

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

Ismaila Madior Fall

Professeur de droit public et de science politique

Ministre auprès du Président de la République

Conseiller juridique

La caractérisation la plus courante des régimes politiques africains est celle de présidentialisme¹, c'est-à-dire un régime dans lequel le jeu des institutions s'articule autour de la figure du Président de la République². Régime dans lequel « *le Président de la république représente le pouvoir tout court* »³. Le propos de Gérard CONAC est illustratif de cette réalité abondamment étudiée : « *Le Chef de l'État était la clef de voûte des institutions politiques. Il est au centre de tout. C'est lui qui bâtit la nation, dirige l'État et le personnalise à l'extérieur comme à l'intérieur* »⁴. Avec, il est vrai, des manifestations différentes, cette réalité n'est pas vraiment une spécificité africaine comme la littérature dominante a voulu le faire croire. Elle est universellement observable dans les systèmes politiques dirigés par

¹ J. BUCHMANN, *L'Afrique noire indépendante*, Paris, LGDJ, 1962. B. ASSO, *Le Chef de l'Etat africain : l'expérience des États de succession française*, Paris, Albatros, 1976. G. CONAC, « Le présidentialisme en Afrique : unité et diversité. Essai de typologie » (Communication à la Table-ronde de Bordeaux des 4 et 5 février 1977, Association française de Science politique, IEP de Bordeaux. Pour une étude du présidentialisme au regard de la classification des régimes politiques, V. R. MOULIN, *Le présidentialisme et la classification des régimes politiques*, Paris, LGDJ, 1978.

² Cf. « Le renouveau du droit constitutionnel et la question des classifications en Afrique : quel sort pour le régime présidentiel ? » *RFDC*, N° 93, 2013, p. 1.

³ J. OWONA, « Le pouvoir exécutif », in *Encyclopédie Juridique de l'Afrique*, T. I, « L'Etat et le droit », Dakar, Lomé, Abidjan, NEA, 1982, p. 97.

⁴ G. CONAC, « Portrait du Chef de l'Etat africain » in *Pouvoirs* n° 25, 1983, p. 121.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

un Président entouré de prestige comme celui de la France⁵ ou des pays d'Amérique latine⁶.

Au demeurant, ce sont déjà les juristes d'une époque qui n'était pas vraiment celle de la magnificence de la fonction présidentielle qui le décrivent bien. « *L'expression chef de l'Etat -avertit le Doyen Duguit- implique l'idée d'un individu qui est investi, en vertu de sa situation sociale d'un pouvoir propre, d'une puissance de fait. Ce n'est pas la Constitution positive qui crée cette force et ce pouvoir ; ils sont le produit de l'état social ; elle se borne à les organiser* »⁷. BARTHELEMY et DUEZ affirment dans le même sens : « *Pour que le Président fût fort, les constituants l'ont entouré de prestige, l'ont déclaré irresponsable et l'ont surchargé d'attributions* »⁸. A leur suite, Marcel PRELOT fait remarquer que « *Le Président est le premier personnage de l'Etat. Il a le pas sur tous les autres titulaires d'une fonction politique* »⁹.

Le primat présidentiel est bien, sous réserve des contingences socio-politiques de chaque pays, une réalité universelle dans les républiques présidentielles. Le jeu des institutions si sophistiqué soit-il, si attaché soit-il à la séparation des pouvoirs et à l'aménagement de contre pouvoirs, le Président, élu au suffrage universel, demeure toujours l'épicentre des

⁵ Jean GICQUEL a pu écrire à ce propos : « *décideur, bâtisseur, pierre de fondation des institutions, en un mot, le Président mérite plus que quiconque, au sein des démocraties pluralistes, le titre enviable de monarque républicain* ». J. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 2007, p. 653

⁶Le phénomène a des échos en Amérique latine où Simon BOLIVAR surnommé le Libertador concevait le Président comme « *le soleil qui ferme en son centre, donne vie à l'univers* ». Cité par Boubacar Ba, *L'institution présidentielle dans le nouveau constitutionnalisme des Etats d'Afrique et d'Amérique latine (Afrique du Sud, Bénin, Ghana, Sénégal, Brésil, Chili, Colombie)*, thèse de doctorat en droit, Université Cheikh Anta Diop, 2013, p. 18.

⁷ *L'Etat, les gouvernants et les agents*, Paris, Dalloz, , 1^{ère} édit, 1903, réédit. 2005, p. 316.

⁸ J. BARTHELEMY et P. DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Ed. Panthéon-Assas, Coll. « Les introuvables », 2004, p. 616.

⁹*Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris, 4^{ème} édition, 1969, p. 655.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

institutions auquel tout se réduit par moments ou en permanence. Il demeure le meneur de jeu qui initie les réformes et imprime sa marque au fonctionnement général des institutions¹⁰. Dans la plupart des systèmes politiques africains y compris ceux qui avaient voulu mettre fin aux systèmes présidentielles, le chef de l'Etat est encore dans une large mesure « au centre de tout (...) il se confond avec le système lui-même. Il n'en est pas seulement le symbole. Il le modèle et le contrôle. L'on attend de lui qu'il guide, qu'il indique, qu'il protège »¹¹.

C'est une évidence qu'on ne peut pas nier. Mais l'évidence change et évolue : il faut rendre compte de ce changement.

Depuis le déclenchement des transitions démocratiques du début des années quatre vingt dix marquées par les conférences nationales¹², la « grande saison constitutionnelle »¹³ de l'époque et les prolongements récents à travers le printemps arabe et les révoltes populaires africaines en cours pour défendre les Constitutions, les régimes politiques africains affichent une tendance lourde : l'encadrement du pouvoir présidentiel à un double niveau. Cet encadrement se remarque dans l'accès à la fonction présidentielle que la sortie de celle-ci qui se démocratisent et se pacifient comme le montre l'analyse des processus électoraux.

¹⁰J. du Bois de GAUDUSSON, « Quel statut constitutionnel pour le Chef d'Etat en Afrique ? », Mélanges Gérard Conac, Le nouveau constitutionnalisme, Paris, Economica, 2001, p. 333.

¹¹ G. CONAC, « Portrait d'un chef d'Etat », in *Pouvoirs* n° 25, *Les Pouvoirs africains*, 1983, p. 121.

¹² R. BUIJTENHUIJS et E. RIJNIESE, *Démocratisation en Afrique au Sud du Sahara (1989-1992) : un aperçu de la littérature*, Leiden Africa, Studie Centrum, Research Report, 52, 1993. R. BUIJTENHUIJS et C. THIRIOT, *Démocratisation en Afrique au Sud du Sahara (1992-1995) : un bilan de la littérature*, CEAN, IEP de Bordeaux - Leiden, Pays-Bas, 1995. F.E. BOULAGA, *Les conférences nationales en Afrique noire*, Paris, Karthala, 1993

¹³D. KOKOROKO, « L'idée de Constitution en Afrique », *Afrique contemporaine*, n° 242, 2012, p. 117.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

Si encadrer la dévolution du pouvoir est une première étape de la construction d'un système démocratique, la seconde étape, qui est peut être la plus difficile, est celle de l'encadrement de l'exercice de celui-ci. Sur ce point, l'analyse de la mise en œuvre des textes constitutionnels révèle des progrès importants.

Au total, les régimes politiques africains, tirant les enseignements de l'importation des modèles de référence, se sont approprié les recettes de l'un et de l'autre en les adaptant à leur environnement¹⁴. Il s'agit de régimes démocratiques ou en démocratisation continue qui ont opté pour un mode de gouvernement s'articulant autour de la figure du Président de la République. Et la nouveauté par rapport au passé peut, notamment, être illustrée au niveau de l'encadrement juridique de la dévolution (I) et de l'exercice du pouvoir présidentiel (II).

L'encadrement de la dévolution du pouvoir présidentiel

L'apologie du constitutionnalisme reste largement tributaire de l'organisation de la dévolution du pouvoir. A l'évidence, les indicateurs du succès démocratique d'un État se cristallisent essentiellement sur l'encadrement du pouvoir politique, si bien que l'encadrement temporel de son exercice, à savoir l'accès (A) et la sortie (B) du pouvoir, mérite quelques appréciations.

A. L'accès au pouvoir

La problématique de la succession de Chefs d'État¹⁵ accompagne l'histoire politique des peuples africains. L'accession régulière au pouvoir draine

¹⁴ A-B. FALL, « Echec du constitutionnalisme français en Afrique et autonomie du droit constitutionnel africain », in *La Constitution française de 1958 un modèle pour l'Afrique*, in La Costituzione francese, Atti del convegno biennale dell'Associazione di Diritto pubblico comparato eu europeo, Bari, Università degli Studi, 22-23 maggio 2008, pp. 406-436.

¹⁵ E-H. MBODJ, *La succession du Chef d'Etat en droit constitutionnel africain*, Thèse de Doctorat d'Etat en droit public, Université de Dakar, 1991.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

toujours un concert de satisfaction et d'encouragement, mais surtout du sacro-saint sceau « démocratique ». Avec la troisième vague de démocratisation, les États africains ont manifesté leur attachement à l'observation des règles qui promeuvent la bonne « *circulation des élites* »¹⁶ au sommet de l'État. Il semble en effet que la clef de réussite en matière d'accession au pouvoir soit justificative de la démocratisation de l'accès, de la confiance investie à l'administration électorale et enfin d'une justice électorale qui s'affirme.

Le pouvoir fait rêver. Sa conquête au plan africain aiguise des appétits, suscite des ambitions plurielles que la législation électorale se doit de contenir¹⁷. L'importance de l'accès au pouvoir justifie l'élévation à la dignité constitutionnelle du « profil » du candidat à la présidence. En la matière, les constituants, et les législations électorales ont procédé suivant une tactique qui « ouvre » la magistrature suprême à tout citoyen d'un État. Ce principe découlant du droit constitutionnel international a été consacré par la première décision de fond rendue par la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, sur la liberté de candidature aux élections¹⁸. A cet égard, la Cour constitutionnelle du Mali a admis dans son arrêt CC 96-003 du 25 oct. 1996, que « dans un système de démocratie pluraliste, les candidatures [...] sont libres [...] ; l'adhésion d'un citoyen à un parti est libre [...] ; par conséquent, la mise en œuvre des droits politiques d'un citoyen [...] ne saurait être fonction de son adhésion à un parti ; [...] les partis concourent c'est-à-dire participent à l'expression du suffrage, donc *ne*

¹⁶ A. LOADA, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Afrilex*, N° 3, 2003, p. 145.

¹⁷ O. KHOUMA, « L'enjeu de l'élection présidentielle en Afrique », in *Droit sénégalais*, n° 10, Presses de l'Université Toulouse I Capitole, 2011-2012, p. 251-263.

¹⁸ Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples, arrêt du 14 juin 2013.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

peuvent être les seuls à concourir à l'expression du suffrage »¹⁹. Cette position de principe n'absout pas l'obligation pour les candidats à remplir des pré-requis qui garantissent a priori, l'aptitude à la fonction. Alors que « la fixation des règles électorales doit donc être mue par la nécessité d'éviter l'exclusion de certains acteurs politiques »²⁰, la "liberté de candidature" qui en résulte, implique la *maitrise du flux* des candidats.

D'abord, la nationalité qui suggère l'existence d'un lien juridique de rattachement à l'État par le lien du sang (*jus sanguinis*) du sol (*jus soli*) ou par acquisition (*la naturalisation*)²¹. Ce critère de nationalité a une portée bien connue : il vise un total dévouement aux intérêts du pays qu'on ambitionne de diriger au nom de l'intérêt supérieur de la nation. Le défaut de nationalité, ou son *existence douteuse* peut être source d'instabilité, comme l'a montré la trajectoire politique ivoirienne dans la séquence 1999-2011. Si à la lumière de ce critère de nationalité les prétentions présidentielles peuvent être plurielles, ce qui semble limiter le commun des citoyens tient aux autres conditionnalités adjointes à la nationalité. Il en est ainsi des exigences qui tiennent à jouir de ses droits et libertés, de résidence, et surtout de cautionnement. Ce dernier élément, reposant sur une prédisposition financière relativement conséquente, annihile bien des prétentions présidentielles, certes, mais encourage tout de même les présidents à engranger des « scores honorables », afin de se voir restituer le montant initialement déposé.

¹⁹ S. BOLLE, « Vices et vertus du contentieux des élections en Afrique », *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, sous la direction de J-P. VETTOVAGLIA et al., Bruylant, 2010, p. 537.

²⁰ D. KOKOROKO, « Les élections disputées : réussites et échecs », *Pouvoirs* N° 129, 2009, p. 121.

²¹ B. MAMBY, *La nationalité en Afrique*, Paris, Karthala, 2011.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

Fondamentalement, l'idée de démocratiser l'accès au pouvoir est tiraillée entre deux objectifs en apparence, *contradictaires*, mais foncièrement *complémentaires* pour maintenir le gouvernail démocratique : d'abord *la liberté de candidature* et ensuite *la maîtrise du flux des candidats*. En fait, si tout citoyen peut aisément exprimer sa volonté de prendre part à une compétition démocratique, les exigences tenant au versement d'un cautionnement assez consistant, à la régularité vis-à-vis du fisc, entres autres, dissuadent les ambitions présidentielles qui hantent les pensées de nombre de citoyens. De telles règles, loin de ruiner les piliers de la démocratie, en constituent plutôt les véritables gages d'une compétition régulière et maîtrisée par l'administration électorale.

En outre, la démocratisation de l'accès à la présidence poursuit un insigne objectif pour les gouvernants, soucieux qu'ils sont d'imbiber leur action d'une couche de *légitimité* véritable, et même au détriment de la légalité parfois²². La légitimité, souligne Jean RIVERO, est « *la pierre philosophale qui transforme en or pur le plomb vil du pouvoir de fait* »²³. En d'autres termes, elle fait du Chef d'État un homme puissant et entoure d'une *soupe de sécurité* les actes et actions du Président durant le mandat.

La normalisation de l'accès au pouvoir dans le contexte africain est visiblement liée à la professionnalisation de l'appareil électoral. La mécanique routinière de l'organisation d'élections créditées libres et transparentes installe en même temps un capital de confiance énorme entre le citoyen et l'Administration. L'ambition de conjurer l'entreprise de la

²² Comme on a pu le voir dans le cas ivoirien avec le Président du Conseil constitutionnel, Paul YAO N'DRE, qui une fois déclaré vainqueur le Président sortant Laurent GBAGBO, est revenu pour annoncer la victoire de l'autre candidat au second tour, M. OUATTARA.

²³ J. RIVERO, « Consensus et légitimité », *Pouvoirs* N° 5, 1978, p.58.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

« fraude électorale »²⁴ a justifié la création généralisée d'organes indépendants de gestion des élections²⁵, s'occupant de tout ou partie du processus électoral²⁶. Il est question en même temps d'*étouffer* ou d'*évacuer* les suspicions du « *parti pris* » auquel l'Administration centrale tente souvent de succomber. De l'Afrique du Sud²⁷ au Cap-Vert²⁸ en passant par le Ghana²⁹ ou le Bénin³⁰, l'on a vu progressivement se généraliser dans le continent la création de nouvelles « *Autorités Administratives Indépendantes* » soumises à quelque autre pouvoir, et investies de missions essentielles dans certaines étapes du processus électoral. D'ailleurs, l'une des meilleures systématisations de la mission de ces organes a été faite par la Cour Constitutionnelle du Bénin, dans sa décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994. Elle a considéré la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) « *comme une autorité administrative, autonome et indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif ; que la création de la Commission Electorale Nationale Autonome(CENA), en tant qu'autorité administrative et indépendante, est liée à la recherche d'une formule permettant d'isoler, dans l'Administration de l'Etat, un organe disposant d'une réelle autonomie par rapport au gouvernement, aux départements ministériels et au parlement, pour l'exercice d'attributions concernant le domaine sensible des libertés publiques en particulier des*

²⁴ B. OWEN, « Les fraudes électorales », *Pouvoirs* N° 120, 2006, pp. 133-147.

²⁵ E-H. MBODJ, « Faut-il avoir peur de l'indépendance des institutions électorales en Afrique ? », *Afrilex*, disponible in www.afrilex.u-bordeaux4.fr, mars 2009.

²⁶ I.M. FALL, M. HOUNKPE, A. L. JINADU, P. KAMBALE, *Organes de gestion des élections en Afrique de l'Ouest*, une étude comparative de la contribution des commissions électorales au renforcement de la démocratie, AfriMAP, OSIWA, 2011.

²⁷ *Electoral Commission Act* (Act 73, 1998).

²⁸ I. NIANG, *Les mécanismes de résolution du contentieux électoral. Etude-pays (Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Guinée Bissau, République de Guinée, Sénégal)*, août 2012, Rapport, disponible sur www.africa-union.org, consulté le 1^{er} août 2013.

²⁹ *The Electoral Commission Act, (Act 451)*, 1993.

³⁰ I. TRAORÉ, *Etude sur le règlement des différends électoraux au Bénin, au Burkina Faso, au Mali, au Niger et au Togo*, 11 octobre 2011/12 février 2012, Rapport disponible sur www.africa-union.org, consulté le 3 août 2013.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

élections honnêtes, régulières, libres et transparentes». Cette « *pédagogie* » à laquelle s'est livré le juge constitutionnel béninois, traduit la *caution* d'autonomie et donc d'équilibre recherchée par les candidats à l'élection présidentielle, et partant les acteurs de la scène politique. En cela, la représentativité multi-partisane de cet organe indépendant intéresse au plus haut niveau le juge constitutionnel, qui veille au « *respect du principe à valeur constitutionnelle de la transparence dans la gestion des élections commande que le bureau de la CENA comprenne impérativement les représentants des différentes institutions et organisations* »³¹. Dans cette perspective, les jalons d'un climat de confiance ainsi posés, emportent alors l'adhésion massive si bien que les fulminations et contestations se soldent nulles, voire marginales. Toutefois, si la composition de cet organe autonome est présumée viciée, les acteurs ne se privent pas d'intenter des actions auprès des instances compétentes. A cet égard, l'initiative, quoiqu'infructueuse, d'une quinzaine de partis politiques de l'opposition sénégalaise, tendant à remettre en cause un décret de nomination du Président et du Vice-président de la CENA dont ils doutaient de la neutralité, entre dans ce cas de figure. Le Conseil constitutionnel, par décision du 11 juillet 2005, indique à juste titre, qu'il « *n'a pas compétence pour statuer sur la demande en récusation des membres de la CENA nommés par décret* »³². Autant concevoir que l'éradication des suspicions de l'administration électorale s'incorpore dans la problématique de la sincérité³³ des élections que le juge électoral contribue à polir et à garantir, au grand bénéfice des acteurs politiques.

³¹ DCC 05-124 du 07 octobre 2005. Décision disponible sur www.cour-constitutionnelle-benin.org, consulté le 05 août 2013.

³² I-M. FALL (dir.), *Les décisions et avis du Conseil constitutionnel du Sénégal*, Dakar, CREDILA, 2008, p. 504.

³³ O. KHOUMA, « La sincérité du scrutin présidentiel devant les juridictions constitutionnelles africaines. (Les exemples du Bénin, de la Côte d'Ivoire, du Mali et du Sénégal) », disponible in www.afrilex.u-bordeaux4.fr, mai 2013.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

La conduite responsable des juges électoraux est au nombre des facteurs de stabilisation de la dévolution du pouvoir politique en Afrique³⁴. L'image d'une démocratie de référence s'accommode d'un repositionnement du juge électoral en particulier, pour couper court aux germes de déstabilisation³⁵. S'il est admis aujourd'hui l'idée d'une émergence d'un droit électoral en Afrique³⁶, c'est parce que l'organe juridictionnel a progressivement développé un contentieux électoral³⁷ qui non seulement est soucieux de l'édification d'un État de droit, mais également contraint les acteurs politiques à se soumettre à l'autorité de la chose jugée. A cet égard, l'affirmation de la réputation du juge a été graduelle. Elle est inversement déductible de l'office dominant du juge, qui met le présidentiable dans une posture de « *résignation* » et donc, à l'« *acceptation* » progressive de sa compétence. En effet, dans la plupart des cas, les candidats sont passés du stade de *contestation* de sa compétence vers sa *soumission* en passant par une *acceptation*.

Pour la phase de *contestation* de la compétence du juge, elle connaît de moins en moins de cas d'expérimentation. En 2011-2012, l'histoire controversée de la troisième candidature du Président WADE à la présidence de la République sénégalaise, dans un contexte où des juges supérieurs (y compris du Conseil constitutionnel) venaient d'être

³⁴ E-H. MBODJ, « *Le juge : un déterminant du processus électoral en Afrique ?* », *Mélanges en l'honneur de Jean du Bois de Gaudusson, Espaces du service public*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 2013, p. 276.

³⁵ A. B. FALL, « *Le juge constitutionnel, artisan de la démocratie en Afrique ?* », « *Le juge constitutionnel, artisan de la démocratie en Afrique ?* », *The African Union after Decade : Putting African Unity First Means Putting Humanity First*, Colloque international, Pretoria (Afrique du Sud), les 13 et 17 mai 2012.

³⁶ M. DIAKHATÉ, *L'émergence du droit électoral dans les États de l'Afrique subsaharienne francophone. Les cas du Bénin, du Mali et du Sénégal*, Thèse de Doctorat de Droit Public, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 2012.

³⁷ F. MÉLEDJE DJEDJRO, « *Le contentieux électoral en Afrique* », *Pouvoirs*, N° 129, 2009/2, pp. 139-155.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

destinataires de nouveaux privilèges *matériels* (notamment des voitures de fonction) et *financiers* (augmentation de salaire), à quelques semaines du scrutin présidentiel, a exposé les juges constitutionnels à la « vindicte populaire ». Quelques années auparavant, une objection similaire de connivence avec les juges supérieurs a été soulevée par les adversaires du Président malien Amadou Toumani TOURE, à l'orée de l'élection présidentielle de 2007. Au moyen selon lequel « *des indemnités et primes ont été accordés à des [administrateurs chargés de l'organisation des élections], chose ayant préparé le bourrage des urnes [...]* », le juge constitutionnel a opposé un rejet³⁸.

Pour la phase d'*acceptation*, il faut juste souligner qu'en l'absence de moyens juridiques avérés pour « *récusar* » les juges électoraux dans l'arbitrage de la compétition électorale, les présidentiables ont été contraints d'accepter cet état de fait. Les protestations initiales laissent place à une résignation voire une acceptation comme instance de dépôt et éventuellement de validation des actes de candidatures, conformément à certaines législations³⁹. L'ampleur des manifestations pré-électorales dans le contexte sénégalais en 2011/2012, n'aura pas découragé les candidats à recourir à l'arbitrage du juge et à se plier au respect de sa décision de validation de candidatures et d'invalidation d'autres⁴⁰.

Enfin, la phase de *soumission* des candidats au juge électoral est la traduction la plus éloquente de l'affirmation du juge et de l'encadrement

³⁸ Arrêt N° 07-175/CC-E.P du 12 mai 2007 portant proclamation des résultats définitifs de l'élection du Président de la République (scrutin du 29 avril 2007).

³⁹ Ainsi que l'indique l'art.29, al.1^{er} de la Constitution sénégalaise de 2001 : « *Les candidatures sont déposées au greffe du Conseil constitutionnel, trente jours francs au moins et soixante jours francs au plus avant le premier tour du scrutin* ».

⁴⁰ DCC N° 1/E 2012 du 27 janvier 2012 portant publication de la liste des candidats à l'élection présidentielle du 26 février 2012.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

régulier de l'accès au pouvoir. A partir du moment où les candidats à l'élection présidentielle consentent à observer l'autorité de la décision du juge, il s'instaure progressivement un réflexe d'adhésion et de soumission des acteurs au droit « *dit* » par le juge. En effet, l'on semble de plus en plus s'acheminer, quelles qu'aient pu être les réticences initiales, vers l'observation des décisions du juge électoral, que la décision soit favorable ou défavorable au candidat. En la matière, le juge électoral déploie toute son autonomie d'appréciation des irrégularités électorales selon qu'elles aient ou non une « *influence déterminante* »⁴¹ sur le scrutin, et sans considération des acteurs en compétition⁴².

En définitive, le contentieux électoral en Afrique mérite selon ceux qui l'ont bien étudié une « *mention positive* ». Ainsi Francisco MELEDJE DJEDJRO écrit de façon significative : « *le contentieux électoral ne bénéficie pas de la même considération ; dans certains Etats comme le Bénin, la République sud-africaine et le Ghana, les règles de la compétition électorale s'enracinent progressivement ; les contestations se résolvent devant le juge des élections et dans une atmosphère qui est, tout compte fait, celle d'élections démocratiques* »⁴³. La liste de pays établie aurait pu être allongée et contenir d'autres où le contentieux se dénoue à la satisfaction

⁴¹ Au Togo, la Cour constitutionnelle estime dans sa décision N° E-007/03 du 12 juin 2003 portant proclamation de l'élection présidentielle du 1^{er} juin 2003 que « *Les incidents et irrégularités qui ont été relevés dans les différentes préfectures ne sont pas de nature à entacher la sincérité et à affecter la validité du résultat d'ensemble du scrutin* ». Voir F. TANO, « Le juge constitutionnel et la sincérité du scrutin présidentiel », *Nouvelles Annales africaines* 2012, p. 95 et s.

⁴² D. EMMANUEL, "Contribution à l'étude de l'autorité des décisions du juge constitutionnel en Afrique", *Revue française de droit constitutionnel*, 2013/3 - n° 95, p. 611 à 638.

⁴³ F. MELEDJE DJEDJRO, « Le contentieux électoral en Afrique », *Pouvoirs* n°129, 2009, p. 143.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

des protagonistes devant le juge⁴⁴. Les doutes de la doctrine sur la qualité des systèmes électoraux⁴⁵ peuvent maintenant être dissipés. En Afrique aussi, la politique est tendanciellement saisie par le droit⁴⁶. L'observation du déroulement global des élections et le rapport statistique succès/crises⁴⁷ montre nettement le triomphe de la tendance de l'affermissement de démocraties apaisées sur celle des chaos électoraux⁴⁸. Par delà l'accès au pouvoir, la sortie du pouvoir est de plus en plus au nombre des pratiques qui valident le succès prêté au constitutionnalisme en Afrique.

La sortie du pouvoir

La dévolution du pouvoir a toujours été un tournant crucial et une dure épreuve pour les États africains. Charles CADOUX constatait il y a quelques années que « *le problème de la terminaison régulière du mandat reste posé en droit constitutionnel africain* »⁴⁹. Il est vrai que les pratiques successorales ont connu diverses méthodes plus ou moins problématiques. Certaines ont paru sanglantes (coup d'État, parricides...etc), d'autres, moins tragiques,

⁴⁴ On peut citer pour des cas récents : le Sénégal, le Mali, le Kenya, etc.

⁴⁵ J. du BOIS de GAUDUSSON, « Les élections entre démocratie et crises : l'enjeu stratégique des opérations électorales », in *Prévention des crises et promotion de la paix. Vol. II. Démocratie et élections dans l'espace francophone*, édité par J.-J. VETTOVAGLIA, J. du BOIS de GAUDUSSON, A. BOURGI, C. DESSOUCHES, J. MAILA, H. SADA et A. SALIFOU, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 189. E.H.O. DIOP, « La crise des commissions électorales africaines », *Mélanges en l'honneur de Jean du BOIS de GAUDUSSON, Espaces du service public*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 2013, pp. 171-206.

⁴⁶ L. FAVOREU, *La Politique saisie par le droit*, Paris, Economica, 1986.

⁴⁷ B. GUEYE, « La démocratie en Afrique: succès et résistances », *Pouvoirs* n° 129, 2009/2, pp. p5-26.

⁴⁸ Illustrative est à cet égard l'issue heureuse de la dernière présidentielle malgache (de 2013-2014) tenue dans un contexte de crise.

⁴⁹ Ch. CADOUX, « Le statut et le pouvoir des Chefs d'Etat et de gouvernement », in *Les Institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique noire francophone et de la République Malgache*, op. cit., p. 74.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

n'en sont pas pour autant démocratiques (succession dynastique, la formule du dauphinat,...). Sans totalement ignorer ces poches de résistances para-démocratique en matière successorale dans certains États, il faut indiquer que le nouveau constitutionnalisme a cherché bien évidemment à briser le réflexe d'obsession à perpétuité du pouvoir, afin d'entraîner les Présidents en fin de mandat à « passer le flambeau ». Comme a pu l'écrire CICERON : «...celui qui commande devrait se dire que dans un délai court, il aura à obéir »⁵⁰. De ce fait, la sortie du pouvoir reste fortement marquée par deux finalités : le respect du calendrier électoral et la conjuration de l'hérédité politique, mais également l'avantage personnel lié au statut d'ancien Président.

D'une part, l'exigence d'observer le calendrier républicain est pour le Chef d'État un moyen d'honorer le serment qu'il avait déclamé aux premiers jours de son magistère. C'est parce que « *La périodicité régulière des consultations électorales est un des éléments nécessaires à la vie démocratique* »⁵¹, qu'il pèse sur lui la responsabilité de bien « superviser » le renouvellement des postes électifs. En la matière, la tendance observable dans bien des États africains démontre un réel souci pour les Présidents de s'ajuster à la prescription juridique. Maître du « *jeu politique* », le Chef de l'État incarne à bien des égards le Maître du « *jeu électoral* », en ce qu'il endosse la lourde responsabilité, le temps échu, de déclencher le processus électoral. En fait, l'adoption fréquente de mesures politiques à laquelle s'est prêté le Chef de l'État durant la période du mandat, traduit un réel attachement au juridisme et donc au respect attendu du calendrier électoral. A cet égard, lorsqu'à la décharge du Président, le calendrier électoral encourt une remise en question, le Chef de l'Exécutif ne s'empêche pas d'en

⁵⁰ Cité par Augustin LOADA, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Afrilex*, N° 3, 2003, p. 152.

⁵¹ L. TOUVET et Y-M. DOUBLET, *Droit des élections*, Paris, Economica, 2007, p. 164.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

recourir à l'arbitrage du juge pour statuer sur la conduite à tenir. C'est en tout cas, ce qui s'est passé au Bénin, à la veille de l'élection présidentielle de mars 2011. En effet, devant les difficultés matérielles (liées aux observations de la CENA sur l'impression de la liste électorale) pour l'organisation du premier tour de l'élection présidentielle à date échue et de la probabilité de transgresser les délais constitutionnels qui encadrent l'exercice des fonctions électives, le juge constitutionnel a pris la responsabilité de faire reculer d'une semaine la date de tenue du scrutin. Les acteurs politiques avaient convenu de s'en remettre à la Cour constitutionnelle pour « *gérer* » les prescriptions respectives de l'article 47 (Le premier tour du scrutin de l'élection du Président de la République a lieu trente jours au moins et quarante jours au plus avant la date d'expiration des pouvoirs du Président en exercice ...), celles des articles 114 et 117 qui habilite la Cour Constitutionnelle à, d'une part, réguler le fonctionnement des institutions et l'activité des pouvoirs publics, d'autre part, veiller à la régularité de l'élection du président de la République. En faisant « *tordre* » une règle constitutionnelle en faveur d'une autre, le juge commence par préciser qu'il s'agit de « *deux normes constitutionnelles à valeur égale* », que « *bien qu'il n'existe pas de hiérarchie entre ces normes, la Cour est en droit, en sa qualité d'organe régulateur du fonctionnement des institutions, de privilégier dans le cas d'espèce les articles 114 et 117* »⁵² de la Constitution pour garantir la régularité et l'organisation harmonieuse de l'élection présidentielle par la Commission Electorale Nationale Autonome⁵³.

A l'analyse, sans vouloir se donner l'impression d'exercer une prérogative qui dépend de son libre-arbitre, le Chef d'État béninois était mû par le souci

⁵² Décision EL 11-024 du 4 mars 2011.

⁵³ G. BADET, *Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Cotonou, Ed. FES Bénin, avec l'appui de Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013, p. 270.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

de respecter « l'horloge électorale », ce qui est un véritable pilier des jeunes démocraties africaines. La démarche s'est voulue proactive, car dans un contexte pareil, l'idéal commande que des mesures idoines soient arrêtées afin de se prémunir des protestations populaires qui annihilent la légitimité des gouvernants au-delà de l'expiration du mandat.

En outre, le respect du calendrier républicain garantit une rotation des élites gouvernantes et en conséquence, des alternances démocratiques, qui sont vecteurs d'importantes « dividendes » en terme de crédibilité démocratique. L'élégance républicaine qui entoure la passation de pouvoirs et la courtoisie qui rythme les échanges entre Présidents (sortant et élu ou simplement gagnant et perdant), impriment un cachet particulier à l'ossature démocratique du pays. Le Mali vient à cet égard d'offrir une leçon d'élégance républicaine significative, lorsqu'au second tour de l'élection présidentielle de 2013, le candidat Soumaïla CISSÉ, reconnu hâtivement sa défaite devant son challenger M. Ibrahim Boubacar KEÏTA, bien avant la proclamation officielle des résultats. De fait, non seulement le peuple en tire une *motion* de « modèle exemplaire démocratique », mais les acteurs (les Présidents qui se succèdent) également, gagneront leur « ticket » au concert des hautes instances de représentativité et de respectabilité. Les cas du Cap-Vert, du Ghana, et tout récemment du Sénégal et du Kenya sont édifiants.

D'autre part, la conjuration de « l'hérédité politique » atteste du deuxième défi qui garantit la sortie démocratique du pouvoir. L'« hérédité politique » est perçue ici comme un système successoral au bénéfice de la descendance du Chef d'État en passe de quitter le pouvoir. Ce qui amène fort justement Jean NJOYA à constater que « *Le constitutionalisme moderne par principe ramène l'hérédité au stade de pratiques surannées propres aux monarchies décadentes. Elle est ainsi considérée comme un fait social en obsolescence lié à un retard de développement ; elle serait la marque exclusive des*

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

sociétés primitives appelées à s'en débarrasser à l'épreuve de la modernité, une entrave archaïque à l'émergence de la République »⁵⁴. Dans la mesure où les systèmes politiques actuels ont largement fait allégeance à un système démocratique de souveraineté (populaire, nationale ou les deux à la fois), la dévolution du pouvoir en conséquence, se voit astreinte à une compétition dénuée de vice qui viserait à « pistonner » un « dauphin »⁵⁵ surtout héréditaire⁵⁶. La « parenté » en général et la « consanguinité » en particulier étant peu compatibles avec le rite successoral en « République », la leçon de sagesse attendue du Chef d'État qui arrive en fin de mandat, dicterait une équidistance « axiologique » vis-à-vis de tous les concurrents en lice. A défaut, l'entêtement à vouloir « faire passer la pilule » du « dauphin » à la majorité électorale encourt la compromettante conséquence de subir une éclatante défaite et de voir sa notoriété totalement s'éroder sous l'effet combiné de ce double rejet. En perspective de l'élection présidentielle de 2012, le Président WADE a été, en partie, perdu par l'intention qui lui était prêtée (à tort ou à raison) de vouloir se faire remplacer par son fils. L'idée d'une « dynastie » à la tête de la République n'enchantait nullement les populations, soucieuses qu'elles sont de se choisir librement leurs propres dirigeants.

Au demeurant, la prise de conscience des acteurs ne cristallise pas seulement des implications directes, elle associe également des conséquences liées au statut d'ancien Chef d'État⁵⁷.

⁵⁴ Cf. « Parenté et politique en imbrication : la construction politico-juridique de la succession héréditaire », *Polis/R.C.S.P./C.P.S.R.* Vol. 16, Numéros 1 & 2, 2009, p. 41.

⁵⁵ E. H. MBODJ, *La succession du Chef d'État en droit constitutionnel africain*, Thèse de doctorat d'Etat en droit, Université Cheikh Anta Diop, 1991, p. 63.

⁵⁶ On a pu en relever quelques cas, ces dernières années avec l'accession au pouvoir de Joseph KABILA (République Démocratique du Congo), FAURE GNASSIMBE (Togo) et d'ALI BONNGO ODIMBA (Gabon).

⁵⁷ S. PERROT, *Y a-t-il une vie après le pouvoir ?* CEAN, Travaux et Documents, 1996.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

Si les successions de Chefs d'État connaissent tendanciellement un succès franc dans le milieu africain, c'est en partie parce que les législations internes ont aménagé à destination des anciens Présidents un ensemble de privilèges aptes à leur assurer une « retraite » méritée⁵⁸. La nostalgie du « Pouvoir »⁵⁹, avec tout ce qu'elle renferme, suggère qu'une « porte de sortie » honorable soit aménagée au bénéfice du futur ex-Chef d'État. De ce fait, s'il est vrai qu'au Sénégal par exemple, la loi n° 81-01 du 29 janvier 1981 fixe la dotation des anciens Présidents de la République, le dispositif mis en place par la Constitution ghanéenne de 1992, semble particulièrement intéressant. En effet, l'art.68 (4) indique clairement : « *en quittant sa fonction, le Président devra recevoir une prime en plus de sa pension, équivalent à son salaire ainsi que d'autres indemnités et équipements, avalisées par le Parlement, conformément à la clause (3) de cet article* ». Mieux, de tels avantages financiers non seulement ne sont soumis à aucune taxation⁶⁰ mais aussi resteront au bénéfice de l'ex-Président durant toute sa vie⁶¹.

Fondamentalement, la spécification constitutionnelle de telles prérogatives reste appréciable sous deux angles au moins. D'une part, ces règles gagnent l'irréfutable avantage de garantir *a priori* une « sortie honorable » aux anciens Présidents, surtout dans la sphère africaine où le Président cherche

⁵⁸ G. MOYEN, « L'ancien Président de la République ».

⁵⁹ J.F WANDJIK, « Les zones d'ombre du constitutionnalisme en Afrique », *Revue Juridique et Politique*, N° 3, 2007, p. 291.

⁶⁰ Art. 68 (5): « *Le salaire, les indemnités, équipements, les pensions et prime mentionnés aux clauses (3) et (4), devront être exemptés de taxe* », (“ The salary, allowances, facilities, pensions and gratuity referred to in clauses (3) and (4) shall be exempt from tax”).

⁶¹ Art. 68 (9) « *La pension accordée au Président ainsi que les équipements dont il dispose ne peuvent pas varier en son désavantage durant toute sa vie* ». Cet article 68 indique en outre le chapitre budgétaire d'où sont prélevés les avantages financiers ainsi que la procédure qui aboutit à son attribution.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

souvent à s'accrocher au pouvoir. C'est, comme qui dirait, une sorte d' "appât" qui pousse les dirigeants à « lâcher » le Pouvoir à l'échéance, moyennant en retour un ensemble d'avantages dignes d'un ex-Président. D'autre part, la spécification de ces privilèges peut atténuer les velléités de détournements, de prévarications ou d'enrichissements peu conformes aux rudiments de l'orthodoxie juridique et des "conventions" sociales admises⁶².

En outre, au-delà des avantages matériels internes, il faut dire qu'en quittant démocratiquement le pouvoir, le Chef de l'État se construit un capital de notoriété qui le propulse vers de nouvelles responsabilités transnationales voire internationales. La sphère internationale se dresse comme une « vitrine » qui prolonge l'accomplissement d'activités d'intérêt général que le nouvel ex-Chef d'État n'aura pas totalement pu assouvir au niveau national, frappé qu'il était par l'épuisement du mandat. Les cas du sénégalais Abdou DIOUF à la tête de l'Organisation Internationale Francophonie depuis plus d'une décennie, ou du malien Alpha Oumar KONARE promu président de la Commission de l'Union africaine et d'autres anciens Chefs d'Etat impliqués dans des entreprises de médiation ou de missions d'observation d'élections en fournissent d'éloquentes illustrations.

I. L'encadrement de l'exercice du pouvoir présidentiel

L'un des mérites à mettre à l'actif des nouveaux constituants africains aura été de manifester un réel désir d'encadrer et de rationaliser le pouvoir présidentiel. Cet objectif global est à adjoindre avec certaines données

⁶² B. BA, *L'institution présidentielle dans le nouveau constitutionnalisme des États d'Afrique et d'Amérique latine*, Thèse de Droit Public, Université Cheikh Anta Diop, Dakar, 2013, p. 142.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

politiques qui limitent de fait la marge de manœuvre du Président sous diverses formes. Ces indices reflètent une idée précise : celle de reconsidérer, voire de remettre en cause la théorie du présidentielisme africain. De ce point de vue, dans l'utilisation de l'outil du « droit » (A) comme dans la « pratique » (B), l'on voit s'ériger de véritables bornes contre le « gigantisme » présidentiel.

A. Un encadrement énoncé par le droit

Le point de repère constitutionnel principal des régimes politiques africains doit être clairement fixé : le Président, désormais bien élu et respecté⁶³, demeure, comme le veulent les systèmes constitutionnels mais aussi les sociétés qui l'ont entouré de prestige et surchargé d'attributions, le personnage central de l'Etat « *en charge de l'avenir de la nation au nom du pouvoir d'Etat* »⁶⁴. La séparation des pouvoirs est partout consacrée, les Parlements accèdent à la dignité institutionnelle, les pouvoirs judiciaires s'affirment mais le Président reste l'institution centrale. La centralité est à la fois juridique, politique et sociale. Jean du Bois de GAUDUSSON faisait remarquer que « *dans le cadre du constitutionnalisme libéral désormais établi, l'institution présidentielle n'en reste pas moins prépondérante dans l'ensemble des régimes africains* »⁶⁵. Il est donc avéré que la fonction présidentielle déploie ses tentacules dans tous les secteurs de la vie politique, institutionnelle, économique et sociale. En réalité, le rayonnement social de l'institution présidentielle surpasse le rayon constitutionnel de ses

⁶³A-S.MESHERIAKOF, Le multipartisme en Afrique francophone : illusion ou solution », in *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993, p. 72.

⁶⁴M-C. PONTTHOREAU, « Le Président de la République. Une fonction à la croisée des chemins », *Pouvoirs* n°99, 2001, p. 34.

⁶⁵J. du BOIS de GAUDUSSON, « Quel statut constitutionnel pour le Chef d'Etat en Afrique ? », *Mélanges Gérard CONAC, Le nouveau constitutionnalisme*, Paris, Economica, 2001, p. 333.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

attributions. Mais, la grande nouveauté, c'est que la puissance présidentielle se déploie désormais dans le cadre de régimes démocratiques, à tout le moins en démocratisation certaine obligée de compter avec des contre-pouvoirs⁶⁶.

Mobiliser le matériau du « droit » pour endiguer les débordements réels ou potentiels du Chef d'État africain aura été l'élément, en partie, déclencheur du « nouveau constitutionnalisme ». Entendu sur le continent au sens « *d'un encadrement juridique et de limitation de l'exercice du pouvoir politique* », écrit Babacar KANTÉ⁶⁷, le constitutionnalisme n'aurait pu manquer d'entraîner dans cet élan de redimensionnement les attributions présidentielles et conséquemment le présidentielisme auquel s'identifient nombre de régimes politiques africains. Ici l'apport du « droit » mériterait d'être disséqué sous l'aspect *normatif* et sous celui *jurisprudentiel*, c'est-à-dire autour du « droit écrit » et du « droit prononcé », respectivement.

Concernant d'abord le « *droit écrit* » ou l'aspect *normatif*, il renvoie ici aux opportunes dispositions qui encordent la toute puissance présidentielle. Les recettes de l'ingénierie constitutionnelle sont mises au service des constituants africains pour conjurer l'ultra-domination du Président. Cette démarche suppose bien évidemment une lecture comparée de deux textes constitutionnels, ou à tout le moins, de deux dispositions normatives qui se succèdent, avec comme nouveauté, une limitation voulue de quelque attribution du Chef d'État. En la matière, les illustrations abondent. En effet,

⁶⁶ F. HOURQUEBIE, « La Constitution du Bénin et la théorie des contre-pouvoirs », *Mélanges GLELE*, op.cit., p. 367.

⁶⁷ « La production d'un nouveau constitutionnalisme en Afrique : internationalisation et régionalisation du Droit constitutionnel », *Land, law and politics in Africa. Mediatorial conflict and reshaping the state, in memory of Gerti HESSELING*, edited by J. ABBINK, M. de BRUIJN, 2011, p. 241.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

l'un des artifices juridiques intégrés par les Constitutions africaines contre le phénomène de l' « usure du pouvoir » a été l'encadrement du nombre de mandats présidentiels⁶⁸. En déterminant une échéance temporelle à la fonction présidentielle, le titulaire s'en trouve conscient à l'idée de voir un jour toutes ses prérogatives transiter vers une autre personnalité censée incarner la nouvelle légitimité. Au Ghana par exemple, l'article 66 (1) de la Constitution de 1992 indique en substance que : « *Toute personne élue comme Président du Ghana ne peut accomplir plus de deux mandats* »⁶⁹. Cette disposition allait contraindre tout Président, y compris celui qui assurait encore la présidence depuis 1981, Jerry RAWLINGS, à renoncer au pouvoir. C'est l'effectivité de la clause limitative des mandats qui sera par la suite à l'origine du départ de KUFFUOR et en dehors du Ghana de OBASANJO au Nigéria, de KEREKOU au Bénin, de KONARE au Mali.

Dans ce contexte, il s'impose une relativisation de la rhétorique de la crise de la normativité⁷⁰ et de la remise en cause du principe de la limitation des mandats présidentiels. Avec des systèmes électoraux « routinisés », il y a lieu de nuancer la portée de la suppression du principe de la limitation à deux des mandats présidentiels. L'expérience montre que même lorsque les Présidents sortants parviennent à supprimer la clause limitative des mandats, ils peuvent, lorsque c'est nettement la volonté du corps électoral, perdre l'élection. Comme quoi la barrière du peuple s'avère souvent plus efficace que celle des Constitutions. Il y a aussi lieu de procéder à une dédramatisation de la problématique de l'alternance par les élections dans

⁶⁸ A. LOADA, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Afrilex*, N° 3, 2003, pp. 139-174.

⁶⁹ « *A person shall not be elected to hold office as President of Ghana for more than two terms* ».

⁷⁰ F-J. AIVO, « La crise de normativité de la Constitution en Afrique », *RDP* n° 1, 2012, p. 141.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

les pays africains⁷¹ ; l'on peut de même souscrire à une négation des thèses de la persistance du culte du Chef⁷² et de la présidence à vie⁷³.

En outre, la démarche proactive des « textes » a consisté par moment à « délester » tout simplement le Président de certaines de ses attributions. A Madagascar, rappelons-le, la Constitution du 18 septembre 1992 (partiellement ressuscitée en 2010) avait méticuleusement fait le choix de fragiliser l'institution présidentielle en la privant de certaines de ses attributions courantes au profit du Parlement et du Premier ministre ; fragilisation ayant, du reste, conduit à sa destitution⁷⁴.

Dans le même sillage, la production d'un document spécifique pour sortir de la crise, a eu pour entre autres conséquences, de « dégraisser » les prérogatives du Président, au profit d'un Premier ministre consensuel. C'est le cas dans la récente crise ivoirienne où l'élan de réconciliation nationale a conduit la classe politique à l'adoption de l'Accord de Linas-Marcoussis en France du 24 janvier 2005. Les termes de l'Accord préconisaient l'effacement du Président de la République et le renforcement d'un Premier ministre dont le statut et les prérogatives envisagées ne cadraient pas tout à fait avec le droit constitutionnel ivoirien⁷⁵.

⁷¹ Y.A. KPEDU, « La problématique de l'alternance au pouvoir dans le débat constitutionnel africain », *RTSJ*, n° 00, janvier/juin 2011, p. 66. K. AFO SABI, *La transparence des élections en droit public africain à partir des cas béninois, sénégalais et togolais*, Thèse en droit, Université Montesquieu-Bordeaux IV et Université de Lomé, 2013.

⁷² A. de RAULIN, « Le culte des chefs et la démocratie en Afrique », *RJPIC*, n° 1, janvier 2002, p. 84.

⁷³ A. CABANIS et M. MARTIN, « La pérennisation du Chef de l'Etat : l'enjeu actuel pour les constitutions d'Afrique francophone », in *Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation, Mélanges en l'honneur de Slobodan MILACIC*, précité, p. 349.

⁷⁴ Sur la question, Cf. supra I. B. 2

⁷⁵ J. DU BOIS DE GAUDUSSON, « L'accord de Marcoussis, entre droit et politique », *Afrique contemporaine*, n° 206, été 2003, p. 41. A. KPODAR, « Politique et ordre juridique : les problèmes constitutionnels posés par l'accord de Linas-Marcoussis du 23 janvier 2003 », *RRJ*, n° 4, vol. 2, 2005, p. 2503.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

Concernant ensuite le « *droit prononcé* », les velléités de limitation de la toute puissance présidentielle paraissent encore ici plus éloquentes. L'office du juge (constitutionnel en particulier), mis au service de la sanction des transgressions reprochées au Chef de l'État est un pilier du constitutionnalisme africain. En d'autres termes, le juge a fini de conquérir une place de censeur attiré des dérives présidentielles, grâce à l'autorité qui s'attache à ses décisions⁷⁶. De ce fait, les décisions de quelque objet (arbitrage, interprétation, sanction) qui ont dû « recadrer » le Chef d'État africain foisonnent. Déjà en 1996, la Cour constitutionnelle béninoise dans la décision DCC 96-017 du 5 Avril, a contraint le Chef d'État nouvellement élu, à « re-prêter » serment, après que ce dernier eut délibérément omis une partie de la formule sacramentelle contenue dans l'art. 53 de la Constitution⁷⁷. Auparavant, elle avait actionné dès les débuts un contrôle serré de l'exercice des pouvoirs présidentiels, même les pouvoirs exceptionnels de crise prévus à l'article 68 de la Constitution béninoise qu'on peut comparer à l'article 16 de la Constitution française de 1958. Ainsi, saisie par requête du Président de l'Assemblée nationale, la Cour constitutionnelle précise dans sa décision DCC 27-94 du 24 août 1994 que « *l'article 68 attribue au président de la République le pouvoir de prendre des mesures exceptionnelles ; que cette compétence implique nécessairement une décision initiale qui serve de fondement à ces mesures ; (...) cette décision initiale de mise en œuvre des pouvoirs exceptionnels est un pouvoir discrétionnaire du président de la République. (...) le recours à l'application de l'article 68, dès lors qu'il a été exercé dans les conditions prescrites par la Constitution, est un acte de gouvernement qui n'est pas*

⁷⁶ Jean du BOIS de GAUDUSSON écrit à cet égard : « *Ils rendent des arbitrages parfois audacieux et leurs décisions sont respectées par les autorités politiques* ». V. « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pouvoir », *Mélanges Louis FAVOREU*, p. 613.

⁷⁷ G. BADET, *Les attributions originales de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Cotonou, Ed. FES Bénin, avec l'appui de Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013, pp. 272 et s.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

susceptible de recours devant la Cour constitutionnelle ; (..) en revanche (...) quel que soit leur objet ou le domaine dans lequel elles interviennent, ces mesures exceptionnelles ont pour limites la sauvegarde des droits des citoyens garantis par la Constitution ainsi que la volonté d'assurer aux pouvoirs publics et constitutionnels dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission ; qu'en conséquence, l'exercice des [dits] pouvoirs (..) ne peut échapper de manière absolue au contrôle de constitutionnalité de la Cour constitutionnelle ». Usant de ce pouvoir de contrôle en l'espèce, la haute juridiction conclut que les ordonnances n° 94-001 et 94-002 sont contraires à la Constitution au motif que « *les ordonnances en cause ne contiennent aucun visa de la consultation préalable de la Cour constitutionnelle ; que le président de la République a pris les ordonnances sans aviser la Cour constitutionnelle ; qu'il s'ensuit qu'il y a vice de procédure* »⁷⁸.

En Afrique du Sud, dans l'affaire *President of the Republic of South Africa v/ Hugo* (1997), la Cour constitutionnelle a admis la justiciabilité des actes du Président. Plus exactement, cette décision était rendue dans le cadre de l'exercice du droit de grâce par le Chef d'État. La Cour fait valoir que si ce droit était bien consacré par l'art. 84 (2) (j) dans la Constitution de 1996, les fondements de son exercice devraient être corrigés, car estime en substance la Cour : « *le droit de faire grâce pour le Président n'était plus comme par le passé une prérogative, mais un acte susceptible d'être contrôlé par la Cour* »⁷⁹. Cette dynamique de redimensionnement des prérogatives présidentielles sera par la suite affinée par l'arrêt du 10 septembre 1999 *President of the Republic of South Africa and Others v/. South African*

⁷⁸ N. MEDE, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Editions universitaires européennes, 2012, p. 216.

⁷⁹ X. PHILIPPE, « Afrique du Sud », Table ronde sur les *Immunités constitutionnelles et privilèges de juridiction*, AIJC, XVII, 2001, p. 117.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

Rugby and Football Union and Others plus connue sous le nom de *SARFU III*⁸⁰. Au Sénégal, face à la volonté du Chef de l'État, Abdoulaye WADE de participer avec son effigie aux élections législatives de 2001, le Conseil constitutionnel a répondu par une fin de non-recevoir proverbiale. En effet, le juge a estimé dans sa décision du 26 mars 2001 que « *le principe d'égalité entre les partis ou coalitions de partis commande qu'ils connaissent le même traitement ; qu'ainsi, aucun d'eux ne peut, au cours d'une compétition électorale à laquelle le Président de la République n'est pas candidat, utiliser l'image et les attributions constitutionnelles de celui-ci* ». En conséquence, « *le nom "WADE" et la photographie du Président de la République ne doivent pas figurer sur le bulletin de vote de la "Coalition WADE"...* »⁸¹. Cette décision a été confirmée par la Cour d'Appel lors des législatives de 2012⁸².

L'illustration du phénomène du juge, digue de protection contre l'autoritarisme présidentiel, ne peut passer sous silence l'attitude de la Cour constitutionnelle du Niger face à l'entreprise de révision engagée par le Président TANJA pour modifier la Constitution et s'octroyer un troisième mandat⁸³.

⁸⁰ Décision, 2000 (2) SA 674 (CC). Dans cette décision *SARFU III* le juge constitutionnel fit œuvre interprétative en admettant « *une convention de la Constitution* » pour distinguer les actes du Chef de l'État qui relèvent de sa compétence propre et ceux relevant de son statut de Chef de gouvernement, en vue de pouvoir éventuellement comparaître devant les juridictions, comme le souhaitaient les requérants qui contestaient l'acte de nomination d'une Commission d'enquête.

⁸¹ F. MBODJ, « Les compétences du Conseil constitutionnel à l'épreuve des saisines. Quelques remarques sur les pouvoirs du juge constitutionnel au Sénégal », *EDJA* n°78, juillet-août-septembre 2008, p. 7.

⁸² Cour d'Appel de Dakar, arrêt no 9 du 22/06/2012 interdisant l'usage du logo du président Macky SALL par la liste qu'il soutenait aux législatives.

⁸³ La Cour constitutionnelle nigérienne annule à travers son arrêt n°04/CC/ME du 12 juin 2009, le décret n°2009-178/PRN/MI/SP/D du 5 juin 2009 portant convocation du corps électoral pour le référendum sur la constitution de la VIème République.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

Il ressort donc de ce bref panorama que le « droit prononcé » contribue décisivement à freiner les penchants autoritaires dans le présidentielisme africain. Ce dévouement à la censure des dérives présidentielles n'est pas l'effet d'un mode, car les décisions sus-évoquées s'inscrivent dans la séquence des transitions démocratiques (années 1990-2000).

On le voit ainsi, la mobilisation de l'instrument juridique dans le cantonnement du présidentielisme est autant décelable dans les textes (« droit écrit »), que dans la jurisprudence (« droit prononcé »)⁸⁴. Toutefois, en marge de cet angle d'appréciation, le pouvoir présidentiel se confronte à de nombreux écueils issus du jeu politique.

B. Un encadrement dicté par la pratique

Le terrain du « *jeu politique* » dans lequel s'exprime le Chef d'État est foncièrement périlleux. La détention de prérogatives, si importantes soient-elles par le Président, n'implique guère leur commode mise en œuvre en tout temps et en tout lieu. Il faut en effet toujours « composer » avec la configuration politique en présence, quitte à « suspendre », voire « chloroformer » certaines prérogatives qui relèvent pourtant de sa compétence discrétionnaire. Il s'agit plus exactement d'un ensemble de données politiques, ou factuelles qui placent le Chef d'État dans une position de « renoncement tacite » à une partie de ses attributions, moyennant des concessions consenties à d'autres acteurs. Sous ce rapport, la puissance présidentielle subit une modération tant *au sein* même du système dirigeant qu'*en dehors* de celui-ci.

⁸⁴ J. du BOIS de GAUDUSSON, « Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir », *Mélanges en l'honneur de Louis FAVOREU*, Paris, Dalloz, 2007, p. 123.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

Au sein du *système dirigeant* les facteurs bridant la pulsion présidentialiste africaine épousent plusieurs cas de figure. Deux idées peuvent être isolées.

La première idée concerne *la structuration de l'Exécutif*. Ici, la décompression constitutionnellement admise à la tête de l'Exécutif a été accueillie comme un tempérament au présidentialisme. Elle s'est, entre autres, exprimée par la constitutionnalisation du poste du Premier ministre, chef du gouvernement qui vise à rééquilibrer, voire limiter les pouvoirs du Président de la République. Cette dynamique d'encadrement du pouvoir présidentiel peut s'apprécier dans le contexte sénégalais. En effet, avec les vagues de démocratisation au début des années 1990, la structure de l'Exécutif sénégalais jusqu'alors incarnée par le Président, réadapta à nouveau la formule du bicéphalisme⁸⁵, avec un Chef du gouvernement à côté du Chef de l'État. Ce bicéphalisme, annonciateur d'un « décongestionnement » des pouvoirs traditionnels du Chef de l'Exécutif impliquait fatalement une réorganisation interne des compétences matérielles propres à ces deux Chefs. Depuis lors, la question de la répartition des compétences entre le Président et son Premier ministre est au nombre des indicateurs de l'encadrement ou du redimensionnement des compétences présidentielles.

La seconde idée concerne le *pouvoir présidentiel de nomination*, notamment la désignation des membres du Gouvernement. A ce titre, les recherches en Sciences politiques renseignent que le « profilage » de son Gouvernement peut révéler un resserrement de sa marge d'action dans deux cas au moins. D'abord si l'accession du Président à la magistrature suprême a été portée par une alliance. Dans ce cas, l'équilibre visé dans la configuration finale de

⁸⁵ S. DIOP, *Le Premier Ministre africain : la renaissance du bicéphalisme exécutif en Afrique à partir de 1969*, Thèse de Doctorat d'Etat en droit, Université de Dakar, 1985.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

l'équipe gouvernementale s'évalue comme une véritable opération de redistribution de « dividendes » au prorata de l'apport supposé ou réel de chaque parti à la coalition. Cette règle de la *realpolitik* réduit considérablement l'éventail de choix du Président, porté qu'il est à prendre en compte les diverses aspirations des partis de la coalition, sous peine de scission. Ensuite, dans les systèmes politiques à structuration bicéphale de l'Exécutif et bi-représentatifs (c'est à dire élisant Chef de l'Etat et députés au suffrage universel), la cohabitation⁸⁶ est identifiée comme tempérant le présidentielisme. En amont de cette coexistence institutionnelle, la mise en minorité du Président au Parlement le contraint à « *cohabiter* » avec généralement le leader de l'opposition, promu dans la foulée Premier ministre. En fait, dans le contexte français, le jeu des moyens d'actions réciproques obligeant le Chef de l'État à passer « *par le canal* » de ce Premier ministre pour, assurément faire passer ses projets politiques à l'Assemblée parlementaire. Il s'agit d'une hypothèse qui traduit quelque part, une certaine subordination du Chef de l'Etat au Chef du gouvernement. Seulement, cette cohabitation « *à la française* » basée sur un compromis avec « *le cycle des amours contrariées [et] des coups de canif dans le contrat de mariage* »⁸⁷, s'est avérée périlleuse dans le contexte africain puisqu'au Niger par exemple, les difficultés d'une cohabitation résultant de deux élections aux résultats contradictoires ont conduit en 1996 à un coup d'État militaire. Tirant les enseignements de sa propre histoire, le Niger a par la suite procédé à la constitutionnalisation de la cohabitation et de régir de façon parcimonieuse cette situation⁸⁸.

⁸⁶ A-M. COHENDET, *L'épreuve de la cohabitation*, Thèse de Doctorat en droit Public, Lyon, 1991.

⁸⁷ Ch. DEBBASCH, « Président de la République et premier ministre dans le système politique de la V^{ème} République. Duel ou duo ? », *RDP* N° 5, 1982, p. 1175.

⁸⁸ Section 3 du Titre III de la Constitution est intitulée : « De la cohabitation ».

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

A l'évidence, le présidentielisme africain subit de nombreuses limitations extérieures à la sphère du système dirigeant. Elles se situent pour l'essentiel en marge des « canons » du droit, mais brillent par une efficacité remarquable. A cet égard, par delà le rôle traditionnel de contre-pouvoir que l'opposition⁸⁹ incarne dans tout système politique, il faut relever que le présidentielisme africain s'effrite sous l'effet d'une pression populaire particulièrement exigeante. En la matière, la pondération du présidentielisme du fait des combats populaires emprunte des tournures variables. Certaines interviennent de manière ponctuelle, ciblée, alors que d'autres visent l'éviction pure et simple du système politique en place.

D'une part, certains récents combats populaires sous le ciel africain, mettent en avant des considérations ciblées contre l'absolutisme présidentiel. Ces actions populaires obéissent de plus en plus à des idéaux de démocratie et de l'État de droit. A cet égard, du fait des pressions populaires soutenues, les revers subis par le système présidentieliste portant sur des tentatives de modifications constitutionnelles sont notoires. Au Sénégal comme au Bénin, les mobilisations massives contre des tentatives de modifications de la Constitution ont conduit les Présidents Mathieu KÉRÉKOU et Abdoulaye WADE à renoncer à leur projet. En effet, scandant le slogan « *Touche pas à ma Constitution !* », la *vox populi* a eu droit sur de telles manifestations autoritaires des dérives présidentielles. Dans le cas béninois, le projet de M. KÉRÉKOU consistait à faire sauter les verrous de l'âge maximal fixé à 70 ans par l'article 42 de la Constitution pour participer à l'élection présidentielle et la limitation du nombre de mandats à deux. La croisade populaire et de la Société civile contre l'ambition opportuniste du Chef d'État est restée permanente et pressante de juillet 2003 jusqu'à la

⁸⁹ D. EMMANUEL, « L'institutionnalisation de l'opposition dans les États d'Afrique francophone », *Nouvelles Annales Africaines*, 2012, pp. 47.

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

renonciation du Chef d'État à son projet, à la veille de l'élection présidentielle de 2006. Au Sénégal, c'est le projet de A. WADE sur le « *ticket présidentiel* » (l'élection du Président et du Vice-président en même temps, avec l'exigence de cumuler 25% des suffrages exprimés pour se faire élire, au détriment du mécanisme de la majorité absolue, ou du second tour le cas échéant), qui a mobilisé des protestations massives, notamment devant l'Assemblée nationale. Cette réforme, qui devrait avoir lieu le 23 juin 2011, finira par obliger le pouvoir à retirer le projet le même jour.

Dans le cas béninois comme sénégalais, la « *souveraineté [ainsi] reconquise* »⁹⁰ traduit la manifestation du « *patriotisme constitutionnel* »⁹¹, car loin de mettre sur la table des revendications d'ordre social, économique, les populations exigeaient du Président, de laisser intacte la Constitution. C'est un signe des temps.

D'autre part, le présidentielisme africain chancelle sous l'effet d'actions populaires dirigées contre des systèmes politiques identifiés à une famille, ou à un homme. En Afrique noire comme au Maghreb, les systèmes présidentielistes cristallisent ces dernières années une pression populaire constante. L'*omerta* traditionnellement adoptée dans ces régimes a laissé place à un concert de protestations qui ne laisse pas intacte la stabilité du régime.

Cependant, c'est au Maghreb que les remises en question des systèmes dirigeants ont été plus marquées. Les soulèvements généralisés, connus sous le nom de « *Printemps arabe* »⁹², ont fini par défaire tout un système

⁹⁰ A. SOMA, « Le peuple comme contre-pouvoir en Afrique », *RDP*, n°4, 2014, p. 1019.

⁹¹ J. HABERMAS, « Citoyenneté et identité nationale. Réflexions sur l'avenir de l'Europe », in *L'Europe au soir du siècle. Identité et démocratie*, Paris, Éd. Esprit, 1992, p. 29.

⁹² M. TOUZEIL-DIVINA, « Printemps et révolutions arabes : un renouveau pour la séparation des pouvoirs ? », *Pouvoirs* N° 143, 2012/4, pp. 29-45. A-S. OULD BOUBOUTT, « *Le printemps des constitutions arabes* », *Mélanges Jean du BOIS de GAUDUSSON*, op. cit., p. 479

Troisième séance: Le renforcement de l'encadrement du Président de la République dans les régimes politiques africains

politique avec en prime l'éviction pure et simple du Président. Parti d'un fait anodin (immolation d'un jeune diplômé chômeur), la « soif » de la liberté et de la démocratie ne tarda pas à envahir l'esprit des contestataires tour à tour en Tunisie, en Egypte et en Libye. Pour s'en tenir à l'exemple tunisien, le caractère présidentieliste du régime ne fait l'objet d'aucun doute. En effet, il ressort de la Constitution du 1^{er} juin 1959 plusieurs fois modifiée que « *la nature du régime [était restée] foncièrement d'inspiration présidentielle* »⁹³. Après avoir participé, sur le fondement de l'art. 57 de la Constitution de 1959, à la destitution de son prédécesseur H. BOURGUIBA le 7 novembre 1987, M. Zine El Abidine BEN ALI verra l'histoire prendre sa revanche après 23 ans de règne. La vive pression populaire le contraindra à abandonner le pouvoir le 14 janvier 2011. Le présidentielisme égyptien incarné par Hosni MOUBARAK a croulé sous le poids des mobilisations populaires similaires qui l'ont contraint à renoncer au pouvoir en 2011. Les manifestations ont été souvent violentes, voire meurtrières. Malgré tout, elles n'ont pas faibli pour arriver à l'éjection du Chef d'État. Un paradoxe remarquable : les Présidents censés tirer leur légitimité de la volonté populaire sont déboulonnés alors que les monarques jamais élus tiennent debout.

Au regard de ces exemples, il semble que la réappropriation du pouvoir par le peuple est une réalité de plus en plus visible dans des sociétés qui aspirent à plus de liberté et de démocratie. Toutes choses qui confortent le constat vieux de trois décennies de Gérard CONAC : « *La puissance apparente des chefs d'Etats africains peut dissimuler une réelle faiblesse. Leur influence est parfois très limitée et leur marge de manœuvre des plus étroites* »⁹⁴.

⁹³ N. BACCOUCHE, « La révision constitutionnelle en Tunisie : une réforme nécessaire et timide », in H. ROUSSILLON, *Les nouvelles transitions africaines : la transition démocratique*, op.cit., p. 183.

⁹⁴ « Portrait du chef d'État », *Pouvoirs*, n° 25, 1983, p. 126.