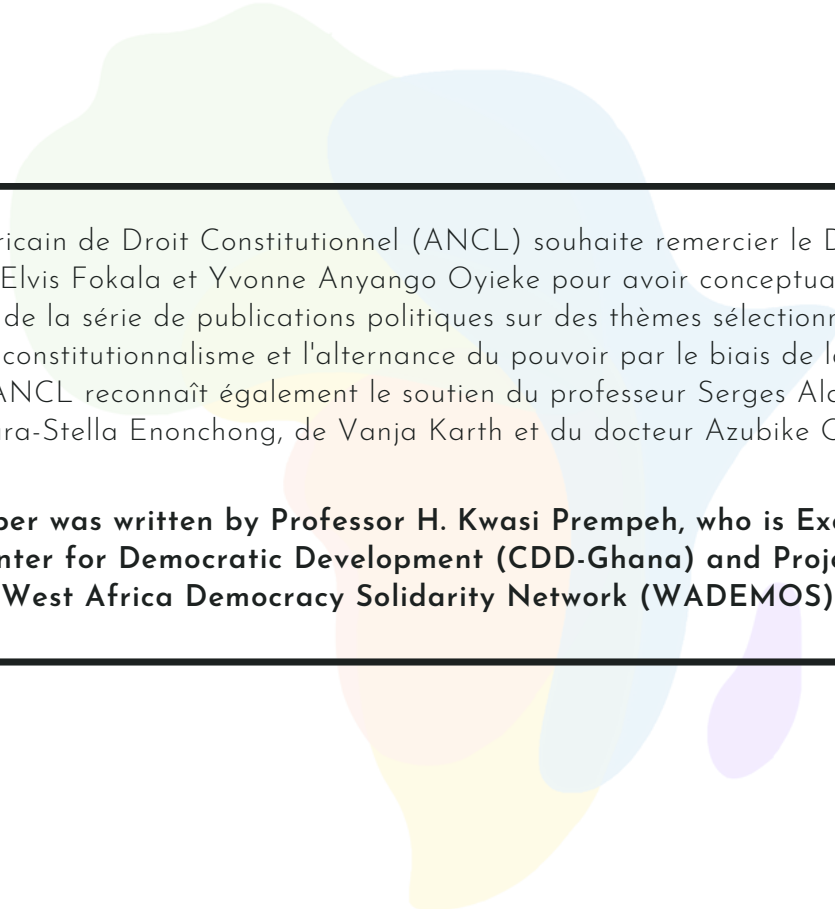


LA PROMOTION DU CONSTITUTIONNALISME PAR
LA LIMITATION DES MANDATS EN AFRIQUE :
LA PERSISTANCE ET LES DANGERS DE LA POLITIQUE
DU « VAINQUEUR-RAFLE-TOUT » EN AFRIQUE

Préparé par :



AFRICAN NETWORK OF CONSTITUTIONAL LAWYERS
RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL
REDE AFRICANA DE JURISTAS CONSTITUCIONALISTAS



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.

This policy paper was written by Professor H. Kwasi Prempeh, who is Executive Director of Ghana Center for Democratic Development (CDD-Ghana) and Project Director of West Africa Democracy Solidarity Network (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 « vainqueur-rafle-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-delà 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 co-partisans 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'après-indépendance, la persistance de la politique du « vainqueur-rafle-tout » à l'époque contemporaine n'a pas seulement détérioré 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 entraîne 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 leurs 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'État 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'État 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 pré-industrielle héritée de la colonisation, et en particulier, son incapacité structurelle à produire une classe capitaliste locale avec une accumulation 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 présidentiel comme forme de gouvernement supposée correspondre le mieux aux projets nationaux de l'Afrique postcoloniale. Le système parlementaire a été presque 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 présidentielisme 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 présidentielisme 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 ».ⁱⁱ Le Ghanéen Kwame Nkrumah, qui a été le pionnier du passage au néo-présidentielisme 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 un comité, d'autres, en revanche, ont besoin d'un directeur général ».ⁱⁱⁱ Grâce au néo-présidentielisme, la politique du vainqueur-rafle-tout à l'africaine a été ainsi personnalisée et incarnée par le président africain.

3. Pourquoi la politique du vainqueur-rafle-tout perdue ?

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*.^{iv} 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 presque 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 partiellement 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 préceptes 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-rafle-tout', 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 électorale dans le pays est la fonction de président (élu en même temps qu'un vice-président). Il n'y a pas de fonction exécutive électorale 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.^v 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 contre-intuitif de proposer un renforcement de la limitation des mandats comme un moyen d'appriivoiser 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 vainqueur-rafle-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.^{vi} Les dirigeants qui défient l'opposition populaire pour proroger leur mandat, doivent souvent recourir à des méthodes 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 junta 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 soutient 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).^{vii} Puisque la séparation conventionnelle des pouvoirs s'est révélée peu fiable ou insuffisante pour contrôler le pouvoir présidentiel, il apparaît 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.^{viii} 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 partisans 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 quasi-judiciaire 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.^{ix} 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 Chili 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. Ainsi, 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 influencer sur la nomination ou la décision en cause. La Serbie a inclus une disposition 'anti-blocage' 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.^x 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 résorption 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 municipales 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, soit par des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

ⁱ Sur l'apparition et la persistance 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.

ⁱⁱ Julius Nyerere "How much power for a leader" (1962) 7 *Africa Report* 7.

ⁱⁱⁱ Kwame Nkrumah *Africa Must Unite* (1964) 82.

^{iv} H Kwasi Prempeh "Africa's "constitutionalism revival": False start or new dawn?" (2007) 5 *International Journal of Constitutional Law* 469, 501.

^v Robert Mattes "Democracy in Africa: Demand, supply and the 'dissatisfied democrat'", Afrobarometer Policy Paper No 54, February 2019.

^{vi} Boniface Dulani, "Long-serving African presidents say the people want them to stay on. Is that true?", *Washington Post*, November 5, 2021

^{vii} David Fontana "Government in Opposition" (2009) 119 *Yale Law Journal* 548.

^{viii} Neal Kumar Katyal "Internal separation of powers: Checking today's most dangerous branch from within" (2006) 115 *Yale Law Journal* 2314.

^{ix} 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).

^x 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)