




LA PROMOTION DU CONSTITUTIONNALISME PAR LA
LIMITATION DES MANDATS EN AFRIQUE :
**LE RÔLE DES AUTORITÉS TRADITIONNELLES ET
RELIGIEUSES**

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.

Ce document politique a été rédigé par Mwiza Nkhata, professeur honoraire au département de droit public, constitutionnel et international de l'université d'Afrique du Sud.

PROMOUVOIR LA LIMITATION DES MANDATS PRÉSIDENTIELS EN AFRIQUE: LE RÔLE DES AUTORITÉS TRADITIONNELLES ET RELIGIEUSES

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.ⁱ Cependant, en Afrique, cette pratique est apparue avec les processus constitutionnels qui ont accompagné la troisième vague de démocratisation des années 1990.ⁱⁱ 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).ⁱⁱⁱ 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.^{iv}

Bien que la limitation des mandats présidentiels ait été adoptée presque partout en Afrique, l'évolution depuis la fin des années 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.^v 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,

celles-ci 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.^{vi} 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.^{vii} 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 prescrivait généralement un maximum de deux mandats.^{viii} 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.^{ix}

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.^x 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.^{xi} 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.^{xii} En pareil cas, la consécration de la limitative de mandats apparaît 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.^{xiii}

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'efficacité.^{xiv} 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.^{xv} L'argument démocratique consiste à soutenir que le peuple devrait avoir le droit de reconduire au pouvoir un candidat, aussi longtemps que celui-ci 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.^{xvi} 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.^{xvii} 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 avec 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.^{xviii} 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'.^{xix} 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.^{xx} 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.

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.^{xxi} 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.^{xxii}

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.^{xxiii} 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^{xxiv}. De plus, au Malawi les dirigeants en place se sont toujours assurés le soutien des chefs traditionnels en les nommant par exemple dans certains conseils administrations de sociétés publiques.^{xxv} 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.^{xxvi} 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.^{xxvii} 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'.^{xxviii} 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 annoncé en 2001 son intention de réviser la constitution zambienne de 1991 pour supprimer la limitation des mandats présidentiels, plusieurs groupes 'pro-démocratie' 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 mouvement d'opposition aux réformes constitutionnelles' qui permettraient au président Chiluba de briguer un troisième mandat.^{xxix} 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 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.^{xxx}

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.^{xxxi} 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.^{xxxiii} 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.^{xxxiiii}

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^{xxxiv}. 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.^{xxxv} 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'.^{xxxvi} 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).^{xxxvii} Le FDC a organisé des manifestations et fait des déclarations dénonçant le projet de Muluzi de supprimer la limitation des mandats.^{xxxviii} Le Comité des Affaires Publiques (CAP), un organisme de coordination de diverses organisations 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 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.^{xxxix} 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 vellétés 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.^{xi} Au Malawi, lorsque Muluzi a lancé son projet de 'Mandats illimités', il a pu s'assurer 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.^{xii} 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.^{xiii}

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 Obasanjo, le pouvoir reviendrait au Nord'.^{xliii} 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.^{xliv}

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 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.^{xlv}

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.^{xlvi}

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 relatives aux conditions d'enregistrement et de fonctionnement des organisations de la société civile qui avaient été révisées pour donner au gouvernement un pouvoir de contrôle accru sur les OSC.^{xlvii} 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.^{xlviii}

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 scénarios 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.^{xlix} Les juridictions sont donc de véritables gardiens de la constitution 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.^l 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.^{li} 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.^{lii} 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.^{liii} 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.^{liv} Pour créer, maintenir et renforcer ces conditions, il faudra travailler en étroite collaboration avec les chefs 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.^{lv} 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.^{lvi} 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.

ⁱ 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.

ⁱⁱ 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.

ⁱⁱⁱ 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).

^{iv} Ibid.

^v Mangala (n 1).

^{vi} Andrea Cassani, 'Autocratisation by Term Limits Manipulation in Sub-Saharan Africa' (2021) 55 *Africa Spectrum* 228, 230.

^{vii} 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.

^{viii} George Omondi, 'New Assault on Presidential Term Limits in Africa: Focus on Burundi' <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> consulté le 7 Avril 2023.

^{ix} Namakula (n 3).

^x Grauvogel and Heyl (n 2) 217.

^{xi} Ibid.

^{xii} Kristin McKie, 'The Politics of Institutional Choice Across Sub-Saharan Africa: Presidential Term Limits' (2017) 52 *Studies in Comparative International Development* 436.

^{xiii} 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.

^{xiv} Mangala (n 1) 9.

^{xv} *ibid* 13.

^{xvi} 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) <<https://onpolicy.org/lifting-of-presidential-term-limits-and-risk-of-instability-in-the-central-african-republic/>> consulté le 6 Juin 2023.

^{xvii} Ngouda Dione, 'Senegalese Opposition Rally Against President Sall's Possible Third Term Ambition' (*Reuters*, 13 May 2023) <www.reuters.com/world/africa/senegalese-opposition-rally-against-president-salls-possible-third-term-ambition-2023-05-12/> 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.

^{xviii} Filip Reyntjens, 'Respecting and Circumventing Presidential Term Limits in Sub-Saharan Africa: A Comparative Survey' (2020) *African Affairs* 1, 5.

^{xix} Di Andrea Cassani, 'Third Term Bids and the Risk for Democracy in Sub-Saharan Africa' (*ISPI*, 19 October 2020) <www.ispionline.it/en/publication/third-term-bids-and-risks-democracy-sub-saharan-africa-27901> consulté le 10 Avril 2023.

^{xx} Grauvogel and Heyl (n 2) 217.

^{xxi} 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.

^{xxii} 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.

^{xxiii} Ollen Mwalubunju, 'Civil Society' in Nandini Patel and Lars Svåsand (eds), *Government and Politics in Malawi* (Kachere Series 2007) 286.

^{xxiv} Chiefs Act, ss 4 and 5.

^{xxv} Par exemple, en 2020, le président 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) <www.nyasatimes.com/chakwera-appoints-new-boards-mixture-of-professionals-and-reward-for-patronage/> consulté le 25 Avril 2023.

^{xxvi} 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).

^{xxvii} Mark Dawson and Daniel J Young, 'Presidential Tenure and Constitutional Provisions: Recent Evidence from Central Africa' (2021) 55 *African Spectrum* 272.

^{xxviii} *ibid* 280.

^{xxix} 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.

^{xxx} *ibid* 215.

^{xxxi} 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.

^{xxxii} *ibid*.

^{xxxiii} Dulani, 'Democracy Movements as Bulwarks against Presidential Usurpation of Power' (n 7).

^{xxxiv} Lumina (n 29) 214.

^{xxxv} VonDoepp (n 21) 295.

^{xxxvi} 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).

^{xxxvii} Nowack, 'Process Tracing the Term Limit Struggle in Malawi' (n 22).

^{xxxviii} Dulani, 'Democracy Movements as Bulwarks against Presidential Usurpation of Power' (n 7).

^{xxxix} Dawson and Young (n 27) 282.

^{xl} Lumina (n 29) 211.

^{xli} Nowack, 'Cultural Values, Attitudes, and Democracy Promotion in Malawi' (n 36) 20.

^{xlii} Heiko Meinhardt and Nandini Patel ‘Malawi’s Process of Democratic Transition: An Analysis of Political Developments Between 1990 and 2003’ (Konrad-Adenauer Stiftung 2003).

^{xliii} Hassan A Saliu and Abdurashheed 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.

^{xliv} 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.

^{xlv} Cf Dulani, ‘Democracy Movements as Bulwarks against Presidential Usurpation of Power’ (n 7).

^{xlvi} Dulani, ‘Democracy Movements as Bulwarks against Presidential Usurpation of Power’ (n 7) 134.

^{xlvii} *ibid* 133.

^{xlviii} Freedom House, ‘Countries at the Crossroads 2006 – Uganda’ (3 August 2006) <www.refworld.org/docid/4738691364.html> consulté le 7 Avril 2023.

^{xlix} *The State, The President of Malawi and others and ex parte Malawi Law Society and others* [2002–2003] MLR 409.

¹ Charlotte Heyl, ‘Senegal (1970-2016) Presidential Term Limit Reforms Never Come Alone’ in Alexander Baturu and Robert Elgie (eds), *The Politics of Presidential Term Limits* (Oxford University Press 2019) 347-348.

ⁱⁱ 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).

ⁱⁱⁱ *ibid*.

ⁱⁱⁱⁱ Cf Nic Cheeseman, ‘Should I Stay or Should I Go? Term Limits, Elections and Political Change in Kenya, Uganda and Zambia’ in Alexander Baturu and Robert Elgie (eds), *The Politics of Presidential Term Limits* (Oxford University Press 2019) 312.

^{lv} Cassani (n 6) 239.

^{lv} Boniface Dulani, ‘African Publics Strongly Support Term Limits, Resist Leaders’ Efforts to Extend Their Tenure’ (Afrobarometer Dispatch 30, 2015).

^{lvi} Grauvogel and Heyl (n 2) 217.