelle Constitution, le président Faustin-Archange Touadera entendait outrepasser les obstructions constitutionnelles et réviser les dispositions non modifiables de la Constitution de 2016, notamment la limite du mandat présidentiel. En 2020, la Cour constitutionnelle avait déjà déclaré anticonstitutionnel un projet de révision constitutionnelle similaire.

À la suite de cette récente décision, il est à espérer que le débat récurrent sur la modification du mandat présidentiel dans le cadre de la Constitution de 2016 finira par prendre fin et que tout amendement constitutionnel initié dans le pays se fera dans le plein respect de la Constitution. Toutefois, le respect de la décision de la Cour n'est pas garanti. En effet, le Président a forcé la Présidente de la Cour constitutionnelle à la retraite, et d'autres juges et hommes politiques qui ont cherché à assurer le respect de la Constitution.

Le respect de la décision de la Cour constitutionnelle nécessitera des efforts concertés de la société civile et des acteurs politiques nationaux, ainsi que la vigilance et le soutien de l'Union africaine (UA) et de la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC). Les enjeux ne peuvent pas être sous-estimés. Si le Président parvient à prolonger son mandat, cela conduira à un risque important d'insécurité et d'instabilité politique. Cela créera également un dangereux précédent. En revanche, si elle est respectée, la décision de la Cour permettrait à la RCA de s'appuyer sur sa tradition naissante de transfert pacifique du pouvoir dans le cadre des

élections de 2026. Il convient de noter que la RCA constitue l'un des rares aspects positifs de la vague de démocratisation des années 1990, lorsqu'en 1993, le Président sortant avait perdu les élections et cédé le pouvoir au nouveau président. La Présidente intérimaire Catherine Samba-Panza a également permis la tenue d'élections libres, équitables et crédibles et a remis le pouvoir au vainqueur en 2016.

Ce document d'orientation politique présente le contexte et l'historique et identifie les principaux enseignements tirés de ce processus de réforme constitutionnelle. Il formule également des recommandations politiques sur les moyens de promouvoir et de protéger la limitation des mandats présidentiels en RCA, lesquelles pourraient être reproduites dans d'autres pays africains.

### Contexte: Consensus autour de la limitation des mandats

Depuis son indépendance en 1960, la RCA a connu plusieurs épisodes d'instabilité sociopolitique, de conflits violents et de crises humanitaires. À ce jour, le pays a adopté cinq constitutions différentes et connu cinq régimes différents, dont une période de monarchie constitutionnelle, et trois coups d'état. En 2012, après une période de tensions politiques aiguës entre le Président d'alors, François Bozizé, l'opposition politique et le groupe armé Séléka,1 une période de transition politique a été convenue à Libreville, au Gabon,<sup>2</sup> sous les auspices de la CEEAC. Signé en janvier 2013, l'Accord de Libreville a défini les modalités de partage du pouvoir (notamment un Gouvernement d'unité nationale) ainsi que le calendrier électoral du pays. En mars 2013, le Président François Bozizé était déposé par les forces rebelles de la Séléka et le chef de la Séléka Michel Djotodia se proclamait Président. Djotodia suspendait la Constitution de 2004 et dissolvait l'Assemblée nationale et le Gouvernement. Avec le soutien de l'ONU, une feuille de route de transition<sup>3</sup> était établie par l'Union africaine4 et la CEEAC pour la RCA. Cette feuille de route recommandait l'adoption d'une nouvelle Constitution par le biais d'un référendum constitutionnel avant les élections présidentielles et législatives, prévues en 2015. Elle fixait la période de transition à 18 mois mais ne faisait pas référence à la limitation des mandats présidentiels.<sup>5</sup>

Un Conseil national de transition (CNT) représentant les forces vives de la Nation a été formé et une Charte constitutionnelle de transition a été adoptée. Celle-ci a été promulguée par le Président Djotodia le 18 juillet 2013. Le

# LA PROMOTION DU CONSTITUTIONNALISME PAR LA LIMITATION DES MANDATS EN AFRIQUE : L'EXPÉRIENCE DE LA RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

CNT était un organe législatif temporaire non élu, formé en vue d'organiser et de faciliter la transition vers une démocratie constitutionnelle et de garantir l'État de droit, plus particulièrement par l'élaboration et l'adoption d'un projet de constitution. Le 10 janvier 2014, Djotodia démissionnait lors d'une réunion des chefs d'État de la CEEAC et le 20 janvier 2014, le CNT élisait Catherine Samba-Panza comme Présidente du Gouvernement de transition. Elle était principalement chargée de superviser la rédaction et l'adoption d'une nouvelle constitution.

La rédaction de la constitution a eu lieu en 2014 avec l'assistance d'experts centrafricains et internationaux et le projet a été adopté lors de la session plénière du CNT en février 2015. En mars 2015, le projet était soumis au Gouvernement de transition, pour avis et amendements. Le projet incluant les amendements du Gouvernement a ensuite été discuté en juillet 2015 lors d'un atelier de consultation nationale réunissant 200 participants, organisé conjointement par le CNT et le Gouvernement, avec l'appui des agences onusiennes. Au cours de cet atelier de consultation nationale, le Gouvernement de transition a souligné les principaux aspects à inclure dans le texte final de la Constitution, y compris le statut non amendable de la limitation des mandats présidentiels.<sup>6</sup> En plus des consultations organisées par le Gouvernement de transition, il y a eu une série de consultations initiées par des partenaires externes et des organisations de la société civile (OSC) locales, des autorités locales, des chefs religieux et traditionnels. Les résultats des débats ont été soumis au CNT.

L'avant-projet de Constitution issu de l'atelier national a été soumis à la Cour constitutionnelle pour avis. Parallèlement à ce processus, le Forum de Bangui sur la réconciliation nationale se tenait en mai 2015.7 Il a rassemblé plus de 600 participants de toutes les régions du pays et de différentes communautés, religions et ethnies, y compris la diaspora centrafricaine et les réfugiés.8 Les participants ont discuté de quatre thèmes dans le cadre de débats en plénière et en groupes de travail, dont la paix et la sécurité ; la gouvernance ; la justice et la réconciliation ; et le développement économique et social. Ils n'ont cependant pas discuté du projet de Constitution et de la règlementation de la limitation des mandats présidentiels.9

En décembre 2015, la Constitution de la RCA<sup>10</sup> était adoptée par 93 % des électeurs lors d'un référendum marqué par un

faible taux de participation (30 %) et des incidents violents, le pays étant toujours divisé entre groupes armés.<sup>11</sup> Cette situation a soulevé des questions sur l'approche participative, inclusive et délibérative du processus d'élaboration de la Constitution du pays.<sup>12</sup> L'une des caractéristiques les plus importantes de la Constitution a été l'adoption d'une limite de deux mandats présidentiels de cinq ans à l'article 35. La Constitution inclut la limite des mandats dans les dispositions non modifiables de la Constitution à l'article 153. Elle exige également des présidents élus qu'ils prêtent serment, en jurant notamment de ne jamais réviser le nombre et la durée de leur mandat (article 38). Pour la première fois, une Constitution centrafricaine consacrait explicitement des dispositions interdisant la modification de la limite des mandats présidentiels.<sup>13</sup> Cela était probablement dû au fait qu'en 2012, l'ancien Président Bozizé avait eu, selon les rumeurs, l'intention de modifier la Constitution de 2004 pour briguer un troisième mandat présidentiel. Une situation qui aurait en partie contribué à créer la division au sein de l'armée nationale et des dirigeants politiques, menant à la crise politique et au coup d'état de 2013.<sup>14</sup> La mise en place de « verrous constitutionnels » concernant la limitation des mandats présidentiels illustrait ainsi le désir des citoyens centrafricains et des rédacteurs de la Constitution d'empêcher l'implantation d'un phénomène de « présidence à vie ».

En février 2016, à l'issue du second tour des élections présidentielles et d'un nouveau vote dans le cadre des élections législatives, <sup>15</sup> l'ancien Premier ministre Faustin-Archange Touadera était élu Président de la RCA pour un mandat de cinq ans. L'adoption de la Constitution de 2016 et l'organisation des élections générales représentaient ainsi une étape importante marquant la fin de la période de transition de la RCA. Le Président Touadera devrait terminer son deuxième et dernier mandat en 2026.

#### Cibler la limitation des mandats

Le 13 août 2022, lors d'une adresse à la Nation, <sup>16</sup> le Président Touadera annonçait son intention d'engager un processus d'adoption d'une nouvelle Constitution. Pour justifier son projet en faveur d'une nouvelle Constitution adaptée aux circonstances sociales, politiques et environnementales du pays, le Président s'appuyait sur la « pression populaire » ainsi qu'une lettre du président de l'Assemblée nationale. En mai 2022, avant la déclaration du Président, un groupe de Parlementaires du parti majoritaire, le Mouvement des cœurs

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

unis (MCU), lequel est également le parti du Président, avait déjà déposé une proposition de loi constitutionnelle à l'Assemblée nationale. Les amendements constitutionnels proposés comprenaient l'abolition de la limitation du nombre des mandats présidentiels, la création d'un poste de viceprésident, l'interdiction de la double nationalité pour les candidats à la présidence et la modification de la composition de la Cour constitutionnelle (les anciens chefs d'État deviendraient membres de droit). En juillet 2022, le Gouvernement approuvait officiellement les termes de la proposition de loi constitutionnelle mais choisissait plutôt d'abroger la Constitution en vigueur, afin d'en rédiger une autre. Le Gouvernement indiquait expressément<sup>17</sup> que l'adoption d'une nouvelle Constitution lui permettrait de réécrire les dispositions jugées non modifiables, notamment l'article 153 de la Constitution qui prévoit le nombre et la durée des mandats présidentiels.

Malgré l'opposition des partis politiques et des groupes de la société civile, le Président Touadera signait quatre décrets visant à constituer un Comité de rédaction du projet de Constitution et d'en désigner ses membres. 18 Le 26 août 2022, il signait son premier décret établissant un Comité chargé de rédiger une nouvelle Constitution pour la RCA (décret n° 22.348).19 Le Comité de rédaction était composé de cinquante-trois membres présumés représenter tous les courants d'opinion, désignés par leurs entités respectives sur la base de leur expertise, expérience, crédibilité et intégrité morale. Le Comité comprenait des représentants des pouvoirs publics, l'Assemblée nationale, des constitutionnels indépendants, des partis politiques, de la société civile, du secteur universitaire, des chefs traditionnels et des groupes minoritaires. Il était principalement chargé d'élaborer un projet de constitution ainsi que des projets des textes connexes, à soumettre au Président au plus tard trois mois après la date de son installation. En outre, il pouvait consulter le peuple sur les questions constitutionnelles.

Le 12 septembre 2022, le Président Touadera signait un autre décret (décret n° 22.367) confirmant la nomination des membres du Comité de rédaction de la Constitution. Un autre décret était signé le 14 septembre 2022 (décret n° 22.372), modifiant les dispositions du décret n° 22.367 du 12 septembre 2022. Le 29 août 2022, en vue de l'application du décret n° 22.348 du 26 août 2022, le Directeur de Cabinet du Président adressait une lettre circulaire²0 aux différents secteurs devant composer le Comité de rédaction. Le

Directeur de Cabinet invitait ainsi chaque secteur à désigner en interne ses représentants au Comité et à en informer son bureau. En réponse à la lettre circulaire, le représentant de l'Église catholique<sup>21</sup> déclinait l'invitation présidentielle et s'interrogeait sur la pertinence de la rédaction d'une nouvelle constitution, compte tenu notamment des « verrous constitutionnels ».<sup>22</sup> La Conférence épiscopale faisait valoir qu'avant de rédiger une nouvelle Constitution, une consultation plus large aurait été plus appropriée pour établir la nécessité de s'engager dans un tel processus. Les acteurs qui se sont opposés au projet présidentiel de rédaction d'une nouvelle Constitution, notamment la Conférence épiscopale, les organisations de la société civile et le barreau de Centrafrique, ont fait l'objet d'attaques verbales et d'intimidations de la part des alliés du président.

En somme, il apparaît que le Président et son Gouvernement avaient prévu de jouer un rôle clé dans le processus d'élaboration de la constitution. A travers ses décrets, le Président a initié la création du Comité de rédaction, et déterminé les secteurs qui y étaient représentés, ainsi que le nombre de leurs représentants respectifs. Étant donné que le Comité de rédaction était financé par l'État - par le biais du ministère des Finances - le Président était implicitement impliqué dans les finances du Comité et dans la nomination de son Comptable public. Il est important de noter que le Comité était tenu de remettre son rapport moral et financier directement au Président. En vertu du décret n° 22.348 du 26 août 2022, le Comité de rédaction était chargé d'élaborer et d'adopter son propre règlement intérieur, de mener des consultations publiques sur les questions constitutionnelles, de préparer et de remettre au Président un projet de Constitution ainsi que les projets des textes et rapports internes connexes. Tout cela devait être mené dans un délai de trois mois.

Il convient donc de s'interroger sur la qualité du travail que le Comité était censé fournir, compte tenu de l'ambitieux programme de rédaction de la Constitution et du court délai imparti. Il est à noter que le décret était resté muet sur le rôle du Comité de rédaction après que l'avant-projet ait été soumis au Président. Le statut et les perspectives de l'avant-projet de Constitution et le rôle du Président dans ce processus demeuraient flous.

#### Facteurs externes

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

Il est difficile d'établir les preuves des facteurs géopolitiques qui ont pu influencer l'intention du Président d'écrire une nouvelle Constitution et, en fin de compte, de rester en fonction au-delà de la limite des deux mandats prévus par la Constitution. Contrairement à la période de transition de 2013-2015, au cours de laquelle les alliés et les acteurs internationaux et régionaux (notamment l'ONU, l'UA, la CEEAC, la France) étaient activement impliqués dans les développements politiques du pays, ces dernières années, les orientations géostratégiques de la RCA ont radicalement changé. En 2017, en réponse aux tensions et à l'insécurité récurrentes à travers le pays, le Gouvernement a eu recours aux accords de défense bilatéraux que le pays a signé avec la Russie et le Rwanda afin de protéger le territoire des menaces rebelles.<sup>23</sup>

Considérant que le mandat de la MINUSCA<sup>24</sup> se limite principalement au maintien de la paix et à la protection de la population civile menacée de violence physique, le Rwanda<sup>25</sup> et la Russie<sup>26</sup> ont envoyé des soldats et des instructeurs ainsi que des armes en RCA, pour aider à contrer la violence croissante des forces rebelles. En 2019, le Rwanda et la RCA signaient plusieurs accords bilatéraux, notamment en matière de défense et d'économie.27 Le Rwanda est le plus grand contributeur de forces de maintien de la paix en RCA avec plus de deux mille soldats et policiers.<sup>28</sup> De même, en 2021, il a été estimé qu'environ un millier d'« instructeurs » russes opéraient en Centrafrique.<sup>29</sup> La Russie utiliserait son accord bilatéral avec la RCA pour étendre son influence dans le pays dans les domaines militaire, politique et économique.<sup>30</sup> Le Président pourrait s'appuyer sur cette étroite relation avec la Russie et le Rwanda pour résister à toute critique potentielle de la part d'autres partenaires extérieurs, notamment dans ses efforts pour contourner illégalement la limite des mandats présidentiels. Ces acteurs extérieurs ont également intérêt à soutenir la continuité pour préserver leurs accords et leurs intérêts par le biais du Président.

### Décision de la Cour constitutionnelle: Renforcement des perspectives du respect de la Constitution

Les partis politiques de l'opposition et les organisations de la société civile ont introduit des requêtes contre les décrets présidentiels devant la Cour constitutionnelle au motif que le processus de réforme constitutionnelle était inconstitutionnel puisqu'il visait à réviser des dispositions constitutionnelles intangibles. Le 23 septembre 2022, la Cour constitutionnelle<sup>31</sup> déclarait inconstitutionnells les quatre décrets présidentiels

relatifs à la création d'un Comité de rédaction du projet de Constitution et à la désignation de ses membres. Elle a estimé qu'aucune disposition constitutionnelle n'autorise le Président à prendre l'initiative de l'abrogation de la Constitution et de mettre en place une constituante. La Cour a également estimé que seuls l'Assemblée nationale et le Sénat (pas encore mis en place) en tant que représentants de la « souveraineté populaire », pouvaient prendre l'initiative d'un référendum. La Cour a expressément souligné l'impossibilité de recourir à un référendum constitutionnel en vue de modifier la limitation des mandats présidentiels, car cela constituerait une violation de l'article 153 (lequel interdit certaines modifications constitutionnelles, notamment le nombre et la durée du mandat présidentiel). Le recours au referendum serait également incompatible avec l'article 38 (qui reprend le libellé exact du serment présidentiel, lequel stipule que le Président respectera la Constitution et s'engage à ne pas réviser le nombre et la durée du mandat présidentiel). Cette décision a été prise dans le contexte d'une relation déjà tendue entre la Cour constitutionnelle et le Gouvernement. En effet, en août 2022, à la suite d'une requête déposée par un groupe de la société civile, la Cour avait déclaré inconstitutionnelles<sup>32</sup> les dispositions d'une nouvelle loi soutenue par le Président et visant à faire de la cryptomonnaie, une monnaie légale en RCA.<sup>33</sup> Cela a par conséquent affecté la campagne mondiale du Gouvernement en vue d'attirer des investisseurs dans le

La décision de la Cour sur la limitation des mandats intervient dans un contexte de tensions politiques, principalement à Bangui, la capitale, où des manifestations et des rassemblements ont été organisés par l'opposition, ainsi que des contre-rassemblements par les partisans du Président. Des membres de la Cour constitutionnelle, notamment sa Présidente, certains dirigeants de l'opposition<sup>34</sup> et des groupes de la société civile ont été victimes de harcèlement et d'intimidation de la part des partisans du Président. Lors d'un entretien, le Conseiller spécial du Président, Fidèle Gouandjika, aurait déclaré accepter la décision de la Cour. <sup>35</sup> Bien que le Président n'ait fait aucune déclaration officielle, <sup>36</sup> le 29 septembre, il accueillait publiquement un groupe de femmes manifestant en faveur d'une nouvelle Constitution. <sup>37</sup>

Le 3 octobre 2022, lors de son allocution devant les Députés et les membres du Gouvernement et faisant référence à la décision de la Cour constitutionnelle, le Président de l'Assemblée nationale lançait un appel à la paix et à l'unité.<sup>38</sup>

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

Invoquant la Constitution, il soulignait que les décisions de la Cour étaient contraignantes et n'étaient susceptibles d'aucun recours. Le 4 octobre 2022, un décret présidentiel abrogeait les quatre décrets déjà annulés par la Cour constitutionnelle. Il n'est pas certain que ces actes aient été synchronisés. Il est à espérer que les tensions politiques et le débat sur la réforme constitutionnelle finiront par s'atténuer. Une déclaration officielle et conciliante du Président aurait effectivement symbolisé la fin de ce processus infructueux.

À la suite de la décision de la Cour, le Président est resté silencieux et ses partisans ont continué à réclamer une nouvelle Constitution. Les partis d'opposition et les groupes de la société civile ont examiné les moyens de protéger la décision de la Cour, au cas où le Président décidait de l'outrepasser. Cette possibilité s'est accrue à la suite des décrets du Président forçant à la retraite la Présidente de la Cour constitutionnelle et le Président de l'Assemblée nationale - en tant que professeurs d'université. Le 24 octobre 2022, la Présidente de la Cour constitutionnelle a été révoquée par décret présidentiel<sup>39</sup> en raison de sa mise à la retraite en tant que professeur de droit.<sup>40</sup>

La possibilité d'engager une procédure de destitution contre le Président Touadera et certains parlementaires de son parti a été évoquée sur la base de leur déloyauté supposée envers le pays et ses institutions. L'article 124 de la Constitution de 2016 prévoit que le Président peut être poursuivi par la Haute Cour de Justice en cas de haute trahison. La Constitution consacre une liste de crimes de haute trahison incluant la violation du serment ainsi que toute action contraire aux intérêts supérieurs de la Nation. Toutefois, la procédure de destitution n'est recevable que si elle recueille la signature de cinquante pour cent des membres de l'Assemblée nationale. Étant donné que le parti du Président - et ses alliés - détient la majorité des sièges à l'Assemblée nationale, une procédure de destitution à son encontre est très peu probable. En outre, la Haute Cour de Justice n'a pas encore été mise en place. Cela est principalement dû au fait que les Parlementaires n'ont pas encore adopté la loi organique relative à sa création.<sup>41</sup> En outre, la Haute Cour est en partie composée de Sénateurs, et le Sénat n'a pas encore mis en place. Les Sénateurs sont élus par les élus locaux, et les élections locales ne devraient avoir lieu qu'en juillet 2023.

Cette impasse soulève la question de la mise en œuvre effective de la Constitution à travers la mise en place des

institutions de la République dans les délais constitutionnels. Elle prouve que les Parlementaires, toutes tendances politiques confondues, devraient donner la priorité à la mise en œuvre complète de la Constitution, notamment par l'adoption des lois requises, la mise en place des collectivités locales, du Sénat et de la Haute Cour de Justice. La mise en œuvre effective de la Constitution en vigueur, l'adoption d'un cadre juridique adéquat et la mise en place des institutions en vertu de la Constitution peuvent, à terme, atténuer la nécessité d'adopter une nouvelle Constitution, et donc freiner les velléités de révisions abusives, notamment celles portant sur les dispositions relatives à la limitation des mandats.

- Un autre moyen pour protéger la décision de la Cour constitutionnelle est l'implication de personnalités éminentes et respectées telles que les chefs religieux et communautaires qui ont participé à des initiatives de consolidation de la paix lors de crises interreligieuses et intercommunautaires précédentes. Par exemple, après la décision de la Cour constitutionnelle et la montée des tensions, le Cardinal Dieudonné Nzapalainga<sup>42</sup> a publiquement exhorté toutes les parties à se conformer à la décision de la Cour et à ses conséquences. Il a demandé que les dispositions constitutionnelles non modifiables soient respectées.
- Les organisations de la société civile pourraient profiter des prochaines élections locales pour mobiliser les citoyens et envoyer un message clair au Gouvernement sur la nécessité de respecter l'ordre constitutionnel et de garantir l'alternance du pouvoir. Le respect par le Gouvernement de la décision de la Cour constitutionnelle pourrait devenir un sujet principal des débats lors de la campagne pour les élections locales. Pour que les candidats du parti majoritaire soient élus, les citoyens pourraient exiger que le Gouvernement s'abstienne d'organiser le référendum constitutionnel. Cependant, cette stratégie ne sera applicable que pendant la période électorale, laissant au Gouvernement la latitude d'outrepasser la décision de la Cour constitutionnelle à un stade ultérieur. Le Gouvernement pourrait également organiser le referendum constitutionnel en même temps que les élections locales.
- La MINUSCA, qui a pour mission de protéger les civils et de soutenir les processus de transition en Centrafrique, devrait également jouer un rôle clé dans ce processus. Grâce à son rôle de promotion et de protection des droits de l'homme et de soutien à la justice et à l'État de droit en Centrafrique, la MINUSCA pourrait organiser des

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

médiations entre toutes les parties et fournir un soutien sécuritaire aux parties prenantes. Par exemple, à la suite de la décision de la Cour et aux menaces ultérieures contre les membres de la Cour, les soldats de la MINUSCA ont renforcé les dispositifs de sécurité des locaux de la Cour constitutionnelle et de ses membres.<sup>43</sup>

• La protection de la décision de la Cour constitutionnelle peut également être assurée par les partenaires de la RCA à l'Accord politique sur la paix et la réconciliation (Accord de Khartoum) qui a été négocié à Khartoum, sous les auspices de l'Union africaine et de la CEEAC en 2019.<sup>44</sup> Bien que l'Accord de Khartoum fasse spécifiquement référence aux engagements entre le Gouvernement et les groupes armés pour parvenir à la paix et à la réconciliation dans le pays, il peut constituer un mécanisme permettant aux partenaires extérieurs de la RCA de souligner les obligations du Gouvernement pour assurer la paix et la stabilité politique dans le pays.

#### Rôle de l'Union africaine et de la CEEAC

Au niveau continental, l'Union africaine (UA) et ses mécanismes pourraient jouer un rôle de premier plan dans la protection de la limitation des mandats présidentiels dans le cadre de sa mission de promotion de la démocratie à travers l'État de droit et l'ordre constitutionnel. Au fil des ans, plusieurs Constitutions africaines ont été révisées ou remplacées en vue d'abroger ou de prolonger la limite des mandats présidentiels et de supprimer les limites d'âge (notamment au Tchad, en Guinée, en République du Congo et au Rwanda). L'UA pourrait promouvoir des exemples de pays qui respectent la limitation des mandats et, par conséquent, envoyer un message fort et cohérent sur l'obligation des États membres de respecter les principes du constitutionnalisme et de la bonne gouvernance.

La décision du 22 septembre 2022 de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples<sup>46</sup> appelant le Gouvernement tunisien à mettre en place une Cour constitutionnelle et à supprimer tous les obstacles juridiques et politiques qui entravent cet objectif, dans un délai de deux ans, prouve que les mécanismes de l'UA peuvent exhorter les États à remplir leurs obligations en matière de droits de l'homme. Cela peut permettre aux systèmes judiciaires nationaux de rappeler aux Gouvernements leur obligation de se conformer à la Constitution et aux instruments internationaux et régionaux qu'ils ratifient. À cet égard, en 2020, lorsque la Cour

constitutionnelle de la RCA a jugé que le mandat présidentiel était protégé par un « verrou constitutionnel », elle a également invoqué les dispositions de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (ACDEG) de 2007 sur la promotion de la stabilité politique et de la sécurité. <sup>47</sup>

Les instruments sous-régionaux sont également essentiels pour promouvoir la démocratie, le constitutionnalisme et la bonne gouvernance. Par exemple, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a adopté en 2001 un Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance, qui consacre des principes constitutionnels essentiels, notamment la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire. Tous les États membres de la CEDEAO n'ont pas respecté la limitation des mandats présidentiels et la CEDEAO n'a pas imposé de sanctions à leur égard. Cependant, l'impact du protocole de la CEDEAO ne peut être sous-estimé. Par exemple, la Cour de la CEDEAO a rendu des jugements relatifs aux questions constitutionnelles de ses membres.<sup>48</sup>

Bien que la CEEAC ne dispose pas d'un instrument similaire, elle pourrait s'appuyer sur l'ACDEG et les principes plus larges du constitutionnalisme et de l'État de droit pour inciter Touadera à respecter la décision de la Cour constitutionnelle. En soutenant le projet de troisième mandat du Président Touadera, ses partisans ont fait référence à l'expérience des pays voisins en matière de violation des limites de mandat pour défendre la réforme constitutionnelle de la RCA. Il est donc important que des normes sous-régionales en matière de droits de l'homme et de démocratie soient élaborées et promues afin que de tels manquements en matière de droits de l'homme et de gouvernance ne deviennent pas la norme. Ceci est particulièrement important au vu des conséquences potentiellement déstabilisantes du non-respect de la limitation des mandats en RCA, qui affecteront l'ensemble de la région, déjà en proie à une insécurité considérable. A long terme, la CEEAC devrait envisager le développement d'un instrument similaire à celui de la CEDEAO comme un atout essentiel pour la promotion du constitutionnalisme dans la sous-région.

### Perspectives et enseignements tirés de l'expérience de la RCA

Si elle est mise en œuvre, la décision de la Cour pourrait constituer un exemple novateur de démocratie constitutionnelle dans la région de l'Afrique centrale et au-

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

delà. Très peu de hautes juridictions en Afrique se sont opposées avec succès aux ambitions présidentielles de prolonger leur mandat. Un des seuls cas notables qui aura permis à une Cour africaine de rejeter un projet de révision visant à proroger la limite d'un mandat a été celui du Niger en 2009. Il est intéressant de noter que les protections visant à garantir l'autonomie de la Cour constitutionnelle de la RCA ont été conçues sur le modèle de la Cour constitutionnelle du Niger dans le cadre de la Constitution 2010 du pays. D'un point de vue général, plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'expérience de la RCA pour faire barrage à la propension à prolonger les mandats présidentiels en Afrique.

- Un aspect essentiel dans le cas de la RCA réside dans le fait que les partis politiques, la société civile et les particuliers peuvent directement saisir la Cour constitutionnelle conformément à l'article 98 de la Constitution de 2016. Les décrets du Président ont été systématiquement contestés devant la Cour et, en retour, les partisans du Président ont déposé leurs propres requêtes. Dans une certaine mesure, cela a contribué à désamorcer les tensions et à éviter de nouvelles violences puisque toutes les parties attendaient la décision de la Cour. De même, cela a conforté la position de la Cour constitutionnelle en tant qu'acteur clé dans la promotion du constitutionnalisme et de la paix dans le pays.
- Un pouvoir judiciaire indépendant est essentiel pour protéger la limitation des mandats présidentiels. Si la responsabilité première de veiller au respect des valeurs constitutionnelles fondamentales incombe au peuple et aux acteurs politiques, des juges indépendants peuvent également rendre la justice sur toutes les questions d'importance juridique et constitutionnelle substantielles de manière équitable et impartiale, sans pression aucune, ni crainte de représailles, en particulier lorsque la composition des juridictions n'est pas influencée par les Présidents ou leurs partisans.<sup>49</sup> Contrairement à la plupart des pays africains francophones,50 en RCA, six des neuf membres de la Cour constitutionnelle sont désignés par leurs pairs, notamment des professeurs de droit, des avocats et des magistrats.<sup>51</sup> Il n'est donc pas surprenant que la réforme constitutionnelle proposée visait à permettre aux anciens chefs d'État de devenir membres de droit de la Cour constitutionnelle. Sans interférence politique, les juges indépendants pourraient adopter des approches sensibles aux droits dans leur interprétation de la Constitution, tout en protégeant l'ordre constitutionnel.

Certains des principaux enseignements tirés de l'expérience de la RCA comprennent :

- L'absence de dispositions constitutionnelles expresses régissant l'élaboration de nouvelles Constitutions, en plus des « amendements » ou des « révisions », expose le cadre constitutionnel, y compris les dispositions non modifiables, aux abus de dirigeants peu scrupuleux. Les rédacteurs de la Constitution seraient bien avisés d'indiquer clairement que les procédures d'amendement ou de révision s'appliquent également à l'élaboration de nouvelles Constitutions ou de prévoir des procédures et des règles spécifiques dans le cadre desquelles de nouvelles Constitutions peuvent être élaborées. L'absence d'une telle clarté peut exposer les juridictions et les juges soucieux de protéger la lettre et l'esprit du constitutionnalisme et de l'alternance pacifique du pouvoir, à des attaques politiques.
- La Constitution centrafricaine de 2016 prévoit que les membres de la Cour constitutionnelle ne peuvent être révoqués, et qu'ils ne peuvent être arrêtés ou poursuivis sans l'approbation de la Cour. Pour éviter toute manipulation et intimidation de la part des politiciens, la Constitution (ou toute autre loi réglementant la Cour constitutionnelle) devrait également préciser que les membres de la Cour constitutionnelle ne peuvent pas être forcés à prendre leur retraite, sur la base de motifs peu convaincants, tels que ceux invoqués Gouvernement centrafricain pour forcer la Présidente de la Cour à prendre sa retraite. Ainsi, le Gouvernement ne pourra pas modifier de manière opportuniste la composition de la Cour constitutionnelle par le biais du processus de mise à la retraite.
- L'habilitation expresse de la Cour constitutionnelle centrafricaine à examiner les propositions de réformes constitutionnelles a également légitimé son implication dans ce processus, et il serait juridiquement difficile pour le Président et ses partisans de simplement contourner la décision de la Cour. Néanmoins, cela ne constitue aucune garantie contre la volonté du Président de poursuivre son projet de referendum. Il est à espérer que la décision de la Cour permettra à l'UA, à la CEEAC et à d'autres acteurs internationaux de mettre le Gouvernement en garde contre la violation des limites de mandat.
- La mise en place d'une Cour constitutionnelle puissante dont la composition ne donne pas une voix dominante à l'exécutif et aux acteurs politiques offre également de

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

meilleurs espoirs pour défendre la Constitution et les principes du constitutionnalisme.

• La saisine des cours constitutionnelles par les citoyens ordinaires et les organisations concernées, leur permettant de contester la validité des projets d'amendements constitutionnels, augmente également les chances de contrôles efficaces des pouvoirs présidentiels et peut également rappeler aux organes politiques de respecter les souhaits du peuple exprimés dans la Constitution.

#### Conclusion et recommandations

La fragilité politique et institutionnelle de la RCA reflète sa longue histoire de mauvaise gouvernance.<sup>52</sup> Au cours de la dernière décennie, le pays s'est positionné quasiment en bas de l'indice de développement humain des Nations unies. L'adoption de la Constitution de 2016, le retour à une relative stabilité politique, l'endiguement des groupes armés et l'engagement apparent du Gouvernement en faveur de la paix et de la réconciliation par le biais des « dialogues républicains » et des accords de paix ont rétabli la confiance de la population dans les perspectives socio-économiques du pays. Ces dernières années, les décisions de la Cour constitutionnelle se sont avérées efficaces et conciliantes, suscitant ainsi l'espoir de l'instauration du constitutionnalisme et d'une alternance pacifique du pouvoir en RCA. Il est à espérer que la crise politique entre le Gouvernement et la Cour constitutionnelle - qui a conduit à la révocation de Présidente de la Cour constitutionnelle - n'affectera pas le rôle de la Cour dans la protection de l'État de droit, de l'ordre constitutionnel et de la paix dans le pays.

- À cet égard, les parties prenantes nationales devraient se rassembler autour d'une coalition de démocrates pour soutenir la décision de la Cour constitutionnelle.
- L'UA et la CEEAC devraient soutenir le constitutionnalisme, notamment en mettant la RCA à l'ordre du jour et en incitant le Président Touadera à respecter la décision de la Cour. La RCA offre à l'UA en particulier une occasion unique de protéger la limitation des mandats. Contrairement à d'autres cas dans lesquels les juridictions ont souvent approuvé l'amendement constitutionnel des limites de mandat, rendant difficile l'intervention de l'UA, la décision de la Cour constitutionnelle centrafricaine offre à l'UA la légitimité

- de s'impliquer de manière proactive pour permettre une alternance pacifique du pouvoir.
- Les parties prenantes en RCA devraient également intensifier leurs efforts en vue de mettre en place des incitations nécessaires pour encourager les Présidents en exercice à respecter les limites de mandat. Le pays devrait notamment envisager de réviser les prestations de retraite et les privilèges des anciens chefs d'état pour leur permettre de mener une vie digne après leur mandat, indépendamment de leur implication dans les affaires politiques du pays. La loi actuelle de 2020 établissant le système des pensions et autres privilèges accordés aux anciens chefs d'état, exige que ces derniers demeurent politiquement « neutres » pour accéder à leurs privilèges. À cet égard, tout ancien Président qui exprimerait le désir de revenir sur la scène politique en se portant candidat à une élection quelconque perdrait tous les avantages qui lui ont été accordés.
- Cette disposition rigoureuse pourrait dissuader les Présidents en exercice de renoncer au pouvoir s'ils souhaitaient rester impliqués dans les affaires politiques du pays à la fin de leur mandat.

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

- <sup>1</sup> Un groupe de factions rebelles issues de plusieurs mouvements politiques militants.
- <sup>2</sup> Accord de Libreville de 2013, <u>PEACE AGREEMENT between The Government of the Central African Republic</u> (consulté le 3 novembre 2022).
- <sup>3</sup> Adoptée lors du quatrième sommet extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement de la CEEAC qui s'est tenu à Ndjamena, au Tchad, le 18 avril 2013. La feuille de route a été approuvée par les résolutions 2134 (2014), 2149 (2014) du Conseil de sécurité de l'ONU, adoptées respectivement le 28 janvier 2014 et le 10 avril 2014
- <sup>4</sup> La Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA) était une mission de maintien de la paix de l'Union africaine en RCA, créée en décembre 2013 par la résolution 2127 de l'ONU pour stabiliser le pays dans un contexte de troubles politiques persistants après le coup d'État de 2013.
- <sup>5</sup> Le quatrième sommet extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement de la CEEAC, qui s'est tenu à Ndjamena, au Tchad, le 18 avril 2013, a notamment confié la tâche d'élaborer une nouvelle Constitution en vue de son adoption par référendum.
- <sup>6</sup> <u>Le projet de Constitution centrafricaine encore sur la table du CNT Radio Ndeke</u> <u>Luka</u> <u>Radio Ndeke Luka</u>, 3 juillet 2015(consulté le 10 novembre 2022)
- <sup>7</sup> Le Forum de Bangui a été précédé d'une série de consultations impliquant 19 232 personnes interrogées à travers le pays. Le résultat de ces consultations a été compilé dans un rapport qui a alimenté les discussions thématiques du Forum de Bangui. (voir R Sullivan 'Central African Republic's Bangui Forum in 'National Dialogues in Peacebuilding and Transitions: Creativity and adaptative thinking, E Murray and S Stigant ed.', UC Institute of Peace (2021)- National Dialogues in Peacebuilding and Transitions (consulté le 10 novembre 2022).
- <sup>8</sup> Report of the Secretary-General on the situation in the Central African Republic, 29 juillet 2015, S/2015/576, https://digitallibrary.un.org/record/845352 (consulté le 13 novembre 2022).
- <sup>9</sup> Le Forum de Bangui a recommandé le report des élections législatives à juin et juillet 2015 et des élections présidentielles à août 2015. Cette recommandation a été approuvée par la CEEAC (see R Sullivan 'Central African Republic's Bangui Forum in 'National Dialogues in Peacebuilding and Transitions: Creativity and adaptative thinking, E Murray and S Stigant ed.', US Institute of Peace (2021)- National Dialogues in Peacebuilding and Transitions (consulté le10 novembre 2022).
- 10 Constitution du 30 mars 2016
- <sup>11</sup> En réponse aux violations commises par les combattants de la Séléka, des groupes d'autodéfense appelés « anti-balaka » ont riposté, entraînant une escalade de la violence dans tout le pays.
- <sup>12</sup> E Murray and F Mangan 'The 2015-2016 CAR Elections, A look back', US Institute of Peace (2017) <u>The 2015-2016 CAR Elections, A Look Back</u> (consulté le 10 octobre 2022).
- <sup>13</sup> Par exemple, l'article 24 de la Constitution centrafricaine du 27 décembre 2004 prévoit que la durée du mandat du Président de la République est de cinq ans. Ce mandat est renouvelable une fois.
- <sup>14</sup> "Agreements signed today in Libreville to halt recent rebellion in Central African Republic, provide map for political transition, security Council told", *Meetings Coverage UN Security Council*, 11 janvier 2013, <u>Agreements Signed Today in Libreville to Halt Recent Rebellion in Central African Republic, Provide Map for Political Transition, Security Council Told | UN Press (consulté le 10 novembre 2022).</u>
- 15 La Cour constitutionnelle a ordonné la tenue de nouvelles élections législatives en raison d'irrégularités importantes.

- 16 "Centrafrique: Message à la Nation du président Touadera à l'occasion des 62 ans d'indépendance", Oubangui Medias, 12 August 2022, Centrafrique: Message à la Nation du président Touadera à l'occasion des 62 ans d'indépendance Oubangui Médias (consulté le 10 october 2022)
- 17 Centrafrique: le gouvernement, favorable à la révision de la Constitution', Radio Ndeke Luka, 26 juillet 2022,

Centrafrique : le gouvernement, favorable à la révision de la Constitution - Radio Ndeke Luka (consulté le10 octobre 2022)

- 18 Décret No. 22.348 du 26 aout 2022; Décret No. 22.367 du 12 septembre 2022;
   Décret No. 22.372 du 14 septembre 2022 et Décret No. 22.378 du 15 septembre 2022.
- 19 "Centrafrique: Décret portant création du Comité de Rédaction de la nouvelle Constitution", Oubangui Medias, 29 August 2022,
  Centrafrique: Décret portant création du Comité de Rédaction de la nouvelle
  Constitution Oubangui Médias (consulté le 10 october 2022)
- <sup>20</sup> Lettre circulaire no. 0031/PR/DIRCAB/22 du 29 aout 2022.
- 21, Centrafrique: l'épiscopat décline l'invitation à faire partie du comité chargé de réviser la constitution - Vatican News, Vatican News, 14 septembre 2022(consulté le 4 decembre 2022)
- <sup>22</sup> Voir la décision de la Cour constitutionnelle centrafricaine du 5 juin 2020.
- $^{23}$  Le Conseil de sécurité des Nations unies avait imposé un embargo sur les armes à la RCA en 2013 Résolution 2127 du Conseil de sécurité des Nations unies.
- <sup>24</sup> Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en République centrafricaine.
- <sup>25</sup> MOD: Rwanda deploys force protection troops to Central African Republic, Rwanda Ministry of Defence Updates, 20 December 2020, disponible:(consulté le 11 novembre 2022).
- <sup>26</sup> Rwanda bolsters force in CAR as rebels 'held back' BBC News, BBC news, 21 décembre 2020, disponible (consulté le 11 novembre 2022).
- <sup>27</sup> Rwanda, C.African Republic ink defense, economic deals, aa.com, 15 octobre 2019, disponible:(consulté le 11 novembre 2022).
- <sup>28</sup> Rwanda, C. African Republic ink defense, economic deals "Rwanda, C. African Republic ink defense, economic deals", *aa.com*, 15 octobre 2019, disponible:(consulté le 11 novembre 2022).
- <sup>29</sup>"Central African Republic: Abuses by Russia-Linked Forces" "Central African Republic: Abuses by Russia-Linked Forces", *Human Rights Watch*, 3 mai 2022, (consulté le 11 novembre 2022).
- <sup>30</sup> Russia's Influence in the Central African Republic | Crisis Group, International Crisis Group, 3 décembre 2021, disponible: (consulté le 11 novembre 2022).
- <sup>31</sup> Décision N° 009/CC/22 du 22 septembre 2022.
- <sup>32</sup> Décision N° 008/CC/22 du 29 aout 2022.
- <sup>33</sup> Central African Republic top court blocks purchases with new cryptocurrency Reuters, Reuters, 29 aout 2022, (consulté le 11 novembre 2022).
- 34 Centrafrique: l'opposant Crépin Mboli-Goumba, auditionné par la police à Bangui Radio Ndeke Luka, Radio Ndeke Luka, 6 octobre 2022, (Consulté le 11 novembre 2022).
- <sup>35</sup> En Centrafrique, la Cour constitutionnelle invalide le comité chargé de rédiger une nouvelle Constitution, 23 septembre 2022, *Le Monde*, (consulté le 11 novembre 2022).

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

- <sup>36</sup> En date du 5 novembre 2022.
- <sup>37</sup> Centrafrique: Mobilisation des femmes devant le Palais de la Renaissance pour demander la réécriture d'une nouvelle constitution Oubangui Médias, Oubangui Medias, 30 septembre 2022, (consulté le 11 novembre 2022).
- <sup>38</sup> Discours d'ouverture de la deuxième session ordinaire de l'Assemblée nationale.
- <sup>39</sup> Décret No. 22.454 du 24 octobre 2022, <u>Central African Republic: Independence of judges and institutions key to stability and transitional process, says UN expert OHCHR (consulté le 13 novembre 2022).</u>
- <sup>40</sup> La Présidente de la Cour constitutionnelle ayant pris sa retraite en tant que professeur de droit (critère d'éligibilité pour devenir membre de la Cour constitutionnelle), le gouvernement a fait valoir qu'elle ne pouvait plus être membre de la Cour, invoquant un « empêchement définitif ». Voir également "République centrafricaine : Independence of judges and institutions key to stability and transitional process, says UN expert", communiqué de presse du HCDH, 4 novembre 2022.
- <sup>41</sup> Centrafrique: vers la destitution du Président Touadera pour haute trahison?, *CorbeauNews*, 26 septembre 2022, (consulté le 11 novembre 2022).
- <sup>42</sup> Cardinal Dieudonné Nzapalainga: «Le sang a assez coulé sur le sol centrafricain» Invité Afrique, *rfi*, 4 October 2022, (consulté le 11 novembre 2022).
- <sup>43</sup> Centrafrique: La MINUSCA sort les gros moyens pour la protection de la Présidente de la Cour constitutionnelle, LeTsunami.net, (consulté le 11 novembre 2022).

- <sup>44</sup> The Agreement is available at: <u>l'Accord politique pour la paix et la réconciliation</u> (consulté le 11 novembre 2022).
- <sup>45</sup> Joseph Siegle and Candace Cook <u>Circumvention of Term Limits Weakens</u> <u>Governance in Africa</u>, *Africa Centre*, 14 September 2020, (consulté le 11 novembre 2022)
- <sup>46</sup> Application No. 017/2021 Belgheith v. Republic of Tunisia, voir <u>Application 017/2021</u> Brahim Ben Mohamed Ben Brahim Belgeith v. Republic of Tunisia | African Court on Human and Peoples' Rights (consulté le 11 novembre 2022).
- <sup>47</sup> Sonia Vohito <u>COVID-19</u> and <u>Unamendable Limits on Duration of Presidential and Legislative Terms in the Central African Republic</u>, *ConstitutionNet*, 22 June 2020, (consulté le 11 novembre 2022).
- <sup>48</sup> Par exemple, voir *Hissein Habre v Republic of Senegal*, jugement no. ECW/CCJ/JUD/06/10.
- <sup>49</sup> C Fombad 'Challenges to constitutionalism and constitutional rights in Africa and the enabling role of political parties: Lessons and perspectives from Southern Africa' (2007) 55 The American Journal of Comparative Law at 7.
- 50 Par exemple, voir Côte d'Ivoire, Gabon, Sénégal.
- 51 Les trois autres membres sont désignés respectivement par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat.
- <sup>52</sup> World Bank Group Central African Republic Economic Update: Breaking the cycle of conflict and instability (2018) v.

Annexe : Bibliographie (anglais et français) sur la limitation des mandats présidentiels en Afrique (et dans le monde)

#### Livres consacrés à la limitation des mandats

Barcellona M and Grose A, *Term Limits: A Political Dilemma* (San Francisco Council of State Governments 1994). Bastien F, *Quinquennat: Consequences Politiques* (Economica 2000).

Baturo A and Robert Elgie R (eds), *The Politics of Presidential Term Limits* (Oxford University Press 2019).

Baturo A, Democracy, Dictatorship and Term Limits (University of Michigan Press 2014).

Bienen H and Van de Walle N, Of Time and Power: Leadership Duration in the Modern World (Stanford University Press 1991).

Crane E H and Pilon R (eds), The Politics and Law of Term Limits (CATO Institute 1994).

Doron G and Harris M, *Term Limits* (Lexington Books 2001).

Heyl C, Llanos M (eds) Contested, Violated, but Persistent: Presidential Term Limits in Latin America and Sub-Saharan Africa (Routledge 2022 Forthcoming).

Huntington S, *The Third Wave: Democratisation in the Late 20th Century* (University of Oklahoma Press, Norman, OK 1991).

Mangala J R, The Politics of Challenging Presidential Term Limits in Africa (Palgrave Macmillan 2020).

Odinkalu C, and Osori A, *Too Good to Die: Third Term and the Myth of the Indispensable Man in Africa* (Lagos, Prestige, 2018).

Roznai Y, Unconstitutional Constitutional Amendments: The Limits of Amendment Powers (Oxford University Presse 2017).

Sarbaugh M, Thompson L, Elder C, Strate J and Elling R, *The Political and Institutional Effects of Term Limits* (Palgrave Macmillan, 2004).

Southall R & Melber H (eds) Legacies of Power (HSRC Press 2006).

Southall R and Henning M (eds), *Legacies of Power: Leader-ship Change and Former Presidents in African Politics*, (Cape Town: Human Sciences Research Council 2006).

Southall R and Henning M (eds), Legacies of Power: Leadership Change and Former Presidents in African Politics (Cape Town: Human Sciences Research Council 2006).

Togba Z, La Fin du Mandat Présidentiel en Afrique (A la Lumière de l'arrêt du 11 mai 2016 de la Cour Constitutionnelle de la RDC (Editions Universitaires Européennes 2018).

#### **Autres ouvrages connexes**

Albert R and Oder B E (eds), An Unamendable Constitution? Unamendability in Constitutional Democracies (Springer 2018).

Bienen H and van de Walle N, Of Time and Power: Leadership Duration in the Modern World (Stanford University Press 1991).

Bratton M and van de Walle N, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective* (Cambridge University Press 1997).

Cabanis A et Martin ML, Le Constitutionnalisme de la Troisième Vague en Afrique Francophone, (Academia-Bruylant 2010).

Carbone G and Pellegata A, *Political Leadership in Africa: Leaders and Development South of the Sahara* (Cambridge University Press 2020).

Grugel J and Bishop M L, Democratization. A critical introduction (Palgrave Macmillan 2014).

Hyden G, African Politics in Comparative Perspective (Cambridge University Press 2005).

Jones AHM, Athenian Democracy (Johns Hopkins University Press 1986) 105.

Omalanga L M, Dans l'œil du Cyclone. Congo-Kinshasa: Les Années Rebelles 1997-2003 Revisitées (L'Harmattan 2008).

Quermonne J-L, L'alternance au Pouvoir (PUF 1998).

Richard A, Constitutional Amendments: Making, Breaking and Changing Constitutions (Oxford University Press, Oxford 2019).

Seely J, The Legacies of Transition Governments in Africa: The Cases of Benin and Togo (Palgrave Macmillan 2009).

Svolik M, *The Politics of Authoritarian Rule* (Cambridge University Press 2012).

Toulabor CM, Le Togo sous Eyadéma (Karthala Editions 1986).

Vettovaglia JP (Dir.), Démocratie et Elections dans l'espace Francophone (Bruylant 2010).

Wiebusch M, *The Role of Regional Organizations in the Protection of Constitutionalism* (International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2016).

#### **Thèses**

Anyaeze R C, Presidential Term Limits in African Post-Cold War Democracies: The Role of Political Elites (PhD thesis, University of Kent 2015)

Armstrong B, *Ne Touche Pas Ma Constitution: Pressures and Presidential Term Limits* (Unpublished Honors Thesis, Departement of Political Scienc Northwestern University 2011) (https://polisci.northwestern.edu/documents/undergraduate/ben-armstrong.pdf accessed September 2022).

Dulani B M, Personal Rule and Presidential Term Limits in Africa (PhD Thesis. Michigan State University 2011).

Etekou B Y S, L'alternance Démocratique dans les États d'Afrique Francophone (Thèse de doctorat en droit, 2013).

Koffi K S-P, Constitutionnalisme et Démocratie en Afrique Noire Francophone Le Cas du Benin, de la Côte d'Ivoire, du Mali, du Burkina Faso, du Togo et du Sénégal (Thèse de doctorat en droit, 2017).

Mbodj El H, *La Succession du Chef d'Etat en Droit Constitutionnel Africain* (Thèse de Doctorat d'Etat en Droit public, Université de Dakar, 1991).

Sompougou O J-M, L'alternance Démocratique dans les Constitutions des Etats d'Afrique Noire Francophone : Cas du Benin, du Burkina Faso et du Sénégal (Thèse de doctorat, Université de Bordeaux, 2019).

Wienkoop N-K, Social Movements as Safeguards Against Democratic Backslidings in Africa? A Comparison of Term Amendment Struggles in Burkina Faso and Senegal (PhD Thesis, Leuphana University, Lüneburg, Germany 2020).

#### Articles consacrés à la limitation des mandats

Adjovi R 'Le Togo, un Changement Anticonstitutionnel Savant et un Nouveau test pour l'Union africaine' (2005) *Actualité et droit international*, 1-7.

Akinocho H and Blimpo M 'La Limitation Des Mandats Au Togo : Les Populations Unies Face Une Classe Politique Divisée?' (2014) Dépêche No. 9 *Afrobaromètre*, 1-4

Anderson L 'The Ex-Presidents' (2010) 21(2) Journal of Democracy, 64-78.

Andrianarivony M J 'Droit Constitutionnel Comparé - Quelques Réflexions à Propos du Passage du Septennat du Quinquennat sec' (2001) 35 (1) *Revue Juridique Themis*, 523-544.

Baker B 'Outstaying One's Welcome: The Presidential Third-term Debate in Africa' (2002) 8(4) *Contemporary Politics*, 285-301.

Bamfo N 'Term Limit and Political Incumbency in Africa: Implications of Staying in Power Too Long with References to the Cases of Kenya, Malawi, and Zambia' (2005) 4(3) *African and Asian Studies*, 327-356.

Baracskay D 'Rotation in Office and Term Limits: A Closer Examination' (2007) *Proceedings Journal of the Georgia Political Science Association*, 1-22.

Barkan J 'Uganda: Assessing Risks to Stability' (2011) Center for Strategic and International Studies, 1-22.

Baturo A 'The Stakes of Losing Office, Term Limits and Democracy' (2010) 40(3) *British Journal of Political Science*, 635-662.

Brett L C 'The struggle over Term Limits in Africa. How International Pressure can Help' (2016) 27(3) *Journal of Democracy*, 36-50.

Carey JM 'The Re-election Debate in Latin America' (2003) 45(1) Latin American Politics and Society 119-113.

Cassani A 'Autocratisation by Term Limits Manipulation in Sub-Saharan Africa' (2020) 55(3) *Afrika Spectrum*, 228–250.

Corrales J 'Can Anyone Stop the President? Power Asymmetries and Term Limits in Latin America, 1984–2016', (2016) 58(2) Latin American Politics and Society, 3-25.

Dawson M and Young D E 'Presidential Tenure and Constitutional Provisions: Recent Evidence from Central Africa, (2021) 55(3) *Africa Spectrum*, 272–290.

Demarest L 'Staging a "Revolution": the 2011–12 Electoral Protests in Senegal' (2016) 59(3) *African Studies Review*, 61–82.

Denquin J M 'Réflexions sur la Durée du Mandat Présidentiel' (1975) Revue du Droit public, 1359-1390.

Diop El H O 'Autopsie d'une crise de succession constitutionnelle du chef de l'Etat en Afrique. L'expérience togolaise (février 2005)' (2005) 7 *Politeia*, n° 7, 5-26.

Dixon R and Landau D, 'Constitutional End Games: Making Presidential Term Limits Stick' (2020) 2(71) Hastings Law Journal, 359-418.

Driscoll B 'Big Man or Boogey Man? The concept of the Big Man in political science' (2020) 58(4) *The Journal of Modern African Studies*, 521-550.

Dulani B 'Democracy Movements as Bulwarks Against Presidential Usurpation of Power: Lessons from the Third Term Bids in Malawi, Namibia, Uganda and Zambia' (2011) 20/2011 Stichproben. Wiener Zeitschrift für kritische Afrikastudien, 115-139.

Dulani, B 'African Publics Strongly Support Term Limits, Resist Leaders' Efforts to Extend their Tenure' (2015) 30 *Afrobarometer*, 1-12.

Elkins Z 'Militant democracy and the Pre-emptive Constitution: From Party Bans to Hardened Term Limits' (2021) 17 *Democratization*, 1-28.

Elkins Z 'Term Limit Evasions and the Non-Compliance Cycle' (2021) 32 Constitutional Political Economy, 326–345.

Enonchong L-S 'Unconstitutional Constitutional Amendment or Constitutional Dismemberment? A Reappraisal of the Presidential Term Limit Amendment in Cameroon' (2022) 11(2) *Global Constitutionalism*, 274–296.

Ginsburg T, Elkins Z and Melton J 'On the Evasion of Executive Term Limits' (2011) 52 William and Mary Law Review, 1807-72.

Gorsuch N and Guzman M 'Will the Gentlemen Please Yield? A Defense of the Constitutionality of State-Imposed Term Limitations' (1992) 178 *Cato Policy Analysis*, 1-18

Grauvogel J and Heyl C, 'The Study of Term Limits in Sub-Saharan Africa: Lessons on Democratisation and Autocratisation' (2021) 55(3) *Africa Spectrum*, 215-227.

Gueye B 'La Démocratie en Afrique : Succès et Résistances' (2009) 129 (2) Pouvoirs, 5-26.

Guliyev F 'End of Term Limits: Monarchical Presidencies on the Rise," (2009) Harvard International Review, 1-4

Gyimah-Boadi, E 'A Peaceful Turnover in Ghana' (2001) 12(2) Journal of Democracy, 103-117.

Halff M 'Changing Term Limits: An Electoral Perspective' (2016) 2 Policy Brief No 2 of the Electoral Integrity Initiative Switzerland: Kofi Annan Foundation, 1-16.

Harkness KA 'Military Loyalty and the Failure of Democratization in Africa: How Ethnic Armies Shape the Capacity of Presidents to Defy Term Limits' (2017) 24(5) *Democratization*, 801–818.

Heyl C and Llanos M 'Presidential Term Limits in Africa and Latin America: Contested but Resilient' (2020) 1 GIGA Focus Global, 1-12.

Hoff K, Horowitz S, and Milanovic B 'Political Alternation as a Restraint on Investing in Influence: Evidence from Transition Countries' *Paper for Network on the Effects of Inequality on Economic Performance Conference*, Prague, Czech Republic, 10–11 September 2004, 1-42.

Izama A and Wilkerson M 'Uganda: Museveni's Triumph and Weakness' (2011) 22(3) *Journal of Democracy*, 64-78.

Kagwanja, P. (2006). 'Third Term Presidencies: An Emerging Threat to the African Union's Security Vision' (2006) *Centre for International Political Studies. Briefing Paper* No. 38/2006.

Kanyongolo E 'Constitutionalism and the Removal of Presidential Term Limits from the Constitution of Malawi' (2003) 7(1) *Unima Law Journal*, 59-72.

Kasuya Y 'Presidential Term Limits and Party-System Stability in New Democracies' (2007) unpublished paper, <a href="https://correctphilippines.org/wp-content/uploads/2020/06/Presidential-Term-Limits-Yuko-Kasuya.pdf">https://correctphilippines.org/wp-content/uploads/2020/06/Presidential-Term-Limits-Yuko-Kasuya.pdf</a> accessed September 2022, 1-36.

Kelly T 'Maintaining Power by Manipulating Memory in Rwanda' (2017) 41(1) Fordham International Law Journal, 79-134.

Keneck-Massil J 'Changement Constitutionnel et Durée au Pouvoir en Afrique : Une Approche Economique' (2019) 129 (1) Revue d'économie politique, 105-135.

Kiwuwa D E 'Democracy and the Politics of Power Alternation in Africa' (2013) 19(3) Contemporary Politics, 262-278.

Krisol W 'Term Limitations: Breaking up the Iron Triangle' (1993) 16 Havard Journal of Law and Public Policy, 95

Lebas, A 'Term Limits and Beyond: Africa's Democratic Hurdles' (2016) 115 (781) Current History, 169-174.

Loada A 'La Limitation du Nombre de Mandats Présidentiels en Afrique Francophone' (2003) 03 Afrilex, 139-174.

Lopez E J 'Term Limits: Causes and Consequences' (2003) 114 (1/2) Public Choice, 1-56.

Lumumba-Kasongo T 'Africa's Third-term Syndrome: A Trend Toward Authoritarianism or a Unique Form of Democracy?' (2007) 8 (1) *Georgetown Journal of International Affairs*, 125-133.

M Bratton M 'The 'Alternation Effect' in Africa" (2004) 15/4 Journal of Democracy, 147-158.

Maarten H., 'Changing Term Limits: An Electoral Perspective', <a href="https://aceproject.org/ero-en/misc/changing-term-limits-an-electoral-perspective">https://aceproject.org/ero-en/misc/changing-term-limits-an-electoral-perspective</a>, accessed 28 September 2022 1-16.

Madaline G 'A Look at Presidential Term Limits in Central Africa Ahead of Elections', (2016) *WashUIaw*, <a href="https://sites.law.wustl.edu/WashULaw/harris-lexlata/a-look-at-presidential-term-limits-in-central-africa-ahead-of-elections/">https://sites.law.wustl.edu/WashULaw/harris-lexlata/a-look-at-presidential-term-limits-in-central-africa-ahead-of-elections/</a>, accessed 23 September 2022.

Maltz G 'The Case of Presidential Term Limits' (2007) 18 (1) Journal of Democracy, 128-142

Mangu, A. M.. 'Inconstitutionnalité d'un Troisième Mandat Présidentiel : Leçons de la Cour Constitutionnelle du Bénin à d'autres Cours Constitutionnelles Africaines' (2014) 1(4) *African Journal of Democracy and Governance*, 133–147.

Mason D 'Term Limits: Sweeping the States?" (1991) Heritage Lecture Series 397.

McKie K 'Institutional Choice Across Sub-Saharan Africa: Presidential Term Limits' (2017) 52 Studies in Comparative International Development, 436-456.

McKie K 'Presidential Term Limit Contravention: Abolish, Extend, Fail, or Respect?' (2019) 52(10) Comparative Political Studies, 1500–1534.

McKie K 'The Politics of Institutional Choice Across Sub-Saharan Africa: Presidential Term Limits' (2017) 52(4) *Studies in comparative international development*, 436–456.

Momba J 'Chiluba: The Third Term Temptation' (1999) 15(1) Africa Files, 28-30.

Murray C, Alston E, Wiebusch M 'Presidential Term Limits and the International Community' (2018) *Institute of Development Policy University of Antwerp Working Paper*, 557-584.

Namakula C S 'The Efficacy of Presidential Term Limits in Africa' (2016) *Mandela Institute for Development Studies Youth Dialogue Discussion Paper*, <a href="https://minds-africa.org/wp-content/uploads/2018/08/2a.-MINDS-2016-Youth-Dialogue-Discussion-Paper Term-Limits Catherine-Namakula.pdf">https://minds-africa.org/wp-content/uploads/2018/08/2a.-MINDS-2016-Youth-Dialogue-Discussion-Paper Term-Limits Catherine-Namakula.pdf</a>, accessed 26 September 2022, 1-29.

Negretto G E 'Tinkering with Executive Term Limits: Partisan Imbalances and Institutional Legacies in Latin America, (2022) 29 (1) *Democratization*, 38-56.

Nowack D 'Process-tracing Term Limit Circumvention in Malawi: The Role of International Actors' (2021) 55(3) *Africa Spectrum*, 291-320.

Nwosu B U 'Tracks of the Third Wave: Democracy Theory, Democratisation and the Dilemma of Political Succession in Africa' (2012) 39 (131) *Review of African Political Economy*, 11-25

Obasanjo I 'Curing Africa's Big-Man Syndrome: Individual versus Population Approach?' (2013) Foreign Policy Journal, 1-3.

Ogot, Gwada O 'The Push for Executive Term Limits in Africa: Tracing the Peoples Efforts to Entrench Democratic Values, The Citizens Coalition for Electoral Democracy in Uganda' (2012) *CCEDU* 

Oita E 'Presidential Term Limits: A Threat to Peace and Security in Africa' 2 (1) AFSOl Journal, 44-64

Okuku J 'Beyond Third Term Politics in Uganda: The Implications of Proposed Constitutional Reforms for Democratic Governance' (2006) 36(1) *Africa Insight*, 13-23.

Okuku J 'Beyond Third Term Politics: Constitutional Reform and Democratic Governance in Uganda' (2005) 11(2) East African Journal of Peace and Human Rights, 182-219.

Omotola JS 'Third-term Politics and the De-institutionalisation of Power in Africa' (2011) 3(2) *African Review*, 123–139.

Osei A, Akinocho H and Mwombela S 'Presidential Term Limits and Regime Types: When do Leaders Respect Constitutional Norms?' (2021) 55(3) *Africa Spectrum*, 251–271.

Peabody G B 'George Washington Presidential Term Limits, and the Problem of Reluctant Political Leadership' (2001) 31 (3) *Presidential Studies Quarterly*, 439-453.

Prempeh HK 'Progress and Retreat in Africa: Presidents Untamed' (2008) 19(2) Journal of Democracy, 109-123.

Radujko D 'The Effect of Unamendable Presidential Term Limits in Francophone Africa' (2020) 17 CEU eTD Collection, 1-24.

Reyntjens F 'Respecting and Circumventing Presidential Term Limits in Sub-Saharan Africa: A Comparative Survey' (2020) 119(475) *African Affairs*, 275-295.

Reyntjens F 'The Struggle Over Term Limits in Africa: A New Look at the Evidence' (2016) 27 (3) *Journal of Democracy*, 61-68.

Ross K 'Worrisome Trends: The Voice of the Churches in Malawi's Third Term Debate' (2004) 103(410) African Affairs, 91-107.

Schedler A 'The Menu of Manipulation' (2002) 13(2) Journal of Democracy, 36-50.

Senou J I 'Le Nouvel Avatar Démocratique en Afrique : L'obsession du Second Mandat' (2016) 2016/3 (107) Revue française de droit constitutionnel, 633-652.

Siegle J, Cook C 'Presidential Term Limits Key to Democratic Progress and Security in Africa, (2021) 65 *Orbis*, 467-482.

Sigel R and Butler D J 'The Public and the No Third Term Tradition: Inquiry into Attitudes toward Power' (1964) 8(1) Midwest Journal of Political Science, 39-54

Streb J M 'Re-election or Term Limits? The Short and Long View of Economic Policy' (1999) 26(2) Estudios de Economia, 187-206

Tand D 'Respecting Presidential Term Limits: Festus Mogae of Botswana' (2008) Africa Path.

Tchoupie A 'La Suppression de la Limitation du Nombre de Mandats Présidentiels au Cameroun : Analyse de la Bifurcation de la Trajectoire d'une Politique Institutionnelle' (2009) 12 )1/2) Revue africaine des relations internationales, 5-37.

Tom S 'Alternation Denied: Africa's Presidential 30+ Club' (2017) 23 ILSA J. INT'l & COMP. L, 317-336.

Tsubura M 'Introduction of Presidential Term Limits in Dominant Party States in Sub-Saharan Africa' 2020, *IDE discussion paper*, <a href="https://www.ide.go.jp/English/Publish/Reports/Dp/783.html">https://www.ide.go.jp/English/Publish/Reports/Dp/783.html</a> accessed 27 September 2022.

Tull D M, Simons C 'The Institutionalisation of Power Revisited: Presidential Term Limits in Africa' (2017) 2 Afr. Spectrum, 79-102.

Van Cranenburgh O "Big Men" Rule: Presidential Power, Regime Type and Democracy in 30 African Countries' (2008) 15 (5) *Democratization*, 952-973.

Vandeginste S 'Legal Loopholes and the Politics of Executive Term limits: Insights from Burundi' (2016) 51 (2) *Africa Spectrum*, 39–63.

Vencovsky D 'Presidential Term Limits in Africa' (2007) 15 Conflict Trends, 15-21.

Versteeg M, Horley T, Meng A, Guim M, and Guirguis M 'The Law and Politics of Presidential Term Limit Evasion' (2020) 120(1) *Columbia Law Review*, 173–248.

VonDoepp P 'Party Cohesion and Fractionalization in New African Democracies: Lessons from Struggles over Third-term Amendments' (2005) 40(3) *Studies in Comparative International Development*, 65-87

Wiebusch M and Murray C 'Presidential Term Limits and the African Union' (2019) 63 *Journal of African Law*, 131–160.

Wienkoop N-K 'Cross-movement Alliances Against Authoritarian Rule: Insights from Term Amendment Struggles in West Africa' (2020) 33(3) *Social Movement Studies*, 1–15.

Wonbin C and Logan C 'Looking Toward the Future: Alternations in Power and Popular Perspectives on Democratic Durability in Africa' (2013) 47(1) *Comparative Political studies*, 30-54.

Yarwood J 'The Struggle Over Term Limits in Africa: The Power of Protest' (2016) 27(3) *Journal of Democracy*, 51-60

Zamfir I, 'Democracy in Africa: Power Alternation and Presidential Term Limits' (2016) *Briefing Brussels: European Parliament Research Service*, <a href="https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/580880/EPRS\_BRI(2016)580880\_EN.pdf">https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/580880/EPRS\_BRI(2016)580880\_EN.pdf</a> accessed 25 September 2022, 1-12.

Abebe A 'Taming Regressive Constitutional Amendments: The African Court as a Continental (super) Constitutional Court' (2019) 17(1) *International Journal of Constitutional Law*, 89–117.

Aivo F J 'Le Statut Constitutionnel du « Président Elu » en Afrique Noire Francophone' (2019) Afrilex, 1-39.

Akech M 'Constraining Government Power in Africa' (2011) 22 (1) Journal of Democracy, 96-106.

Akpabie AA 'Fragments de Réflexion sur les Stratégies de Conquête de Pouvoir de L'opposition Togolaise et la Panne de la Démocratie' (2014) 16(3) Recherche Scientifique de l'Université de Lomé, 237–250.

Albaugh E A 'An Autocrat's Toolkit: Adaptation and Manipulation in "Democratic" Cameroon' (2011) 18(2) *Democratization*, 388-414.

Albert R 'Constitutional Amendments and Dismemberments' (2018) 43(1) The Yale Journal of International Law, 1-84.

Albertus M and Menaldo V 'Dictators as Founding Fathers? The Role of Constitutions under Autocracy' (2012) 24(3) *Economics & Politics*, 279–306.

Andrews S and Honig L 'Elite Defection and Grassroots Democracy under Competitive Authoritarianism: Evidence from Burkina Faso' (2019) 26(4) *Democratization*, 626–644.

Basheka B, Auriacombe C J 'Abusive Constitutionalism in Africa. A threat to Efficient and Effective Public Administration Systems?' (2019) 11(2) African Journal of Public Affairs, 103-127.

Baudais V and Chauzal G 'The 2010 Coup d'état in Niger: A Praetorian Regulation of Politics' (2010) 110(439) African Affairs, 295-304.

Bratton M and Van de Walle. N 'Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa' (1994) 46(4) World Politics, 453-489.

Brownlee J 'Hereditary Succession in Modern Autocracies' (2007) 59(4) World Politics, 595-628.

Bula-Bula S 'Mise hors-la-loi ou mise en Quarantaine des Gouvernements Anticonstitutionnels par l'Union Africaine?' (2003) 11 *African Yearbook of International Law*, 23-78

Carter BL 'How International Pressure can Help' (2016) 27(3) Journal of Democracy, 36-50.

Croke K 'Tools of Single Party Hegemony in Tanzania: Evidence from Surveys and Survey Experiments' (2017) 24(2) *Democratization*, 189–208.

Cummings R 'Burkina Faso and the Harnessing of a Revolution' (2014) IPI Global Observatory.

Darracq V et Magnani V 'Les Elections en Afrique : Un mirage démocratique?' (2011) 4 *Politique étrangère*, 839-850.

Dersso S 'The Status and Legitimacy of Popular Uprisings in the AU Norms on Democracy and Constitutional Governance' (2019) *Journal of African Law*, 63(S1), 107-130.

Diamond L J 'The Rule of Law versus the Big Man' (2008) 19(2) Journal of Democracy, 138-149.

Durotoye A 'Resurgent Backsliding and Democracy in Africa' (2016) 18 Int'l J. Afr. & Asian Stud, 39-46.

Emmanuel NG 'With a Friend Like this...': Shielding Cameroon from Democratization' (2003) 48(2) J Asian Afr Stud.,145-60.

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', <a href="https://jaga.afrique-gouvernance.net/">https://jaga.afrique-gouvernance.net/</a> docs/pr sentation et analyse du protocole sur la d mocration de la cedeao.pdf accessed 25

gouvernance.net/ docs/pr sentation et analyse du protocole sur la d mocration de la cedeao.pdf accessed 25 September 2022, 1-7.

Fombad C M 'Some Perspectives on Durability and Change Under Modern African Constitutions' (2013) 11(2) *International Journal of Constitutional Law*, 382-413.

Fombad CM and Nwauche E 'Africa's Imperial Presidents: Immunity, Impunity and Accountability' (2012) 5 *African Journal of Legal Studies*, 91-118.

Ginsburg T and J Melton J 'Does the Constitutional Amendment Rule Matter at all? Amendment Cultures and the Challenges of Measuring Amendment Difficulty' (2015) 13/3 *International Journal of Constitutional Law*, 686-713.

Glasius M 'What Authoritarianism is ... and is not: a Practice Perspective' (2018) 94(3) *International Affairs*, 515–533.

Gueye B 'La Démocratie en Afrique : Succès et Résistances' (2009) 129 (2) Pouvoirs, 5-26.

Howard M and Roessler P 'Liberalising Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes' (2006) 50(2) *American Journal of Political Science*, 365-381.

Jackson R, Rosberg C, 'Personal Rule: Theory and Practice in Africa' 16(4) Comparative Politics, 421-442.

Juergensmeyer J 'African Presidentialism: A Comparison of the 'Executive' under the Constitutions of the Federation of Nigeria, the Federal Republics of the Congo and Cameroon, and the Republics of Ghana, Chad, Congo and the Entente' (1994) 8(3) *Journal of African Law*, 157-177.

Landau D 'Abusive Constitutionalism' (2013) 189 UC Davis Law Review, 189-260.

Lynch G and Crawford G 'Democratization in Africa 1990–2010: An Assessment' (2011) 18 (2) *Democratization*, 275–310.

Manirakiza P 'Insecurity Implications of Unconstitutional Changes of Government in Africa: From Military to Constitutional Coups' (2016) 17(2) *Journal of Military and Strategic Studies*, 86-106.

Manirakiza P 'Towards a Right to Resist Gross Undemocratic Practices in Africa' (2019) 63(S1) *Journal of African Law*, 81–105.

Mbanwi H F 'The State of Democracy in Cameroon: 1992-2020' (2020) 7 (3/4) *African Journal of Democracy and Governance*, 21-44.

Moehler D and Lindberg S 'Narrowing the Legitimacy Gap: Turnovers as a Cause of Democratic Consolidation' (2010) 71(4) *Journal of Politics*, 1-35.

Morse Y L 'Presidential Power and Democratisation by Elections in Africa' (2018) 25(4) Democratisation, 709-727.

Morse YL 'Electoral Authoritarianism and Weak States in Africa: The Role of Parties Versus Presidents in Tanzania and Cameroon' (2018) 39(1) *International Political Science Review*, 114–129.

Nyamnjoh F B 'Cameroon: Over Twelve Years of Cosmetic Democracy' (2002) 3 News from Nordic African Institute, 5-8.

Osei A 'Party System Institutionalization in Ghana and Senegal' 2013) 48(5) *Journal of Asian and African Studies*, 577–593.

Osei A 'Party-voter Linkage in Senegal: the Rise and Fall of Abdoulaye Wade and the Parti Démocratique Sénégalais' (2013) 12(1) *Journal of African Elections*, 84–108.

Osei A (2018) 'Like Father, Like Son? Power and Influence Across two Gnassingbé Presidencies in Togo' (2018) 25(8) *Democratization*, 1460–1480.

Posner D N and Daniel J Y 'The Institutionalization of Political Power in Africa' (2007) 18(3) *Journal of Democracy*, 126–140.

Prempeh HK 'Presidential Power in Comparative Perspective: The Puzzling Persistence of Imperial Presidency in Post-authoritarian Africa' (2008) 35/4 Hastings Constitutional Law Quarterly, 761-834.

Reyntjens F 'Rwanda: Progress or Powder Keg?' (2015) 26(3) Journal of Democracy, 19-33.

Roznai Y 'Unconstitutional Constitutional Amendments: The Migration and Success of a Constitutional Idea' (2013) 61(3) *American Journal of Comparative Law*, 657-719.

Shugart MS 'The Inverse Relationship Between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices' (1998) 28 (1) *Brit J Polit Sci.*, 1–29.

Soma A 'Sur le Principe d'une Obligation des États Africains de se Démocratiser: Eléments de Droit Constitutionnel et de Droit International Public' (2008) 16 *Annuaire africain de droit international*, 373-407.

Souaré I K 'The AU and the Challenge of Unconstitutional Changes of Government in Africa' (2009) *Institute for Security Studies ISS Paper* 197, https://www.files.ethz.ch/isn/105906/P197.pdf accessed 29 September 2022, 1-13.

Suteu S 'Eternity Clauses in Post-conflict and Post-authoritarian Constitution Making: Promises and Limits' (2017) 6(1) *Global Constitutionalism*, 63-100.

Tcheuwa J-C 'L'Union Africaine et les Changements Anticonstitutionnels de Gouvernement' (2009) 127(2) Revue de la recherche juridique, 995-1022.

Tchikaya B 'La Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance' (2008) 54 AFDI, 515-528.

Vandeginste S 'The African Union, Constitutionalism and Power-Sharing' (2013) 57(1) *Journal of African Law*, 1-28.

Versteeg M and Ginsburg T 'Measuring the Rule of Law: A Comparison of Indicators' (2017) 42 (1) Law and Social Inquiry, 100–137.

#### Chapitres de livres consacrés à la limitation des mandats

Abebe A, Ginsburg T, and Dixon R 'Constitutional Amendment and Term Limit Evasion in Africa' in Adem Abebe, Tom Ginsburg and Rosalind Dixon (eds) *Comparative Constitutional Law in Africa* (Edward Elgar Publishing, 2022).

Abebe A 'The Vulnerability of Constitutional Pacts: Inclusive Majoritarianism as Protection Against Democratic Backsliding', in *Annual Review of Constitution-Building Processes: 2019* (International IDEA, 2020);

Baturo A 'When Incumbents do not Run: Presidential Succession and Democratization' in Heyl C, Llanos M (eds) *Contested, Violated, but Persistent: Presidential Term Limits in Latin America and Sub-Saharan Africa* (Routledge 2022 Forthcoming).

Baturo A and Elgie R 'Presidential Term Limits' in Baturo A and Elgie R (eds) *The Politics of Presidential Term Limits* (Oxford University Press, Oxford, 2019), 1-16.

Cain B 'Term Limits: Not the Answer to What Ails Politics' in Crane E and Pilon R (eds.), *The Politics and Law of Term Limits* (Washington, DC: The CATO Institute, 1994).

Lumina C. 'Frederick Chiluba's Third Presidential Term Bid in Zambia' in Jack Mangal J (ed) *The Politics of Challenging Presidential Term Limits in Africa* (Palgrave Macmillan, New York, 2020), 205–26.

Cheeseman N (2019) 'Should I Stay or Should I Go? Term Limits, Elections, and Political Change in Kenya, Uganda, and Zambia' in Baturo A & Elgie R (eds) *The Politics of Presidential Term Limits* (Oxford University Press 2019) Chapter 16, 311-338.

Cronin T 'Presidential Term, Tenure, and Reeligibility' in Cronin T (ed) *Inventing the American Presidency* (Lawrence: University Press of Kansas, 1989).

Diamond L, Plattner M & Andreas S 'Introduction' in Schedler A, Diamond L & Plattner M (eds) *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (Boulder:Lynne Rienner Publishers 1999).

Elkins Z 'Militant Democracy and the Pre-emptive Constitution: From Party Bans to Hardened Term Limits' in Heyl C, Llanos M (eds) *Contested, Violated, but Persistent: Presidential Term Limits in Latin America and Sub-Saharan Africa* (Routledge 2022 Forthcoming).

Ezrow N 'Term Limits and Succession in Dictatorships' in Baturo A and Elgie R (eds) *The Politics of Presidential Term Limits* (Oxford University Press 2019), 269–288.

Fombad C M and Inegbedion N 'Presidential Term Limits and their Impact on Constitutionalism in Africa' in Fombad C M and Murray C (eds) *Fostering Constitutionalism in Africa* (PULP 2010), 1-29.

Fombad C M 'Presidential Term Limits Through Constitutional Amendments in Africa' in Masterson G and Meirotti M (eds) *Checks and Balances: African Constitutions and Democracy in the 21st Century* (Johannesburg: Electoral Institute of South Africa (EISA) 2017), 45–58.

Fombad C M 'The African Union and Democratization' in Haynes J, *Routledge Handbook of Democratization* (Routledge 2012).

Fruhstorfer A and Hudson A 'Costs and Benefits of Accepting Presidential Term Limits: "Should I Stay or Should I Go?" in Heyl C, Llanos M (eds) *Contested, Violated, but Persistent: Presidential Term Limits in Latin America and Sub-Saharan Africa* (Routledge 2022 Forthcoming).

Ginsburg T and Elkins Z 'One Size Does Not Fit All: The Provision and Interpretation of Presidential Term Limits' in Baturo A and Robert Elgie R (eds) *The Politics of Presidential Term Limits* (Oxford University Press, 2019), 37-52.

Ginsburg T, Elkins Z and Melton J 'Do Executive Term Limits Cause Constitutional Crises?' in Ginsburg T (ed) *Comparative Constitutional Design* (Cambridge University Press, (2012), 350-380.

Hartmann C 'Authoritarian Origins of Term Limit Trajectories in Africa' in Heyl C, Llanos M (eds) *Contested, Violated, but Persistent: Presidential Term Limits in Latin America and Sub-Saharan Africa* (Routledge 2022 Forthcoming).

Heilbrunn JR 'Presidential Term Limits in Togo: Electoral Accountability Postponed' in Baturo A and Elgie R (eds) *The Politics of Presidential Term Limits* (New York: Oxford University Press 2019), 199-220.

Heyl C 'Senegal (1970–2016): Presidential Term Limit Reforms Never Come Alone' in Elgie R and Baturo A (eds) *The Politics of Presidential Term Limits* (Oxford University Press 2019), 339–361.

Heyl C and Llanos M 'Sequences of Presidential-term Limit Reforms: Latin America and Sub-Saharan Africa' in Heyl C, Llanos M (eds) *Contested, Violated, but Persistent: Presidential Term Limits in Latin America and Sub-Saharan Africa* (Routledge 2022 Forthcoming).

Kariseb K. 'State Sovereignty and Presidential Term Limits in Africa' In Adeola A., Mutua, M.W. (eds) *The Palgrave Handbook of Democracy, Governance and Justice in Africa* (Palgrave Macmillan 2022).

Landau D and Roznai Y 'Term Limits and the Unconstitutional Constitutional Amendment Doctrine' in Baturo A and Elgie R (eds) *The Politics of Presidential Term Limits* (Oxford University Press, Oxford, 2019), 53–74.

Makunya, TM and Appiagyei-Atua K 'Soldiers in Civilian Uniforms: The Role of the Military in the Pursuit of Third-Termism' in Adeola A., Mutua, M.W. (eds) *The Palgrave Handbook of Democracy, Governance and Justice in Africa* (Palgrave Macmillan 2022).

Mangala JR 'Presidential Term Limits, the Never-ending Debate' in Mangala JR (ed.), *The Politics of Challenging Presidential Term Limits in Africa* (Cham: Palgrave Macmillan 2020), 1–33.

Mangala JR 'Constitutionalism and the Future of Presidential Term Limits in Africa' in Mangala JR (ed.) *The Politics of Challenging Presidential Term Limits in Africa* (Cham: Palgrave Macmillan 2020), 227–233.

Mangu A.M. 'Constitutionalisme, constitutions, et Limitation des Pouvoirs et des Mandats Présidentiels en Afrique' in Aïvo, F.J. (ed.) La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : Un Modèle pour l'Afrique ? Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glélé (L'Harmattan 2014), 748–757.

McKie K and Carlson E 'Do Contravention Attempts Affect Public Support for Presidential Term Limits?: Evidence from Sub-Saharan Africa' in Heyl C, Llanos M (eds) *Contested, Violated, but Persistent: Presidential Term Limits in Latin America and Sub-Saharan Africa* (Routledge 2022 Forthcoming.)

Melber H "Presidential Indispensability" in Namibia: Moving out of Office but Staying in Power?" in Southall R & Melber H (eds) *Legacies of Power* (HSRC Press 2006), 98–116.

Morrow S 'Toxic Mushrooms? The Presidential Third-Term Debate in Malawi' in Southall R & Melber H (eds) *Legacies of Power* (HSRC Press 2006), 151–174.

Murray C, Alston E and Wiebusch M 'Presidential Term Limits and the International Community" in A Baturo and R Elgie (eds) *The Politics of Presidential Term Limits* (Oxford University Press 2019), 557-584

Nowack D and Leininger J 'Protecting Democracy from Abroad: Democracy Aid Against Attempts to Circumvent Presidential Term Limits' in Heyl C, Llanos M (eds) *Contested, Violated, but Persistent: Presidential Term Limits in Latin America and Sub-Saharan Africa* (Routledge 2022 Forthcoming).

Petracca M 'Restoring the University in Rotation: An Essay in Defense of Term Limitation' in Crane E and Pilon R (eds.) *The Politics and Law of Term Limits* (Washington, DC: The CATO Institute, 1994).

Posner D N and Young D J 'Term Limits: Leadership, Political Competition and the Transfer of Power' in Cheeseman N (ed.) *Institutions and Democracy in Africa: How the Rules of the Game Shape Political Developments* (Cambridge University Press 2018), 260-277

Prempeh H K 'The Persistence of "Imperial Presidency" in Africa's Emerging Democracies' in National Intelligence Council (ed.) *Democratization in Africa: What Progress Toward Institutionalization?* (Washington, DC, 2008), 93-109

Przeworski A 'Ruling Against Rules' in Ginsburg T and Simpser A (eds) *Constitutions in Authoritarian Regimes* (Cambridge University Press 2013), 21–35.

Saliu H and Mohammad A 'Failed Elongation of Presidential Term Limits in Nigeria Under Olusegun Obasanjo' in Mangal J(ed) *The Politics of Challenging Presidential Term Limits in Africa* (Palgrave Macmillan 2020), 171–203.

Tangri R 'Politics and Presidential Term Limits in Uganda' in Southall R & Melber H (eds) *Legacies of Power* (HSRC Press 2006), 175–196

VonDoepp P 'The Politics of Presidential Term Limits in Malawi' in Baturo A and Elgie R (eds) *The Politics of Presidential Term Limits* (Oxford University Press, Oxford, 2019), 291–310.

Warioba J S 'Political Succession in East Africa' in Peter C M and Kopsieker F (eds) *Political Succession in East Africa* (Friedrich Ebert Stiftung 2006), 1-11.

Will G 'Term Limits' in Crane E and Pilon R (eds.) *The Politics and Law of Term Limits* (Washington, DC: Cato Institute, 1994).

#### **Autres chapitres de livres connexes**

Abebe A, and Fombad, C 'The African Union and the Advancement of Democracy: The Problem of Unconstitutional *Retention* of Government Power' in Charles Fombad and Nico Steytler (eds) *Democracy, elections and constitutionalism in Africa* (Oxford University Press, 2021), 61-148.

Badara Fall A 'Le Processus de Démocratisation en Afrique Francophone : le Juge de l'élection dans l'impasse ? Essai de Prospective' in Vettovaglia J-P et al. (dir) *Démocratie et Elections dans l'espace Francophone* (Bruylant, 2010).

Choudhry S and Bisarya S 'Regional Organizations and Threats to Constitutional Democracy from Within: Self-Coups and Authoritarian Backsliding' in Cordenillo R and Sample K (eds) *Rule of Law and Constitution Building: The Role of Regional Organizations* (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2014), <a href="https://www.idea.int/es/publications/catalogue/rule-law-and-constitution-building-role-regional-organizations">https://www.idea.int/es/publications/catalogue/rule-law-and-constitution-building-role-regional-organizations</a>, accessed 19 September 2022, 183-202.

D'Aspremont J 'La Licéité des Coups d'État en Droit International' in L'État de Droit en Droit International. Actes du 42' colloque de la Société Française pour le Droit International tenu à l'Université libre de Bruxelles du 5 au 7 juin 2008 (Pedone, 2009), 123-142.

Dixon R 'Constitutional Amendment Rules: A Comparative Perspective' in Dixon R and Ginsburg T (eds) *Comparative Constitutional Law* (2011, Edward Elgar), 96-111.

Fabio O 'Vainqueurs et Vaincus: Deux Faces de la Même Médaille ? Ou Comment Accepter le Verdict des Urnes' in Vettovaglia J-P et al (dir) *Démocratie et Elections dans L'espace Francophone* (Bruylant, 2010).

Fau-Nougaret M 'Les Organisations Régionales Africaines et les Changements de Pouvoir Anticonstitutionnels' in Fau-Nougaret M (dir) *La Concurrence des Organisations Régionales en Afrique* (L'Harmattan, 2012).

Fombad CM, 'The State of Governance in Africa', in Fombad CM, Fiseha A and Steytler N (eds), *Contemporary Governance Ghallenges in the Horn of Africa*, (Routledge 2022) 13-56.

Fombad C M and Fonyam J B 'The Social Democratic Front, the Opposition, and Political Transition in Cameroon' in Mbaku J M & Takougang J (eds.) *The Leadership Challenge in Africa. Cameroon under Paul Biya* (Trenton NJ, Africa World Press 2004), 453-488.

Law DS and Versteeg M 'Constitutional Variation Among Strains of Authoritarianism' in Ginsburg T and Simpser A (eds) *Constitutions in Authoritarian Regimes* (Cambridge University Press 2013), 165–195.

Vettovaglia J-P 'Des Elections à la Démocratie' in Vettovaglia J-P (dir) Démocratie et Elections dans L'espace Francophone (Bruylant, 2010)

#### Blogs, journaux et autres sources consacrés aux limites de mandat

'Cameroon Parliament Extends Biya's Term Limit' (France 24 News, 11 April 2008), <a href="https://www.france24.com/en/20080411-cameroon-parliament-paul-biya-term-limit-extension">https://www.france24.com/en/20080411-cameroon-parliament-paul-biya-term-limit-extension</a>, accessed 3 November 2022.

'Cameroon's Biya Signs Law Allowing Third Term Bid', Reuters, 16 April 2008, https://www.reuters.com/article/cameroon-constitution-idUKL1529602420080415, accessed 3 November 2022.

'Congo backs Sassou Nguesso Third-Term bid by Landslide' (Oct. 27, 2015) *BBC NEWS*, https://www.bbc.com/news/world-africa-34646310 accessed 26 September 2022.

'Congo-Brazzaville: Referendum Passes Allowing President to Extend Rule' (Oct. 27, 2015) *ALLAFRICA*, <a href="https://www.dw.com/en/congo-referendum-passes-allowing-president-to-extend-rule/a-18807540">https://www.dw.com/en/congo-referendum-passes-allowing-president-to-extend-rule/a-18807540</a>, accessed 28 September 2022.

'DRC Protest Enter 3<sup>rd</sup> day, at Least 42 Dead' (January 2015) *News 24*, <a href="https://www.news24.com/News24/DRC-protests-enter-3rd-day-at-least-42-dead-20150121">https://www.news24.com/News24/DRC-protests-enter-3rd-day-at-least-42-dead-20150121</a>, accessed 23 September 2022.

'Rwandan Senate Debates Constitutional Change for Kagame 3rd Term' (November 2015) *News 24*, <a href="https://www.news24.com/News24/Rwandan-senate-debates-constitutional-change-for-Kagame-3rd-term-20151105-4">https://www.news24.com/News24/Rwandan-senate-debates-constitutional-change-for-Kagame-3rd-term-20151105-4</a>, accessed 3 November 2022.

'Term Length and Term Limits of the Head of State' (January 2009) *ConsitutionMaking.Org*, <a href="http://comparativeconstitutionsproject.org/files/cm\_archives/term\_limits.pdf?6c8912">http://comparativeconstitutionsproject.org/files/cm\_archives/term\_limits.pdf?6c8912</a>, accessed on 23 September 2022.

'Term Limits: African not Backward, Museveni Replies Obama,' (2015) *Vanguard*, <a href="https://www.vanguardngr.com/2015/08/term-limits-africa-not-backward-museveni-replies-obama/">https://www.vanguardngr.com/2015/08/term-limits-africa-not-backward-museveni-replies-obama/</a>, accessed September 2022.

'West African Leaders Shelves Third-term Ban Proposal' (20 May 2015) *BBC News* (https://www.bbc.com/news/world-africa-32808685, accessed 25 September 2022.

Abebe A 'It's Time for the African Union to Put a Stop to 'Third-termism' (2019) *Aljazeera*, <a href="https://www.aljazeera.com/opinions/2019/7/8/its-time-for-the-african-union-to-put-a-stop-to-third-termism">https://www.aljazeera.com/opinions/2019/7/8/its-time-for-the-african-union-to-put-a-stop-to-third-termism</a>, accessed 3 November 2022.

Africa News 'UN Envoy Calls for Swift Introduction of Term Limits to Prevent Crisis: Togo' (9 September 2017) *Reuters*, <a href="https://www.africanews.com/2017/09/09/un-envoy-calls-for-swift-introduction-of-term-limits-to-prevent-crisis/">https://www.africanews.com/2017/09/09/un-envoy-calls-for-swift-introduction-of-term-limits-to-prevent-crisis/</a>, accessed 23 September 2022.

Altman A 'A Brief History of Term Limits' 2008, *Time*, <a href="http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,1846988,00.html#ixzz0fv5yENQD">http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,1846988,00.html#ixzz0fv5yENQD</a>, accessed 23 September 2022.

Cheeseman N 'Africa: Presidential Term Limits and the Third Term Tragedy' (2016) *Presidential Power*, <a href="https://presidential-power.net/?p=4874">https://presidential-power.net/?p=4874</a> accessed 24 September 2022.

Cibane B 'Africa's Elected Monarchs: Presidential Term Limits and Democracy in Africa' *Africa on the blog*, <a href="https://www.africaontheblog.org/africas-elected-monarchs-presidential-term-limits-and-democracy-in-africa/accessed 27 September 2022.">https://www.africaontheblog.org/africas-elected-monarchs-presidential-term-limits-and-democracy-in-africa/accessed 27 September 2022.</a>

Cormack-Hale FM and Dome MZ, 'Support for elections weakens among Africans: Many see them as ineffective in holding leaders accountable', Afrobarometer Dispatch No. 425, 9 February 2021, <a href="https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/migrated/files/publications/Dispatches/ad425-support">https://www.afrobarometer.org/wp-content/uploads/migrated/files/publications/Dispatches/ad425-support for elections weakens in africa-afrobarometer dispatch-7feb21.pdf, accessed 27 September 2022</a>

European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission) 'Report on Term-Limits: Part I: Presidents' *study no 908/2017, CDL-AD(2010) 015*, adopted at 114th plenary session, Venice, 16–17 March 2018, <a href="https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-e">https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2018)010-e</a>, accessed 27 September 2022.

Gebeye B 'Beyond Term Limits: Restraining Chief Executives in Africa' (2021) Int'l J. Const. L. Blog, <a href="http://www.iconnectblog.com/2021/03/beyond-term-limits-restraining-chief-executives-in-africa/">http://www.iconnectblog.com/2021/03/beyond-term-limits-restraining-chief-executives-in-africa/</a>, accessed 29 September 2022).

Hengari-Tjiurimo A 'Presidential Term Limits: A New African Foreign Policy Challenge', (2015) 138 SAIIA Policy Briefing, <a href="https://saiia.org.za/research/presidential-term-limits-a-new-african-foreign-policy-challenge/">https://saiia.org.za/research/presidential-term-limits-a-new-african-foreign-policy-challenge/</a> accessed 28 September 2022.

Hutton M 'Démocratie : Pourquoi le "Troisième Mandat" Présidentiel Gangrène la Politique Africaine ?' (17 septembre 2022) *TV5 Monde*, <a href="https://information.tv5monde.com/afrique/democratie-pourquoi-le-troisieme-mandat-presidentiel-gangrene-la-politique-africaine-471766">https://information.tv5monde.com/afrique/democratie-pourquoi-le-troisieme-mandat-presidentiel-gangrene-la-politique-africaine-471766</a>, accessed 25 September 2022.

Jason H 'Africa's Current Longest-Serving Leaders', (19 Janvier 2019) *CNN*., <a href="https://edition.cnn.com/2017/01/19/africa/africa-gambia-longest-serving-leaders/index.html">https://edition.cnn.com/2017/01/19/africa/africa-gambia-longest-serving-leaders/index.html</a> accessed 26 September 2022.

Ken O 'Term Limits and Democratic Consolidation in Sub-Saharan Africa: Lessons from Burundi' (2015) *ConstitutionNet*, <a href="https://constitutionnet.org/news/term-limits-and-democratic-consolidation-sub-saharan-africalessons-burundi">https://constitutionnet.org/news/term-limits-and-democratic-consolidation-sub-saharan-africalessons-burundi</a> accessed 30 September 2022.

Kode D 'Movement Builds to Stop Congo's President from Postponing Election' (Dec. 2, 2016), <a href="https://wagingnonviolence.org/2016/12/congo-kabila-postpone-election/">https://wagingnonviolence.org/2016/12/congo-kabila-postpone-election/</a>, accessed September 2022.

Lamoussa S 'Beyond Term Limits: Burkina Faso's Attempt to Tame the Presidency and to Strengthen Constitutional Checks' (2018) *ConstitutionNet*, <a href="https://constitutionnet.org/news/beyond-term-limits-burkina-fasos-attempt-tame-presidency-and-strengthen-constitutional-checks">https://constitutionnet.org/news/beyond-term-limits-burkina-fasos-attempt-tame-presidency-and-strengthen-constitutional-checks</a> accessed 26 October 2022.

Matfess H 'Africa's Democracies Need to Reconcile with Term Limits—and not Just to Keep the West Happy' 2015 *Quartz Africa* (<a href="https://qz.com/africa/537093/africas-democracies-need-to-reconcile-with-term-limits-and-not-just-to-keep-the-west-happy/">https://qz.com/africa/537093/africas-democracies-need-to-reconcile-with-term-limits-and-not-just-to-keep-the-west-happy/</a> accessed 25 September 2022).

Maud J 'DR Congo President Unlikely to Give Up Power' (Dec. 23,2015) *BBC News*, <a href="https://www.bbc.com/news/world-africa-35072001">https://www.bbc.com/news/world-africa-35072001</a>, accessed 26 September 2022.

McLean R 'With Elections Ahead, Some African Presidents Try to Engineer Results' (11 October 2020) *The New York Times, https://www.nytimes.com/2020/10/11/world/africa/elections-africa.html*, accessed 3 November 2022.

Monnier X 'L'art de Retarder les Elections en RDC, Raconté par l'un de ses Stratèges' (July 15, 2016) *LE MONDE*, <a href="https://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/07/18/l-art-de-retarder-les-elections-en-rdc-raconte-par-l-un-de-ses-strateges">https://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/07/18/l-art-de-retarder-les-elections-en-rdc-raconte-par-l-un-de-ses-strateges</a> 4971074 3212.html accessed 26 September 2022.

Nantulya P 'Le Burundi Après Nkurunziza : les Généraux en Ordre de Marche' (2020) Éclairage, Centre d'études stratégiques de l'Afrique, <a href="https://africacenter.org/fr/spotlight/le-burundi-apres-nkurunziza-les-generaux-en-ordre-de-marche/">https://africacenter.org/fr/spotlight/le-burundi-apres-nkurunziza-les-generaux-en-ordre-de-marche/</a> accessed 3 November 2022.

Nantulya P 'Le Burundi, la Crise Oubliée, Brûle Toujours' (2019) Éclairage, Centre d'études stratégiques de l'Afrique, <a href="https://africacenter.org/fr/spotlight/le-burundi-la-crise-oubliee-brule-toujours/">https://africacenter.org/fr/spotlight/le-burundi-la-crise-oubliee-brule-toujours/</a>, accessed 3 November 2022.

Omondi G 'The New Assault on Presidential Term Limits in Africa: Focus on Burundi' *African Leadership Centre* (https://www.africanleadershipcentre.org/index.php/2014-10-22-15-44-06/alc-newsletters/sept-2015-issue/385-the-new-assault-on-presidential-term-limits-in-africa-focus-on-burundi, accessed 24 September 2022.

Reyntjens F 'The Changes Made to Rwanda's Constitution are Peculiar-Here's Why' (Jan. 28,2016) THE CONVERSATION, <a href="https://theconversation.com/the-changes-made-to-rwandas-constitution-are-peculiar-heres-why-53771">https://theconversation.com/the-changes-made-to-rwandas-constitution-are-peculiar-heres-why-53771</a>, accessed 28 September 2022.

Riedl B 'Are Efforts to Limit Presidential Power in Africa Working?' (2015) *The Washington Post*, <a href="https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/02/16/are-efforts-to-limit-presidential-power-in-africa-working/">https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2015/02/16/are-efforts-to-limit-presidential-power-in-africa-working/</a>, accessed 3 November 2022.

Siegle J 'The Erosion of Term Limits in Africa Reflects Worrying Trend' (2021) Africa Centre for Strategic Studies, <a href="https://africacenter.org/spotlight/erosion-term-limits-africa-reflects-worrying-trend/">https://africacenter.org/spotlight/erosion-term-limits-africa-reflects-worrying-trend/</a> accessed 2 November 2022

Siegle J and Cook C 'Circumvention of Term Limits Weakens Governance in Africa' (2020) *Africa Center for Strategic Studies*, <a href="https://africacenter.org/spotlight/circumvention-of-term-limits-weakens-governance-in-africa/">https://africacenter.org/spotlight/circumvention-of-term-limits-weakens-governance-in-africa/</a> accessed 2 November 2022

Siegle J et Cook C 'En Afrique, le Contournement des Limites de Mandats fragilise la gouvernance' (2020) Infographie, Centre d'études stratégiques de l'Afrique

Siegle J et Cook C 'La limitation des mandats présidentiels est la clé du progrès démocratique et de la Sécurité en Afrique' (2021) *Eclairage Centre d'Etudes Stratégiques de l'Afrique*, <a href="https://africacenter.org/fr/spotlight/la-limitation-des-mandats-presidentiels-est-la-cle-du-progres-democratique-et-de-la-securite-en-afrique/">https://africacenter.org/fr/spotlight/la-limitation-des-mandats-presidentiels-est-la-cle-du-progres-democratique-et-de-la-securite-en-afrique/</a> accessed 25 September 2022).

Silva, I S 'The Rise of Africa's Political Dynasties', https://www.newsafrica.net/248, accessed 3 November 2022.

Stewart P 'U.S. Pushes Congo on Term Limits, Pledges Aid' (5 May 2014) *Reuters*, https://www.reuters.com/article/cnews-us-usa-congo-idCABREA4307T20140505 accessed 28 September 2022.

Tansa M 'Update – 1: Cameroon's Biya Signs Law Allowing Third Term Bid' (16 April 2008) *Reuters*, <a href="https://www.reuters.com/article/cameroon-constitution-idUKL1529602420080415">https://www.reuters.com/article/cameroon-constitution-idUKL1529602420080415</a>, accessed September 2022.

Teguadda S 'Overcoming Constitutional Term Limits and Protests in Africa' (2015), <a href="https://theowp.org/reports/overcoming-constitutional-term-limits-and-protests-in-africa/">https://theowp.org/reports/overcoming-constitutional-term-limits-and-protests-in-africa/</a>, accessed 28 September 2022.

Thomas A J 'Decline of Democracy Via Term Limits in Africa: Why the Support and Maintenance is Critical' (2018) *Democratic Erosion*, <a href="https://www.democratic-erosion.com/2018/03/27/decline-of-democracy-via-term-limits-in-africa-why-the-support-and-maintenance-is-critical-by-andre-james-thomas-american-university/">https://www.democratic-erosion.com/2018/03/27/decline-of-democracy-via-term-limits-in-africa-why-the-support-and-maintenance-is-critical-by-andre-james-thomas-american-university/</a>, accessed September 2022.

Unwiringiyimana C (2015) 'Rwandan Parliament Agrees to Extend Kagame's Rule' (29 October 2015) *Reuters*, <a href="https://www.reuters.com/article/uk-rwanda-president/rwandan-parliament-agrees-to-extend-kagames-rule-idUKKCN0SN2BL20151029">https://www.reuters.com/article/uk-rwanda-president/rwandan-parliament-agrees-to-extend-kagames-rule-idUKKCN0SN2BL20151029</a>, accessed 28 September 2022.

Vidjingninou F 'Révision de la Constitution au Bénin : Ce qui va Changer' (7 novembre 2019) *Jeune Afrique*, <a href="https://www.jeuneafrique.com/852953/politique/revision-constitutionnelle-au-benin-mandats-ticket-presidentiel-elections-generales-ce-qui-va-changer/">https://www.jeuneafrique.com/852953/politique/revision-constitutionnelle-au-benin-mandats-ticket-presidentiel-elections-generales-ce-qui-va-changer/</a>, accessed 3 November 2022.

Vines A 'Africa and Third Terms' (2015) Presentation to the ACP-EU Joint Parliamentary Assembly, Political Committee, Brussels,

https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\_2019/documents/acp/dv/presentation\_alexvines\_/presentation\_alexvines\_en.pdf, accessed 3 November 2022.

West Africa Civil Society Institute 'Press release - Term Limits in West Africa: Civil Society organizations to urge ECOWAS' 8 September 2015, https://allafrica.com/stories/201509091461.html, accessed 3 November 2022.

William C 'DR Congo's Joseph Kabila is Taking a Slippery Path to a Third Term' (2015) *Quartz*, <a href="https://qz.com/africa/569612/dr-congos-joseph-kabila-is-taking-a-slippery-path-to-a-third-term">https://qz.com/africa/569612/dr-congos-joseph-kabila-is-taking-a-slippery-path-to-a-third-term</a> accessed 3 November 2022.

Wilmot C 'How and Why Term Limits Matter' (2015) African Arguments, https://africanarguments.org/2015/10/how-and-why-term-limits-matter/ accessed 25 September 2022.

Winsor M 'Seychelles Cuts Presidential Term Limits, Going Against Recent Trend in Africa' (4 May 2016) International Business Times, <a href="https://www.ibtimes.com/seychelles-cuts-presidential-term-limits-going-against-recent-trend-africa-2348695">https://www.ibtimes.com/seychelles-cuts-presidential-term-limits-going-against-recent-trend-africa-2348695</a>, accessed 23 September 2022.

#### Autres blogs, journaux et autres sources connexes

'Are Africa's Poor Elections Signalling a Democratic Setback?', *ISS Africa*, July 2019, <a href="https://issafrica.org/pscreport/psc-insights/are-africas-poor-elections-signalling-a-democratic-setback">https://issafrica.org/pscreport/psc-insights/are-africas-poor-elections-signalling-a-democratic-setback</a>, accessed 27 September 2022.

'Burundi: Hardliners to the Fore' (2015) 56(17) *Africa Confidential*, <a href="http://www.africaconfidential.com/article/id/11205/Hardliners">http://www.africaconfidential.com/article/id/11205/Hardliners</a> to the fore accessed 29 September 2022.

'Gabon: L'union Européenne ne Mâche pas ses Mots Après la Réélection d'Ali Bongo' (Sept. 22, 2016) *RFI Afrique*, <a href="https://www.rfi.fr/fr/afrique/20160926-gabon-reelection-ali-bongo-union-europeenne-mache-pas-mots">https://www.rfi.fr/fr/afrique/20160926-gabon-reelection-ali-bongo-union-europeenne-mache-pas-mots</a>, accessed 3 November 2022.

La France Est Intervenue Pour Changer La Constitution (2017), <a href="https://www.youtube.com/watch?v=NczOkkR71IQ">https://www.youtube.com/watch?v=NczOkkR71IQ</a>, accessed 3 November 2022.

'Leaders agree on immunity for themselves during expansion of the African Court', <a href="http://theglobalobservatory.org/2014/07/leaders-agree-immunity-expansion-african-court/">http://theglobalobservatory.org/2014/07/leaders-agree-immunity-expansion-african-court/</a>.

Matfess H 'Africa's Democracies Need to Reconcile with Term Limits—and not Just to Keep the West Happy' 2015 *Quartz Africa* (<a href="https://qz.com/africa/537093/africas-democracies-need-to-reconcile-with-term-limits-and-not-just-to-keep-the-west-happy/">https://qz.com/africa/537093/africas-democracies-need-to-reconcile-with-term-limits-and-not-just-to-keep-the-west-happy/</a> accessed September 2022).

'Report of the delegation of the African Commission on Human and Peoples' Rights on its fact-finding mission to Burundi, 7-13 December 2015', <a href="https://www.achpr.org/news/viewdetail?id=198">https://www.achpr.org/news/viewdetail?id=198</a>, accessed 3 November 2022.

'Russian Ambassador Sparks Backlash with Suggestion Guinea Change Constitution' (11 January 2019) *Reuters*, https://www.reuters.com/article/us-guinea-russia-idUSKCN1P51SO, accessed 3 November 2022.

Albert R 'Kenyan Judges Stop President's Reforms as Attempt to 'Dismember' the Constitution' (25 August 2021) *Mail Guardian*, <a href="https://mg.co.za/africa/2021-08-25-kenyan-judges-stop-presidents-reforms-as-attempt-to-dismember-the-constitution/">https://mg.co.za/africa/2021-08-25-kenyan-judges-stop-presidents-reforms-as-attempt-to-dismember-the-constitution/</a> accessed 24 September 2022.

Dugger C W 'Angola Moves to Make President Stronger' (Jan. 21, 2010) *New York Times*, https://www.nytimes.com/2010/01/22/world/africa/22angola.html, accessed 30 September 2022.

Zovatto D 'The Temptation to Run for Re-election' (2017) Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, <a href="https://www.idea.int/news-media/news/temptation-run-re-election">https://www.idea.int/news-media/news/temptation-run-re-election</a>, accessed 30 September 2022.

#### Décisions des cours constitutionnelles relatives à la limitation des mandats

Conseil Constitutionnel de Côte d'Ivoire, DECISION N° CI -2020-EP-009/14-09/CC/SG du 14 septembre 2020 portant publication de la liste définitive des candidats à l'élection du Président de la république du 31 octobre 2020

Conseil Constitutionnel du Burkina Faso, Décision n°2005-007/CC du 14 octobre 2005

Conseil Constitutionnel sénégalais, Décision du 29 janvier 2012 <a href="http://conseilconstitutionnel.sn/decision-sur-les-affaires-n-3-a-10-et-12-a-14-e-2012-du-29-janvier-2012-affaires-n-3-a-10-et-12-a-14-e-2012/">http://conseilconstitutionnel.sn/decision-sur-les-affaires-n-3-a-10-et-12-a-14-e-2012/</a> (accessed 13 October 2022)

Cour Constitutionnelle de la République Centrafricaine, Décision n° 009/CC/22 du 23 septembre 2022

Cour Constitutionnelle de la République de Guinée, Arret N°AE 013 du 09 septembre 2020, <a href="https://guilaw.com/courconstitutionnelle-arret-nae-013-du-09-septembre-2020/">https://guilaw.com/courconstitutionnelle-arret-nae-013-du-09-septembre-2020/</a> (accessed 15 October 2022)

Cour Constitutionnelle de la République Démocratique du Congo, Arrêt n°R.Const 262 du 11 mai 2016

Cour Constitutionnelle du Burundi, Arrêt RCCB 303 du 04 mars 2015

Cour Constitutionnelle du Niger, Avis n°02/CC du 25 mai 2009

#### Autres décisions de justice

Houngue Eric Noudenhouenoa v Republic of Benin, African Court on Human and Peoples' Rights, Application No. 003/2020, Judgment of 4 December 2020

Lawyers for Human Rights v Swaziland, ACHPR 251/02, 11 May 2005.

Legal Resources Foundation v Zambia, ACHPR 211/98, 7 May 2001

Mouvement Ivorien des Droits Humains (MIDH) v Côte d'Ivoire Communication No. 246/02, ACHPR 88, 29 July 2008.

XYZ v Republic of Benin, African Court on Human and Peoples' Rights, Application No. 010/2020, 27 November 2020, <a href="https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/wp-content/uploads/2021/08/5fc7b578ce85b302168501.pdf">https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/wp-content/uploads/2021/08/5fc7b578ce85b302168501.pdf</a>, accessed 3 November 2022.

### <u>Principaux instruments et documents de l'UA et de la CEDEAO relatifs à la limitation des</u> mandats

Accra Declaration on Unconstitutional Changes of Government in Africa (2022).

Malabo Declaration on Terrorism and Unconstitutional Changes of Government adopted by the Assembly of the African Union (2022).

AU (2014), PSC Communiqué of the 432nd Meeting (29 April 2014), AU doc PSC/PR/BR. (CDXXXII). On the AU's position vis-à-vis popular uprisings (<a href="https://www.peaceau.org/uploads/ps-432-psc-29-4-2014.pdf">https://www.peaceau.org/uploads/ps-432-psc-29-4-2014.pdf</a> accessed September 2022)

AU (2010), Decision on the Prevention of Unconstitutional Changes of Government and Strengthening the Capacity of the African Union (Assembly/AHG/Dec.269 (XIV)). Addis Ababa: African Union

AU (2009), Ezulwini Framework for the Enhancement of the Implementation of Measures of the African Union in Situations of Unconstitutional Changes of Government in Africa. Addis Ababa: African Union.

African Charter on Democracy, Elections and Governance, January 30, 2007.

AU (2002) Protocol Relating to the Establishment of the Peace and Security Council of the African Union, July 09, 2002.

AU (2000) Declaration on the Framework for an OAU Response to Unconstitutional Changes of Government (Lomé Declaration), adopted at the 36th Ordinary Session of the Assembly of Heads of States and Governments of the OAU held in the Togolese capital, Lomé, in the period from 10 to 12 July 2000, AHG/Decl.5 (XXXVI)

AU (1963), Charter of the Organisation of African Unity (OAU Charter), Entered into force on 25 May 1963, Addis Ababa, Ethiopia

Economic Community of West African States (ECOWAS), Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance Supplementary to the Protocol relating to the Mechanism For Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security, December 2001, <a href="https://www.eisa.org/pdf/ecowas2001protocol.pdf">https://www.eisa.org/pdf/ecowas2001protocol.pdf</a> accessed October 2022.

African Commission on Human and Peoples' Rights, Resolution on Military – ACHPR/Res.10(XVI)94, https://www.achpr.org/sessions/resolutions?id=15, accessed 23 October 2022.

African Commission on Human and Peoples' Rights, 213 Resolution on the Unconstitutional Change of Governments – ACHPR/Res.213(LI)2012, https://www.achpr.org/sessions/resolutions?id=229, accessed 29