



Les défis
de l'alternance démocratique

Conférence internationale



Conférence internationale
« **Les défis de l'alternance démocratique** »
Cotonou, 23 au 25 février 2009

Table ronde 3 – Le pouvoir décisionnel en fin de mandat

Sous-thème n°2

**OBLIGATIONS CONSTITUTIONNELLES ET LEGALES
DES GOUVERNANTS
ET AUTRES RESPONSABLES POLITIQUES NATIONAUX :
Gouvernement, Assemblée nationale et institutions de l'Etat**

Par Stéphane Bolle

*Maître de conférences HDR en droit public
à l'Université Paul Valéry – Montpellier III
Membre du CERCOP**

*Membre associé du CERDRADI, équipe du GRECCAP**
Auteur du blog « La Constitution en Afrique » ****

* Centre d'études et de recherches comparatives constitutionnelles et politiques (Université Montpellier I).

** Centre d'études et de recherches sur les droits africains et sur le développement institutionnel des pays en développement, membre du groupement de recherches comparatives en droit administratif, constitutionnel et politique (Université Montesquieu - Bordeaux IV).

*** <http://www.la-constitution-en-afrique.org/>

1. L'Afrique a renoué avec le pluralisme politique dans la décennie 1990¹ ; il lui faut aujourd'hui relever les défis de l'alternance démocratique. Des défis essentiellement politiques, car il s'agit, avant tout, de pratiquer régulièrement, à l'occasion d'élections disputées, « *un transfert de rôle démocratique au terme duquel, dans le respect des institutions, les partis d'opposition (ou une fraction d'entre eux) accèdent au pouvoir politique et les partis au pouvoir (ou une fraction d'entre eux) entrent dans l'opposition* »². Ce type de succession électorale aux responsabilités, perçu comme un indicateur de la consolidation de la démocratie³, n'est pas totalement étranger à l'Afrique, mais la plupart des pays ne l'ont pas encore connu. C'est également dans et par le droit que doivent être relevés les défis de l'alternance démocratique, car celle-ci « *peut être définie comme la faculté juridiquement organisée au profit des partis ayant des projets de société différents de se succéder au pouvoir selon les règles juridiques de dévolution du pouvoir fondées sur la souveraineté du peuple* »⁴.

La réflexion sur le sujet apparaît comme un défi lancé à la science du droit constitutionnel. Il est constant que, dans des Etats de droit et de démocratie pluraliste émergents, à la culture constitutionnelle déficiente⁵, le constitutionnalisme libéral affiché peut servir de paravent à des usages pervers du droit⁶. Ainsi, nombre de gouvernants s'ingénient, en toute légalité, à tailler la Constitution et la loi électorale « *à la mesure de convenances politiques particulières* »⁷, dans le dessein de verrouiller l'accès au pouvoir et d'œuvrer à leur pérennisation⁸. Et les opposants, qui imputent systématiquement leurs défaites électorales aux règles iniques d'une compétition faussée par le droit, ignorent trop souvent un point essentiel : « *la libre concurrence politique qu'implique la démocratie postule que l'alternance puisse être réalisée mais non qu'elle doive l'être effectivement* »⁹.

Force est de reconnaître que, dans un tel contexte, le droit ne peut pas tout faire : la Constitution et la loi électorale peuvent et, dans une perspective libérale, doivent créer un cadre propice à l'alternance démocratique ; elles ne sauraient, à elles seules, faire l'alternance démocratique.

¹ Voir, notamment, *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Gérard Conac (dir.), Paris, Economica, 1993.

² Jean-Louis QUERMONNE définit de la sorte le mot « alternance », in *Dictionnaire constitutionnel*, Olivier Duhamel – Yves Meny (dir.), Paris, PUF, 1992, p. 25.

³ La difficulté de l'analyse provient d'une confusion courante entre la possibilité et la réalisation de l'alternance démocratique. C'est ce qui ressort de *La démocratie au Burkina Faso. Rapport de la mission d'analyse la cadence du développement démocratique au Burkina Faso*, Stockholm, International IDEA, 1998, p. 72 : « *L'alternance, parfois considérée comme un indicateur de la consolidation de la démocratie, est certes au fondement du régime démocratique, mais ce qui importe, c'est moins son occurrence, si souhaitable qu'elle soit pour la bonne santé des institutions, que la possibilité réelle qu'elle puisse se produire. Elle implique tout d'abord l'existence d'une alternative, c'est-à-dire d'un choix réel et une opposition crédible et significative. Elle appelle également à un consensus minimal sur les règles du jeu électoral. Enfin, elle suppose que les élections soient un moyen crédible et pertinent d'accès au pouvoir et perçues comme telles* ».

⁴ Théodore HOLO, « Quel avenir pour la démocratie en Afrique ? », in *Processus démocratique en Afrique : impact et perspectives*, Actes du colloque international de Cotonou, 11-14 avril 1994, Pierre Salmon (sous dir.), Bruxelles, ULB/CERI, p. 120.

⁵ Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, « Constitution sans culture constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme. Poursuite d'un dialogue sur quinze années de « transition » en Afrique et en Europe », in *Mélanges Slobodan Milacic*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 333 et s..

⁶ L'instrumentalisation perverse du droit est mise en exergue et analysée par Pierre Fabien NKOT, *Usages politiques du droit en Afrique. Le cas du Cameroun*, Bruxelles, Bruylant, 2005.

⁷ Edem KODJO, « Discours d'ouverture », in *Actes du colloque international sur la démocratisation et les crises institutionnelles en Afrique*, Lomé, 11-14 juillet 1996, OPAD, p. 14.

⁸ André CABANIS et Michel Louis MARTIN, « La pérennisation du Chef de l'Etat : l'enjeu actuel pour les constitutions d'Afrique francophone », in *Mélanges Slobodan Milacic, op. cit.*, p. 343 et s..

⁹ Philippe LAUVAUX, *Les grandes démocraties contemporaines*, 3^{ième} édit., Paris, PUF, 2004, p. 90.

C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient d'appréhender le thème des obligations constitutionnelles et légales des gouvernants et autres responsables politiques nationaux.

2. Que faut-il comprendre par « obligations » ? Si la notion est toujours en filigrane de la Constitution, dans ses deux dimensions, l'expression y est assez peu présente. D'une part, la Constitution sociale reconnaît classiquement davantage les droits de l'individu que ses devoirs. D'autre part, la Constitution politique distribue des pouvoirs, sans que cette distribution soit assortie d'un code de bonne conduite formalisé ; aussi les obligations des politiques sont-elles éparses, davantage déduites des textes qu'énoncées expressément par eux. Le constat vaut pour l'Afrique, avec un double bémol : la charte africaine des droits de l'homme et des peuples, constitutionnalisées dans la plupart des pays, valorise une série de devoirs ; et l'entreprise de moralisation de la vie publique s'est traduite, à partir de la décennie 1990, par un constitutionnalisme prudentiel, que les démocraties établies pratiquent – à des degrés divers – mais consacrent assez peu juridiquement. Seulement, l'expérience instruit que les dispositifs de ce constitutionnalisme (limitation du nombre de mandats présidentiels, conditions d'éligibilité, déclaration des biens, définition large des crimes de responsabilité...), sont à la merci du pouvoir de révision souverain ou de la majorité parlementaire et qu'ils souffrent - entre autres insuffisances criardes - d'incomplétude.

La présente contribution s'attachera à identifier des obligations, c'est-à-dire des conduites, prescrites ou défendues en droit, qui seraient de nature à lever les obstacles juridiques à l'alternance démocratique. Lesdites obligations impliquent des avancées sur le chantier africain de la codification juridique de la déontologie des fonctions publiques. Elles renvoient à une représentation singulière de l'agent de la chose politique qui, faute d'un sens éthique satisfaisant, devrait se voir imposer des règles de comportement comparables à celles exigées du fonctionnaire ou du magistrat¹⁰. Dans cette perspective, les obligations de moyens et, surtout, les obligations de résultats, qu'il convient de dégager, apparaissent comme autant de déclinaisons du principe général qui figure à l'article 35 de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990 : « *Les citoyens chargés d'une fonction publique ou élus à une fonction politique ont le devoir de l'accomplir avec conscience, compétence, probité, dévouement et loyauté dans l'intérêt et le respect du bien commun* ».

A l'évidence, la formalisation des obligations en cause n'aurait de sens que si elle s'accompagnait d'une remise à plat du régime de la responsabilité personnelle des assujettis : tout manquement devrait exposer son auteur à des poursuites, selon des mécanismes idoines qui ne seront pas abordés ici, sachant que la reddition des comptes fait l'objet d'une étude séparée.

3. « *La déontologie se nourrit du droit et s'appuie sur lui* »¹¹. Seront donc prises en considération les obligations inscrites ou à inscrire dans la Constitution politique d'un Etat, à savoir dans la Constitution *stricto sensu* et dans ses textes d'application, particulièrement en matière électorale, qu'ils aient rang de loi organique ou de loi ordinaire. Il s'agit de mieux assurer sinon la pérennité du moins la stabilité de règles du jeu capitales, en dépassant le cadre informel, étrié et circonstanciel qu'offrent les codes de bonne conduite convenus entre candidats ou partis concurrents, avant certaines élections. La poursuite de l'objectif suppose que, pour l'essentiel, le corpus des obligations figure, dans l'ordre interne, au sommet de la hiérarchie des normes juridiques.

¹⁰ L'ouvrage de Christian VIGOUROUX, *Déontologie des fonctions publiques*, Paris, Dalloz, 2006, offre d'intéressantes pistes de réflexion.

¹¹ Christian VIGOUROUX, *ibid.*, p. 17.

Quoique la légalité au sens large englobe le droit international, universel et régional, il a paru préférable d'exclure ce droit du champ des investigations pour diverses raisons : à ce jour, les arrangements conclus en matière constitutionnelle et/ou électorale ont un contenu plutôt laconique ; leur portée juridique reste faible car les sanctions encourues – généralement d'ordre symbolique - ne paraissent pas de nature à obliger le législateur national à s'y conformer ; et, selon toute probabilité, ces lacunes ne devraient pas être comblées dans un avenir proche, nonobstant le développement de la matière. Il y a lieu de penser que des Etats souverains ont encore plus de difficultés ensemble que séparément à mettre à la charge de leurs gouvernants et autres responsables politiques tout ou partie des obligations propres à rendre possible l'alternance démocratique.

Les droits positifs – interne et externe -, éclairés par les jurisprudences, des démocraties émergentes ou établies serviront de support à la modélisation recherchée, sous la réserve d'apporter ou d'être aptes à inspirer des réponses adaptées. C'est aussi en puisant dans des traités en instance de ratification - à l'instar de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance¹² -, des déclarations internationales – comme la déclaration universelle sur la démocratie¹³ -, des rapports officiels d'experts, en Afrique ou ailleurs dans le monde, des travaux d'organisations de la société civile ou encore dans des réflexions de la doctrine que certaines recommandations pourront être faites. L'exploitation de ces sources intellectuelles visera à tirer le meilleur parti des solutions les plus libérales du constitutionnalisme contemporain.

4. Les obligations constitutionnelles et légales sous étude pèsent ou devraient peser sur les institutions et/ou leurs membres qui, à un titre ou un autre, sont nantis d'une parcelle du pouvoir de décision, quant à l'élaboration et à l'application de la Constitution politique, dans l'acception retenue ci-dessus. Seront comptées parmi les assujettis des autorités élues (Président de la République et assemblées parlementaires) mais aussi nommées (ministres, commissions électorales, ...), participant à l'exercice, dans l'Etat, des fonctions constituante, législative, exécutive et/ou administrative. Partant de l'idée que les principales dérives proviennent davantage de ces autorités que des juges, ces derniers n'apparaissent pas dans le cercle des assujettis. Leur jurisprudence serait, d'ailleurs, certainement encore plus congruente, si les comportements des autres institutions étaient davantage encadrés qu'ils ne le sont aujourd'hui.

5. La recherche d'un cadre déontologique approprié s'inscrit dans celle d'un droit du « pouvoir décisionnel en fin de mandat ». Il est avéré qu'en Afrique le législateur, ordinaire, organique, voire constitutionnel, intervient fréquemment, au grand dam des opposants et/ou de la société civile, au cours des derniers mois d'une présidence ou d'une législature, pour modifier les règles du jeu électoral. De telles modifications engendrent le soupçon car elles peuvent être la source première de manipulations destinées à désarmer les candidats au pouvoir.

Reste que la période de « fin de mandat », inconnue des textes et susceptible de varier selon les pays, ne se laisse pas facilement circonscrire. Dans une hypothèse basse, elle pourrait coïncider avec l'ouverture de la campagne électorale ou celle de la période de dépôt des candidatures, au moment où des citoyens officialisent leur intention de briguer les suffrages en vue de conserver ou de conquérir un mandat électif ; elle débiterait alors

¹² La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, adoptée par la huitième session ordinaire de la conférence de l'Union Africaine tenue le 30 janvier 2007 à Addis Abeba n'a pas encore été ratifiée par les vingt cinq pays signataires.

¹³ La déclaration universelle sur la démocratie a été adoptée sans vote par le Conseil interparlementaire de l'Union interparlementaire, lors de sa 161^{ème} session (Le Caire, 16 septembre 1997).

quelques semaines seulement avant les élections. L'acte de convocation du corps électoral – par décret ou par décision de l'autorité électorale - en vue de l'élection, à échéance normale, du nouveau Président de la République ou d'une nouvelle assemblée parlementaire pourrait également ouvrir la période de « fin de mandat » ; cet acte doit être pris, selon les pays, selon les catégories d'élection, au plus tard 30¹⁴, 60¹⁵, 70¹⁶ ou 90¹⁷ jours avant le scrutin ou l'expiration du mandat. Enoncer des obligations constitutionnelles et légales enfermées dans ces seuls délais présente, cependant, un inconvénient de taille : cela ne permettrait pas de régenter tous les actes de la période préélectorale, y compris la production des normes, qui pourraient influencer sur l'authenticité et l'acceptation du verdict officiel des urnes. Une définition plus large s'impose évidemment. La « fin de mandat » devrait correspondre, au strict minimum, à la période de 6 mois avant le scrutin, durant laquelle certains agissements à des fins de propagande sont prohibés par la loi béninoise¹⁸ et toute « réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir ... sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques », d'après le protocole CEDEAO de 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance¹⁹. Un intervalle d'un an, inspiré d'une tradition républicaine française maintes fois méconnue et juridiquement non contraignante²⁰, pourrait même être mis avantageusement à l'étude.

Mais il faut se méfier de la fixation d'un laps de temps de référence, qui pourrait donner le sentiment de régulariser une forme de délinquance normative, avant le commencement officiel de la « fin de mandat ». C'est pourquoi certaines obligations constitutionnelles et légales devraient revêtir un caractère permanent, de telle sorte que la

¹⁴ C'est le cas au Burkina Faso, selon la loi n°014-2001/AN du 3 juillet 2001 modifiée portant code électoral, art. 145 al. 1.

¹⁵ A titre d'exemples, ce délai est prescrit au Mali, par la loi n°06/44 du 4 septembre 2006 portant loi électorale, art. 85 al. 1, au Niger, par l'ordonnance n°99-37 du 4 septembre 1999 modifiée portant Code électoral, art. 61 al.1, et en République Centrafricaine, par l'ordonnance n°04.014 du 11 août 2004 modifiée portant code électoral, art. 162.

¹⁶ Au Sénégal, la loi n°92-16 du 07 Février 1992 modifiée portant Code Electoral, art. L0 128 et L0 180, prévoit dans ce délai l'intervention du décret de convocation des électeurs pour les élections présidentielle et législatives.

¹⁷ A Madagascar, selon la loi organique n°2000/014 du 24 août 2000 portant code électoral, art. 29 al. 1 : « les collèges électoraux sont convoqués quatre vingt dix jours au moins avant la date du scrutin par décret pris en Conseil de Gouvernement ou par arrêté de l'autorité compétente selon les dispositions légales prévues pour chaque catégorie d'élection ». En République Démocratique du Congo, « Le scrutin pour l'élection du Président de la République est convoqué par la Commission électorale indépendante, quatre-vingt-dix jours au moins avant l'expiration du mandat du Président en exercice », aux termes de la Constitution du 18 février 2006, art. 73, et de la loi n°06/006 du 09 mars 2006 portant organisation des élections présidentielle, législatives, provinciales, urbaines, municipales et locales, art. 102.

¹⁸ D'après la loi n° 2006 - 25 du 05 janvier 2007 portant règles générales pour les élections en République du Bénin, art. 65: « Les pratiques publicitaires à caractère commercial, l'offre de tissus, de tee-shirts, de stylos, de porte-clefs, de calendriers et autres objets utilitaires à l'effigie des candidats ou symbole des partis ainsi que leur port et leur utilisation, les dons et libéralités ou les faveurs administratives faits à un individu, à une commune ou à une collectivité quelconque de citoyens à des fins de propagande pouvant influencer ou tenter d'influencer le vote sont et restent interdits six (06) mois avant tout scrutin et jusqu'à son terme ».

¹⁹ Protocole A/SP1/12/01 du 21 décembre 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, art. 2 1..

²⁰ A ce propos, le Conseil Constitutionnel juge, dans sa décision n°2008-563 DC du 21 février 2008, « que la tradition républicaine ne saurait être utilement invoquée pour soutenir qu'un texte législatif qui la contredit serait contraire à la Constitution qu'autant que cette tradition aurait donné naissance à un principe fondamental reconnu par les lois de la République au sens de l'alinéa premier du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 ; que le principe invoqué par les requérants ne résulte d'aucune disposition législative antérieure à la Constitution de 1946 ; que diverses lois antérieures ont, au contraire, modifié les règles électorales dans l'année précédant le scrutin ; qu'ainsi, la prohibition de telles modifications ne saurait être regardée comme constituant un principe fondamental reconnu par les lois de la République ».

chose politique suscite de la confiance chez les citoyens et que les passages de témoins voulus par la majorité des électeurs soient facilités.

6. Sur la base d'une expertise de la condition juridique de l'alternance démocratique et, en particulier, d'une série de diagnostics de ses maux, la présente contribution vise à recommander l'énonciation en Afrique d'obligations constitutionnelles et légales appropriées à la charge des gouvernants et autres responsables politiques nationaux.

Deux préceptes déontologiques, au fondement d'obligations précises, seront successivement examinés dans une démarche prospective :

- Honorer les échéances (I) ;
- Légiférer loyalement (II).

I

HONORER LES ECHEANCES

7. La computation et la gestion du temps électoral constituent des variables déterminantes de l'alternance démocratique, car « *dans une perspective démocratique, le choix des gouvernants doit être libre et régulier. S'il n'était pas régulier, c'est-à-dire périodique, le peuple ne pourrait pas changer de gouvernants alors même que telle serait sa volonté* »²¹. Sur ce terrain, nombre de gouvernants africains font manipuler licitement les règles du jeu pour tenir en échec le principe international de la périodicité des élections. Et des parlements, abusant de la confiance du suffrage universel pour défendre des intérêts politiques, dévalorisent le souverain primaire, se déshonorent, en reportant à leur guise leur retour ou celui du Chef de l'Etat devant les électeurs ou en restaurant la rééligibilité illimitée à la magistrature suprême.

Seule une réforme déontologique de l'exercice du pouvoir et de ses règles de dévolution paraît à même de contenir ou de supprimer de telles dérives. Le respect scrupuleux des échéances mérite d'être érigé en norme de conduite essentielle, tant en ce qui concerne l'observation du calendrier des élections (A) que celle de la limitation du nombre des mandats (B).

A) Observer le calendrier des élections

8. L'expérience instruit que l'agenda électoral ne saurait être laissé à l'entière discrétion des détenteurs du pouvoir, dans les démocraties émergentes d'Afrique. Non seulement les calendriers souffrent d'inadaptations, mais encore ils font l'objet de dérogations circonstanciées, grosses de dangers : celles-ci ruinent ou peuvent ruiner l'indispensable routinisation des rendez-vous avec le suffrage universel, alors que le « *respect de la durée des mandats électifs est une condition de la démocratie, qui repose notamment sur la tenue d'élections à intervalles réguliers* »²². Le constat vaut surtout pour la législature mais aussi, au moins virtuellement, pour le mandat présidentiel.

« *La périodicité régulière des consultations électorales est un des éléments nécessaires à la vie démocratique* »²³ Elle suppose que le calendrier en vigueur soit respecté

²¹ Commission constitutionnelle de la République du Burundi, *Rapport sur la démocratisation des institutions et de la vie politique au Burundi*, Bujumbura, août 1991, p. 8.

²² Laurent TOUVET – Yves-Marie DOUBLET, *Droit des élections*, Paris, Economica, 2007, p. 167.

²³ Laurent TOUVET – Yves-Marie DOUBLET, *Droit des élections*, Paris, Economica, 2007, p. 164.

et respectable, une condition qui n'est pas toujours remplie dans les pays africains. Souvent, les échéances sont constitutionnellement et/ou légalement fonction de la date des premiers scrutins pluralistes de la décennie 1990, laquelle a découlé des aléas et ratés de leur organisation intellectuelle et matérielle. A Madagascar, par exemple, le Comité national d'observation des élections soulignait en 1991 qu' « *organiser une consultation populaire en pleine saison des pluies revient à donner une prime au pouvoir en place* » ; il déplorait que les politiques ne se soient pas préoccupés de prévoir un temps suffisant « *pour préparer le corps électoral à sa nouvelle responsabilité : être le point d'appui de la mise en place d'une démocratie authentique sur le terrain* »²⁴. En 2007, la même organisation continuait de critiquer les règles du processus électoral et de suggérer « *l'interdiction de tenir des élections pendant la saison des pluies soit entre le 15 octobre et le 15 avril* »²⁵. Une autre scorie du droit électoral peut résulter d'une copie déraisonnable, par le Constituant, des délais d'organisation des élections anticipées ayant cours dans les démocraties anciennes, comme la France. L'alternance démocratique n'est évidemment pas favorisée lorsque, nonobstant les difficultés de tous ordres rencontrées à chaque scrutin, la Constitution permet l'élection d'une nouvelle Assemblée Nationale ou d'un nouveau Président de la République, 21²⁶ ou 30²⁷ jours seulement après sa dissolution ou la déclaration de vacance et qu'elle prescrit une date limite trop rapprochée, inférieure ou égale à 60 jours²⁸. Et que faut-il penser des lois fondamentales qui ne fixent pas de date plancher²⁹ ? Potentiellement bâclée, l'organisation d'élections anticipées sur de telles bases pourrait inconsidérément avantager le pouvoir en place et sérieusement compromettre une succession électorale sereine au sommet de l'Etat.

Il faut également déplorer que le législateur - constitutionnel, dans tous les pays, mais ordinaire, au Cameroun³⁰ - puisse discrétionnairement allonger la durée d'une législature et, par conséquent, différer, sans limite expresse, la tenue des élections législatives. Lorsque le recours à cette faculté tend à se banaliser, la démocratie élective est grevée d'incertitudes et avec elle l'alternance démocratique. Au Sénégal, la Constitution de 2001 a été mise entre parenthèses pour proroger, par deux fois, la législature commencée la même année : la loi constitutionnelle n°2006-11 du 20 janvier 2006 a d'abord opéré un couplage des élections législatives avec la présidentielle de 2007, pour faire face aux charges résultant d'une calamité publique ; par la suite, la loi constitutionnelle n°2007-21 du 19 février 2007 a dissocié les élections et fixé au 3 juin le renouvellement de l'Assemblée Nationale, pour tenir compte de l'arrêt du Conseil d'Etat du 12 janvier annulant le décret de répartition des sièges de députés entre les départements. Ces reports successifs, dénoncés comme autant de manipulations, ont motivé le boycott des dernières élections législatives par les principaux partis d'opposition. Au Tchad, sous l'empire de la Constitution de 1996, les deux législatures ont été réaménagées, tantôt pour ne pas faire coïncider les scrutins nationaux, tantôt pour des raisons financières ou techniques : avec l'aval du Conseil constitutionnel³¹, la première (1997-

²⁴ KMF/CNOE, *Pour la démocratie : justice et transparence (octobre 1991-février 1994)*, septembre 1994, p. 13

²⁵ KMF/CNOE, *Pour la démocratie : renforcement de la participation citoyenne (2003-2007)*, décembre 2007, p. 86 et 114.

²⁶ Ce délai minimum est prévu au Mali (Constit. 25 février 1992, art. 36 al. 4 et 42 al. 1).

²⁷ C'est le cas au Gabon (Constit. 26 mars 1991, art. 13 al. 3 et 19 al. 3), au Burkina Faso (Constit. 2 juin 1991, art. 43 al. 4 et 50 al. 2), et en Mauritanie, (Constit. 20 juillet 1991, art. 31 al. 1).

²⁸ Le délai maximum est seulement de 40 jours au Mali (Constit. 25 février 1992, art. 36 al. 4 et 42 al. 1) ou de 45 jours au Gabon (art. 13 al. 3 et 19 al. 3).

²⁹ En Mauritanie, par exemple, (Constit. 20 juillet 1991, art. 40 al. 5), « *L'élection du nouveau Président de la République a lieu, sauf cas de force majeure, constaté par le Conseil constitutionnel, dans les trois (3) mois à partir de la constatation de la vacance ou de l'empêchement définitif* ».

³⁰ Selon la Constitution du 18 janvier 1996, art. 15 (4) : « *En cas de crise grave, le Président de la République peut, après consultation du Président du Conseil Constitutionnel et des bureaux de l'Assemblée Nationale et du Sénat, demander à l'Assemblée Nationale de décider par une loi de proroger ou d'abrèger son mandat* ».

³¹ Conseil constitutionnel du Tchad, Décision n°001/PCC/SGG/001 du 26 février 2001.

2001) a été prorogée de 12 mois par la loi n°005/PR/2001 du 28 février 2001 ; la seconde législature (2002-2006) a été, quant à elle, prorogée à deux reprises, par la loi n°18/PR/2006 du 16 avril 2006 et, en application de l'accord du 13 août 2007 conclu sous l'égide de la communauté internationale, par la loi n°17/PR/2007 du 06 novembre 2007. L'Assemblée Nationale actuelle, élue en 2002, devrait être renouvelée en 2009, soit au cours de la septième année suivant son élection, alors que la durée de législature a été fixée à 4 ans par le Constituant de 1996. Il n'y a guère qu'au Bénin où la volonté des députés de proroger leur mandat, par une révision *ad hoc* de la Constitution, a été contenue par la Cour Constitutionnelle, dans sa très audacieuse décision DCC 06-74 du 8 juillet 2006, déniait à la représentation nationale l'exercice souverain du pouvoir de révision.

A priori, sauf au Bénin, le mandat du Président de la République en exercice pourrait également être prorogé, comme le réclament au Niger, depuis la fin de l'année 2008, certains partisans de Mamadou Tandja souhaitant une transition de 3 ans vers une VI^e République. Par ailleurs, en Côte d'Ivoire, le principe de périodicité des élections est particulièrement dévalué : d'une part, la Constitution, depuis 1998, permet au Chef de l'Etat de se maintenir au pouvoir, avec l'agrément du Conseil Constitutionnel en « *cas d'évènement ou de circonstances graves, notamment d'atteinte à l'intégrité du territoire, ou de catastrophes naturelles rendant impossible le déroulement normal des élections ou la proclamation des résultats* »³² ; d'autre part, les séquelles de la guerre civile, commencée en 2002, se sont soldées par des reports successifs des scrutins nationaux, avalisés par la communauté internationale, tant et si bien qu'élus pour 5 ans en 2000, le Président actuel devrait remettre son mandat en jeu qu'en 2009, au cours de la quatrième année suivant son expiration constitutionnelle.

On ne saurait se satisfaire de telles situations où la souveraineté du peuple se trouve, tout à fait licitement, confisquée par les élus de l'hyper-majorité parlementaire qui agissent unilatéralement comme s'ils étaient les propriétaires de leurs mandats.

9. Le remède essentiel réside dans la stricte observance par toutes les institutions d'un calendrier plus rigide, adapté à chaque contexte national. L'objectif est « *de procéder régulièrement à des élections. Chacun aura ainsi la possibilité de connaître la date des prochaines élections, pour pouvoir s'y préparer à temps. C'est une manière d'assurer qu'il s'agit toujours d'un gouvernement défini dans le temps, et que le peuple a le droit de le destituer* »³³.

Bien entendu, il revient à chaque législateur constitutionnel d'opérer des arbitrages judicieux entre les périodes et les dates envisageables : « *Le taux de participation sera plus élevé si l'élection se tient pendant la saison où la température est plus clémente, surtout dans les pays en voie de développement où les moyens de transport sont une préoccupation. Le taux de participation sera donc plus élevé si l'élection n'a pas lieu pendant la saison des pluies dans les pays tropicaux* »³⁴.

Deux balises, à savoir la détermination de l'échéance normale de chaque mandat électif national³⁵ et celle de la période de son renouvellement³⁶, sont de nature à mieux encadrer le pouvoir décisionnel :

³² Constit. 1^{er} août 2000, art. 38.

³³ Paula BECKER et Jean-Aimé A. RAVELOSON, *Qu'est-ce que la démocratie ?*, KMF-CNOE & Nova Stella, en partenariat avec la Friedrich-Ebert-Stiftung, septembre 2008, p. 7.

³⁴ L'encyclopédie ACE, <http://aceproject.org/main/francais/es/esc02.htm>.

³⁵ En France, le comité Vedel, dans ses *Propositions pour une révision de la Constitution*, Paris, La documentation française, 1993, p. 35, avait préconisé, que le mandat du Président de la République prenne « *fin le 15 mars de la septième année suivant l'élection* ».

³⁶ En Côte d'Ivoire (Constit. 1^{er} août 2000, art. 36 al. 4), « *Le premier tour du scrutin a lieu dans le courant du mois d'octobre de la cinquième année du mandat du Président de la République* ».

Recommandation n°1

Toutes les institutions ont le devoir conformer leurs décisions aux dates normales de fin du mandat du Président de la République et de la législature, fixées par la Constitution.

Recommandation n°2

Toutes les institutions doivent faire diligence en vue de la tenue effective des élections présidentielles et législatives à échéance normale, au cours des périodes déterminées par la Constitution.

10. Les conditions de détermination de la date des élections consécutives à l'interruption anticipée du mandat présidentiel ou de la législature doivent faire l'objet d'une réglementation constitutionnelle réaliste, qui préserve les chances de l'alternance démocratique.

A cet égard, la réflexion et les préconisations du Comité Daba Diawara sur la consolidation de la démocratie au Mali sont précieuses. Partant du constat que « *le facteur temps est l'une des composantes importantes dans la bonne organisation des élections* », le Comité suggère de réviser « *la Constitution du 25 février 1999 [qui] prescrit des délais contraignants et quasiment impossibles à tenir pour permettre une bonne maîtrise du temps disponible pour la préparation et le déroulement normal des opérations électorales* ». Le Comité propose que les élections anticipées se déroulent au cours d'une période de 90 jours au moins et de 120 jours au plus après constatation officielle de la vacance de la présidence de la République, du caractère définitif de l'empêchement du Président ou de la dissolution de l'Assemblée Nationale³⁷. La solution n'a pas à être uniforme partout en Afrique ; mais il y a lieu de penser que

Recommandation n°3

Le législateur constitutionnel doit prévoir des délais réalistes pour l'organisation d'élections présidentielles et législatives anticipées.

11. Pour acclimater les gouvernants à la précarité de leur condition, pour rassurer les citoyens et les candidats sur le possible renouvellement de la classe dirigeante, un calendrier des élections fixe mais pas figé s'impose. La fixité commande que la Constitution de toute démocratie émergente, à l'instar de celle d'Haïti, interdise la prorogation du mandat des parlementaires et que le Président de la République ne puisse bénéficier d'une quelconque prolongation de mandat³⁸. Mais, par exception, pour des motifs d'impérieuses nécessité, principalement en cas de force majeure, un report des élections de quelques semaines doit être rendu possible par la Constitution elle-même, et non pas seulement par la jurisprudence d'un juge constitutionnel complaisant.

La loi fondamentale doit encadrer strictement le recours à cette faculté exceptionnelle pour prévenir tout abus de pouvoir, de nature à entraver l'alternance démocratique : l'exécutif doit joindre à sa décision un rapport circonstancié, exposant les motifs du report, conformément aux prescrits constitutionnels ; la décision doit faire l'objet d'un débat parlementaire public, pouvant se clore par le vote d'une résolution rapportant le report ; enfin, la cour ou le conseil constitutionnel procède obligatoirement à un examen de la constitutionnalité de la décision de report, ledit examen pouvant déboucher sur une censure. Le mécanisme peut être synthétisé comme suit :

³⁷ Comité d'experts de la Mission de Réflexion sur la Consolidation de la Démocratie au Mali présidé par Daba Diawara, *Pour la consolidation de la démocratie au Mali*, Rapport au Président de la République, septembre 2008, pp. 111-112.

³⁸ Ces règles figurent dans la Constitution d'Haïti du 29 mars 1987, art. 111.8 et 134.3.

L'exécutif doit motiver sa décision et la soumettre à un double contrôle parlementaire et juridictionnel, lorsqu'il use des possibilités exceptionnelles de report des élections.

B) Respecter la limitation du nombre des mandats

12. La clause de l'alternance automatique à la magistrature suprême était emblématique, dans les années 1990, du « *recadrage du chef de l'Etat* »³⁹. Mais, dans bien des pays africains, la limitation constitutionnelle à deux du nombre de mandats présidentiels a succombé aux embardées du pouvoir de révision, en toute légalité.

La clause a d'abord été la victime de la « loi » de l'hyper-majorité. La Constitution doit être obéie par la majorité élue, lorsqu'elle légifère, parce que « *les représentants ne sont pas les souverains mais seulement les délégués de la puissance souveraine* »⁴⁰. Cependant, la même majorité s'adjuge la maîtrise de la Constitution, à la condition – aisément remplie dans nombre de pays africains – de peser autant que la majorité qualifiée requise par le titre spécial de la loi fondamentale consacrée à sa révision. Et c'est la régularité de cette mécanique implacable que le juge constitutionnel certifie, lorsque, par exception, il se reconnaît compétent pour apprécier la validité d'une révision⁴¹. Le même constat vaut pour un changement de régime du mandat présidentiel, qui consiste à mettre en cause subrepticement le principe de l'alternance forcée : l'allongement de la durée du mandat, entériné récemment au Sénégal par le Congrès du Parlement et non par référendum⁴², repousse l'échéance de l'expression du suffrage universel ; à l'inverse, sa réduction sans effet rétroactif, comme au Burkina Faso⁴³, peut permettre au Chef de l'Etat de se faire réélire constitutionnellement plus de deux fois.

En second lieu, l'abolition de la clause de l'alternance démocratique, qualifiée de viol de la Constitution par l'opposition, n'a jamais contrevenu aux commandements exprès du Constituant originaire. Il était/il est évidemment spécieux de fonder l'interdiction qui serait faite au Président de la République d'initier une révision en la matière sur un engagement verbal, sur son rôle de gardien de la Constitution ou sur son serment de fidélité à la Constitution, comme l'affirment péremptoirement les opposants qui combattent le retour du « continuisme ». Le droit d'initiative ne saurait être affecté par une déclaration d'intention sans valeur juridique⁴⁴ ; la mission conférée au Chef de l'Etat ou le serment prêté par lui est nécessairement compatible avec toutes ses prérogatives, y compris celle de déclencher, sous

³⁹ Jean DU BOIS DE GAUDUSSON, « Quel statut constitutionnel pour le chef d'Etat en Afrique ? », *in Mélanges Gérard Conac*, Paris, Economica, 2001, p. 332. Sur cette question, voir également Augustin LOADA, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *op. cit.*

⁴⁰ Dominique ROUSSEAU, « Pour une cour constitutionnelle ? », *RDP*, n°1/2, 2002, p. 367.

⁴¹ Voir, en ce sens, Stéphane BOLLE, « Le contrôle prétorien de la révision au Mali et au Tchad : un mirage ? », *Revue béninoise des sciences juridiques et administratives*, n°17, décembre 2006, p. 19 et s..

⁴² Exploitant un article de texture ouverte, susceptible de plusieurs lectures (Constit. 22 janvier 2001, art. 27 : « *La durée du mandat du Président de la République est de cinq ans. Le mandat est renouvelable une seule fois. - Cette disposition ne peut être révisée que par une loi référendaire* »), le Président Abdoulaye Wade a fait adopter, par le Congrès du Parlement, à la quasi-unanimité des suffrages mais avec une faible participation (172 voix pour sur 250 députés et sénateurs), la loi constitutionnelle n°2008-66 du 21 octobre 2008 qui substitue le septennat au quinquennat, sans toucher à la limitation du nombre de mandats présidentiels.

⁴³ Stéphane BOLLE, « La Constitution Compaoré ? Sur la décision n°2005-007/EPF du 14 octobre 2005 du Conseil Constitutionnel du Burkina Faso », *Afrilex*, n°05, juin 2006, <http://www.afrilex.u-bordeaux4.fr/IMG/pdf/05jurispbolle.pdf>.

⁴⁴ C'est ce qu'a constaté à bon droit le Conseil constitutionnel du Tchad, dans sa décision n°001/CC/SG/04 du 11 juin 2004, commentée par Stéphane BOLLE, « Le contrôle prétorien de la révision au Mali et au Tchad : un mirage ? », *op. cit.*

certaines conditions, une révision de la Constitution. Quant à l'invocation d'un quelconque « esprit de la Constitution », insaisissable par définition, elle ne peut que nourrir des querelles d'interprétation sans fin ; et l'interprète authentique peut - de bonne ou de mauvaise foi - avaliser, à ce titre, une révision mise à l'index par l'opposition⁴⁵. Il ne faut pas davantage spéculer sur une invalidation ou sur une illicéité manifeste de la levée de la limitation du nombre de mandats présidentiels au regard des limites matérielles à la révision. Celles-ci sont particulièrement floues, à l'exemple de l'article 64 de la Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 : « *Aucune procédure de révision ne peut être retenue si elle porte atteinte [...] aux principes démocratiques qui régissent la République* ». Un consensus pouvait aisément se dégager pour ranger parmi ces principes la détention de la souveraineté nationale par le peuple (article 2 (1)) ; l'élection au suffrage universel des gouvernants (article 2 (2)) ; le caractère égal et secret du vote (article 2 (3)) ; ou encore le multipartisme intégral (article 3). En revanche, faire figurer la clause de l'article 6 (2), celle du double septennat, était éminemment discutable. En effet, « *en soi, la limitation des mandats n'est ni moins, ni plus démocratique que la non-limitation des mandats, et vice-versa. Tout est fonction de l'environnement socio-politique considéré, de la solidité des institutions démocratiques, de la civilité des mœurs politiques, etc. [...] La limitation des mandats apparaît [en Afrique] comme un progrès politique substantiel, évacuant toute tentation de providentialisme politique et évitant une longévité à la tête de l'Etat qui, quoi qu'on en dise, ne peut qu'être sclérosante à terme* »⁴⁶. Au Cameroun l'article 6(2) originel avait bien résulté d'une « transaction » entre l'opposition et le parti présidentiel, le second obtenant le septennat en contrepartie de la limitation du nombre de mandats présidentiels. Seulement, l'article 64 de la Constitution n'immunisait pas clairement le compromis originel, ne le protégeait pas d'un pouvoir de révision en principe souverain.

Il appert que la clause de l'alternance automatique à la magistrature suprême se trouve à la merci du pouvoir de révision, capté par les élus qui ont intérêt à son abolition. Cette clause, là où elle existe encore, ne pourrait être pérennisée, sans balises déontologiques sûres.

13. La sécurisation recherchée vise à traduire, par des obligations constitutionnelles adéquates, la philosophie qu'avait énoncée Kofi Annan, Secrétaire général des Nations Unies : « *Il n'est pas de plus grande sagesse, de marque plus évidente du sens de l'État que de savoir, le moment venu, passer le flambeau à la génération suivante. Et les gouvernements ne devraient pas manipuler ou modifier la Constitution pour se maintenir au pouvoir au-delà des mandats prescrits qu'ils ont acceptés lorsqu'ils ont pris leurs fonctions. N'oublions jamais que les constitutions existent pour servir les intérêts à long terme des sociétés et non les objectifs à court terme des dirigeants. Engageons-nous à faire en sorte que l'époque de l'autocratie ou du monopartisme soit bel et bien révolue* »⁴⁷.

La sanctuarisation de la limitation à deux du nombre de mandats présidentiels paraît indispensable. Il doit être défendu au pouvoir de révision de remettre en cause cette option fondamentale. C'est ce que prescrivent la Constitution du 18 février 2006 de la République Démocratique du Congo⁴⁸ et, depuis la loi constitutionnelle n° 2006-014 du 12 juillet 2006, la

⁴⁵ Voir, par exemple, Stéphane BOLLE, « La Constitution Compaoré ? Sur la décision n°2005-007/EPF du 14 octobre 2005 du Conseil Constitutionnel du Burkina Faso », *op. cit.*

⁴⁶ Alain Didier OLINGA, *La Constitution de la République du Cameroun*, Yaoundé, Presses de l'UCAC, Les éditions Terre Africaine, 2006, p. 73

⁴⁷ Selon Kofi ANNAN, le 6 juillet 2005, Communiqué de presse SG/SM/9406 AFR/989.

⁴⁸ Art. 220 al. 1 : « [...] le nombre et la durée des mandats du Président de la République, [...] ne peuvent faire l'objet d'aucune révision constitutionnelle ».

Constitution de la République islamique de Mauritanie⁴⁹. C'est ce qu'a récemment préconisé au Bénin la commission *ad hoc* de relecture de la Constitution⁵⁰.

Il pourrait être également indiqué d'obliger le Président élu, lors de sa prestation de serment, à prendre l'engagement de respecter et de faire respecter la clause de l'alternance démocratique. Cette mesure n'est pas superfétatoire pour une double raison : d'une part, la force symbolique du serment peut couper court à toute velléité de retour en arrière ; d'autre part, elle redouble la force de l'interdit qu'une révision totale⁵¹ de la Constitution pourrait virtuellement emporter.

Enfin, il convient de réfléchir à un dispositif prévenant d'autres manipulations constitutionnelles qui viendraient modifier, au seul profit du Président en exercice, la réglementation du mandat présidentiel. A Haïti, par exemple, « *L'amendement obtenu ne peut entrer en vigueur qu'après l'installation du prochain Président élu. En aucun cas, le Président sous le gouvernement de qui l'amendement a eu lieu ne peut bénéficier des avantages qui en découlent* »⁵².

En somme, le respect de la limitation du nombre des mandats implique les obligations suivantes :

Recommandation n°5

Le législateur constitutionnel a l'obligation de respecter la limitation à deux du nombre de mandats présidentiels, qui figure au nombre des limites matérielles à la révision et que le Président de la République s'engage à respecter lors de sa prestation de serment.

Recommandation n°6

Le Président de la République est tenu de soumettre au référendum tout amendement à la Constitution visant l'allongement de la durée du mandat présidentiel, sans pouvoir en tirer avantage.

Honorer les échéances, par des obligations constitutionnelles et légales adéquates, constitue une condition, essentielle mais pas suffisante, d'un droit de l'alternance démocratique. Encore faut-il que prévale la loyauté dans le choix des modalités de la concurrence politique.

II LEGIFERER LOYALEMENT

14. Aujourd'hui en Afrique, le législateur, agissant dans le respect des formes et des contenus prédéterminés par la Constitution politique, est constamment accusé par les opposants de fausser la compétition électorale et de faire obstruction à l'alternance

⁴⁹ Constitution du 12 juillet 1991, art. 91 al. 3 modifiée : « *Aucune procédure de révision de la Constitution ne peut être engagée si elle [...] porte atteinte [...] au principe de l'alternance démocratique au pouvoir et à son corollaire, le principe selon lequel le mandat du Président de la République est de cinq ans, renouvelable une seule fois, comme prévu aux articles 26 et 28 ci-dessus* ».

⁵⁰ Si on en croit la presse, la commission *ad hoc* de relecture de la Constitution propose, dans son rapport daté du 31 décembre 2008, de donner une nouvelle rédaction à l'article 169 de la Constitution du 11 décembre 1990 pour que la limitation du nombre de mandats présidentiels ne puisse plus faire l'objet d'une révision.

⁵¹ Sur cette question épineuse d'un changement de Constitution résultant d'une loi constitutionnelle, valable en la forme mais bouleversant totalement l'ordre constitutionnel, voir Jean-François AUBERT, « La révision totale des constitutions. Une invention française, des applications suisses », in *Mélanges Pierre Pactet*, Paris Dalloz, 2003, p. 455 et s., et Franck MODERNE, « Réviser » la Constitution. *Analyse comparative d'un concept indéterminé*, Paris, Dalloz, 2006, p. 83 et s.

⁵² Constitution du 29 mars 1987, art. 284.2.

démocratique par le truchement de règles du jeu déloyales. Réelle ou virtuelle, cette forme de délinquance normative compromet frontalement « *L'état de démocratie [qui] garantit que les processus d'accession au pouvoir et d'exercice et d'alternance du pouvoir permettent une libre concurrence politique et émanent d'une participation populaire ouverte, libre et non discriminatoire, exercée en accord avec la règle de droit, tant dans son esprit que dans sa lettre* »⁵³.

Restaurer la confiance dans le droit, dans un droit de l'alternance démocratique, représente un défi constitutionnel de taille. Pour le relever, deux séries d'obligations déontologiques s'imposent : la recherche du consensus législatif (A) et la production d'une législation libérale (B).

A) Rechercher le consensus législatif

15. La qualité du « *gouvernement démocratique* » dépend du dosage entre deux de ses « *composantes essentielles et contradictoires* » : « *l'exigence gouvernante, qui suppose un pouvoir attribué, effectif, durable, dirigé, et l'exigence délibérante qui suppose un pouvoir contrôlé, contesté, limité, précaire* »⁵⁴. Or, dans les démocraties émergentes d'Afrique, la première exigence prévaut sur la seconde ; les excès et errements de la « loi » de la majorité pervertissent le système.

C'est généralement dans le strict respect de la légalité constitutionnelle que les détenteurs du pouvoir usent et abusent de la loi et, plus particulièrement, de la loi électorale pour défavoriser, voire désarmer leurs adversaires, candidats au pouvoir. Ils ont d'abord une pleine et entière maîtrise du temps parlementaire, ce qui leur permet d'ajuster les règles du jeu, unilatéralement et quand bon leur semble, y compris à une date très rapprochée du scrutin. La majorité au pouvoir n'a pas à craindre des débats trop longs : sa large prépondérance numérique, le secours du règlement des assemblées⁵⁵ et/ou la propension de l'opposition au boycott – des délibérations ou des élections - lui permettent de faire la décision rapidement, sans coup férir. L'actualité le démontre amplement, avec la modification, au Sénégal, du système pour l'élection des conseillers régionaux, municipaux et ruraux du 22 mars 2009, à moins deux mois d'échéances reportées d'une année : le Président de la République a promulgué le 16 janvier 2009 une loi, issue d'un projet du 30 décembre 2008, qui opère un retour au système de 1992 – 50% des conseillers sont élus à la représentation proportionnelle, 50% au scrutin majoritaire – et annule le système consensuel de la loi du 11 décembre 2006 – 60% des conseillers sont élus à la représentation proportionnelle, 40% au scrutin majoritaire ; à quelques jours de la date limite – 20 janvier - de dépôt des listes de candidats, la même loi augmente aussi le nombre de sièges à pourvoir dans les conseils locaux. La limite extrême du système a été atteinte au Niger, en 1996, lorsque la Cour Suprême a jugé que le chef de l'Etat provisoire et candidat à l'élection présidentielle, avait pratiquement tout pouvoir pour gérer le processus électoral à sa convenance. Ainsi, l'amendement du Code électoral, par ordonnance et en cours de scrutin, n'aurait pas été « *en soi constitutif d'une faute ou d'une fraude mais procède(ra)it de l'exercice souverain des prérogatives du Conseil de salut National et du gouvernement* » ; et le remplacement de la Commission Electorale Nationale Indépendante par une Commission

⁵³ Déclaration universelle sur la démocratie, *op.cit.*, 5..

⁵⁴ Olivier DUHAMEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Seuil, 2009, p. 32.

⁵⁵ Les règlements de certaines assemblées parlementaires africaines offrent à la majorité des moyens de nature à écourter la discussion contradictoire des projets ou propositions de loi : ainsi, au Cameroun (loi n°73/1 du 08 juin 1973, art. 45 al. 1) et au Sénégal (loi n°2002-20 du 15 mai 2002, art. 74 al. 1), les textes sont en principe soumis à une seule délibération en plénière ; et au Tchad (règlement de l'Assemblée Nationale, art. 105 1. et 3.), après la clôture de la discussion générale, le vote, à l'initiative du Président de l'Assemblée Nationale, du rapport de la commission concluant à l'adoption du texte équivaut au vote du texte rapporté.

nationale des élections ne serait pas objectivement une manœuvre qui a nui aux « *intérêts* » des opposants « *ou influé sur la sincérité du vote* »⁵⁶ !

Ce genre de surexploitation des positions de pouvoir procède d'une conviction partagée par tous les acteurs politiques, de la mouvance présidentielle à l'opposition : la loi fait l'élection. Si la volonté de perfectionner le droit électoral à la lumière de l'expérience n'est pas absente, l'extrême instabilité et la grande volatilité de ce droit ruinent le minimum de confiance qu'il doit inspirer chez l'électeur et chez l'opposant. Ainsi, au Bénin, chacune des élections, présidentielles (1991, 1996, 2001 et 2006) et législatives (1991, 1995, 1999, 2003 et 2007), a été précédée d'un changement de loi électorale ; les prochains scrutins de 2011 ne devraient pas échapper à la règle. Dans d'autres pays, la conservation formelle du même texte de référence se fait moyennant un nombre impressionnant de modifications. Au Niger, par exemple, l'ordonnance n°99-37 du 4 septembre 1999 portant code électoral avait été révisée à six reprises⁵⁷, avant les élections de 2004. Le Sénégal s'illustre également par une boulimie législative exceptionnelle : jusqu'à la présidentielle de 2007, pas moins de trente deux textes étaient venus modifier le mythique et consensuel code électoral de 1992⁵⁸. Quoique parfaitement conformes à la Constitution, ces changements intempestifs nuisent à la qualité des normes, préoccupation fondamentale dans un Etat de droit et de démocratie pluraliste : faute d'être prévisibles, clairs et/ou intelligibles, des pans entiers du droit électoral s'apparentent à une « bouillie » législative indigeste. Les manifestations brutes, voire brutales, de la « loi » de la majorité nourrissent une société du soupçon, où les opposants dénoncent avec virulence des coups de force épousant les caprices du prince et, en substance, capitulent avant d'avoir livré le moindre combat électoral. Dans une telle société, rongée par une sorte de guerre civile légale, le pouvoir apparaît comme une forteresse imprenable ; et la perspective de l'alternance, « *symbole de démocraties pacifiées* »⁵⁹, s'éloigne inexorablement.

Sans un minimum de consensus, aucune démocratie n'est viable. Il importe que ce précepte, rappelé dans maints textes internationaux qui n'en définissent pas les contours⁶⁰, prenne corps dans des obligations tangibles – essentiellement de résultats - pesant sur le législateur.

⁵⁶ Cour Suprême, Chambre Constitutionnelle, Arrêt n°96-08/CH. CONS. du 27 juillet 1996.

⁵⁷ Les textes modificatifs étaient : - l'ordonnance N° 99-39 du 23 septembre 1999 ; - la loi N°2003-32 du 17 juillet 2003 ; - la loi 2003- 64 du 31 décembre 2003 ; - la loi 2004-004 du 29 mars 2004 ; - la loi n°2004-14 du 13 mai 2004 modifiant et complétant l'ordonnance n°99-37 du 04 septembre 1999 portant code électoral ; - et la loi n°2004-22 du 02 juin 2004, modifiant et complétant l'ordonnance n°99-37 du 04 septembre 1999 portant code électoral.

⁵⁸ La loi n°92-16 du 07 Février 1992 portant Code Electoral a été modifiée par : - la loi organique n°92-23 du 30 Mai 1992 ; - la loi n°92-55 du 3 Septembre 1992 ; - la loi n°92-56 du 3 Septembre 1992 ; - la loi n°93-08 du 21 Avril 1993 ; - la loi organique n°93-09 du 23 Avril 1993 ; - la loi n°94-70 du 22 Août 1994 ; - la loi n°96-08 du 22 Mars 1996 ; - la loi n°96-12 du 19 Août 1996 ; - la loi n°96-16 du 28 Août 1996 ; - la loi n°96-17 du 28 Août 1996 ; - la loi n°97-15 du 8 Septembre 1997 ; - la loi organique n°97-16 du 8 Septembre 1997 ; - la loi n°98-07 du 12 Février 1998 ; - la loi organique n°98-13 du 5 Mars 1998 ; - la loi organique n°98-15 du 12 Mars 1998 ; - la loi n°98-16 du 12 Mars 1998 ; - la loi organique n°98-17 du 16 Mars 1998 ; - la loi organique n°98-18 du 16 Mars 1998 ; - la loi n°98-24 du 26 Mars 1998 ; - la loi n°98-38 du 22 Avril 1998 ; - la loi n°98-49 du 10 Octobre 1998 ; - la loi n°98-50 du 10 Octobre 1998 ; - la loi organique n°2000-21 du 7 Février 2000 ; - la loi n°2000-22 du 7 Février 2000 ; - l'ordonnance n°2001-05 du 15 Février 2001 ; - la loi n°2002-05 du 21 février 2002 ; - la loi n°2002-06 du 21 février 2002 ; - la loi n°2002-11 du 8 mars 2002 ; - la loi n° 2005-07 du 11 mai 2005 ; - la loi n° 2006-20 du 30 juin 2006 ; - la loi organique n° 2006-38 du 21 novembre 2006 ; - et la loi organique n°2006-41 du 11 décembre 2006.

⁵⁹ Constance GREWE, Hélène RUIZ FABRI, *Droits constitutionnels européens*, Paris, PUF, 1995, p. 432.

⁶⁰ Voir, par exemple, la déclaration de Bamako du 3 novembre 2000, par laquelle les ministres et chefs de délégations des Etats francophones s'engagent sur une obligation de moyens : « 13. *Faire en sorte que les textes fondamentaux régissant la vie démocratique résultent d'un large consensus national* ».

16. Les démocraties africaines émergentes ne doivent plus subir les affres d'une légifération passionnelle et passionnée, à quelques mois d'un scrutin national. Il convient, à cet effet, que la Constitution encadre, dans le temps, l'exercice du pouvoir législatif en matière électorale.

Deux solutions, convergentes dans leur principe mais plus ou moins rigoureuses dans leurs effets, méritent réflexion. Le protocole CEDEAO de 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance prévoit, en son article 2 1., qu' « *Aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six (6) mois précédant les élections, sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques* »⁶¹. Une telle obligation présente un double inconvénient : sa définition fait référence à des notions particulièrement imprécises – comment distinguer une réforme « substantielle » d'une autre qui ne le serait pas ? à partir de quel seuil, une « large majorité » est-elle réunie ? pour le calcul de cette majorité, dans quelle mesure faut-il prendre en considération les forces politiques extraparlimentaires ?-, lesquelles, en l'absence d'interprète authentique, pourraient donner lieu à de stériles querelles d'interprétation ; en outre, la loi électorale pourrait toujours être « détricotée », dans la précipitation, à la seule condition que les politiques s'entendent, le cas échéant, en violation de « l'esprit » des exigences d'un Etat de droit. Un interdit plus rigoureux est en vigueur au Cap-Vert, pays « *attaché au système de l'alternance politique appliquée sans heurts* » : « *La loi électorale en vigueur ne peut être modifiée ni abrogée pendant l'année précédant les élections de n'importe quel organe du pouvoir politique jusqu'au décompte des résultats* »⁶². Le texte a l'avantage de rendre davantage durable l'accord sur les règles du jeu ; mais, son étendue dans le temps et l'interdiction de toute modification « technique », commandée par des circonstances imprévisibles, pourraient s'avérer trop draconiennes.

Au bénéfice des considérations qui précèdent, l'obligation minimale suivante paraît judicieuse :

Recommandation n°7

Le législateur doit s'abstenir de modifier la substance du code électoral (la qualité d'électeur, l'organe de gestion des élections, les modes de scrutin, le découpage électoral, ou encore la distribution des sièges entre les circonscriptions), durant les six derniers mois [ou durant la dernière année] du mandat du Président en exercice ou de la législature en cours.

17. Il faut aussi et surtout inventer des règles constitutionnelles qui, en dehors de la période susvisée, obligent à faire de l'adoption ou de la réforme du code électoral un moment de « *la quête commune du bien public, hors des intérêts partisans et des passions manipulables* »⁶³.

La loi électorale n'est pas une loi comme les autres, car elle fait partie intégrante de la Constitution politique. Le rang de loi ordinaire - ou, en partie seulement, de loi organique - qui lui est attribué dans la hiérarchie des normes, traduit mal son importance matérielle insigne : « *Le droit électoral est éminemment un droit du pouvoir. Il en porte la marque et en témoigne des assauts. On prétend toujours, à tort ou à raison, que le droit électoral est taillé à la mesure des gouvernants [...] Le droit électoral est normalement un droit de*

⁶¹ Protocole A/SP1/12/01 du 21 décembre 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, art. 2 1..

⁶² Selon, respectivement, le préambule et l'article 102 de la Constitution du 4 septembre 1992.

⁶³ Kä MANA, *L'Afrique va-t-elle mourir ? Essai d'éthique politique*, Paris, Karthala, 1993, p. 157

transcendance »⁶⁴. Aussi, l'érection de la partie législative du code électoral en loi organique, c'est-à-dire en une loi d'application de la Constitution obéissant à un régime juridique spécial, paraît-elle indiquée. Elle commanderait de rassembler, de mettre en cohérence, d'ordonner, dans un seul texte, les règles du jeu démocratique, qui, dans de nombreux pays, sont éparses, dispersées entre plusieurs textes⁶⁵, pouvant comporter « *des différences qui n'ont pas de justification objective* »⁶⁶. En principe, un code électoral, édicté en forme de loi organique, doit moins subir moins les outrages de la majorité au pouvoir.

Cependant, il faut tenir compte de l'existence, très fréquente en Afrique, d'une très large majorité parlementaire, en situation d'écarter la production consensuelle du droit : les obstacles de procédure pour l'adoption d'une loi organique et, au premier chef, les seuils de majorité qualifiée – majorité absolue des parlementaires, en général - sont aisément franchis par les partisans du pouvoir, dès lors qu'ils sont en nombre. Un tel unilatéralisme, préjudiciable à l'alternance démocratique, ne s'éclipserait pas totalement, si le législateur organique était seulement tenu, comme dans d'autres pays, de se prononcer à une majorité surqualifiée des deux tiers des parlementaires - présents ou en fonction⁶⁷. C'est pourquoi il y a lieu d'imaginer une procédure inclusive qui, sans priver la majorité surqualifiée du pouvoir de décision, obligerait les chefs de file parlementaires de la mouvance présidentielle et de l'opposition, pendant un délai déterminé, à confronter leurs points de vue, à se concerter, à aplanir leurs différents, dans des enceintes appropriées – comme la conférence des présidents de la ou des assemblées -, en amont de la délibération classique. Le texte, retravaillé par les acteurs politiques de premier plan, ne pourrait être régulièrement voté, sans l'aval de la majorité des groupes parlementaires, avec, au moins, l'accord du premier parti d'opposition et/ou de plusieurs partis d'opposition.

Le dispositif préconisé se présente comme suit :

Recommandation n°8

Le législateur organique ne peut adopter ou modifier le code électoral qu'à l'issue d'une procédure inclusive et qu'à une majorité surqualifiée des deux tiers incluant un ou plusieurs partis d'opposition significatifs.

B) Produire une législation libérale

18. Les Etats africains conviennent bien de la nécessité de « *Promouvoir la tenue régulière d'élections transparentes, libres et justes afin d'institutionnaliser une autorité et un gouvernement légitimes ainsi que les changements démocratiques de gouvernement* »⁶⁸.

⁶⁴ David IKOGHOU-MENSAH, *Le droit des élections au Gabon*, Libreville, Editions Raponda Walker, 2005, pp. 90-91.

⁶⁵ Au Gabon, par exemple, le « code » électoral comprend une série de textes épars, modifiés à de multiples reprises : - la loi n°7/96 portant dispositions communes à toutes les élections politiques ; - la loi organique n°8/96 du 15 avril 1996 relative à l'élection des sénateurs ; - la loi organique n°11/96 du 15 avril 1996 relative à l'élection des députés à l'Assemblée Nationale ; - la loi n°17-96 du 15 avril 1996 portant dispositions spéciales relatives à l'élection des députés à l'Assemblée Nationale ; - la loi n°18-96 du 15 avril 1996 portant dispositions spéciales relatives à l'élection des sénateurs ; - la loi n°19-96 du 15 avril 1996 relative à l'élection des membres des conseils départementaux et des conseils municipaux ; - la loi n°20-96 du 15 avril 1996 relative au referendum ; - la loi n°21-96 du 15 avril 1996 portant fixation et répartition des sièges de sénateurs ; - et la loi n°22-96 du 15 avril 1996 portant fixation et répartition des sièges de députés par province, département et commune.

⁶⁶ Alain Didier OLINGA, *La Constitution de la République du Cameroun*, op. cit., p. 221 et s..

⁶⁷ La loi électorale doit être votée à une telle majorité, notamment, au Cap-Vert (Constit. 4 septembre 1992, art. 173 3. et 187 1. i)), en Guinée (Loi fond. 1990, art. 51 al. 1 et 67 al. 1), en Hongrie (Constit. 20 août 1949 révisée, art. 71 3) et en Slovénie (Constit. 23 décembre 1991, art. 80 al. 4).

⁶⁸ Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, art. 2 3.

Seulement, chaque corpus législatif comporte des dispositions rédhitratoires qui contrarient cette pétition de principe libérale.

Dans les démocraties africaines émergentes, le pouvoir succombe trop fréquemment à la tentation de légiférer pour faire l'élection. Des adversaires facilement identifiables peuvent ainsi être légalement privés de compétition : « *on assiste de plus en plus, à des dérapages et à des exclusions, où les démocrates se livrent à ce qu'il convient d'appeler un véritable règlement de comptes* »⁶⁹. Le tri sélectif opéré entre les candidatures avant le scrutin élimine alors tout postulant dans l'incapacité de satisfaire des conditions de fond et de forme, déraisonnables par essence⁷⁰ ou pernicieuses par leur cumul⁷¹. Cet ostracisme légal se conjugue avec le recours à des moyens davantage « classiques » en démocratie : la majorité au pouvoir peut s'évertuer à fausser la concurrence politique, au travers du choix d'un mode de scrutin avantageux, du découpage inéquitable des circonscriptions électorales⁷² et/ou de la distribution tendancieuse des sièges entre les circonscriptions⁷³. D'autres manœuvres dolosives peuvent résulter de la définition des conditions d'inscription sur les listes électorales, de celles des conditions d'exercice du droit de vote, de la politisation rampante de l'organe – réputé indépendant - de gestion des élections, ou de la répartition sur mesure des compétences entre cet organe et l'administration classique – totalement dépendante de l'exécutif et de son chef⁷⁴. Lorsque la loi fait partie intégrante d'une machine de guerre destinée à écraser les candidats au pouvoir, l'alternance démocratique s'avère un leurre.

Force est de constater que ces déviances sont générées par le texte même des constitutions africaines et/ou « couvertes » par lui. La loi fondamentale, par ses silences, reconnaît au législateur un très large pouvoir d'appréciation et de décision, que vient écorner, dans quelques pays, une directive très/trop générale : « *la loi prévoit les dispositions requises*

⁶⁹ Me A. S. AYO, « Elections démocratiques en Afrique de l'Ouest et du Centre. Bilan critique et perspectives », *Afrique Démocratique*, Mars 1994, p. 10.

⁷⁰ Constituait, à titre d'illustration, une mesure vexatoire et éliminatoire le cautionnement de 20 millions de francs CFA exigé, en Côte d'Ivoire, des candidats à l'élection présidentielle par la loi n°90-1167 du 10 octobre 1990, art. 25, à deux jours de la date limite de dépôt des candidatures. Ce cautionnement d'un montant exorbitant a été conservé, en dernier lieu par la loi n°2000-514 du 1^{er} août 2000, art. 55, nonobstant l'ordonnance n°2008-133 du 14 avril 2008 portant ajustements du code électoral pour les élections générales de sortie de crise.

⁷¹ Par exemple, pour postuler valablement à la présidence de la République du Rwanda, il faut : - satisfaire huit exigences (Constit. 2003, art. 99), parmi lesquelles celle, vague et indéterminée, de bonne moralité et d'une grande probité ; - joindre à sa déclaration de candidature six pièces justificatives (loi organique n°17-2003 du 7 juillet 2003 relative aux élections présidentielles et législatives, art. 73), parmi lesquelles une attestation de parrainage par une ou des formations politiques ou, pour un candidat indépendant, la liste signée par 600 électeurs, ou encore « *une attestation certifiant qu'au moins un de ses parents est de nationalité rwandaise d'origine* ».

⁷² Voir Ouraga OBOU, *Requiem pour un Code électoral*, Abidjan, PUCI, 2000, p. 95 et s., qui analyse, s'agissant de la Côte d'Ivoire, les « inégalités » et « discriminations » contenues dans le décret n°95-569 du 26 juillet 1995 portant définition de la circonscription électorale et fixation du nombre et l'étendue du ressort territorial des circonscriptions électorales.

⁷³ Au Sénégal, le Conseil d'Etat, dans sa décision du 12 janvier 2007, a annulé le décret n°2006-1350 du 8 décembre 2006, portant répartition des sièges de députés à élire au scrutin majoritaire départemental pour les élections législatives du 25 février 2007, qui, en violation de l'article L 143 du Code électoral, avait affecté « *à certains départements plus de sièges qu'à d'autres dont le poids démographique est plus important* ».

⁷⁴ Ainsi au Togo, l'UFC, le principal parti d'opposition, a publiquement dénoncé, dans ses observations du 30 janvier 2009, un projet de loi qui « *au lieu d'améliorer le code actuel, marque un recul très grave de la transparence de l'organisation et de la supervision des élections. Il ruine l'autonomie et l'indépendance de la CENI en rétablissant et en renforçant l'intervention de l'administration dans le processus. Il réintroduit des mesures supplémentaires de discrimination et d'exclusion. La démarche unilatérale qui a présidé à l'introduction de ce projet, sans aucune recherche de concertation et de consensus préalables, constitue un casus belli. Le régime RPT sera tenu responsable des conséquences de son entêtement à imposer une loi inique et rétrograde* ».

pour que les élections [présidentielles] soient libres, transparentes et régulières »⁷⁵ ou le code électoral détermine « *les modalités pratiques* » d'élections ayant les mêmes qualités⁷⁶. Ces carences sont rarement et insuffisamment comblées par la jurisprudence du juge constitutionnel : une loi scélérate peut échapper à tout contrôle juridictionnel, s'il ne se trouve pas le nombre requis de parlementaires pour le déclencher⁷⁷ ; et il arrive que le conseil ou la cour se complaise dans le rôle de « *bras armé du pouvoir* »⁷⁸. Il n'est pas surprenant que puissent se greffer sur le droit du « *continuisme* » des pratiques administratives condamnables, des pratiques que le juge de l'élection peut relever sans sanctionner, au nom du principe dit de l'influence déterminante, importée de France⁷⁹. Les candidats « officiels » peuvent ainsi profiter de l'inégal accès aux médias publics et/ou de la complaisance des communicateurs⁸⁰, de l'inscription ou de la non inscription sur les listes électorales de certains citoyens en fonction de leurs affinités politiques⁸¹, de l'utilisation des biens et moyens de l'Etat ou encore du soutien ostensible de l'appareil administratif déconcentré. Partiale, la conduite du processus électoral peut être également négligente, lorsque l'exécutif ne fait pas inscrire dans la loi de finances les crédits indispensables à la tenue d'une élection⁸² ou tarde à opérer les décaissements nécessaires⁸³.

L'énonciation par le Constituant d'obligations déontologiques nouvelles s'impose pour dénouer des situations juridiques, aujourd'hui inextricables, et assainir, demain, dans un sens libéral, la législation électorale. Sans cela, les probabilités que soient retenues par le législateur d'autres obligations autorisant l'alternance démocratique sont faibles.

19. La Constitution doit prédéterminer le contenu des règles du jeu électoral : des principes clairs et précis, en harmonie avec les standards internationaux, doivent canaliser la production et l'application de la loi électorale.

En ce domaine, le Constituant pourrait utilement s'inspirer des constitutions du Portugal⁸⁴ et du Cap-Vert. Cette dernière comporte des « *principes généraux et communs* »,

⁷⁵ Au Burkina Faso (Constit. 11 juin 1991, art. 41), en République du Congo (Constit. 20 janvier 2002, art. 64 al.2) et au Mali (Constit. 25 février 1992, art. 33 al. 1).

⁷⁶ Au Burundi (Constit. 18 mars 2005, art. 87).

⁷⁷ Sur ce point, la situation varie d'un pays à un autre. Voir *L'accès au juge constitutionnel : modalités et procédures*, actes du 2^{ième} congrès de l'Association des cours constitutionnelles des pays ayant en partage l'usage du français, Libreville (Gabon), 14-15 septembre 2000, ACCPUF, décembre 2000.

⁷⁸ Voir, Stéphane BOLLE, « La paix par la Constitution en Afrique ? La part du juge constitutionnel », communication au Colloque *Religions, violence politique et paix en Afrique*, de l'Académie Alioune Blondin Beye pour la Paix, Cotonou, 19, 20 et 21 juillet 2004, <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-15510033.html>.

⁷⁹ Ce principe, qui conditionne l'annulation d'une élection à un certain seuil d'irrégularités, est diversement apprécié par Bernard MALIGNER, *Droit électoral*, Paris, Ellipses, 2007, p. 891 et s., et Dominique ROUSSEAU, *Droit du contentieux constitutionnel*, 8^{ième} édit., Paris, Montchrestien, 2008, p. 391 et s.. Sa mise en œuvre dans un pays africain est étudiée par Gille BADET, *Cour Constitutionnelle et régularité des élections au Bénin*, Cotonou, Fondation Friedrich Ebert, 2000, p. 166 et s.

⁸⁰ Au Gabon, la Cour Constitutionnelle, dans sa décision n°023/93/CC du 3 décembre 1993, a refusé de tirer la moindre conséquence du comportement discriminatoire des médias d'Etat qui avaient bénéficié des largesses du chef de l'Etat durant la campagne électorale.

⁸¹ René DEGNI-SEGUI, « Evolution politique et constitutionnelle en cours et en perspective en Côte d'Ivoire », in *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, op. cit., pp. 295-296, note qu'au nombre des « *deux dispositions défavorables au candidat de l'opposition* », contenues dans la loi ivoirienne du 10 octobre 1990, figurait celle qui « *autorise le vote des non-ivoiriens d'origine africaine inscrits sur les listes électorales, ceux-ci étant très sensibles aux pressions et aux menaces* ».

⁸² La Cour Constitutionnelle du Gabon a dû intervenir à de multiples reprises pour ordonner de telles inscriptions.

⁸³ Des retards coupables de ce type ont été relevés au Bénin pour l'élection présidentielle de mars 2006, à laquelle Mathieu Kérékou, le Président sortant, ne pouvait constitutionnellement se présenter.

⁸⁴ Constit. 2 avril 1976, art. 113.

régissant, en particulier, l'inscription sur les listes électorales et la réglementation des campagnes électorales, laquelle doit obéir aux « *principes de la liberté de propagande, de l'égalité des chances et de traitement de tous les candidats, des partis et des forces politiques en lice, de l'impartialité de tous les organismes publics à l'égard des candidatures et de la surveillance des comptes y afférents* »⁸⁵.

Bien entendu, d'autres principes, dictés par l'expérience, pourraient être constitutionnalisés pour asseoir la déontologie qui convient :

Recommandation n°9

Toutes les institutions sont astreintes au respect des principes fondamentaux du droit électoral inscrits dans la Constitution.

20. Les principes à inscrire dans la loi fondamentale ne sauraient rester lettre morte. C'est pourquoi il convient que le juge constitutionnel soit obligatoirement appelé à s'assurer de leur respect :

Recommandation n°10

L'exécutif doit soumettre les modifications du code électoral à un contrôle préventif de constitutionnalité.

21. Ensermé dans un tel corset constitutionnel, le droit des élections devra être libéralisé, c'est-à-dire, débarrassé d'une hyper-législation sur l'accès à la compétition qui l'encombre et génère de coûteux contentieux, et lesté d'une législation raisonnable, raisonnée et équitable.

En vue d'une administration honnête du suffrage, celle-ci mettra nécessairement à la charge des protagonistes du processus électoral les obligations suivantes :

Recommandation n°11

Les décideurs et gestionnaires doivent observer les règles spéciales d'élaboration et d'exécution du budget des élections, qui figurent dans la loi organique sur les lois de finances.

Recommandation n°12

Les autorités de désignation des organes de gestion des élections doivent choisir des personnalités irréprochables, capables d'acquiescer leurs missions avec rigueur et impartialité.

Recommandation n°13

L'autorité de régulation des médias et, en appel, la juridiction constitutionnelle doivent veiller au respect d'un temps d'antenne strictement égal entre tous les candidats, durant soixante jours au moins avant les élections.

22. Au terme de cette étude – non exhaustive -, il faut convenir que le chantier d'un droit de l'alternance démocratique, fondé sur des obligations constitutionnelles et légales propres à dessiner une déontologie du pouvoir, pose d'incommensurables défis. Des défis techniques d'abord, car la construction, si elle peut s'inspirer de quelques droits positifs, suppose un dépassement du constitutionnalisme classique, une « africanisation » bienvenue de la Constitution politique de la région. Des défis culturels ensuite et surtout, car il s'agit, pour les gouvernants, les opposants et les citoyens, de se défaire, dans et par le droit, d'une

⁸⁵ Constit. 4 septembre 1992, art. 100 à 107, ainsi que pour des déclinaisons particulières des principes, art. 108 à 128.

représentation de la conquête et de l'exercice du pouvoir du pouvoir pour en retenir une nouvelle. « *Et quand on sait par définition que l'élection en Afrique est juste pour le gagnant et inique pour le perdant, ne serait-ce pas, au-delà des textes et des conditions de transparence du scrutin, une gageure ou une chimère d'en arriver à l'acceptation des résultats quels qu'ils soient ?* »⁸⁶.

20 février 2009

⁸⁶ Ouraga OBOU, *op. cit.*, p. 178.