

LA PROMOTION DU CONSTITUTIONNALISME PAR
LA LIMITATION DES MANDATS EN AFRIQUE :
NOTRE PASSÉ, NOTRE PRÉSENT, NOTRE AVENIR

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

On reconnaît également le soutien inestimable de Mme Mosupatisila Nare dans la rédaction du document.

LA PROMOTION DU CONSTITUTIONNALISME PAR LA LIMITATION DES MANDATS EN AFRIQUE : NOTRE PASSE, NOTRE PRESENT, NOTRE AVENIR

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAÏN DE DROIT CONSTITUTIONNEL

1. INTRODUCTION

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

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

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

2. LA LIMITATION DES MANDATS PRÉSIDENTIELS : APERÇU GÉNÉRAL

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

LA PROMOTION DU CONSTITUTIONNALISME PAR LA LIMITATION DES MANDATS EN AFRIQUE :
NOTRE PASSE, NOTRE PRESENT, NOTRE AVENIR

le tableau ci-dessous.^{xi} Ces dirigeants vieillissants président une population africaine extrêmement jeune.

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

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

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

Ces dirigeants symboles de longévité demeurent au pouvoir dans un contexte où, à quelques exceptions près, une large majorité d'Africains soutient l'idée d'imposer une limite de deux mandats à l'exercice du pouvoir présidentiel, même dans les pays qui n'ont jamais eu de limitation de mandat et dans ceux qui l'ont supprimée au cours des 15 dernières années.^{xiv} Les efforts soutenus pour échapper à la limitation des mandats révèlent donc un fossé important entre les dirigeants et les citoyens africains sur cette question. Cet état de choses justifie l'héritage persistant de la domination des grands hommes sur le continent et met en évidence la fragilité des démocraties africaines.^{xv}

Malgré l'adoption généralisée et la popularité de la limitation des mandats au début des années 1990, et en dépit du nombre croissant de pays africains ayant connu des alternances de pouvoir dues à la limitation des mandats, les nouvelles et anciennes générations de dirigeants africains continuent de chercher des moyens de supprimer ces règles ou d'identifier des failles qui leur permettraient de rester au pouvoir. Sur l'ensemble du continent, les présidents de plus de 30 pays africains ont envisagé d'assouplir la limitation du nombre de mandats présidentiels depuis 1998.^{xvi} Les tentatives les plus récentes sont celles de la Côte d'Ivoire et de la Guinée,^{xvii} bien qu'en Guinée, le président sortant Alpha Condé ait finalement été renversé par un coup d'État militaire. Les campagnes visant à supprimer la limitation des mandats ont été confrontées à des manifestations importantes, souvent violentes - et finalement infructueuses - en Côte d'Ivoire, au Togo, au Burundi, en Guinée, en République du Congo, en Ouganda et en République démocratique du Congo. Néanmoins, ces manifestations, ainsi que l'existence de partis politiques bien organisés au pouvoir et dans l'opposition, ont contribué à contrecarrer les efforts visant à supprimer la limitation des mandats présidentiels en Zambie (2000), au Malawi (2002) et au Nigéria (2006).^{xviii}

Des études montrent qu'au cours du seul premier semestre 2015, les présidents du Burundi, du Bénin, de la République démocratique du Congo et du Rwanda ont exprimé, personnellement ou par l'intermédiaire de leurs partisans, leur intention de se dispenser de la limitation des mandats ou de la contourner afin de briguer des mandats supplémentaires.^{xix} En 2022, le président de la République Centrafricaine, Archange Touadera, a pris l'initiative d'un amendement visant à supprimer la limitation du nombre de mandats et a destitué la présidente de la Cour constitutionnelle après que la juridiction ait déclaré cette initiative inconstitutionnelle.^{xx} Le président ougandais Museveni s'est maintenu au pouvoir pendant 42 ans en contournant, en modifiant ou en éliminant les limites d'âge et du nombre de mandats prévus par la Constitution.^{xxi} En outre, Alpha Condé de Guinée et Alassane Ouattara de Côte d'Ivoire ont suivi le chemin bien tracé par Azali Assoumani des Comores, Paul Kagame du Rwanda, Paul Biya du Cameroun, Denis Sassou Nguesso de la République du Congo et Ismail Guelleh de Djibouti, entre autres, qui se sont maintenus au pouvoir au-delà de la limite d'âge et du nombre de mandats.^{xxii} Presque invariablement, ces dirigeants justifient leur candidature supplémentaire au

motif que le peuple souhaite les voir se maintenir au pouvoir. Cependant, les 48 084 entretiens en face à face menés par Afrobaromètre dans 34 pays africains entre 2019 et 2021 indiquent que les dirigeants qui restent pour plus de deux mandats ne sont pas un choix populaire.^{xxiii}

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

3. LA PROTECTION DE LA LIMITATION DES MANDATS PRÉSIDENTIELS : MECANISMES ET PRATIQUES

Ce n'est pas faute de mécanismes de protection que persiste la tendance à outrepasser la limitation des mandats. Pour tenter de protéger les clauses constitutionnelles contre les modifications abusives, les pays africains ont adopté des mécanismes de protection contre les révisions opportunistes des dispositions constitutionnelles relatives à la limitation du nombre de mandats présidentiels. Des études montrent que la plupart des constitutions africaines nouvelles ou ayant fait l'objet de grandes révisions après 1990 s'efforcent, de diverses manières, d'imposer des limites et des restrictions à la révision des dispositions constitutionnelles relatives à la limitation du nombre de mandats présidentiels.^{xxv} Ces restrictions rendent ces dispositions intangibles ou prévoient des conditions contraignantes à la modification des dispositions relatives à la limitation. Parmi les mécanismes de sauvegarde les plus courants figurent l'intangibilité, la révision sujette à des règles contraignantes, le contrôle juridictionnel de la révision et la clause de rétroactivité de la révision ou de l'exclusion du président en exercice du bénéfice de la révision. La littérature révèle que ces mesures de sauvegarde de la limitation des mandats présidentiels ont connu un certain succès dans plusieurs

pays africains, comme le montre la discussion ci-dessous. Néanmoins, certains présidents sortants ont également élaboré des stratégies pour contourner ces mesures de protection, en ignorant absolument les dispositions relatives à la limitation du nombre de mandats présidentiels.

Intangibilité des dispositions relatives à la limitation des mandats

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

A titre d'illustration, l'article 156 de la Constitution du Bénin (1990, amendée en 2019) prévoit les dispositions qui ne peuvent faire l'objet de révision. Ces clauses sont celles relatives à l'intégrité du territoire, à la forme républicaine du gouvernement et à la laïcité de l'État. Bien que ces dispositions soient également inscrites dans les constitutions d'autres pays africains francophones, le modèle consolidant du Bénin se démarque par l'activisme interprétatif de sa Cour constitutionnelle. Dans sa décision relative au contrôle de constitutionnalité de la loi référendaire, la Cour constitutionnelle du Bénin a élargi le corpus des dispositions intangibles. En procédant au contrôle du *projet de loi référendaire*^{xxx} qui ne faisait référence qu'aux trois questions insusceptibles de révision expressément énoncées à l'article

156 de la Constitution, la Cour a décidé que trois principes supplémentaires devaient être considérés comme intangibles, à savoir le nombre de mandats du président de la république (deux mandats), l'âge des candidats à la présidence (entre 40 et 70 ans) et la nature du régime politique (régime présidentiel).^{xxxix} La Cour a estimé que, bien qu'ils ne soient pas expressément inclus dans l'article 156, ces principes sont inhérents aux délibérations de la conférence nationale ayant conduit à l'adoption de la Constitution de 1990 et qu'ils ne peuvent par conséquent être modifiés que par le biais d'un processus similaire.^{xxxix} La Cour a donc déclaré inconstitutionnel le projet de loi référendaire qui n'avait pas inclus ces trois clauses additionnelles dans le corpus d'intangibilité.^{xxxix}

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

Bien que l'intangibilité constitue une protection rigoureuse contre la prolongation des mandats, cette restriction s'est avérée inefficace dans certains cas, par exemple au Niger sous Mamadou Tanja (2009) et en Algérie sous Abdelaziz Bouteflika (à plusieurs reprises).^{xxxix} En outre, les dispositions intangibles sur la limitation des mandats présidentiels ont été manipulées plus récemment en Guinée. Les présidents en exercice ont parfois tout simplement ignoré la limitation ou l'ont contournée par l'organisation de référendums contestés, l'intimidation et à la corruption des parlementaires, et la violence contre l'électorat.^{xxxix} Dans de nombreux cas, les députés sortants ont usé de leur pouvoir

constituant pour rédiger de nouvelles constitutions, ignorant ainsi les clauses intangibles. Par conséquent, il est essentiel d'inclure des dispositions spécifiques pour réglementer l'élaboration de nouvelles constitutions et pour protéger spécifiquement les dispositions relatives à la limitation de la durée du mandat, même contre de prétendus processus d'élaboration de nouvelles constitutions.

Révision contraignante ou difficile

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

En outre, un plus grand nombre de pays africains ont conditionné la révision des dispositions relatives au nombre de mandats à l'adoption par référendum, rendant la modification plus contraignantes.^{xxxix} L'option référendaire permet la diffusion des amendements proposés en vue d'une consultation publique avant le vote.^{xl} Certains pays se sont assurés que les amendements importants soient accompagnés de programmes d'information et d'éducation du public ainsi que de procédures spéciales permettant aux opinions des citoyens d'être reçues et examinées.^{xli} Au Rwanda et en Sierra Leone, un référendum est désormais nécessaire pour approuver les modifications des dispositions liées mandat présidentiel, une exigence qui a été mise en avant par les protagonistes du processus de révision entrepris au Rwanda en 2015.^{xlii}

Identifiée comme l'un des mécanismes les plus courants de protection de la limitation des mandats présidentiels en Afrique, la révision contraignante ou difficile a enregistré des succès dans des pays tels que le Malawi sous la présidence de Bakili Muluzi et le Burundi où, en 2015, une proposition de révision a été rejetée à une voix près de la majorité au parlement.^{xliii} En conséquence, les présidents en exercice se sont souvent assurés de mobiliser le soutien parlementaire

et/ou populaire nécessaire pour obtenir les révisions à la limitation des mandats à mesure que les conditions de révision se durcissent.

Contrôle de constitutionnalité de la révision

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

Le contrôle de constitutionnalité a également été efficace contre les tentatives de contournement de la limitation des mandats au Bénin où la Cour constitutionnelle, par plusieurs décisions, déclaré inconstitutionnelle la révision entreprise, y compris en déclarant la clause intangible comme ce fut le cas en 2011.^{xlvi} Au Malawi, la Haute Cour a consolidé la limitation des mandats présidentiels en décidant que le président Bakili Muluzi était inéligible après qu'il eut exercé deux deux mandats.^{xlvii} En revanche, le contrôle de

constitutionnalité n'a pas été un rempart efficace au Burundi, où la Cour constitutionnelle a décidé que, bien que la Constitution prévoit la limitation à deux des mandats présidentiels, une telle limitation ne s'appliquait pas au premier mandat du président Pierre Nkurunziza au motif qu'il avait été élu la première fois par le parlement et non par le peuple burundais.^{xlviii}

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

Exclusion des présidents en exercice du bénéfice de la révision

Dans certains cas, le moyen d'empêcher la prolongation des mandats a consisté à décider à l'avance que la révision envisagée ne s'appliquera pas au président en exercice. Cette mesure garantit que la révision de certaines dispositions de la constitution, telles que celles modifiant la limitation de la durée ou du nombre de mandats présidentiels, ne s'appliqueront que pour les personnes qui occuperont les fonctions concernées après l'adoption de la modification.^{xlix} Ce mécanisme est pertinent dans les circonstances où la révision est entreprise par des personnalités du pouvoir en place pour leur propre bénéfice, en particulier en ce qui concerne le rallongement de la durée du mandat présidentiel.

En Afrique, le seul pays dont la constitution exclut expressément les titulaires du bénéfice des modifications des dispositions relatives à la limitation du nombre de mandats est le Zimbabwe. En vertu de l'article 328(7) de la Constitution zimbabwéenne de 2013, « la révision d'une disposition relative à la limitation du nombre de mandats ayant pour effet de prolonger la durée pendant laquelle une personne peut exercer ou occuper une fonction publique, ne s'applique pas à une personne qui a exercé ou occupé cette fonction, ou une fonction équivalente, antérieurement à la révision concernée ». Il est intéressant de noter que la disposition d'exclusion n'est pas rendue intangible constituant dès lors un mécanisme imparfait de protection

puisque l'exclusion peut être levée à tout moment par une révision ordinaire de la constitution. Par exemple, les députés sortants qui souhaitent prolonger leur mandat peuvent d'abord modifier cette disposition avant de modifier ensuite celle relative à la limitation du nombre de mandats. Ceci dit, les auteurs de la proposition de révision devront la soumettre à un référendum, ce qui offre une certaine garantie de protection de la clause sur la limitation. Par conséquent, l'efficacité potentielle d'une disposition empêchant les députés sortants de bénéficier de modifications des dispositions relatives à la limitation du nombre de mandats dépend de sa combinaison avec d'autres mécanismes de protection, tels que l'intangibilité ou les procédures contraignantes de révision.

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

Comme nous l'avons vu plus haut, les pays africains ont mis en place des mécanismes de protection de la limitation des mandats présidentiels, tels que les dispositions insusceptibles de révision, les révisions contraignantes, le contrôle de constitutionnalité des lois de révision et l'exclusion des présidents en exercice du bénéfice de la révision. En dépit de ces garanties, les gouvernants en exercice ont élaboré des stratégies pour contourner la limitation des mandats présidentiels. Ces stratégies ont abouti à des modifications qui, à première vue, semblent se conformer à la procédure prévue par la constitution, y compris l'adoption par les majorités requises, le contrôle juridictionnel et les référendums. Cependant, ce respect superficiel des exigences constitutionnelles s'est révélée n'être qu'une parodie de conformité dans les cas où les groupes politiques influents à l'origine de la révision l'ont entreprise pour servir leurs intérêts.¹ Des études montrent que les gouvernants en exercice et leurs partis politiques ont ignoré en toute impunité les dispositions intangibles et les barrières contraignantes à la révision, en raison de la faiblesse des organes législatifs. En outre, le contrôle constitutionnel s'est avéré inefficace dans certains cas en raison de la faiblesse des institutions et de la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le judiciaire. Bien que les mécanismes adoptés offrent un recours contre le non-respect de la limitation des mandats présidentiels, la pratique montre que, le plus souvent, ces mécanismes se sont révélés insuffisants.

Les gouvernants qui ont contourné la limitation ont eu recours aux assassinats politiques, à la détention de

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

4. POURQUOI LA LIMITATION DES MANDATS EST-ELLE COMPROMISE ?

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

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

Un deuxième facteur qui a contribué au non-respect des dispositions relatives à la limitation du nombre de mandats présidentiels est la formulation des dispositions de certaines constitutions africaines. La candidature du président burundais Nkurunziza à un troisième mandat a été rendue possible grâce à deux dispositions potentiellement contradictoires de la Constitution burundaise de 2005 : les articles 96 et 302.^{lviii} Une telle faille dans la loi fondamentale lui a permis, par un chantage politique, d'intimider la Cour constitutionnelle afin de lui faire adopter une interprétation absurde de la Constitution sa en faveur.^{lix} Une formulation similaire maladroite de la Constitution sénégalaise de 2001 a permis au président Abdoulaye Wade, avec la complicité du Conseil constitutionnel, de tenter d'obtenir un troisième mandat qui lui a finalement été refusé par les électeurs.^{lx} Ni les majorités parlementaires spécialement pondérées, ni les référendums n'ont suffi à protéger la suppression de la limitation des mandats par des présidents déterminés à lever la restriction. L'une des solutions proposées pour protéger les dispositions relatives à la limitation des mandats consiste à les déclarer insusceptibles de révision ou alors à adopter le

modèle du Zimbabwe qui exclut les titulaires du bénéfice de la révision.

Troisièmement, la fragilité des dispositions relatives à la limitation du nombre de mandats présidentiels témoigne de la faiblesse des fondements multipartites des constitutions africaines modernes. Les rédacteurs des constitutions adoptés après 1990 ont été plutôt naïfs en présumant que le multipartisme intégral suffirait à garantir la démocratie multipartite, dont les dispositions relatives à la limitation du nombre de mandats présidentiels sont une composante importante.^{lxi} La suppression effrénée de la limitation des mandats est un résultat prévisible de la faiblesse des fondations sur lesquelles reposent la plupart des démocraties multipartites africaines. Au-delà de la reconnaissance du droit de former des partis et de participer aux élections, certains droits politiques fondamentaux qui sont essentiels dans une démocratie multipartite moderne, sont à peine reconnus. L'incapacité à inscrire dans la constitution les droits de tous les partis politiques de manière à garantir des conditions de concurrence équitables, à les protéger contre l'intimidation et le chantage et à leur conférer un droit effectif à des élections libres et équitables a eu de nombreuses conséquences sur la gouvernance démocratique dans de nombreux pays du continent. La suppression progressive de la limitation des mandats s'est accompagnée d'une neutralisation croissante des partis d'opposition et d'un affaiblissement de l'ascension de tout dirigeant potentiel crédible.^{lxii}

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

5. LIMITATION DES MANDATS PRÉSIDENTIELS EN AFRIQUE : LES PERSPECTIVES DE SOLUTION

Comme nous l'avons déjà souligné, au fil des ans, les pays africains ont entrepris des réformes constitutionnelles qui ont abouti à la prescription de la limitation des mandats présidentiels dans leurs constitutions. Cette limitation a été principalement adoptée comme moyen de se prémunir contre les séjours prolongés au pouvoir des gouvernants en exercice, qui conduisent à un régime autoritaire et à une mauvaise gouvernance. En outre, les réformes constitutionnelles ont également permis de mettre en place des mesures de sauvegarde pour protéger la limitation des

mandats. Comme nous l'avons vu plus haut, des mesures telles que des constitutions rigides ou clauses constitutionnelles intangibles, une révision contraignante, le contrôle juridictionnel des révisions et l'exclusion des gouvernants en exercice du bénéfice de la révision ont été adoptées dans le but de protéger la limitation des mandats présidentiels. Toutefois, en dépit de ces efforts, les pays africains ont expérimenté des tentatives de révisions réussies ou échouées des constitutions par suite desquelles la limitation des mandats présidentiels a été modifiée ou tout simplement supprimée. C'est dans ce contexte que cette section examine les pratiques visant à protéger la limitation des mandats contre les modifications ou la suppression. La présente note d'analyse propose de renforcer les dispositions strictes en matière de révision, les dispositions relatives à des élections crédibles, la fonction de contrôle des institutions supranationales et la promotion de la participation des citoyens en tant que stratégies pouvant être adoptées pour protéger la limitation des mandats présidentiels contre la suppression.

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

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

En outre, les droits politiques qui reconnaissent le principe de la concurrence loyale et de l'égalité de traitement de tous les partis devraient également être renforcés en vue de protéger la limitation des mandats présidentiels. Il s'agit là d'un point essentiel, car la pratique montre que sans dispositions constitutionnelles consacrant ces principes, le droit de vote n'est rien d'autre qu'une illusion.

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

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

6. CONCLUSION

Le soutien massif des citoyens africains à la limitation des mandats présidentiels bat en brèche les affirmations des partisans du troisième mandat sur le continent - en particulier des présidents en exercice - selon lesquelles leurs campagnes sont motivées par la demande populaire. Le fait qu'un certain nombre de dirigeants aient réussi à contourner les règles de limitation des mandats pour prolonger leur mandat ne doit pas être interprété comme l'expression de la volonté des citoyens de voir l'Afrique retourner à l'ère des présidences à vie. Les tentatives des présidents africains en exercice de prolonger leur mandat ou de supprimer la limitation des mandats ont conduit à des conflits - parfois résolus par la restauration de la limitation des mandats, mais conduisant soit à un désordre politique prolongé, soit à une stabilité autoritaire ostensible. L'avenir de la limitation des mandats présidentiels sur le continent est encore en évolution, car de nombreux pays sont confrontés aux difficultés de la construction de la démocratie. Ce dont l'Afrique a besoin, ce n'est pas d'hommes forts qui veulent gouverner à vie, quelles que soient leurs compétences ; elle a plutôt besoin d'institutions fortes qui enracinent une culture de la démocratie donnant à chacun une chance juste et égale de servir son pays et le continent. Il est donc crucial que des réformes plus radicales, allant au-delà de la simple limitation des mandats présidentiels, soient entreprises pour arrêter la descente progressive vers la dictature, soutenue par de fausses élections orchestrées par des despotes.

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

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

LA PROMOTION DU CONSTITUTIONNALISME PAR LA LIMITATION DES MANDATS EN AFRIQUE :
NOTRE PASSE, NOTRE PRESENT, NOTRE AVENIR

- ⁱ C M Fombad 'Presidential Term Limits through Constitutional Amendments in Africa: Deconstructing Legitimacy' (2017) 45.
- ⁱⁱ African Leadership Centre (2014), disponible sur [The New Assault on Presidential Term Limits in Africa: Focus on Burundi](#) (consulté le 8 février 2023).
- ⁱⁱⁱ B Dulani 'African publics strongly support term limits, resist leaders' efforts to extend their tenure' (2015) 1. Des modifications ont été apportées dès la fin des années 1990, comme en Namibie, et au début des années 2000, comme en Guinée et en Ouganda.
- ^{iv} *Ibidem*.
- ^v Pour un aperçu exhaustif et récent, voir CM Fombad « The State of Presidential Term Limits in Africa, 1990 – 2022 » (non publié, disponible auprès de l'auteur) 20-22.
- ^{vi} K Eze, 'The Efficacy of Presidential Term Limits' (2016) 2 (consulté le 26 mars 2023).
- ^{vii} African Leadership Centre (n 2 ci-dessus)
- ^{viii} Eze (n 7 ci-dessus) 7.
- ^{ix} T M Makunya & K Appiagyei-Atua 'Soldiers in Civilian Uniforms: The Role of the Military in the Pursuit of Third-Termism' in Aderomola Adeola & Makau W. Mutua (eds) *The Palgrave Handbook of Democracy, Governance and Justice in Africa* (2022) 76.
- ^x Eze (n 7 ci-dessus) 6.
- ^{xi} Fombad (n 1 ci-dessus) 45.
- ^{xii} Talk Africana 'Top 10 Longest Serving Presidents in Africa, 2023' (2023) (consulté le 09 février 2023).
- ^{xiii} *Idem*.
- ^{xiv} Dulani (n 3 ci-dessus) 1-2.
- ^{xv} *Idem*.
- ^{xvi} *Idem*.
- ^{xvii} D Zoumènou 'Third terms for presidents of Côte d'Ivoire and Guinea must be stopped', *Institute for Security Studies* (2020), (consulté le 04 mars 2023).
- ^{xviii} J Siegle & C Cook 'Circumvention of Term Limits Weakens Governance in Africa' (2020), disponible sur 'Circumvention of Term Limits Weakens Governance in Africa' le 09 février 2023).
- ^{xix} Dulani (n 3 ci-dessus) 1.
- ^{xx} S Vohito, [Courts vs incumbents: Guaranteeing alternation of power in the Central African Republic](#) *ConstitutionNet*, International IDEA, (2022), (consulté le 5 mars 2023) ; M Butskhrikidze 'President of Central African Republic orders removal of top judge from Constitutional Court', *Jurist* (2022), disponible sur [President of Central African Republic orders removal of top judge from Constitutional Court](#) (consulté le 5 mars 2023).
- ^{xxi} B Dulani 'Long-serving African presidents say the people want them to stay on. Is that true?' (2021)(consulté le 09 février 2023).
- ^{xxii} *Idem*.
- ^{xxiii} *Idem*.
- ^{xxiv} Eze (n 7 ci-dessus) 6.
- ^{xxv} C M Fombad 'Limits on the power to amend Constitutions: Recent trends in Africa and their potential impact on constitutionalism' (2007) *University of Botswana Law Journal* 28.
- ^{xxvi} M Böckenförde 'Constitutional Amendment Procedures' International IDEA (2017) 4.
- ^{xxvii} F Deloche-Gaudez *La constitution européenne : Que faut-il savoir* (2005), chapitre 14, 207-222.
- ^{xxviii} M Wiebusch & C Murray 'Presidential Term Limits and the African Union' (2019) 63 *Journal of African Law* 142.
- ^{xxix} *Idem*, 141.
- ^{xxx} Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 11-067 du 20 Octobre 2011.
- ^{xxxi} *Idem*. Voir également International IDEA & ConstitutionNet (2016) '[Constitutional Court of Benin Decision DCC 11-067 of 20 October 2011](#)' (consulté le 10 mars 2023).
- ^{xxxii} DCC 11-067 du 20 octobre 2011.
- ^{xxxiii} *Idem*.
- ^{xxxiv} Cour constitutionnelle du Mali, Arrêt No. 01-128 du 12 décembre 2001.
- ^{xxxv} Fombad (n 1 ci-dessus) 47-50.
- ^{xxxvi} *Idem*.
- ^{xxxvii} Ces majorités qualifiées sont généralement supérieures à la majorité absolue – moitié des votes – qui s'applique au vote des lois ordinaires.
- ^{xxxviii} C M Fombad 'Some perspectives on durability and change under modern African constitutions' (2018) 11/2 *International Journal of Constitutional Law* 382.
- ^{xxxix} Böckenförde (n 27 ci-dessus) 18.
- ^{xl} *Idem*.
- ^{xli} Wiebusch & Murray (n 29 ci-dessus) 143.
- ^{xlii} *Idem*, 142.
- ^{xliiii} Fombad (n 1 ci-dessus) 60.
- ^{xliiv} Wiebusch & Murray (n 29 ci-dessus) 144.
- ^{xli v} Vohito (n 21 ci-dessus).
- ^{xli vi} S H Adjolohoun 'Made in courts' democracies? Constitutional adjudication and politics in African constitutionalism' in C M Fombad (ed) *Constitutional Adjudication in Africa* (2017) 273.
- ^{xli vii} *State v Ex Parte Muluzi et autres* [2009] MWHC 13 (16 mai 2009).
- ^{xli viii} African Leadership Centre (n 2 ci-dessus).
- ^{xli ix} Böckenförde (n 28 ci-dessus) 19.
- ^l ISS '[Tampering with national constitutions is a threat to stability in Africa](#)' (2019)(consulté le 10 mars 2023).
- ^{li} Wiebusch & Murray (n 29 ci-dessus) 145.
- ^{lii} *Idem*.
- ^{liii} A Osei *et al* 'Presidential Term Limits and Regime Types: When Do Leaders Respect Constitutional Norms?' (2021) 55 *Africa Spectrum* 254.
- ^{li v} Fombad (n 1 ci-dessus) 52.
- ^{li vi} Siegle & Cook (n 19 ci-dessus).
- ^{li vii} *Idem*.
- ^{li viii} Eze (n 7 ci-dessus) 13.
- ^{li ix} Fombad (n 1 ci-dessus) 53.
- ^{lix} African Leadership Centre (n 2 ci-dessus).
- ^{lx} Fombad (n 1 ci-dessus) 53.
- ^{lxi} Siegle & Cook (n 19 ci-dessus).
- ^{lxii} Fombad (n 1 ci-dessus) 53. Voir aussi Charles Fombad 'Political party constitutionalization in Africa: Trends and prospects for deepening constitutionalism' in Rosalind Dixon, Tom Ginsburg and Adem Abebe (eds) *Comparative constitutional law in Africa* (2022).
- ^{lxiii} *Idem*, 57.
- ^{lxiv} Wiebusch & Murray (n 29 ci-dessus) 157.