

LA PROMOTION DU CONSTITUTIONNALISME PAR LA
LIMITATION DES MANDATS EN AFRIQUE :
**RÔLES ET PRATIQUES DE L'UNION AFRICAINE
ET DES COMMUNAUTÉS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES**

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 George Mukundi Wachira, professeur adjoint de droit public à la faculté de droit de l'université du Cap et directeur général du groupe Maendeleo, avec le soutien de Joe Kilonzo, maître de conférences à la faculté de droit de l'université de Strathmore (Kenya) et associé du groupe Maendeleo.

LA PROMOTION DU CONSTITUTIONNALISME PAR LA LIMITATION DES MANDATS EN AFRIQUE : RÔLES ET PRATIQUES DE L'UNION AFRICAINE ET DES COMMUNAUTÉS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES

DÉVELOPPÉ PAR LE RÉSEAU AFRICAINE DE DROIT CONSTITUTIONNEL

1. Introduction

Au cours de l'ère post indépendance, plusieurs États africains ont connu un transfert de pouvoir par le biais de coups d'État.ⁱ De nombreux dirigeants politiques fondateurs de l'après-indépendance ont été évincés sans cérémonie par des coups d'État, ou sont morts de cause naturelle au pouvoir, tandis que le transfert du pouvoir par des élections constituait une exception.ⁱⁱ Cependant, depuis le début des années 1990, en partie en raison d'une vague de démocratisation et de constitutionnalisme, les institutions garantes de la démocratie ont acquis une plus grande importance en limitant le pouvoir exécutif et en combattant les processus non démocratiques, permettant ainsi des transferts de pouvoir pacifiques. Les années 1990 ont marqué une période de transformation significative des systèmes politiques en Afrique, allant de l'introduction d'un système de gouvernance multipartite, de la chute de nombreux dictateurs civils et militaires, au respect de l'État de droit et du constitutionnalisme.ⁱⁱⁱ

Plus particulièrement, depuis les années 1990, une majorité écrasante d'États africains ont consacré la limitation des mandats présidentiels dans leur constitution, dans le cadre de règles plus larges visant à consolider les transitions d'un régime personnel et autoritaire vers une gouvernance démocratique.^{iv} Bien que la limitation des mandats présidentiels ait été respectée dans certains États africains, on observe également une tendance inquiétante à l'outrepasser ou à la supprimer, et de nombreux États africains n'ont pas encore connu d'alternance pacifique du pouvoir.^v Associée à la faible institutionnalisation de la gouvernance démocratique en Afrique, la tendance à contourner ou à supprimer la limitation des mandats crée « des conditions qui rendent très difficile la participation compétitive de l'opposition aux élections ». ^{vi} Ce contournement de la limitation des mandats et ses conséquences, notamment la position privilégiée du dirigeant sortant, sont incompatibles avec les normes de l'UA et des CER qui visent à consacrer la démocratie, la bonne gouvernance et le respect des droits de l'homme et de l'État de droit. Cela compromet l'aspiration de l'UA en faveur d'un continent pacifique où règnent "la bonne gouvernance, la démocratie, le respect des droits de l'homme, la justice et l'État de droit", comme le prévoit l'Agenda 2063 de l'UA.

L'UA certaines CER ont adopté diverses normes qui traitent des changements anticonstitutionnels de gouvernement, y compris, très certainement, du phénomène de contournement ou de suppression de la limitation des mandats présidentiels. Bien que l'UA ait été active dans la lutte contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement, en particulier ceux résultant de coups d'État militaires, des questions demeurent quant à la raison pour

laquelle « l'UA est relativement passive » en ce qui concerne le contournement ou la suppression de la limitation des mandats présidentiels par les dirigeants en exercice. Alors que les normes sont rigoureuses, l'action ou l'intervention de l'UA parmi ses États membres, suite au contournement ou à la suppression des limites de mandat par les titulaires, n'a pas été aussi proactive.^{vii}

Ce document d'orientation politique met l'accent sur le rôle et les pratiques de l'UA et des CER dans la promotion de transitions politiques pacifiques en Afrique par le biais de la limitation des mandats.

Le document d'orientation politique comprend cinq sections :

1. Introduction
2. Raisons pour lesquelles la limitation des mandats présidentiels est importante
3. Évaluation des cadres normatifs de l'UA et des CER relatifs à la limitation des mandats
4. Bref aperçu des pratiques de l'UA et des CER, y compris les conséquences des incohérences
5. Questions de politiques à prendre en considération pour améliorer l'établissement de la limitation des mandats en tant qu'élément essentiel de l'alternance pacifique du pouvoir.

2. La limitation des mandats présidentiels est-elle importante ?

Alors que les limites constitutionnelles ont acquis une grande importance en Afrique depuis les années 1990 en tant qu'outil contre la prolongation du mandat des dirigeants au pouvoir- la Tanzanie ayant fait l'expérience de la toute première transition pacifique du pouvoir due à la limitation des mandats en 1995- celles-ci ont fait l'objet d'intenses contestations. Cela a relancé le débat sur la légitimité et l'importance de la limitation des mandats. Pourquoi l'UA et les CER devraient-elles considérer la limitation des mandats présidentiels comme essentielle à l'aspiration d'une Afrique pacifique, prospère et intégrée, caractérisée par la bonne gouvernance et la démocratie ?

Il existe des raisons valables pour lesquelles la limitation des mandats présidentiels est essentielle à la réalisation de la bonne gouvernance et de la démocratie, conformément aux valeurs partagées de l'UA. Premièrement, la limitation des mandats présidentiels favorise l'alternance au pouvoir. En Afrique, il existe une corrélation empiriquement prouvée entre le respect de la limitation des mandats présidentiels et l'alternance du leadership.^{viii} Dans plusieurs États membres de l'UA, tels que le Bénin, le Kenya, le Ghana, le Malawi, le Mali, le Nigeria et les Seychelles, la limitation des mandats

LA PROMOTION DU CONSTITUTIONNALISME PAR LA LIMITATION DES MANDATS EN AFRIQUE : RÔLES ET PRATIQUES DE L'UNION AFRICAINE ET DES COMMUNAUTÉS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES

présidentiels a favorisé des transitions politiques sans précédent et sans heurts entre les partis au pouvoir et les partis d'opposition, ainsi que des changements de dirigeants au sein des partis au pouvoir dans de nombreux États, tels que le Botswana, la Mauritanie, le Mozambique, le Niger et la Tanzanie. Par exemple, la toute récente passation de pouvoir entre président Uhuru Kenyatta et William Ruto, le 13 septembre 2022, bien que le premier ait soutenu la candidature de longue date du chef de l'opposition Raila Odinga, est un témoignage classique de l'importance de la limitation des mandats présidentiels pour la bonne gouvernance et la démocratie sur le continent.^{ix}

Il est important de noter que l'alternance politique peut avoir un impact positif sur la consolidation démocratique. Elle conduit à un changement de personnalités et éventuellement à l'introduction de nouvelles idées, réformes et stratégies de développement, dont certaines peuvent susciter l'espoir d'une bonne gouvernance, de l'État de droit et de développement auprès des citoyens.^x Les élections où les présidents sortants ne se présentent pas ont été utiles pour écarter du pouvoir des régimes bien établis, corrompus et autoritaires, créant ainsi des opportunités pour une plus grande libéralisation politique et une meilleure gouvernance.^{xi} La défaite du KANU au Kenya en 2002 en est un exemple.^{xii} Jusqu'à la fin du mandat du président Daniel Moi et la tenue d'élections sans le président sortant en 2002, « la réintroduction du multipartisme au Kenya n'avait pas entraîné d'amélioration de la gouvernance ou des libertés civiles »,^{xiii}

Deuxièmement, la limitation des mandats facilite l'amélioration des processus électoraux. La limitation du nombre de mandats s'appliquant au président sortant facilite les processus électoraux et empêche l'émergence de « dictatures électorales » et de pseudo-monarques.^{xiv} Les limitations de mandats régulent et protègent l'environnement politique des excès du président au pouvoir, et permettent aux processus électoraux de fonctionner.^{xv} Ce point est essentiel en Afrique, où les élections sont censées remplir au moins trois fonctions conformes aux cadres normatifs de l'UA et des CER en matière de gouvernance et de démocratie.^{xvi} Ces fonctions sont les suivantes :^{xvii} i) aider le continent à établir et à maintenir des institutions démocratiques efficaces ; ii) fournir aux citoyens africains un outil juridique efficace pour limiter et protéger le gouvernement et renforcer la responsabilité ; et iii) accroître la capacité du peuple à changer son gouvernement et à élire de nouveaux dirigeants politiques.

Troisièmement, la limitation des mandats présidentiels conduit au développement des institutions de l'État et au nivellement des règles du jeu politique. La limitation des mandats présidentiels incite les dirigeants au pouvoir à

mettre en place des institutions équitables et efficaces, auxquelles ils seront soumis lorsqu'ils quitteront le pouvoir.^{xviii} Contrairement à l'exercice prolongé du pouvoir, qui entraîne la personnalisation du pouvoir et l'enracinement de réseaux d'influence informels, la limitation du nombre de mandats présidentiels rend plus difficile l'établissement de réseaux d'influence et ces réseaux perdent également de leur valeur.^{xix} Cela crée une opportunité de mettre en place des institutions étatiques et d'ajuster les conditions du jeu politique, facilitant ainsi le développement démocratique.^{xx} Cela va dans le sens de l'objectif de création d'institutions compétentes et de leadership transformateur, comme le souligne l'aspiration 3 de l'Agenda 2063 de l'UA.

Si la limitation des mandats présidentiels est essentielle à la promotion de transitions pacifiques et au renforcement de la démocratie et de la bonne gouvernance, plusieurs arguments ont été avancés contre l'imposition d'une limitation des mandats. Premièrement, la limitation des mandats limiterait le choix démocratique des électeurs.^{xxi} Dans une démocratie, les citoyens devraient être libres d'élire qui ils veulent, même dans les cas où un candidat a déjà épuisé son mandat constitutionnel.^{xxii}

Deuxièmement, l'alternance politique par la limitation des mandats n'est pas toujours une garantie de bonne gouvernance et de démocratie.^{xxiii} Rien ne garantit que le dirigeant élu à la fin du mandat du président en exercice, gouvernera de manière plus démocratique et transparente que son prédécesseur.^{xxiv} Dans certains États membres de l'UA, certaines alternances politiques ont donné lieu à des expériences peu réjouissantes.

Troisièmement, la continuité du leadership peut contribuer à la stabilité politique à court terme alors que la limitation des mandats risque d'entraîner l'instabilité. Il est évident que la limitation des mandats présidentiels n'a pas permis de résoudre la question des rivalités en matière de succession au pouvoir en Afrique.^{xxv} En réalité, les tentatives de contournement des limites de mandat, qu'elles soient réussies ou non, ont souvent généré une instabilité politique et même sécuritaire.

Cependant, une évaluation critique montre que « malgré le caractère intrinsèquement litigieux et conflictuel de la limitation des mandats présidentiels, la plupart des conflits sont nés de circonstances liées à la remise en question de la limitation des mandats. Les luttes portant sur la question de la limitation des mandats sont souvent caractérisées par la résistance du peuple aux efforts des dirigeants cherchant à prolonger les limites initialement fixées ». ^{xxvi} Il est crucial de noter que la limitation des mandats présidentiels est très appréciée des Africains, et que l'écrasante majorité des constitutions africaines imposent une limitation des mandats.^{xxvii} Non seulement la limitation des mandats

représente la volonté populaire, mais elle montre aussi que les pays qui la pratiquent sont plus susceptibles d'afficher de meilleures performances portant sur les indicateurs clés de stabilité, de l'État de droit, de la bonne gouvernance et de la corruption.

3. Cadres normatifs de l'UA et des CER relatifs à la limitation des mandats

L'UA a établi des cadres normatifs portant sur la question des changements anticonstitutionnels de gouvernement. L'interdiction des changements anticonstitutionnels de gouvernement a été mise en évidence en 2000 par le biais de la Déclaration de Lomé,^{xxxviii} en vertu de laquelle les chefs d'État et de gouvernement de l'OUA se sont engagés à condamner et à rejeter sans équivoque toutes les formes de changements anticonstitutionnels de gouvernement sur le continent, avec une référence spécifique aux coups d'État militaires. Cette condamnation était fondée sur la position selon laquelle la volonté des peuples doit être exprimée par le vote et non par les armes. De même, la condamnation et le rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement constituent l'un des principes fondamentaux de l'UA, conformément à son Acte constitutif.^{xxxix} En vertu de ce principe, l'Acte constitutif prévoit la suspension de la participation aux activités de l'UA des gouvernements qui accèdent au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels.^{xxx}

En outre, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de 2007 (ACDEG) a été élaborée en reconnaissance du fait que les changements anticonstitutionnels de gouvernement contribuent à l'insécurité, à l'instabilité et aux conflits violents.^{xxxi} Par conséquent, l'un des objectifs sous-jacents de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance est d'interdire, de rejeter et de condamner les changements anticonstitutionnels de gouvernement, tenant compte du fait que de telles transitions constituent des menaces directes pour la stabilité, la paix, la sécurité et le développement du continent.^{xxxii} De cet objectif découle l'obligation des États membres de l'UA de condamner et de rejeter totalement les gouvernements qui ont accédé au pouvoir par des moyens et des changements anticonstitutionnels.^{xxxiii} En outre, l'ACDEG oblige l'UA à prendre des sanctions appropriées en réponse à des comportements qui constituent des moyens illégaux d'accéder au pouvoir ou de s'y maintenir, ceci inclut l'amendement ou la révision de constitutions ou d'instruments juridiques en vue d'enfreindre les principes du changement démocratique de gouvernement.^{xxxiv}

Cependant, il n'existe pas de dispositions contraignantes expresses concernant la prolongation ou la suppression des limites du mandat présidentiel. En effet, les tentatives d'inclure la limitation des mandats dans l'ACDEG ont été

rejetées lors du processus de sa rédaction. En outre, les tentatives de la CEDEAO d'amender son Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance pour y inclure la limitation des mandats présidentiels n'ont pas abouti jusqu'à présent.^{xxxv} Néanmoins, il est possible de conclure à un soutien implicite en faveur de l'établissement de la limitation des mandats présidentiels et de la dissuasion, voire l'interdiction de la suppression de la limitation de mandats en vertu de la disposition de l'ACDEG interdisant les amendements constitutionnels et législatifs qui compromettent le changement démocratique de gouvernement.

En effet, récemment, en mars 2022, les participants du Forum de réflexion de l'UA à Accra au Ghana, ont adopté la Déclaration sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique.^{xxxvi} La Déclaration reconnaît que l'UA et les CER ont accompli des efforts importants pour régler la question des changements anticonstitutionnels de gouvernement par le biais de diverses mesures prévues par les cadres normatifs de l'UA et des CER, y compris des sanctions et d'autres mesures punitives.^{xxxvii} Elle reconnaît également que les États membres de l'UA ont accompli des efforts pour promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance en organisant des élections libres et équitables et en respectant les limitations des mandats présidentiels prévues par leurs constitutions respectives.^{xxxviii} Elle reconnaît en outre avec regret la pratique accrue par les dirigeants en exercice de manipulation des processus démocratiques afin d'éliminer, de modifier ou de résister à la limitation des mandats contenue dans leurs lois.^{xxxix}

Conformément à ses cadres normatifs, l'UA a agi contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement intervenus par le biais de coups d'État militaires, bien qu'elle ait parfois fait preuve de sérieux problèmes d'incohérence.^{xl} Toutefois, l'UA est restée relativement passive face à la manipulation des constitutions par les dirigeants en exercice afin d'outrepasser ou supprimer les limites des mandats présidentiels.^{xli} Comme le démontre le prochain paragraphe de ce document, différents dirigeants en exercice qui ont réussi à modifier leur constitution pour faciliter la prolongation de leur mandat n'ont pas encore fait l'objet de condamnations ou subi de conséquences sérieuses de la part de l'UA. L'UA n'a donc pas activement condamné les efforts visant à effectuer des amendements constitutionnels, même lorsque les structures constitutionnelles en place n'autorisent pas d'amendements du mandat présidentiel officiel.^{xlii}

L'un des obstacles qui semble empêcher l'UA de condamner activement les prolongations de mandat présidentiel avant la tenue d'élections repose sur les principaux critères retenus par l'UA pour reconnaître les transitions de pouvoir. Le cadre normatif actuel reconnaît principalement la tenue

d'élections crédibles (libres, équitables et démocratiques) comme étant le seul critère sur lequel la validité de l'alternance du pouvoir est évaluée.^{xliii} L'hypothèse selon laquelle la tenue d'élections démocratiques serait le seul fondement de l'autorité des gouvernements représentatifs, a créé une faille qui a été exploitée par les dirigeants en place et a également limité la réactivité de l'UA ou l'imposition de sanctions de sa part.

Toutefois, en vertu de l'ACDEG, les amendements ou la révision des dispositions constitutionnelles portant sur la limitation des mandats pourraient être reconnus comme des changements inconstitutionnels dans la mesure où ils sont entrepris dans le cadre d'une violation sous-jacente des principes démocratiques de changement démocratique de gouvernement.^{xliv} Du moins, les modifications des dispositions relatives à la limitation des mandats devraient créer une présomption de violation des principes démocratiques, laquelle devrait déclencher une condamnation de la part de l'UA et des CER. Dans la pratique, malgré des rapports faisant état d'une implication discrète de l'UA, le fait que l'UA n'ait jamais condamné publiquement les dirigeants en place entreprenant de tels changements anticonstitutionnels a donné l'impression que les violations de la limitation des mandats ne sont pas considérées comme constituant une violation des principes démocratiques. Cette incertitude signifie que l'ACDEG n'est pas explicite sur la portée des principes de changement démocratique de gouvernement qu'elle protège. L'ambiguïté des dispositions de l'ACDEG a été mise à profit par des dirigeants en exercice qui ont fait valoir que les limitations de mandats ne pouvaient pas s'appliquer rétroactivement. Par exemple, les dirigeants en exercice du Burundi (2015), du Sénégal (2012), du Burkina Faso (2014) et plus récemment de la Guinée-Conakry (2020) et de la Côte d'Ivoire (2020) ont invoqué cet argument pour établir que les limites constitutionnelles des mandats ne s'appliquaient pas rétroactivement à leurs premiers mandats.^{xlv}

Si l'UA dispose d'instruments interdisant les modifications constitutionnelles qui portent atteinte aux principes démocratiques, la plupart des CER n'ont pas élaboré de cadres normatifs spécifiques similaires. La CEDEAO a adopté un Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance, qui interdit les modifications des règles électorales six mois avant la tenue des élections.^{xlvi} Cette interdiction s'appliquerait sans doute aux modifications de la limitation des mandats présidentiels, mais elle n'exclut pas les changements abusifs et régressifs avant le délai de six mois. Toutefois, l'organisation n'a jamais invoqué le Protocole pour interdire ou rejeter la suppression de la limitation des mandats présidentiels. Dans les faits, la région a connu l'une des plus fortes concentrations de modifications de limitation de mandats depuis les années 1990.^{xlvii} Consciente des lacunes de ses cadres normatifs, la

CEDEAO a tenté de modifier le Protocole pour inclure explicitement une limite de deux mandats. Cette tentative a été rejetée, plus récemment en 2022, lorsque le Sénégal, la Côte d'Ivoire et le Togo ont entravé cette démarche.^{xlviii} Le processus de révision du Protocole est en cours.

D'autres CER ne disposent pas de cadres normatifs démocratiques aussi rigoureux que ceux de la CEDEAO. Cependant, les CER, en tant qu'éléments constitutifs de l'UA, sont en principe censés appliquer les normes continentales. En effet, l'un des principaux objectifs du Protocole sur les relations entre l'UA et les CER est la coordination et l'harmonisation des politiques et l'établissement d'un cadre pour la contribution des CER à la réalisation des objectifs de l'Acte constitutif de l'UA.^{xlix} Les CER sont également censés aligner leurs politiques, programmes et stratégies sur ceux de l'UA.^l En conséquence, l'absence d'instruments sous-régionaux spécifiques ne fournit pas d'excuses à la réticence des CER à admonester les dirigeants en exercice qui modifient les limitations de mandats. En effet, le principe de subsidiarité qui anime le Protocole sur les relations entre l'UA et les CER implique la responsabilité des CER de reconnaître, d'adapter et d'appliquer les normes continentales, notamment en ce qui concerne le respect du constitutionnalisme et de la gouvernance démocratique.

Dans le même temps, compte tenu de la réticence de l'UA à invoquer l'ACDEG et d'autres instruments contre la limitation des mandats, les réponses des CER concernant le contournement de la limitation des mandats ne sont pas surprenantes. Cela devrait entraîner des responsabilités tant juridiques que morales de l'UA, qui devrait montrer l'exemple.

4. Pratiques de l'UA et des CER en matière de limitation des mandats

Bien que l'UA ait adopté plusieurs instruments normatifs pour faire face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, dans la pratique, l'UA et les CER ont été plus actives dans la lutte contre les coups d'État militaires que dans la lutte contre la violation de la limitation des mandats présidentiels par les dirigeants en exercice. Une évaluation de l'histoire récente montre que l'UA et les CER n'ont pas réussi à faire respecter le cadre normatif contre la prolongation non démocratique des mandats et ses obstacles à une transition politique pacifique sur le continent.^{li} Jusqu'à présent, l'UA est restée silencieuse face aux tentatives des présidents africains de briguer un troisième mandat, ce qui sert effectivement les intérêts des présidents en exercice.^{lii} Depuis l'entrée en vigueur de l'ACDEG en 2012, l'UA ne l'a toujours pas invoqué pour sanctionner un changement anticonstitutionnel de gouvernement par la suppression ou

LA PROMOTION DU CONSTITUTIONNALISME PAR LA LIMITATION DES MANDATS EN AFRIQUE : RÔLES ET PRATIQUES DE L'UNION AFRICAINE ET DES COMMUNAUTÉS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES

le contournement de la limitation des mandats, malgré la prolifération apparente du phénomène des troisièmes mandats sur le continent.^{lxiii} Une première tentative de l'UA visant à empêcher le contournement de la limitation de mandat contre le Burundi en 2014 a échoué en raison de l'opposition de certains États voisins.

L'absence de réaction de l'UA face aux pratiques récentes et croissantes de la suppression antidémocratique de la limitation des mandats a été interprétée comme une approche prudente contre l'ingérence dans la gestion souveraineté de ses États membres et leur pouvoir de déterminer leurs propres affaires - telles que les amendements constitutionnels - sans intervention extérieure.^{lxiv} Cela pourrait être attribué aux mécanismes visiblement démocratiques que les dirigeants en exercice africains ont mis en place pour contourner la limitation des mandats présidentiels, notamment à travers les référendums nationaux, les amendements constitutionnels par les parlements nationaux et les interprétations judiciaires par les tribunaux.^{lxv} Par exemple, Idris Deby du Tchad, en 2005, a utilisé le mécanisme du référendum pour supprimer les dispositions constitutionnelles sur la limitation des mandats,^{lxvi} tandis qu'Alpha Condé de Guinée-Conakry a eu recours à un référendum en 2020 pour adopter une constitution ostensiblement nouvelle, afin de redémarrer le décompte des mandats.^{lxvii} D'autres dirigeants ont également exploré le mécanisme des votes parlementaires pour apporter des modifications à la limitation des mandats et prolonger la durée de leur mandat. Certains ont sollicité l'avis de la Cour constitutionnelle pour interpréter la loi avec pour effet d'obtenir une décision en faveur d'une autre modification afin de se présenter aux élections.^{lxviii}

Une analyse de l'approche de l'UA en matière de lutte contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement montre que l'UA n'a sanctionné que les coups d'État militaires, alors que l'ACDEG exige la sanction de toutes les formes de changements anticonstitutionnels de gouvernement, y compris les amendements constitutionnels portant atteinte aux principes démocratiques.^{lxix} Jusqu'à présent, l'UA n'a effectué que des interventions faibles contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement par le biais de la prolongation des limites de mandats. Par exemple, elle a refusé de participer aux élections générales de 2015 au Burundi après que le président de l'époque avait eu recours aux tribunaux pour l'autoriser à briguer un troisième mandat, à la suite de l'échec de sa tentative de modification de la Constitution par le Parlement.^{lxx}

L'UA a reconnu que la prolongation des limites de mandat constitue un obstacle pour la démocratie en Afrique, comme en témoigne la déclaration d'Accra de mars 2022. Toutefois, cette déclaration ne fait qu'appeler les États membres à

respecter la limitation des mandats présidentiels et à organiser des élections libres et équitables.^{lxxi} Cette approche est considérablement plus faible que les interventions plus fortes prévues par l'ACDEG, qui comprennent la condamnation de telles actions, l'imposition de sanctions et la suspension de la participation des États membres aux activités de l'Union. En plus de l'approche passive de l'UA sur la question, les discussions sur l'amendement de l'ACDEG et du Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance pour prévoir une interdiction pure et simple du troisième mandat n'ont pas obtenu de soutien politique.^{lxxii}

Les efforts en faveur de réformes constitutionnelles visant à prolonger le mandat présidentiel en supprimant les limitations de mandat ou d'âge se sont heurtés à l'opposition des organisations de la société civile, des syndicats et des citoyens.^{lxxiii} Par exemple, les élections nationales d'octobre 2020 en Guinée ont été entachées de violentes manifestations suite à l'insistance du président sortant à se maintenir au pouvoir malgré l'épuisement de la limite de son mandat.^{lxxiv} Des protestations similaires en 2014 ont forcé le président sortant du Burkina Faso à quitter le pouvoir après qu'il ait tenté de prolonger son mandat constitutionnel.^{lxxv} Plusieurs autres États membres de l'UA ont également connu des protestations violentes en opposition à la modification des dispositions relatives à la limitation des mandats, entraînant ainsi une instabilité dans les pays en question.^{lxxvi}

Les incertitudes persistantes concernant l'intention de présidents en exercice qui effectuent leur deuxième et dernier mandat tels qu'au Sénégal (qui tiendra des élections en 2024) et en République centrafricaine (élections en 2025), à propos d'un éventuel troisième mandat, sont déjà source de confusion et de tensions politiques. Malgré les conséquences néfastes pour la paix, la stabilité, l'intégration et le progrès démocratique à l'échelle du continent, l'UA et les CER respectives n'ont pas encore abordé publiquement ces développements, et encore moins échangé avec les dirigeants en exercice pour décourager toute velléité de se présenter à un troisième mandat.

Conséquences des incohérences de l'UA/des CER

Les incohérences et pratiques de l'UA en matière de contournement ou de suppression de la limitation des mandats présidentiels ont abouti à des résultats indésirables sur le continent, allant de la détérioration de la stabilité, aux violations des droits de l'homme, en passant par l'intimidation politique, l'affaiblissement des institutions démocratiques et les troubles civils. Ces conséquences ont un impact significatif sur la paix, la stabilité et l'intégration du continent. Les élections qui ont suivi la modification des limites des mandats dans diverses parties du continent ont également été entachées de violations des droits de l'homme

et caractérisées par l'intimidation et la violence. Par exemple, récemment, lors des élections d'octobre 2020 en Guinée, il a été rapporté qu'au moins 20 personnes ont perdu la vie lors des événements qui ont suivi les violences relatives aux élections.^{lxvii} Les circonstances entourant les élections portaient sur la volonté du président sortant Alpha Condé de briguer un troisième mandat alors qu'il avait épuisé ses deux mandats prévus par la Constitution. Dans le même ordre d'idées, le recours à la force pour répondre aux manifestations contre les réformes constitutionnelles menées par le Front national pour la défense de la Constitution (FNDC) a fait de nombreux blessés parmi les manifestants, dont certains ont été arrêtés et tués.^{lxviii}

Un autre aspect découlant automatiquement du changement anticonstitutionnel constant de gouvernements par la prolongation de la durée des mandats réside est caractérisé par l'intimidation de l'opposition politique et la mise en place d'une dictature personnalisée. L'impunité liée à la prolongation de la durée des mandats a également poussé les dirigeants en exercice à criminaliser les activités des partis d'opposition au point de rendre leur existence et leur survie dans l'espace politique, inopérantes pour la démocratie. En effet, en Afrique, seul un président sortant - Abdoulaye Wade du Sénégal en 2012 - qui a modifié la limite du mandat présidentiel, aura échoué dans sa tentative de briguer un troisième mandat.^{lxix} La modification de la limitation des mandats représente donc le summum de l'enracinement d'un pouvoir personnalisé et de la dictature, et entraîne presque certainement le truquage des élections - les présidents sortants qui se présentent pour un troisième mandat s'assurent de les gagner à tout prix, de gré ou de force.

Les institutions démocratiques, qui sont essentielles aux transitions politiques pacifiques, ont également subi un coup dur face à la persistance des changements anticonstitutionnels de gouvernement par le biais de la prolongation des limites de mandat. Les présidents sortants ont cherché à se maintenir au pouvoir en interférant et en rendant inefficaces les institutions clés pour la responsabilisation des gouvernements, notamment en préservant la démocratie et en maintenant l'équilibre des pouvoirs. Ils ont réussi à obtenir un soutien politique fort du pouvoir législatif et à porter atteinte à l'indépendance des organes de gestion des élections, du pouvoir judiciaire et d'autres organes de l'État.

Les institutions démocratiques jouent un rôle essentiel dans l'expression de la volonté du peuple. Bien que la Déclaration de Lomé et les cadres normatifs annexes de l'UA/OUA prévoient que la volonté du peuple soit exprimée par le biais du scrutin, les présidents en exercice en Afrique ont trouvé des échappatoires pour influencer les institutions démocratiques et ainsi exprimer leurs intérêts individuels par le biais de référendums, de modifications législatives et de

décisions de justice, sous le couvert de la volonté du peuple de prolonger la durée de leur mandat.

Des preuves empiriques suggèrent que la révision de la limitation des mandats et de l'âge par la constitution, entrave l'alternance pacifique du pouvoir et a été la cause de troubles dans les pays concernés.^{lxx} Il ressort de ce qui précède que l'application incohérente des principes démocratiques par l'UA et les CER se fait au détriment d'une transition pacifique dans divers pays du continent, et aggrave l'insécurité et la gouvernance. L'absence de transition pacifique entraîne des conflits dont les effets sont à long terme et de nature transnationale.^{lxxi} Cela justifie la nécessité d'intervenir sur cette question à un niveau supranational. Alors que les cadres normatifs actuels de l'UA et des CER interdisent implicitement la prolongation des mandats, l'absence d'une politique continentale claire à ce sujet a permis aux dirigeants africains de tirer parti de ces ambiguïtés et de continuer à entraver la transition politique pacifique. En bref, la violation de la limitation des mandats a des conséquences déstabilisantes et renforce la personnalisation du pouvoir et la pérennisation des systèmes népotiques et corrompus, plutôt que l'État de droit.

Par conséquent, il est important que la question de la limitation des mandats présidentiels s'inscrive dans le cadre de l'approche de l'UA et des CER visant à consacrer le constitutionnalisme et l'État de droit, y compris leur rôle convenu dans le renforcement et la protection de ces normes.^{lxxii} Cette démarche doit être encouragée et soutenue par les institutions de l'UA, notamment le Conseil de Paix et de Sécurité, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. En conséquence, tous les acteurs soutenant l'intégration du continent et la mise en œuvre de la Zone de libre-échange continentale africaine doivent également soutenir le respect de la limitation des mandats en tant que conditions préalables nécessaires (mais insuffisantes) à la gouvernance démocratique, sans laquelle une Afrique pacifique, prospère et intégrée demeurera vaine.

5. Questions de politiques à prendre en considération

Compte tenu de leur importance pour la vision et l'aspiration africaines fondamentales, afin d'améliorer l'établissement de limites aux mandats présidentiels en tant que mesure pour des transitions politiques pacifiques en Afrique, l'UA et les CER devraient envisager, entre autres mesures, les mesures suivantes :

- a. Élaborer et mettre en place une politique et des directives continentales conformément à l'ACDEG et à la Déclaration de Lomé interdisant la

LA PROMOTION DU CONSTITUTIONNALISME PAR LA LIMITATION DES MANDATS EN AFRIQUE :
RÔLES ET PRATIQUES DE L'UNION AFRICAINE ET DES COMMUNAUTÉS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES

prolongation des limites de mandat en tant que violation du constitutionnalisme et des instruments des valeurs partagées de l'UA sur la gouvernance démocratique. L'effort en cours pour adopter une ligne directrice sur les amendements constitutionnels fournit une occasion propice pour indiquer explicitement que le fait de modifier les limitations de mandat viole les principes démocratiques et est donc incompatible avec les normes africaines.

En conclusion, la limitation des mandats ne constitue pas la baguette magique pour une Afrique démocratique, et elle ne peut garantir la réalisation des aspirations continentales. Elle est peut-être insuffisante, mais sans elle, il est impossible d'imaginer la réalisation d'une vision à long terme de la construction d'une Afrique unie.

- b. Réexaminer le régime de sanctions de l'UA/des CER. Tout comme dans le cas des coups d'État militaires, l'UA et les CER doivent adopter un régime de sanctions plus actif, rigoureux et strict afin de dissuader les dirigeants en exercice de contourner ou de supprimer les limitations de mandats. L'UA et les CER doivent envoyer un signal fort aux dirigeants en place en vue de leur faire comprendre que la manipulation des constitutions pour contourner ou supprimer les limitations des mandats présidentiels appartient au passé et ne peut plus être tolérée sur le continent.
- c. Changer la pratique permettant aux chefs d'État d'occuper des postes influents au sein de l'UA/des CER, même s'ils doivent être réélus l'année suivante, ou lorsque les résultats d'élections sont attendus. Cela permettra à l'UA/aux CER d'adopter une position ferme contre toute manipulation de constitutions ou d'élections, sans influence aucune.
- d. Faire usage de la capacité des organisations de la société civile en tant que champions de la démocratie et de la bonne gouvernance sur le continent. Les organisations de la société civile à travers le continent ont protesté contre le contournement ou la suppression des limitations de mandat par les dirigeants en poste,^{lxxiii} et l'UA et les CER devraient leur apporter un soutien politique.
- e. Échanger avec les citoyens africains et les impliquer dans la recherche de solutions aux défis posés par le contournement ou la suppression des limitations de mandat. Il s'agit-là d'un point important sachant que les données de l'Afrobaromètre ont montré que la majorité des Africains sont favorables à la limitation des mandats.^{lxxiv} L'UA/les CER peuvent s'appuyer sur des institutions et des organes tels que l'Architecture de gouvernance africaine et le Conseil économique, social et culturel (ECOSOCC) comme plateformes pour un échange avec les citoyens et la vulgarisation des normes de l'UA contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement.

LA PROMOTION DU CONSTITUTIONNALISME PAR LA LIMITATION DES MANDATS EN AFRIQUE :
RÔLES ET PRATIQUES DE L'UNION AFRICAINE ET DES COMMUNAUTÉS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES

- ⁱ Julia Grauvogel and Charlotte Hey, 'The Study of Term Limits in Sub-Saharan Africa: Lessons on Democratisation and Autocratisation' (2021) 55(3) *Africa Spectrum* 215–227.
- ⁱⁱ *Ibid.*
- ⁱⁱⁱ Roger Ngwang, available at [A Tug Of War Over Presidential Term Limits In Africa: A Wake-up Call For The African Union - ON POLICY Magazine](#), *On Policy*, 2 July 2021 (consulté le 23 décembre 2022).
- ^{iv} Boniface Dulani, 'African Publics Strongly Support Term Limits, Resist Leaders' Efforts to Extend Their Tenure', *Afrobarometer*, Dispatch No. 30, 25 May 2015.
- ^v John Mukum Mbaku, [Threats to democracy in Africa: The rise of the constitutional coup](#), *Brookings Institute*, October 2020, (consulté de 23 décembre 2022).
- ^{vi} *Ibid.*
- ^{vii} Ngwang, *op. cit.*, 3.
- ^{viii} Catherine S. Namakula, 'The Efficacy of Presidential Term Limits in Africa', *Mandela Institute for Development Studies Youth Dialogue*, 3-4 August 2016, Dar es Salaam, Tanzania p12.
- ^{ix} [Uhuru hands over instruments of power to Ruto | Nation](#), 13 septembre 2022, disponible: (consulté le 23 décembre 2022).
- ^x Namakula, *op. cit.*, 8.
- ^{xi} Nic Cheeseman, 'African Elections as Vehicles for Change' (2010) 21(4) *Journal of Democracy* 151.
- ^{xii} *Ibid.*
- ^{xiii} *Ibid.*
- ^{xiv} Namakula, *op. cit.*, 14.
- ^{xv} *Ibid.*
- ^{xvi} Mbaku, *op. cit.*, 5.
- ^{xvii} *Ibid.*
- ^{xviii} Namakula, *op. cit.*, 14.
- ^{xix} *Ibid.*
- ^{xx} Claire Wilmot, [How and why term limits matter | African Arguments](#), 5 October 2015, disponible: (consulté le 22 décembre 2022).
- ^{xxi} *Ibid.*
- ^{xxii} *Ibid.*
- ^{xxiii} Cheeseman, *op. cit.*, 151.
- ^{xxiv} *Ibid.*
- ^{xxv} Namakula, *op. cit.*, 17-18.
- ^{xxvi} Namakula, *op. cit.*, 2.
- ^{xxvii} Dulani, *op. cit.*, 4.
- ^{xxviii} Déclaration sur le cadre d'une réponse de l'OUA aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, 2000.
- ^{xxix} Article 4(p), Acte constitutif de l'Union africaine.
- ^{xxx} Article 30, Acte constitutif de l'Union africaine; Article 25(1), ACDEG, 2007.
- ^{xxxi} Préambule, ACDEG.
- ^{xxxii} Article 2, ACDEG.
- ^{xxxiii} Article 3, ACDEG.
- ^{xxxiv} Article 23(5), ACDEG.
- ^{xxxv} Boniface Dulani, [Long-serving African presidents say the people want them to stay on. Is that true? – Afrobarometer](#), 10 novembre 2021, (consulté le 4 janvier 2023).
- ^{xxxvi} AU, [Declaration on unconstitutional changes of government in Africa- African Union - Peace and Security Department](#) 2022(consulté le 23 décembre 2022).
- ^{xxxvii} *Ibid.*
- ^{xxxviii} *Ibid.*
- ^{xxxix} *Ibid.*
- ^{xl} Ngwang, *op. cit.*, 3.
- ^{xli} *Ibid.*
- ^{xlii} *Ibid.*
- ^{xliii} Déclaration de Lomé.
- ^{xliv} Article 23(5), ACDEG.
- ^{xlv} Ken Opalo, [Term Limits and Democratic Consolidation in Sub-Saharan Africa: Lessons from Burundi](#) *ConstitutionNet*, 30 juillet 2015, disponible: (consulté le 29 décembre 2022)
- ^{xlvi} [Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance](#) Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, article 2(1), disponible:(consulté le 27 décembre 2022).
- ^{xlvii} Micha Wiebusch et Christina Murray, 'Presidential Term Limits and the African Union (2019) 63 *Journal of African Law* 131.
- ^{xlviii} [West African leaders shelve third-term ban proposal](#), *BBC*, 20 May 2015, disponible:(consulté le 4 janvier 2023).
- ^{xlix} [Protocole sur les relations entre l'Union africaine \(UA\) et les Communautés économiques régionales \(CER\), articles 3 et 30\(1\)\(a\)](#).
- ⁱ *Ibid.* article 5(b).
- ⁱⁱ Ibrahima Amadou Niang, [A new Guinean Constitution at All Costs? Africa's Latest Third-Term Quagmire](#) *ConstitutionNet*, 26 Aout 2019, disponible: (consulté le 22 décembre 2022).
- ⁱⁱⁱ Adem K Abebe, [It's time for the African Union to put a stop to 'third-termism'](#), *Al Jazeera*, 8 juillet 2019 consulté le 22 décembre 2022.
- ⁱⁱⁱⁱ H. A. Tjiurimo, [Presidential term limits: a new African foreign policy challenge - SAHIA](#), Policy Briefing 138, June 2015, disponible: (consulté le 22 décembre 2022).
- ^{lv} Madaline George, [A Look at Presidential Term Limits in Central Africa ahead of Elections | Lex Lata, Lex Ferenda](#), 6 January 2016, available at (consulté le 27 décembre 2022).
- ^{lv} Namakula, *op. cit.*, 8.
- ^{lvi} *Ibid.*
- ^{lvii} Abebe, *op. cit.*, 52.
- ^{lviii} Opalo, *op. cit.*, 45.
- ^{lix} Institute for Security Studies, [Can the AU Respond Effectively to Unconstitutional Changes of Government?](#), *Peace and Security Report* 22 mai 2022, disponible:
- ^{lx} George, *op. cit.*, 54.
- ^{lxi} Engagement 10, Déclaration sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique, 2022
- ^{lxii} Abebe, *op. cit.*, 52.
- ^{lxiii} E. Gyimah-Boadi, 'Democratic Backsliding in West Africa: Nature, Causes, Remedies, *Kofi Annan Foundation*, December 2021, available at <https://www.kofiannanfoundation.org/articles/report-democratic-backsliding-in-west-africa-nature-causes-remedies/> (consulté le 27 décembre 2022).
- ^{lxiv} *Ibid.*
- ^{lxv} George, *op. cit.*, 54.
- ^{lxvi} Wilmot, *op. cit.*, 20.
- ^{lxvii} Gyimah-Boadi, *op. cit.*, 63.
- ^{lxviii} Abebe, *op. cit.*, 52.
- ^{lxix} Diadie Ba and Bate Felix, ["Senegal wins" as Wade concedes election defeat](#) *Reuters*, 26 March 2012, available at (consulté le 4 janvier 2023).
- ^{lxx} Namakula, *op. cit.*, 8.
- ^{lxxi} *Ibid.*
- ^{lxxii} Wiebusch et Murray, *op. cit.*, 47.
- ^{lxxiii} Wilmot, *op. cit.*, 20.
- ^{lxxiv} Dulani, *op. cit.*, 4.