

LA PROMOTION DU CONSTITUTIONNALISME PAR
LA LIMITATION DES MANDATS EN AFRIQUE :
LES LEÇONS DE LA RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

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 écrit par le Dr Sonia Vohito, titulaire d'un doctorat en droit constitutionnel comparé de l'Institut de droit International et Comparé en Afrique, Université de Pretoria, Afrique du Sud. Mme Vohito est une spécialiste du droit constitutionnel, des droits de l'homme et des droits de l'enfant.

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

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAIN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

1. Introduction

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

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

Le respect de la décision de la Cour constitutionnelle nécessitera des efforts concertés de la société civile et des acteurs politiques nationaux, ainsi que la vigilance et le soutien de l'Union africaine (UA) et de la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC). Les enjeux ne peuvent pas être sous-estimés. Si le Président parvient à prolonger son mandat, cela conduira à un risque important d'insécurité et d'instabilité politique. Cela créera également un dangereux précédent. En revanche, si elle est respectée, la décision de la Cour permettrait à la RCA de s'appuyer sur sa tradition naissante de transfert pacifique du pouvoir dans le cadre des élections de 2026. Il convient de noter que la RCA constitue l'un des rares aspects positifs de la vague de démocratisation des années 1990, lorsqu'en 1993, le Président sortant avait perdu les élections et cédé le pouvoir au nouveau président. La Présidente intérimaire Catherine Samba-Panza a également permis la tenue d'élections libres, équitables et crédibles et a remis le pouvoir au vainqueur en 2016.

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

2. Contexte : Consensus autour de la limitation des mandats

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

Un Conseil national de transition (CNT) représentant les forces vives de la Nation a été formé et une Charte constitutionnelle de transition a été adoptée. Celle-ci a été promulguée par le Président Djotodia le 18 juillet 2013. Le CNT était un organe législatif temporaire non élu, formé en vue d'organiser et de faciliter la transition vers une démocratie constitutionnelle et de garantir l'État de droit, plus particulièrement par l'élaboration et l'adoption d'un projet de constitution. Le 10 janvier 2014, Djotodia démissionnait lors d'une réunion des chefs d'État de la CEEAC et le 20 janvier 2014, le CNT élisait Catherine Samba-Panza comme Présidente du Gouvernement de transition. Elle était principalement chargée de superviser la rédaction et l'adoption d'une nouvelle constitution.

La rédaction de la constitution a eu lieu en 2014 avec l'assistance d'experts centrafricains et internationaux et le projet a été adopté lors de la session plénière du CNT en février 2015. En mars 2015, le projet était soumis au Gouvernement de transition, pour avis et amendements. Le projet incluant les amendements du Gouvernement a ensuite été discuté en juillet 2015 lors d'un atelier de consultation nationale réunissant 200 participants, organisé conjointement par le CNT et le Gouvernement, avec l'appui des agences onusiennes. Au cours de cet atelier de consultation nationale,

le Gouvernement de transition a souligné les principaux aspects à inclure dans le texte final de la Constitution, y compris le statut non amendable de la limitation des mandats présidentiels.^{vi} En plus des consultations organisées par le Gouvernement de transition, il y a eu une série de consultations initiées par des partenaires externes et des organisations de la société civile (OSC) locales, des autorités locales, des chefs religieux et traditionnels. Les résultats des débats ont été soumis au CNT.

L'avant-projet de Constitution issu de l'atelier national a été soumis à la Cour constitutionnelle pour avis. Parallèlement à ce processus, le Forum de Bangui sur la réconciliation nationale se tenait en mai 2015.^{vii} Il a rassemblé plus de 600 participants de toutes les régions du pays et de différentes communautés, religions et ethnies, y compris la diaspora centrafricaine et les réfugiés.^{viii} Les participants ont discuté de quatre thèmes dans le cadre de débats en plénière et en groupes de travail, dont la paix et la sécurité ; la gouvernance ; la justice et la réconciliation ; et le développement économique et social. Ils n'ont cependant pas discuté du projet de Constitution et de la réglementation de la limitation des mandats présidentiels.^{ix}

En décembre 2015, la Constitution de la RCA^x était adoptée par 93 % des électeurs lors d'un référendum marqué par un faible taux de participation (30 %) et des incidents violents, le pays étant toujours divisé entre groupes armés.^{xi} Cette situation a soulevé des questions sur l'approche participative, inclusive et délibérative du processus d'élaboration de la Constitution du pays.^{xii} L'une des caractéristiques les plus importantes de la Constitution a été l'adoption d'une limite de deux mandats présidentiels de cinq ans à l'article 35. La Constitution inclut la limite des mandats dans les dispositions non modifiables de la Constitution à l'article 153. Elle exige également des présidents élus qu'ils prêtent serment, en jurant notamment de ne jamais réviser le nombre et la durée de leur mandat (article 38). Pour la première fois, une Constitution centrafricaine consacrait explicitement des dispositions interdisant la modification de la limite des mandats présidentiels.^{xiii} Cela était probablement dû au fait qu'en 2012, l'ancien Président Bozizé avait eu, selon les rumeurs, l'intention de modifier la Constitution de 2004 pour briguer un troisième mandat présidentiel. Une situation qui aurait en partie contribué à créer la division au sein de l'armée nationale et des dirigeants politiques, menant à la crise politique et au coup d'état de 2013.^{xiv} La mise en place de « verrous constitutionnels » concernant la limitation des mandats présidentiels illustre ainsi le désir des citoyens centrafricains et des rédacteurs de la Constitution d'empêcher l'implantation d'un phénomène de « présidence à vie ».

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

3. Cibler la limitation des mandats

Le 13 août 2022, lors d'une adresse à la Nation,^{xvi} le Président Touadera annonçait son intention d'engager un processus d'adoption d'une nouvelle Constitution. Pour justifier son projet en faveur d'une nouvelle Constitution adaptée aux circonstances sociales, politiques et environnementales du pays, le Président s'appuyait sur la « pression populaire » ainsi qu'une lettre du président de l'Assemblée nationale. En mai 2022, avant la déclaration du Président, un groupe de Parlementaires du parti majoritaire, le Mouvement des cœurs unis (MCU), lequel est également le parti du Président, avait déjà déposé une proposition de loi constitutionnelle à l'Assemblée nationale. Les amendements constitutionnels proposés comprenaient l'abolition de la limitation du nombre des mandats présidentiels, la création d'un poste de vice-président, l'interdiction de la double nationalité pour les candidats à la présidence et la modification de la composition de la Cour constitutionnelle (les anciens chefs d'État deviendraient membres de droit). En juillet 2022, le Gouvernement approuvait officiellement les termes de la proposition de loi constitutionnelle mais choisissait plutôt d'abroger la Constitution en vigueur, afin d'en rédiger une autre. Le Gouvernement indiquait expressément^{xvii} que l'adoption d'une nouvelle Constitution lui permettrait de réécrire les dispositions jugées non modifiables, notamment l'article 153 de la Constitution qui prévoit le nombre et la durée des mandats présidentiels.

Malgré l'opposition des partis politiques et des groupes de la société civile, le Président Touadera signait quatre décrets visant à constituer un Comité de rédaction du projet de Constitution et d'en désigner ses membres.^{xviii} Le 26 août 2022, il signait son premier décret établissant un Comité chargé de rédiger une nouvelle Constitution pour la RCA (décret n° 22.348).^{xix} Le Comité de rédaction était composé de cinquante-trois membres présumés représenter tous les courants d'opinion, désignés par leurs entités respectives sur la base de leur expertise, expérience, crédibilité et intégrité morale. Le Comité comprenait des représentants des pouvoirs publics, de l'Assemblée nationale, des organes constitutionnels

indépendants, des partis politiques, de la société civile, du secteur universitaire, des chefs traditionnels et des groupes minoritaires. Il était principalement chargé d'élaborer un projet de constitution ainsi que des projets des textes connexes, à soumettre au Président au plus tard trois mois après la date de son installation. En outre, il pouvait consulter le peuple sur les questions constitutionnelles.

Le 12 septembre 2022, le Président Touadera signait un autre décret (décret n° 22.367) confirmant la nomination des membres du Comité de rédaction de la Constitution. Un autre décret était signé le 14 septembre 2022 (décret n° 22.372), modifiant les dispositions du décret n° 22.367 du 12 septembre 2022. Le 29 août 2022, en vue de l'application du décret n° 22.348 du 26 août 2022, le Directeur de Cabinet du Président adressait une lettre circulaire^{xx} aux différents secteurs devant composer le Comité de rédaction. Le Directeur de Cabinet invitait ainsi chaque secteur à désigner en interne ses représentants au Comité et à en informer son bureau. En réponse à la lettre circulaire, le représentant de l'Église catholique^{xxi} déclinait l'invitation présidentielle et s'interrogeait sur la pertinence de la rédaction d'une nouvelle constitution, compte tenu notamment des « verrous constitutionnels ».^{xxii} La Conférence épiscopale faisait valoir qu'avant de rédiger une nouvelle Constitution, une consultation plus large aurait été plus appropriée pour établir la nécessité de s'engager dans un tel processus. Les acteurs qui se sont opposés au projet présidentiel de rédaction d'une nouvelle Constitution, notamment la Conférence épiscopale, les organisations de la société civile et le barreau de Centrafrique, ont fait l'objet d'attaques verbales et d'intimidations de la part des alliés du président.

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

internes connexes. Tout cela devait être mené dans un délai de trois mois.

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

4. Facteurs externes

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

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

5. **Décision de la Cour constitutionnelle: Renforcement des perspectives du respect de la Constitution**

Les partis politiques de l'opposition et les organisations de la société civile ont introduit des requêtes contre les décrets présidentiels devant la Cour constitutionnelle au motif que le processus de réforme constitutionnelle était inconstitutionnel puisqu'il visait à réviser des dispositions constitutionnelles intangibles. Le 23 septembre 2022, la Cour constitutionnelle^{xxxvi} déclarait inconstitutionnels les quatre décrets présidentiels relatifs à la création d'un Comité de rédaction du projet de Constitution et à la désignation de ses membres. Elle a estimé qu'aucune disposition constitutionnelle n'autorise le Président à prendre l'initiative de l'abrogation de la Constitution et de mettre en place une constituante. La Cour a également estimé que seuls l'Assemblée nationale et le Sénat (pas encore mis en place) en tant que représentants de la « souveraineté populaire », pouvaient prendre l'initiative d'un référendum. La Cour a expressément souligné l'impossibilité de recourir à un référendum constitutionnel en vue de modifier la limitation des mandats présidentiels, car cela constituerait une violation de l'article 153 (lequel interdit certaines modifications constitutionnelles, notamment le nombre et la durée du mandat présidentiel). Le recours au référendum serait également incompatible avec l'article 38 (qui reprend le libellé exact du serment présidentiel, lequel stipule que le Président respectera la Constitution et s'engage à ne pas réviser le nombre et la durée du mandat présidentiel). Cette décision a été prise dans le contexte d'une relation déjà tendue entre la Cour constitutionnelle et le Gouvernement. En effet, en août 2022, à la suite d'une requête déposée par un groupe de la société civile, la Cour avait déclaré inconstitutionnelles^{xxxvii} les dispositions d'une nouvelle loi soutenue par le Président et visant à faire de la cryptomonnaie, une monnaie légale en RCA.^{xxxviii} Cela a par conséquent affecté la campagne mondiale du Gouvernement en vue d'attirer des investisseurs dans le pays.

La décision de la Cour sur la limitation des mandats intervient dans un contexte de tensions politiques, principalement à Bangui, la capitale, où des manifestations et des rassemblements ont été organisés par l'opposition, ainsi que des contre-rassemblements par les partisans du Président. Des membres de la Cour constitutionnelle, notamment sa Présidente, certains dirigeants de l'opposition^{xxxix} et des groupes de la société civile ont été victimes de harcèlement et d'intimidation de la part des partisans du Président. Lors d'un entretien, le Conseiller spécial du Président, Fidèle Gouandjika, aurait déclaré accepter la décision de la Cour.^{xxxv} Bien que le Président n'ait fait aucune déclaration officielle,^{xxxvi}

le 29 septembre, il accueillait publiquement un groupe de femmes manifestant en faveur d'une nouvelle Constitution.^{xxxvii}

Le 3 octobre 2022, lors de son allocution devant les Députés et les membres du Gouvernement et faisant référence à la décision de la Cour constitutionnelle, le Président de l'Assemblée nationale lançait un appel à la paix et à l'unité.^{xxxviii} Invoquant la Constitution, il soulignait que les décisions de la Cour étaient contraignantes et n'étaient susceptibles d'aucun recours. Le 4 octobre 2022, un décret présidentiel abrogeait les quatre décrets déjà annulés par la Cour constitutionnelle. Il n'est pas certain que ces actes aient été synchronisés. Il est à espérer que les tensions politiques et le débat sur la réforme constitutionnelle finiront par s'atténuer. Une déclaration officielle et conciliante du Président aurait effectivement symbolisé la fin de ce processus infructueux.

À la suite de la décision de la Cour, le Président est resté silencieux et ses partisans ont continué à réclamer une nouvelle Constitution. Les partis d'opposition et les groupes de la société civile ont examiné les moyens de protéger la décision de la Cour, au cas où le Président déciderait de l'outrepasser. Cette possibilité s'est accrue à la suite des décrets du Président forçant à la retraite la Présidente de la Cour constitutionnelle et le Président de l'Assemblée nationale - en tant que professeurs d'université. Le 24 octobre 2022, la Présidente de la Cour constitutionnelle a été révoquée par décret présidentiel^{xxxix} en raison de sa mise à la retraite en tant que professeur de droit.^{xl}

La possibilité d'engager une procédure de destitution contre le Président Touadera et certains parlementaires de son parti a été évoquée sur la base de leur déloyauté supposée envers le pays et ses institutions. L'article 124 de la Constitution de 2016 prévoit que le Président peut être poursuivi par la Haute Cour de Justice en cas de haute trahison. La Constitution consacre une liste de crimes de haute trahison incluant la violation du serment ainsi que toute action contraire aux intérêts supérieurs de la Nation. Toutefois, la procédure de destitution n'est recevable que si elle recueille la signature de cinquante pour cent des membres de l'Assemblée nationale. Étant donné que le parti du Président - et ses alliés - détient la majorité des sièges à l'Assemblée nationale, une procédure de destitution à son encontre est très peu probable. En outre, la Haute Cour de Justice n'a pas encore été mise en place. Cela est principalement dû au fait que les Parlementaires n'ont pas encore adopté la loi organique relative à sa création.^{xli} En outre, la Haute Cour est en partie composée de Sénateurs, et le Sénat n'a pas encore mis en place. Les Sénateurs sont élus

par les élus locaux, et les élections locales ne devraient avoir lieu qu'en juillet 2023.

Cette impasse soulève la question de la mise en œuvre effective de la Constitution à travers la mise en place des institutions de la République dans les délais constitutionnels. Elle prouve que les Parlementaires, toutes tendances politiques confondues, devraient donner la priorité à la mise en œuvre complète de la Constitution, notamment par l'adoption des lois requises, la mise en place des collectivités locales, du Sénat et de la Haute Cour de Justice. La mise en œuvre effective de la Constitution en vigueur, l'adoption d'un cadre juridique adéquat et la mise en place des institutions en vertu de la Constitution peuvent, à terme, atténuer la nécessité d'adopter une nouvelle Constitution, et donc freiner les velléités de révisions abusives, notamment celles portant sur les dispositions relatives à la limitation des mandats.

- Un autre moyen pour protéger la décision de la Cour constitutionnelle est l'implication de personnalités éminentes et respectées telles que les chefs religieux et communautaires - qui ont participé à des initiatives de consolidation de la paix lors de crises interreligieuses et intercommunautaires précédentes. Par exemple, après la décision de la Cour constitutionnelle et la montée des tensions, le Cardinal Dieudonné Nzapalainga^{xlii} a publiquement exhorté toutes les parties à se conformer à la décision de la Cour et à ses conséquences. Il a demandé que les dispositions constitutionnelles non modifiables soient respectées.
- Les organisations de la société civile pourraient profiter des prochaines élections locales pour mobiliser les citoyens et envoyer un message clair au Gouvernement sur la nécessité de respecter l'ordre constitutionnel et de garantir l'alternance du pouvoir. Le respect par le Gouvernement de la décision de la Cour constitutionnelle pourrait devenir un sujet principal des débats lors de la campagne pour les élections locales. Pour que les candidats du parti majoritaire soient élus, les citoyens pourraient exiger que le Gouvernement s'abstienne d'organiser le référendum constitutionnel. Cependant, cette stratégie ne sera applicable que pendant la période électorale, laissant au Gouvernement la latitude d'outrepasser la décision de la Cour constitutionnelle à un stade ultérieur. Le Gouvernement pourrait également organiser le référendum constitutionnel en même temps que les élections locales.
- La MINUSCA, qui a pour mission de protéger les civils et de soutenir les processus de transition en Centrafrique, devrait également jouer un rôle clé dans ce processus. Grâce à son rôle de promotion et de protection des droits de l'homme et de soutien à la justice et à l'État de droit en Centrafrique, la MINUSCA pourrait organiser des

médiations entre toutes les parties et fournir un soutien sécuritaire aux parties prenantes. Par exemple, à la suite de la décision de la Cour et aux menaces ultérieures contre les membres de la Cour, les soldats de la MINUSCA ont renforcé les dispositifs de sécurité des locaux de la Cour constitutionnelle et de ses membres.^{xliii}

- La protection de la décision de la Cour constitutionnelle peut également être assurée par les partenaires de la RCA à l'Accord politique sur la paix et la réconciliation (Accord de Khartoum) qui a été négocié à Khartoum, sous les auspices de l'Union africaine et de la CEEAC en 2019.^{xliv} Bien que l'Accord de Khartoum fasse spécifiquement référence aux engagements entre le Gouvernement et les groupes armés pour parvenir à la paix et à la réconciliation dans le pays, il peut constituer un mécanisme permettant aux partenaires extérieurs de la RCA de souligner les obligations du Gouvernement pour assurer la paix et la stabilité politique dans le pays.

6. Rôle de l'Union africaine et de la CEEAC

Au niveau continental, l'Union africaine (UA) et ses mécanismes pourraient jouer un rôle de premier plan dans la protection de la limitation des mandats présidentiels dans le cadre de sa mission de promotion de la démocratie à travers l'État de droit et l'ordre constitutionnel. Au fil des ans, plusieurs Constitutions africaines ont été révisées ou remplacées en vue d'abroger ou de prolonger la limite des mandats présidentiels et de supprimer les limites d'âge (notamment au Tchad, en Guinée, en République du Congo et au Rwanda).^{xlv} L'UA pourrait promouvoir des exemples de pays qui respectent la limitation des mandats et, par conséquent, envoyer un message fort et cohérent sur l'obligation des États membres de respecter les principes du constitutionnalisme et de la bonne gouvernance.

La décision du 22 septembre 2022 de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples^{xlvi} appelant le Gouvernement tunisien à mettre en place une Cour constitutionnelle et à supprimer tous les obstacles juridiques et politiques qui entravent cet objectif, dans un délai de deux ans, prouve que les mécanismes de l'UA peuvent exhorter les États à remplir leurs obligations en matière de droits de l'homme. Cela peut permettre aux systèmes judiciaires nationaux de rappeler aux Gouvernements leur obligation de se conformer à la Constitution et aux instruments internationaux et régionaux qu'ils ratifient. À cet égard, en 2020, lorsque la Cour constitutionnelle de la RCA a jugé que le mandat présidentiel était protégé par un « verrou constitutionnel », elle a également invoqué les dispositions de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (ACDEG) de

2007 sur la promotion de la stabilité politique et de la sécurité.^{xlvii}

Les instruments sous-régionaux sont également essentiels pour promouvoir la démocratie, le constitutionnalisme et la bonne gouvernance. Par exemple, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a adopté en 2001 un Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance, qui consacre des principes constitutionnels essentiels, notamment la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire. Tous les États membres de la CEDEAO n'ont pas respecté la limitation des mandats présidentiels et la CEDEAO n'a pas imposé de sanctions à leur égard. Cependant, l'impact du protocole de la CEDEAO ne peut être sous-estimé. Par exemple, la Cour de la CEDEAO a rendu des jugements relatifs aux questions constitutionnelles de ses membres.^{xlviii}

Bien que la CEEAC ne dispose pas d'un instrument similaire, elle pourrait s'appuyer sur l'ACDEG et les principes plus larges du constitutionnalisme et de l'État de droit pour inciter Touadera à respecter la décision de la Cour constitutionnelle. En soutenant le projet de troisième mandat du Président Touadera, ses partisans ont fait référence à l'expérience des pays voisins en matière de violation des limites de mandat pour défendre la réforme constitutionnelle de la RCA. Il est donc important que des normes sous-régionales en matière de droits de l'homme et de démocratie soient élaborées et promues afin que de tels manquements en matière de droits de l'homme et de gouvernance ne deviennent pas la norme. Ceci est particulièrement important au vu des conséquences potentiellement déstabilisantes du non-respect de la limitation des mandats en RCA, qui affecteront l'ensemble de la région, déjà en proie à une insécurité considérable. A long terme, la CEEAC devrait envisager le développement d'un instrument similaire à celui de la CEDEAO comme un atout essentiel pour la promotion du constitutionnalisme dans la sous-région.

7. Perspectives et enseignements tirés de l'expérience de la RCA

Si elle est mise en œuvre, la décision de la Cour pourrait constituer un exemple novateur de démocratie constitutionnelle dans la région de l'Afrique centrale et au-delà. Très peu de hautes juridictions en Afrique se sont opposées avec succès aux ambitions présidentielles de prolonger leur mandat. Un des seuls cas notables qui aura permis à une Cour africaine de rejeter un projet de révision visant à proroger la limite d'un mandat a été celui du Niger en 2009. Il est intéressant de noter que les protections visant à garantir l'autonomie de la Cour constitutionnelle de la RCA

ont été conçues sur le modèle de la Cour constitutionnelle du Niger dans le cadre de la Constitution 2010 du pays. D'un point de vue général, plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'expérience de la RCA pour faire barrage à la propension à prolonger les mandats présidentiels en Afrique.

- Un aspect essentiel dans le cas de la RCA réside dans le fait que les partis politiques, la société civile et les particuliers peuvent directement saisir la Cour constitutionnelle - conformément à l'article 98 de la Constitution de 2016. Les décrets du Président ont été systématiquement contestés devant la Cour et, en retour, les partisans du Président ont déposé leurs propres requêtes. Dans une certaine mesure, cela a contribué à désamorcer les tensions et à éviter de nouvelles violences puisque toutes les parties attendaient la décision de la Cour. De même, cela a conforté la position de la Cour constitutionnelle en tant qu'acteur clé dans la promotion du constitutionnalisme et de la paix dans le pays.
- Un pouvoir judiciaire indépendant est essentiel pour protéger la limitation des mandats présidentiels. Si la responsabilité première de veiller au respect des valeurs constitutionnelles fondamentales incombe au peuple et aux acteurs politiques, des juges indépendants peuvent également rendre la justice sur toutes les questions d'importance juridique et constitutionnelle substantielles de manière équitable et impartiale, sans pression aucune, ni crainte de représailles, en particulier lorsque la composition des juridictions n'est pas influencée par les Présidents ou leurs partisans.^{xlix} Contrairement à la plupart des pays africains francophones,¹ en RCA, six des neuf membres de la Cour constitutionnelle sont désignés par leurs pairs, notamment des professeurs de droit, des avocats et des magistrats.ⁱⁱ Il n'est donc pas surprenant que la réforme constitutionnelle proposée visait à permettre aux anciens chefs d'État de devenir membres de droit de la Cour constitutionnelle. Sans interférence politique, les juges indépendants pourraient adopter des approches sensibles aux droits dans leur interprétation de la Constitution, tout en protégeant l'ordre constitutionnel.

Certains des principaux enseignements tirés de l'expérience de la RCA comprennent :

- L'absence de dispositions constitutionnelles expresses régissant l'élaboration de nouvelles Constitutions, en plus des « amendements » ou des « révisions », expose le cadre constitutionnel, y compris les dispositions non modifiables, aux abus de dirigeants peu scrupuleux. Les rédacteurs de la Constitution seraient bien avisés d'indiquer clairement que les procédures d'amendement ou de révision s'appliquent également à l'élaboration de nouvelles Constitutions ou de prévoir des procédures et

des règles spécifiques dans le cadre desquelles de nouvelles Constitutions peuvent être élaborées. L'absence d'une telle clarté peut exposer les juridictions et les juges soucieux de protéger la lettre et l'esprit du constitutionnalisme et de l'alternance pacifique du pouvoir, à des attaques politiques.

- La Constitution centrafricaine de 2016 prévoit que les membres de la Cour constitutionnelle ne peuvent être révoqués, et qu'ils ne peuvent être arrêtés ou poursuivis sans l'approbation de la Cour. Pour éviter toute manipulation et intimidation de la part des politiciens, la Constitution (ou toute autre loi réglementant la Cour constitutionnelle) devrait également préciser que les membres de la Cour constitutionnelle ne peuvent pas être forcés à prendre leur retraite, sur la base de motifs peu convaincants, tels que ceux invoqués par le Gouvernement centrafricain pour forcer la Présidente de la Cour à prendre sa retraite. Ainsi, le Gouvernement ne pourra pas modifier de manière opportuniste la composition de la Cour constitutionnelle par le biais du processus de mise à la retraite.
- L'habilitation expresse de la Cour constitutionnelle centrafricaine à examiner les propositions de réformes constitutionnelles a également légitimé son implication dans ce processus, et il serait juridiquement difficile pour le Président et ses partisans de simplement contourner la décision de la Cour. Néanmoins, cela ne constitue aucune garantie contre la volonté du Président de poursuivre son projet de referendum. Il est à espérer que la décision de la Cour permettra à l'UA, à la CEEAC et à d'autres acteurs internationaux de mettre le Gouvernement en garde contre la violation des limites de mandat.
- La mise en place d'une Cour constitutionnelle puissante dont la composition ne donne pas une voix dominante à l'exécutif et aux acteurs politiques offre également de meilleurs espoirs pour défendre la Constitution et les principes du constitutionnalisme.
- La saisine des cours constitutionnelles par les citoyens ordinaires et les organisations concernées, leur permettant de contester la validité des projets d'amendements constitutionnels, augmente également les chances de contrôles efficaces des pouvoirs présidentiels et peut également rappeler aux organes politiques de respecter les souhaits du peuple exprimés dans la Constitution.

8. Conclusion et recommandations

La fragilité politique et institutionnelle de la RCA reflète sa longue histoire de mauvaise gouvernance.^{lii} Au cours de la dernière décennie, le pays s'est positionné quasiment en bas de

l'indice de développement humain des Nations unies. L'adoption de la Constitution de 2016, le retour à une relative stabilité politique, l'endiguement des groupes armés et l'engagement apparent du Gouvernement en faveur de la paix et de la réconciliation par le biais des « dialogues républicains » et des accords de paix ont rétabli la confiance de la population dans les perspectives socio-économiques du pays. Ces dernières années, les décisions de la Cour constitutionnelle se sont avérées efficaces et conciliantes, suscitant ainsi l'espoir de l'instauration du constitutionnalisme et d'une alternance pacifique du pouvoir en RCA. Il est à espérer que la crise politique entre le Gouvernement et la Cour constitutionnelle - qui a conduit à la révocation de Présidente de la Cour constitutionnelle - n'affectera pas le rôle de la Cour dans la protection de l'État de droit, de l'ordre constitutionnel et de la paix dans le pays.

- À cet égard, les parties prenantes nationales devraient se rassembler autour d'une coalition de démocrates pour soutenir la décision de la Cour constitutionnelle.
- L'UA et la CEEAC devraient soutenir le constitutionnalisme, notamment en mettant la RCA à l'ordre du jour et en incitant le Président Touadera à respecter la décision de la Cour. La RCA offre à l'UA en particulier une occasion unique de protéger la limitation des mandats. Contrairement à d'autres cas dans lesquels les juridictions ont souvent approuvé l'amendement constitutionnel des limites de mandat, rendant difficile l'intervention de l'UA, la décision de la Cour constitutionnelle centrafricaine offre à l'UA la légitimité de s'impliquer de manière proactive pour permettre une alternance pacifique du pouvoir.
- Les parties prenantes en RCA devraient également intensifier leurs efforts en vue de mettre en place des incitations nécessaires pour encourager les Présidents en exercice à respecter les limites de mandat. Le pays devrait notamment envisager de réviser les prestations de retraite et les privilèges des anciens chefs d'état pour leur permettre de mener une vie digne après leur mandat, indépendamment de leur implication dans les affaires politiques du pays. La loi actuelle de 2020 établissant le système des pensions et autres privilèges accordés aux anciens chefs d'état, exige que ces derniers demeurent politiquement « neutres » pour accéder à leurs privilèges. À cet égard, tout ancien Président qui exprimerait le désir de revenir sur la scène politique en se portant candidat à une élection quelconque perdrait tous les avantages qui lui ont été accordés. Cette disposition rigoureuse pourrait dissuader les Présidents en exercice de renoncer au pouvoir s'ils souhaitaient rester impliqués dans les affaires politiques du pays à la fin de leur mandat.

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

L'EXPÉRIENCE DE LA RÉPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

ⁱ Un groupe de factions rebelles issues de plusieurs mouvements politiques militants.

ⁱⁱ Accord de Libreville de 2013, [PEACE AGREEMENT between The Government of the Central African Republic](#) (consulté le 3 novembre 2022).

ⁱⁱⁱ Adoptée lors du quatrième sommet extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement de la CEEAC qui s'est tenu à Ndjamena, au Tchad, le 18 avril 2013. La feuille de route a été approuvée par les résolutions 2134 (2014), 2149 (2014) du Conseil de sécurité de l'ONU, adoptées respectivement le 28 janvier 2014 et le 10 avril 2014.

^{iv} La Mission internationale de soutien à la Centrafrique sous conduite africaine (MISCA) était une mission de maintien de la paix de l'Union africaine en RCA, créée en décembre 2013 par la résolution 2127 de l'ONU pour stabiliser le pays dans un contexte de troubles politiques persistants après le coup d'État de 2013.

^v Le quatrième sommet extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement de la CEEAC, qui s'est tenu à Ndjamena, au Tchad, le 18 avril 2013, a notamment confié la tâche d'élaborer une nouvelle Constitution en vue de son adoption par référendum.

^{vi} [Le projet de Constitution centrafricaine encore sur la table du CNT - Radio Ndeke Luka Radio Ndeke Luka](#), 3 juillet 2015 (consulté le 10 novembre 2022).

^{vii} Le Forum de Bangui a été précédé d'une série de consultations impliquant 19 232 personnes interrogées à travers le pays. Le résultat de ces consultations a été compilé dans un rapport qui a alimenté les discussions thématiques du Forum de Bangui. (voir R Sullivan 'Central African Republic's Bangui Forum in 'National Dialogues in Peacebuilding and Transitions: Creativity and adaptive thinking, E Murray and S Stigant ed.', UC Institute of Peace (2021)- [National Dialogues in Peacebuilding and Transitions](#) (consulté le 10 novembre 2022).

^{viii} Report of the Secretary-General on the situation in the Central African Republic, 29 juillet 2015, S/2015/576, <https://digitallibrary.un.org/record/845352> (consulté le 13 novembre 2022).

^{ix} Le Forum de Bangui a recommandé le report des élections législatives à juin et juillet 2015 et des élections présidentielles à août 2015. Cette recommandation a été approuvée par la CEEAC (see R Sullivan 'Central African Republic's Bangui Forum in 'National Dialogues in Peacebuilding and Transitions: Creativity and adaptive thinking, E Murray and S Stigant ed.', US Institute of Peace (2021)- [National Dialogues in Peacebuilding and Transitions](#) (consulté le 10 novembre 2022).

^x Constitution du 30 mars 2016

^{xi} En réponse aux violations commises par les combattants de la Séléka, des groupes d'autodéfense appelés « anti-balaka » ont riposté, entraînant une escalade de la violence dans tout le pays.

^{xii} E Murray and F Mangan 'The 2015-2016 CAR Elections, A look back', US Institute of Peace (2017) – [The 2015-2016 CAR Elections, A Look Back](#) (consulté le 10 octobre 2022).

^{xiii} Par exemple, l'article 24 de la Constitution centrafricaine du 27 décembre 2004 prévoit que la durée du mandat du Président de la République est de cinq ans. Ce mandat est renouvelable une fois.

^{xiv} "Agreements signed today in Libreville to halt recent rebellion in Central African Republic, provide map for political transition, security Council told", [Meetings Coverage UN Security Council](#), 11 janvier 2013, [Agreements Signed Today in Libreville to Halt Recent Rebellion in Central African Republic, Provide Map for Political Transition, Security Council Told | UN Press](#) (consulté le 10 novembre 2022).

^{xv} La Cour constitutionnelle a ordonné la tenue de nouvelles élections législatives en raison d'irrégularités importantes.

^{xvi} "Centrafrique: Message à la Nation du président Touadera à l'occasion des 62 ans d'indépendance", [Oubangui Médias](#), 12 August 2022, [Centrafrique : Message à la Nation du président Touadera à l'occasion des 62 ans d'indépendance - Oubangui Médias](#) (consulté le 10 octobre 2022)

^{xvii} Centrafrique: le gouvernement, favorable à la révision de la Constitution', [Radio Ndeke Luka](#), 26 juillet 2022, [Centrafrique : le gouvernement, favorable à la révision de la Constitution - Radio Ndeke Luka](#) (consulté le 10 octobre 2022)

^{xviii} Décret No. 22.348 du 26 août 2022; Décret No. 22.367 du 12 septembre 2022; Décret No. 22.372 du 14 septembre 2022 et Décret No. 22.378 du 15 septembre 2022.

^{xix} "Centrafrique: Décret portant création du Comité de Rédaction de la nouvelle Constitution", [Oubangui Médias](#), 29 August 2022, [Centrafrique : Décret portant création du Comité de Rédaction de la nouvelle Constitution - Oubangui Médias](#) (consulté le 10 octobre 2022)

^{xx} Lettre circulaire no. 0031/PR/DIRCAB/22 du 29 août 2022.

^{xxi} Centrafrique: l'épiscopat décline l'invitation à faire partie du comité chargé de réviser la constitution - [Vatican News](#), [Vatican News](#), 14 septembre 2022 (consulté le 4 décembre 2022)

^{xxii} Voir la décision de la Cour constitutionnelle centrafricaine du 5 juin 2020.

^{xxiii} Le Conseil de sécurité des Nations unies avait imposé un embargo sur les armes à la RCA en 2013 - Résolution 2127 du Conseil de sécurité des Nations unies.

^{xxiv} Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en République centrafricaine.

^{xxv} [MOD: Rwanda deploys force protection troops to Central African Republic](#), Rwanda Ministry of Defence Updates, 20 December 2020, disponible:(consulté le 11 novembre 2022).

^{xxvi} [Rwanda bolsters force in CAR as rebels 'held back' - BBC News](#), [BBC news](#), 21 décembre 2020, disponible:(consulté le 11 novembre 2022).

^{xxvii} [Rwanda, C.African Republic ink defense, economic deals](#), [aa.com](#), 15 octobre 2019, disponible:(consulté le 11 novembre 2022).

^{xxviii} [Rwanda, C.African Republic ink defense, economic deals](#) "Rwanda, C. African Republic ink defense, economic deals", [aa.com](#), 15 octobre 2019, disponible:(consulté le 11 novembre 2022).

^{xxix} "Central African Republic: Abuses by Russia-Linked Forces" "Central African Republic: Abuses by Russia-Linked Forces", [Human Rights Watch](#), 3 mai 2022, (consulté le 11 novembre 2022).

^{xxx} [Russia's Influence in the Central African Republic | Crisis Group](#), [International Crisis Group](#), 3 décembre 2021, disponible: (consulté le 11 novembre 2022).

^{xxxi} Décision N° 009/CC/22 du 22 septembre 2022.

^{xxxii} Décision N° 008/CC/22 du 29 août 2022.

^{xxxiii} [Central African Republic top court blocks purchases with new cryptocurrency | Reuters](#), [Reuters](#), 29 août 2022, (consulté le 11 novembre 2022).

^{xxxiv} [Centrafrique : l'opposant Crépin Mbolli-Goumba, auditionné par la police à Bangui - Radio Ndeke Luka](#), [Radio Ndeke Luka](#), 6 octobre 2022.(Consulté le 11 novembre 2022).

^{xxxv} [En Centrafrique, la Cour constitutionnelle invalide le comité chargé de rédiger une nouvelle Constitution](#), 23 septembre 2022, [Le Monde](#), (consulté le 11 novembre 2022).

^{xxxvi} En date du 5 novembre 2022.

^{xxxvii} [Centrafrique : Mobilisation des femmes devant le Palais de la Renaissance pour demander la réécriture d'une nouvelle constitution - Oubangui Médias](#), [Oubangui Médias](#), 30 septembre 2022,(consulté le 11 novembre 2022).

^{xxxviii} Discours d'ouverture de la deuxième session ordinaire de l'Assemblée nationale.

^{xxxix} Décret No. 22.454 du 24 octobre 2022, [Central African Republic: Independence of judges and institutions key to stability and transitional process, says UN expert | OHCHR](#) (consulté le 13 novembre 2022).

^{xl} La Présidente de la Cour constitutionnelle ayant pris sa retraite en tant que professeur de droit (critère d'éligibilité pour devenir membre de la Cour constitutionnelle), le gouvernement a fait valoir qu'elle ne pouvait plus être membre de la Cour, invoquant un « empêchement définitif ». Voir également "République centrafricaine : Independence of judges and institutions key to stability and transitional process, says UN expert", communiqué de presse du HCDH, 4 novembre 2022.

^{xli} [Centrafrique : vers la destitution du Président Touadera pour haute trahison ?](#), [CorbeauNews](#), 26 septembre 2022, (consulté le 11 novembre 2022).

^{xlii} [Cardinal Dieudonné Nzapalainga: «Le sang a assez coulé sur le sol centrafricain» - Invité Afrique](#), [rfi](#), 4 October 2022, (consulté le 11 novembre 2022).

^{xliiii} [Centrafrique: La MINUSCA sort les gros moyens pour la protection de la Présidente de la Cour constitutionnelle](#), [LeTsunami.net](#), (consulté le 11 novembre 2022).

^{xliiii} The Agreement is available at: [l'Accord politique pour la paix et la réconciliation](#) (consulté le 11 novembre 2022).

^{xliiii} Joseph Siegle and Candace Cook [Circumvention of Term Limits Weakens Governance in Africa](#), [Africa Centre](#), 14 September 2020, (consulté le 11 novembre 2022)

^{xliiii} Application No. 017/2021 Belgheith v. Republic of Tunisia, voir [Application 017/2021 – Brahim Ben Mohamed Ben Brahim Belgeith v. Republic of Tunisia | African Court on Human and Peoples' Rights](#) (consulté le 11 novembre 2022).

^{xliiii} Sonia Vohito [COVID-19 and Unamendable Limits on Duration of Presidential and Legislative Terms in the Central African Republic](#), [ConstitutionNet](#), 22 June 2020, (consulté le 11 novembre 2022).

^{xliiii} Par exemple, voir [Hissein Habre v Republic of Senegal](#), jugement no. ECW/CCJ/JUD/06/10.

^{xliiii} C Fombad 'Challenges to constitutionalism and constitutional rights in Africa and the enabling role of political parties: Lessons and perspectives from Southern Africa' (2007) 55 [The American Journal of Comparative Law](#) at 7.

^l Par exemple, voir Côte d'Ivoire, Gabon, Sénégal.

^{li} Les trois autres membres sont désignés respectivement par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat.

^{lii} World Bank Group [Central African Republic Economic Update: Breaking the cycle of conflict and instability](#) (2018) v.