



Les défis
de l'alternance démocratique

Conférence internationale



FNUD (Fonds des Nations Unies pour la Démocratie) (FNUD)

IDH (Institut des droits de l'homme et de promotion de la démocratie :
la démocratie au quotidien)

Conférence internationale

" Les défis de l'alternance démocratique "

Cotonou, 23 au 25 février 2009

[Communications](#)

LA CONSTITUTION, GARANTE DE L'ALTERNANCE DEMOCRATIQUE

Statut de l'Etat, entendu comme le "pouvoir institutionnalisé", la Constitution est, juridiquement, le canal par lequel le pouvoir passe du peuple, son titulaire, à ses agents d'exécution que sont les gouvernants. Aussi, est-elle définie, au sens matériel, comme l'ensemble des règles relatives à la dévolution et l'exercice du pouvoir dans l'Etat. En d'autres termes, la Constitution est le fondement des prérogatives des gouvernants et la loi de leur fonction. Au sens formel ou organique, elle est un texte dont l'adoption et la révision suivent une procédure particulière, généralement différente de celle mise en œuvre pour les lois ordinaires.

L'Etat étant un moyen au service d'un projet d'organisation sociale, au plan politique, son statut qui définit les modalités d'exercice du pouvoir doit nécessairement être adapté au but qui est assigné à ce pouvoir. Ainsi, la Constitution ne peut se limiter à décrire les mécanismes gouvernementaux, elle doit déterminer aussi le sens selon lequel ces mécanismes doivent fonctionner, fixer un but aux gouvernants qu'elle institue. C'est pourquoi, la Constitution met toujours en œuvre, tantôt de façon diffuse, tantôt de manière explicite, une certaine idée de droit, c'est-à-dire, « l'image de l'ordre social idéal qu'il conviendrait de réaliser en vue du Bien commun du groupe ». Dès lors, la Constitution définit, non seulement les règles d'organisation du pouvoir politique, elle énonce aussi la philosophie du régime, l'idée de droit qui anime l'institution étatique. L'ordre social désiré par chaque peuple, ordre qu'exprime sa Constitution, est le reflet de son histoire, de ses déboires, mais aussi le miroir de ses aspirations.

Source et fondement du pouvoir, la Constitution énonce les normes qui garantissent les droits et libertés des gouvernés, fixent les buts, l'étendue et les modalités de mise en œuvre des compétences des gouvernants dont elle précise les modes de désignation. La garantie des libertés par la Constitution est si fondamentale que l'article 16 de la Déclaration française des droits de l'homme et du citoyen de 1789 affirme : « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a pas de Constitution. » Aussi, est-il permis de reconnaître qu'en démocratie, la Constitution a deux finalités essentielles :

- d'une part, organiser, encadrer et limiter le pouvoir des gouvernants ;
- d'autre part, promouvoir et protéger les droits des gouvernés.

Cette conception de la Constitution, mise en œuvre par le constitutionnalisme triomphe en Afrique noire francophone avec l'adoption, à l'exception de la Guinée, de la Constitution française du 4 octobre 1958 par les territoires français d'Afrique occidentale et d'Afrique équatoriale et leur acceptation du statut d'Etats membres de la Communauté. Elle fut maintenue par les nouvelles élites gouvernantes durant les premières années de l'indépendance de ces Etats, soit par culture, la nouvelle classe politique étant issue des institutions politiques de l'Empire français, soit par intérêt car il leur fallait construire leur légitimité menacée par la résurgence des chefferies traditionnelles. Cette adhésion des Etats post coloniaux au constitutionnalisme ne résistera pas longtemps à la volonté de puissance des pères de l'indépendance et à l'irruption à partir du 13 janvier 1963 des militaires sur la scène politique.

En effet, l'autoritarisme des nouveaux gouvernants, la quête de l'unité nationale, la nécessité du développement et la bipolarisation de la vie internationale ouvrent la voie à l'instauration en Afrique d'une monarchie présidentielle dont les traits dominants seront : la concentration et la confusion des pouvoirs au profit du Chef de l'Etat, le monolithisme, l'intangibilité du Chef de l'Etat et la violation des droits humains.

L'échec de ce modèle commun d'organisation sociopolitique, qualifié de "présidentialisme négro-africain", qui n'a pu procurer aux peuples africains ni le pain, ni la liberté et l'effondrement du communisme soviétique vont entraîner le réveil du constitutionnalisme. Les transitions démocratiques de la dernière décennie du XX siècle s'efforcent de doter l'Etat de constitution fondée sur la volonté des peuples d'édifier une démocratie pluraliste et un Etat de droit. Ces constitutions garantissent-elles l'alternance démocratique ?

Définie par le doyen Ibrahima Fall comme la faculté juridiquement organisée pour des partis politiques ayant des projets de société différents de se succéder au pouvoir par le jeu des règles démocratiques de dévolution et d'exercice du pouvoir fondé sur la souveraineté du peuple¹, l'alternance démocratique sera organisée par les premières constitutions du renouveau démocratique autour de deux principes essentiels, à savoir :

- d'une part, la source populaire du pouvoir ;
- d'autre part, la diffusion du pouvoir.

I- La source populaire du pouvoir

Les constitutions africaines font du peuple la source du pouvoir en organisant l'universalité du suffrage et l'élection des gouvernants.

A- L'universalité du suffrage

Les constitutions africaines consacrent l'universalité du suffrage en énonçant que les Etats sont des démocraties et des républiques.

En effet, l'ensemble des constitutions actuelles des Etats africains de l'espace francophone affirme la nature démocratique du régime qui se traduit par la devise "gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple". L'article 25 de la Constitution malienne du 25 février 1992 précise : "Le Mali est une République ... démocratique...

Son principe est le gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple". Ainsi, la souveraineté, c'est-à-dire le pouvoir de commander dans l'Etat, appartient au peuple et se traduit par l'universalité du suffrage : l'article 3 de la Constitution du Sénégal du 22 janvier 2001 dispose : "La souveraineté nationale appartient au peuple sénégalais qui l'exerce par ses représentants ou par la voie du referendum. Aucune fraction du peuple, ni aucun individu ne peut s'attribuer l'exercice de la souveraineté. Le suffrage peut être direct ou indirect. Il est toujours universel, égal et secret"... Cette disposition, commune à l'ensemble des constitutions des Etats d'Afrique noire francophone, est renforcée au Bénin par la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 27 juin 1981 qui fait partie intégrante de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990. L'article 13 de cette Charte édicte, en effet : « 1- *Tous les*

¹ Ibrahima Fall : Sous-développement et démocratie multi partisane. L'expérience sénégalaise N.E.A Dakar, Abidjan 1977 P. 71

individus ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis...

2- Tous les citoyens ont également le droit d'accéder aux fonctions publiques de leur Pays».

Outre la nature démocratique du régime politique, les Etats africains sont des Républiques. L'article 2 de la Constitution gabonaise du 26 mars 1991, dispose que le Gabon est une République. Quant à l'article 31 alinéa 2 de la Constitution du Burkina Faso du 11 juin 1991 elle précise que le Faso est la forme républicaine de l'Etat. La République que consacrent les différentes constitutions africaines est à la fois une forme de gouvernement et de l'Etat.

En tant que forme de gouvernement, elle se caractérise, selon le doyen Maurice Hauriou, par la suppression de toutes les fonctions gouvernementales héréditaires et leur remplacement par les fonctions électives ; il n'y a plus de Chef d'Etat héréditaire, ni d'Assemblée héréditaire mais plutôt un Président de la république élu et une Assemblée Nationale élue.

Le gouvernement républicain exige, par ailleurs, que les gouvernants soient élus, selon des règles préétablies et acceptées par le corps électoral, pour un temps déterminé et non à vie. Ils exercent un mandat qu'ils tiennent du peuple souverain et à qui ils doivent rendre compte et dont la confiance librement exprimée est indispensable au renouvellement de leur mandat. Ils n'ont donc pas un droit subjectif à l'exercice du pouvoir et leurs prérogatives doivent s'exercer selon les modalités, les buts et le terme fixés par ce mandat dans la Constitution et les lois de la République. Par cela même que la République est une forme de gouvernement entièrement élective, elle devient une forme de l'Etat, où la souveraineté du peuple se réalise pleinement au point que la République tend à s'identifier à la démocratie². Autrement dit, la république est une forme d'Etat fondée sur la participation au pouvoir de l'ensemble des citoyens. Dès lors, en démocratie comme en république, le fondement de la légitimité des gouvernants est la confiance des gouvernés librement exprimée. Cette exigence est confirmée par la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948 inscrite dans le Préambule de la plupart des constitutions africaines. L'article 21 alinéa 3 de cette Déclaration affirme : "La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics. Cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement au suffrage universel, égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote".

La source populaire du pouvoir ne se limite donc pas à la reconnaissance de l'universalité du suffrage. Son effectivité est fonction de la régularité du processus de désignation des gouvernants habilités par le suffrage populaire à exercer pour un temps déterminé, le pouvoir au nom, au profit et pour le compte du peuple souverain.

B- La désignation des gouvernants

La puissance exercée par les autorités publiques étant un mandat et non un attribut personnel, elles sont tenues de recevoir leur investiture du corps électoral.

² Cf. Maurice Hauriou : Précis de droit constitutionnel : Sirey. Paris 1929. Ps 342 et 11

L'élection étant aujourd'hui le mode démocratique par excellence de sélection des gouvernants, il importe, pour la crédibilité de la compétition en vue de la conquête et de l'exercice du pouvoir, que le scrutin soit nécessairement concurrentiel, libre, sincère et régulier.

En effet, l'élection supposant un choix n'a de sens que si elle met réellement en compétition, non seulement, plusieurs acteurs politiques, mais aussi, des projets de société différents et crédibles pour la réalisation du bien commun tel que énoncé par l'idée de droit contenue dans la Constitution. La liberté de vote signifie que chaque électeur soit vraiment en mesure d'exprimer en toute liberté son choix sans aucune pression, ni chantage, ni violences, ni contrainte. Le vote secret effectué dans l'isoloir à l'abri de tout regard indiscret et l'utilisation du bulletin unique assurent aujourd'hui la meilleure garantie de la liberté du scrutin dans la plupart des Etats africains. L'élection est présumée sincère lorsque les résultats proclamés sont conformes au choix réellement effectué par le corps électoral. L'emploi des urnes transparentes avec des scellés, la présence d'observateurs et des délégués des candidats dans les bureaux de vote, le dépouillement public sur place suivi de l'affichage des résultats du scrutin sur le lieu même du vote contribuent à assurer la sincérité du scrutin.

Quant au vote régulier, il est, non seulement, un vote organisé à terme échu, c'est-à-dire, à des périodes régulières marquant la fin du mandat électoral, mais surtout et aussi, un vote réalisé conformément aux règles prescrites et connues à l'avance de tous et particulièrement des acteurs en compétition et du corps électoral. Ces règles, aux termes de l'article 2 alinéa 1 du protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance signé à Dakar le 21 décembre 2001, additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité signé à Lomé le 10 décembre 1999, ne doivent pas être modifiées de manière substantielle sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques, dans les six mois précédant les élections. L'alinéa 2 dudit article prescrit que les élections à tous les niveaux doivent avoir lieu aux dates ou périodes fixées par la Constitution ou les lois électorales.

Ensuite, la régularité du scrutin suppose que son organisation soit confiée à une autorité administrative, politiquement indépendante et techniquement compétente et impartiale. Ce souci de régularité de la concurrence politique a conduit la plupart des Etats africains à confier l'organisation ou la supervision de l'élection, bien qu'elle soit dans la forme une opération administrative, à une commission électorale nationale autonome ou indépendante.

Au Bénin, la création d'un tel organe de gestion des élections décidée par le législateur a été consacrée par la Cour Constitutionnelle. En effet, dans sa décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994, la Cour Constitutionnelle considère que la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) s'analyse comme une autorité administrative et indépendante du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif et qu'à ce titre, elle est liée à la recherche d'une formule permettant d'isoler dans l'administration de l'Etat, un organe disposant d'une réelle autonomie par rapport au gouvernement, aux départements ministériels et au Parlement pour l'exercice d'attributions concernant le domaine sensible des libertés publiques, en particulier des élections honnêtes, régulières, libres et transparentes. La Cour précise, par ailleurs, que la CENA permet, d'une part, d'instaurer une tradition d'indépendance et d'impartialité en vue d'assurer la liberté et la transparence des élections, d'autre part, de gagner la confiance des électeurs, des partis et mouvements politiques.

Enfin, la régularité du processus électoral suppose l'organisation d'un contentieux électoral dont l'objet est de vérifier la régularité des opérations électorales et la validité des résultats. En d'autres termes, le contentieux électoral vise à s'assurer que le résultat proclamé reflète bien le choix des électeurs car "l'élection serait une opération dépourvue de toute authenticité si sa régularité ne pouvait être contestée devant le juge ». Cette contestation est, dans la plupart des Etats africains, de la compétence du juge constitutionnel. L'article 166

alinéa 2 de la Constitution du Tchad du 14 avril 1996 dispose que le Conseil constitutionnel connaît du contentieux des élections présidentielles, législatives et sénatoriales et l'alinéa 3 dudit article affirme qu'il veille à la régularité des opérations du referendum et en proclame les résultats. Quant à la Constitution du Bénin, elle prévoit en son article 117 alinéas 2 et 3 que la Cour Constitutionnelle, d'une part, veille à la régularité de l'élection du Président de la république, examine les réclamations, statue sur les irrégularités qu'elle aurait pu par elle-même relever et proclame les résultats du scrutin ; statue sur la régularité du referendum et en proclame les résultats, d'autre part, statue, en cas de contestation, sur la régularité des élections législatives.

La source populaire du pouvoir n'a nullement de sens que si les citoyens jouent effectivement un rôle décisif dans la conduite des affaires car définissant le gouvernement démocratique Alexis de Tocqueville écrit : "Un gouvernement auquel le peuple prend une part plus grande. Son sens est entièrement lié à l'idée de liberté politique". Par conséquent, l'alternance démocratique suppose un régime de liberté qui organise aussi la diffusion du pouvoir.

II- La diffusion du pouvoir

En réaction contre le monolithisme et la confiscation du pouvoir organisées par les constitutions de la deuxième génération, le renouveau démocratique mettra en œuvre la diffusion du pouvoir à travers le pluralisme politique, la séparation et l'équilibre des pouvoirs, la limitation du nombre de mandats que peut exercer le Président de la République.

A- Le pluralisme politique

En affirmant que les partis politiques contribuent à l'expression du suffrage, qu'ils se forment et exercent librement leurs activités conformément à la loi, les constitutions africaines de la troisième génération opèrent une rupture avec le règne du parti unique commun à celles de la deuxième génération et restaurent le pluralisme politique c'est-à-dire, la consécration, d'une part, de la diversité des opinions et des intérêts en cours dans la société, d'autre part, la liberté de choix et d'adhésion. En d'autres termes, le multipartisme apparaît comme l'essence de la démocratie parce qu'il est, non seulement, l'expression dynamique et concrète des opinions et des forces en œuvre dans la société, mais surtout, il enrichit le débat politique en favorisant la libre, stimulante et non moins fructueuse confrontation des idées et des projets de société. La démocratie suppose que la décision politique est le produit d'une négociation, un compromis entre plusieurs tendances.

Le multipartisme proclamé par les textes constitutionnels implique à son tour la séparation de l'Etat et des partis politiques. Ainsi, aucun parti politique ne saurait s'identifier à l'Etat ce qui permet de préserver, non seulement, l'égalité des partis politiques entre eux et par rapport à l'Etat, mais aussi, la neutralité de l'Etat. Par conséquent, les organes de l'Etat ne peuvent être confondus avec ceux d'un parti politique de même que les moyens de l'Etat, essentiellement, les deniers publics, les moyens d'information et de communication ne peuvent être le monopole d'un parti politique.

Le multipartisme prévu dans la Constitution suscite aujourd'hui débat dans l'opinion publique sur la prolifération des partis politiques qui, serait, comme un cancer, préjudiciable à l'unité nationale et à la cohésion sociale. Ces propos ne sont pas exclusifs aux nostalgiques de

l'âge d'or définitivement révolu du Parti Etat, ils traduisent aussi un réel malaise né de la perversion de la liberté d'association et surtout de la notion de parti politique.

En réalité, le parti politique s'entend d'une organisation de citoyens fondée sur un projet de société et dont l'objectif essentiel est la conquête et l'exercice du pouvoir. Tout parti politique démocratique s'emploie à réaliser cet objectif par les urnes dans le respect de la souveraineté du peuple. Aussi, le but premier de tout parti politique est-il la conquête ou la participation à l'exercice du pouvoir. Pour y parvenir, le parti politique doit se doter d'une organisation efficace et solide pour obtenir et conserver l'adhésion volontaire et confiante du corps électoral, non seulement, à son projet de société, mais encore, à son programme de gouvernement qui est la traduction en actions concrètes de sa vision de l'ordre social souhaité. Autrement dit, le parti politique qui a vocation à conquérir et à exercer le pouvoir doit avoir la capacité de disposer d'un programme de gouvernement crédible, d'une organisation efficace pour mobiliser et éduquer ses militants, convaincre les électeurs, concourir à l'expression du suffrage et encadrer ses élus.

Au regard de ces exigences, la régulation du multipartisme ou la substitution d'un multipartisme rationalisé au multipartisme sauvage actuel peut naturellement se réaliser par la capacité réelle des partis politiques à, d'une part, exercer la fonction électorale, d'autre part, animer la vie politique.

S'agissant de la fonction électorale comme mode de régulation du multipartisme intégral, il faut d'abord souligner que dans beaucoup d'Etats africains, des partis politiques, tels des roses ou des champignons éclore ou poussent avec la période électorale pour disparaître ou entrer en hibernation au soir du scrutin. D'autres, quoique survivant à la fièvre électorale, apparaissent plus comme de véritables groupes de pression, des cercles de réflexion ou de clubs électoraux que comme d'authentiques partis politiques. Dès lors, il importe de faire une distinction entre les partis enregistrés et les partis qui ont une existence réelle et exercent de ce fait leur fonction électorale car le parti politique a l'obligation de concourir à l'expression du suffrage. Cette exigence de participation à la compétition électorale entraîne en toute légitimité le dépérissement et la disparition des partis qui n'assurent pas leur mission constitutionnelle. Ensuite, indépendamment de la participation à la fonction électorale, très peu d'organisations politiques répondent aux quatre critères fondamentaux du parti politique, à savoir :

- Une organisation durable dont l'espérance de vie politique soit supérieure à celle de ses dirigeants ou de ses fondateurs.
- Une organisation locale bien établie et apparemment durable entretenant des rapports réguliers et variés avec l'échelon national.
- La volonté durable des responsables nationaux et locaux de l'organisation d'accéder au pouvoir et de l'exercer seuls ou avec d'autres et non pas – simplement – d'influencer le pouvoir.
- Le souci de rechercher un soutien populaire à travers les élections ou de toute autre manière³.

Peuvent ainsi être naturellement éliminés, les partis politiques, qui quoique enregistrés, ne répondront plus à ces critères, ce en raison de leur léthargie ou de leur carence.

Enfin, l'objectif de tout parti politique étant la conquête et l'exercice du pouvoir, disparaîtront naturellement de la scène politique ceux des partis politiques qui, par leur absence de la compétition électorale ne peuvent prétendre à aucune représentation sociale

³ Cf. Joseph La Palombara et Myem Weiner. The origin and development of political parties. Princeton 1966 Ps 5-7

d'autant plus qu'ils n'offrent aucune perspective de promotion à leurs fondateurs, dirigeants, militants et bailleurs de fonds.

Le scrutin majoritaire peut aussi contribuer à la réduction sensible du nombre des partis politiques, mais il a l'inconvénient de stériliser l'expression de la diversité des opinions politiques. Aussi, peut-on envisager un scrutin mixte pour l'élection des parlementaires et des conseillers locaux, scrutin mixte qui concilie les avantages du scrutin majoritaire en faveur d'une majorité stable de gouvernement et du scrutin proportionnel qui assure une représentation plus large des différents courants d'opinion.

L'animation de la vie politique par les partis politiques, en dehors de la campagne électorale, s'effectue principalement au Parlement, lieu privilégié du débat politique. Seuls les partis politiques qui y font élire des députés bénéficient d'une large diffusion de leurs opinions. Toutefois, les partis absents du Parlement peuvent aussi se faire entendre lorsqu'ils arrivent à synthétiser et à exprimer les aspirations légitimes du corps social. Cette hypothèse se réalise quand le Parlement apparaît comme l'appendice du gouvernement ou la chambre d'enregistrement ou de légitimation des décisions gouvernementales.

En raison de cette double mission citoyenne de contribution à l'expression du suffrage et d'animation de la vie politique par l'information plurielle et l'orientation responsable du choix des citoyens, les partis politiques sont en droit de prétendre à un financement public de leurs activités en fonction de leur représentativité ou de leur poids électoral.

La rupture avec le monolithisme d'antan se traduit aussi par la reconnaissance de l'opposition naguère diabolisée et qualifiée d'ennemi de la Nation, de frein à son unité et à son développement. L'article 58 de la Constitution sénégalaise dispose à cet effet que la Constitution garantit aux partis politiques qui s'opposent à la politique du gouvernement le droit de s'opposer et que la loi définit leur statut et fixe leurs droits et devoirs. Selon cet article, l'opposition parlementaire est celle qui est représentée à l'Assemblée Nationale par ses députés. D'autres Etats aménagent leur statut de l'opposition dans une loi. Il en va ainsi, entre autres, du Bénin, du Burkina Faso, du Mali, du Niger. Au Bénin, aux termes de l'article 2 de la loi 2001-36 du 14 octobre 2002, portant statut de l'opposition, "l'opposition est constituée de l'ensemble de partis, alliances de partis ou de groupes de partis politiques qui dans le cadre juridique existant, ont décidé de professer pour l'essentiel, des opinions différentes de celles du gouvernement en place et de donner une expression concrète à leurs idées dans la perspective d'une alternance démocratique". Au Burkina Faso, au Mali comme au Niger, le statut de l'opposition vise à garantir l'alternance démocratique. Ainsi, l'article premier de la loi 00-047 du 13 juillet 2000 portant statut des partis politiques de l'opposition au Mali indique : « la présente loi a pour objet de conférer à l'opposition un statut juridique dans un cadre démocratique et pluraliste aux fins de contenir le débat politique dans les limites de la légalité et d'assurer l'alternance démocratique au pouvoir ».

L'adoption d'un tel statut au profit des partis politiques de l'opposition participe de la mise en œuvre de la volonté proclamée dans le préambule des constitutions des peuples africains d'édifier une démocratie pluraliste et un Etat de droit.

En réalité, comme le souligne Albert Camus, la démocratie n'est pas la loi de la majorité, mais la protection de la minorité. En d'autres termes, l'opposition est une exigence de la démocratie. Dès lors, même si la règle démocratique exige que la majorité décide et que la minorité s'incline, dans l'exercice de ce pouvoir de décision, la majorité doit cependant s'imposer à elle-même une limite qu'elle ne saurait transgresser sous peine de devenir tyrannique : le respect des droits de la minorité⁴.

⁴ André Chandernagor. Un Parlement pour quoi faire ? Paris Gallimard. 1967. P. 99

B- La séparation et l'équilibre des pouvoirs

Pour éviter le monopole, la concentration, voire, la confiscation du pouvoir par un seul individu, un seul clan ou un seul parti politique, la doctrine prescrit sa distribution par la théorie de la séparation horizontale des pouvoirs entre trois organes différents, à savoir, un organe attributaire de la fonction exécutive, un organe chargé de la fonction législative et un organe investi de la fonction juridictionnelle. Cette séparation suppose l'équilibre des trois pouvoirs qui sont théoriquement égaux, indépendants, même si dans l'intérêt collectif, ils sont condamnés à collaborer en vue d'éviter la paralysie de l'Etat, garant de la liberté, de la sécurité des citoyens et de la prospérité collective. Cette séparation des pouvoirs constitue, selon Locke et Montesquieu, les moyens les plus efficaces contre le despotisme car "une autorité unique ne saurait sans danger pour les libertés, détenir entre ses mains l'activité de l'Etat en son entier".

Cette séparation des pouvoirs est devenue aujourd'hui un mythe même dans les démocraties avancées car on assiste partout à la prépondérance du pouvoir exécutif et parfois à la concentration des pouvoirs exécutif et législatif entre les mains d'une même autorité. Tel est le cas, entre autres, du Premier Ministre britannique, qualifié de monarque temporaire élu, qui est à la fois chef de l'exécutif et maître de fait du législatif qu'il contrôle en sa qualité de leader de la majorité parlementaire. Il en va de même en France où la même concentration s'opère au profit, tantôt du Chef de l'Etat en cas de concordance entre la majorité parlementaire et la majorité présidentielle, tantôt du Premier Ministre en cas de cohabitation provoquée par le hiatus entre les majorités présidentielle et parlementaire.

Tout en réaffirmant leur adhésion à la théorie classique de la séparation des pouvoirs, les constitutions du renouveau démocratique vont aménager les pouvoirs législatif et juridictionnel en organes de contre-pouvoir en vue de rétablir un équilibre relatif des trois pouvoirs traditionnels. Ainsi, le Parlement où est désormais présente une véritable opposition devient, en plus de redevenir un véritable législateur en raison de la maîtrise retrouvée de son ordre du jour, de sa capacité d'initiative législative et d'amendement, un censeur de l'activité gouvernementale par les mécanismes de l'interpellation, des questions écrites et orales, des commissions d'enquête et parfois de la motion de censure. L'article 73 de la Constitution du Bénin de 1990 dispose, par exemple, que la responsabilité personnelle du Président de la République est engagée en cas de haute trahison, d'outrage à l'Assemblée ou d'atteinte à l'honneur et à la probité. Pour rendre effective cette responsabilité, la Constitution définit clairement ces trois infractions, mais surtout, organise la mise en accusation et la destitution éventuelle du Chef de l'Etat par la Haute Cour de Justice. Quant à l'article 50 de la Constitution malgache du 18 septembre 1992, elle prévoit que l'empêchement définitif du Président de la République peut être déclaré par la Cour Constitutionnelle saisie par une résolution adoptée à la majorité des deux tiers au moins des députés composant l'Assemblée nationale, pour violation de la Constitution ou pour toute autre cause dûment constatée et prouvée entraînant son incapacité permanente d'exercer ses fonctions.

Par ailleurs, la plupart des constitutions font de la Cour Constitutionnelle le garant du fonctionnement régulier des pouvoirs publics. Très souvent, cette juridiction veille au respect de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs. Ainsi au Bénin, une loi que le Chef de l'Etat refuse de promulguer peut être déclarée exécutoire par la Cour Constitutionnelle sur saisine du Président de l'Assemblée nationale, lorsque la loi dont s'agit n'est pas contraire à la Constitution.

Mais, au-delà de la séparation horizontale des pouvoirs, la Constitution prescrit également leur séparation verticale, par le biais de la décentralisation. L'article 89 de la

Constitution guinéenne du 23 décembre 1990 prévoit que les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus sous le contrôle d'un délégué de l'Etat qui a la charge des intérêts nationaux et du respect de la loi. La décentralisation ainsi prévue par la Constitution organise, dans le cadre multi partisan, une répartition des compétences et des fonctions entre d'une part, le centre, c'est-à-dire l'Etat, d'autre part, la périphérie, c'est-à-dire les collectivités infra étatiques et les communautés de base, cadre dans lequel les catégories sociales et les partis politiques, écartés de la gestion des affaires publiques nationales en raison du fait majoritaire peuvent exercer des responsabilités politiques. Il arrive dans certains Etats que la mairie de la capitale ou de la principale ville serve de tremplin au chef de l'opposition pour accéder à la magistrature suprême.

L'alternance démocratique peut aussi résulter de la limitation des mandats présidentiels.

C- La limitation des mandats

Aristote, dans sa grande sagesse, affirmait que "la démocratie, c'est la faculté pour tout citoyen d'être tour à tour gouverné et gouvernant". Il apparaît donc que l'alternance au pouvoir participe de l'essence même de la démocratie. Pendant longtemps cette exigence a été transgressée par les Constitutions de la deuxième génération. En effet, étudiant l'évolution constitutionnelle de cette époque des Etats francophones d'Afrique, le Professeur Gérard Conac écrit : "Ce qui est recherché dans cette conception de la société politique, c'est la plénitude et non l'équilibre, l'unanimité et non l'antagonisme, la continuité et non l'alternance".

Certes, aucune disposition constitutionnelle ne consacrait expressément la présidence à vie, mais tout est fait pour garantir la pérennité au pouvoir du Chef de l'Etat. C'est la Constitution elle-même qui offre au Chef de l'Etat la possibilité de s'éterniser au pouvoir en n'omettant de limiter le nombre de mandats qu'il peut exercer. La plupart des Constitutions africaines de l'époque disposent : "Le Président de la République est rééligible". Cette disposition serait sans inconvénient si le Président de la République émanait d'élections libres, sincères et concurrentielles. Or, l'instauration du Parti unique fait perdre à l'élection présidentielle sa fonction de sélection des gouvernants pour la transformer en sacre "démocratique" du "Roi Président".

Les élections présidentielles au suffrage universel direct organisées un peu partout en Afrique furent, en raison de l'existence du parti unique, des élections sans choix. Proposée directement par le parti unique, la désignation du candidat aux fonctions de Président de la République s'impose aux électeurs et l'élection est même acquise avant le démarrage effectif du vote qui apparaît comme une opération plébiscitaire, un acte d'allégeance suscité plus par l'instinct de survie que l'adhésion à un quelconque projet de société.

En fait, l'élection présidentielle dans ces conditions, est une entreprise parfaitement inutile – perte de temps et d'argent – son principal objectif est de donner l'illusion d'une légitimité démocratique aux gouvernants face à l'opinion publique internationale. En effet, par le biais du monolithisme politique, le Président de la République entend rassembler sous son contrôle l'ensemble de la classe politique, d'où la chasse ou la corruption des opposants, prouver à l'opinion qu'il jouit d'un soutien populaire, franc et massif, qu'il est digne de la confiance des partenaires internationaux et surtout fermer la voie à toute alternance démocratique.

La conjugaison de la règle de la rééligibilité infinie et celle du monopartisme fera du Chef de l'Etat africain un leader inamovible, un monarque à vie, et le pouvoir plutôt que d'être au fond des urnes sera "au bout du fusil" pour ceux qui souhaitent l'alternance. Certains Chefs d'Etat, à l'instar de Félix Houphouët Boigny, vont mourir au pouvoir, d'autres comme Habib

Bourguiba, deviendront des Présidents à vie supprimant les élections présidentielles désormais sans objet, le centrafricain Jean Bedel Bokassa, dans cette logique se proclame simplement empereur.

C'est en réaction à cette dérive autoritaire et à la perversion de l'idéal démocratique et républicain, idéal consacré par les constitutions de la première génération que celles de la troisième génération établissent presque toutes la règle de la limitation des mandats présidentiels. C'est ainsi que l'article 42 de la Constitution du Bénin de 1990 dispose : "Le Président de la république est élu au suffrage universel direct pour un mandat de cinq ans renouvelable une seule fois.

En tout état de cause, nul ne peut exercer plus de deux mandats présidentiels". Cette disposition est complétée implicitement par l'article 44 de la Constitution qui élimine de la compétition pour la magistrature suprême les personnes âgées de plus de soixante-dix ans à la date du dépôt de leur candidature. Cette limitation du mandat présidentiel comporte plusieurs avantages. D'abord, elle favorise l'alternance démocratique entendue comme succession au pouvoir de responsables porteurs de projets de société alternatifs, ou pour le moins, le renouvellement du personnel politique. Ensuite, ce renouvellement par les urnes apaise la vie politique en offrant à l'opposition une réelle perspective de conquérir et d'exercer légalement le pouvoir, l'obligeant au respect de l'ordre démocratique et surtout convaincre les gouvernés que les gouvernants procèdent de leur volonté et n'ont donc aucun titre subjectif à l'exercice et à la conservation du pouvoir. Ainsi, le pouvoir s'institutionnalise donnant naissance à un Etat moderne.

Enfin, le renouvellement automatique programmé des gouvernants doit les rendre responsables et soucieux de l'intérêt national. En effet, la limitation du mandat impose au Président de la République de se retrouver à un moment donné hors du pouvoir et de rendre plus facilement compte de ses actes car dans l'exercice de ses fonctions, il jouit d'une réelle immunité fonctionnelle qui lui garantit une impunité de fait. Or, celui qui est convaincu de rendre compte de ses actes à sa sortie de charge est poussé durant son mandat à la modération, au dévouement au bien public et à la défense de l'ordre républicain.

Pour inciter les Présidents de la République en fonction au respect de cette limitation, certains Etats leur garantissent, soit dans la Constitution, soit dans la loi, un statut d'anciens Présidents qui leur permet de tenir leur rang. L'article 36 de la Constitution guinéenne de 1990 dispose à cet effet :

"Les anciens Présidents de la République prennent rang protocolaire après le Président de la République dans l'ordre de l'ancienneté de leur mandat et avant le Président de l'Assemblée Nationale.

Ils siègent de plein droit au Conseil Economique et Social.

Ils bénéficient d'avantages matériels et d'une protection dans les conditions qu'une loi organique détermine". Il faut croire que cette garantie n'est pas suffisante pour obtenir le respect de la limitation du nombre de mandats présidentiels puisque la Guinée est rapidement revenue sur cette disposition en rétablissant la rééligibilité illimitée du Président de la République. Aujourd'hui, à l'exception notable du Bénin, du Mali et du Sénégal où l'alternance démocratique s'est réalisée, la plupart des Etats d'Afrique noire francophone ont supprimé la limitation des mandats. Il n'est pas exagéré d'affirmer que la limitation des mandats est, aujourd'hui, l'exception en Afrique Noire francophone et la règle en Afrique Noire anglophone où elle est plus moins respectée par de grands Etats comme l'Afrique du Sud, le Ghana, le Kenya, le Malawi, le Nigéria, la Tanzanie, la Zambie. Seuls font exception dans cet espace la Gambie, l'Ouganda et le Zimbabwe.

Le rétablissement de la rééligibilité infinie dans le contexte actuel de parti dominant ou hégémonique, voire, de parti-Etat de fait que connaissent la plupart des Etats africains ne peut

aboutir à terme qu'à l'intangibilité du Chef de l'Etat et la restauration du monocentrisme présidentiel, prélude au retour de l'autocratie qui fit tant de mal au continent africain transformé en cimetière des libertés et terreau de la misère de l'humanité dont elle fut le berceau.

X

X X

La Constitution, reflet de l'histoire d'un peuple donné et miroir de ses aspirations à une étape déterminée de son évolution historique ne vaut que par la qualité des hommes chargés de son application. Autrement dit, chaque peuple a la Constitution qu'il mérite, c'est-à-dire celle qu'il veut bien, non seulement, se donner, mais aussi se battre pour conserver ou améliorer. Il ne suffit donc pas que la Constitution prescrive l'alternance démocratique pour qu'elle se réalise, mais encore, faut-il que les citoyens concernés l'assurent. C'est là aujourd'hui en Afrique tout le défi de l'alternance démocratique. Ce défi peut être relevé si certaines conditions sont réunies.

Il faut d'abord l'éducation des citoyens pour l'appropriation de leurs droits et l'émergence d'une véritable culture démocratique, car pour construire une démocratie pluraliste, il faut d'abord des citoyens démocrates, disponibles pour la défense de leur liberté. Par ailleurs, la qualité des élections dans chaque Etat est forcément fonction de la qualité du corps électoral qui doit pouvoir se déterminer, choisir ses gouvernants en fonction de leur aptitude à œuvrer réellement pour le bien commun et les apprécier à l'aune de leurs actes. Dès lors, l'attachement à la Nation doit primer le clientélisme et les solidarités ethniques.

Outre, l'éducation et la mobilisation citoyennes, l'alternance démocratique suppose la discipline des partis politiques qui doivent, d'une part, s'organiser pour offrir au corps électoral un projet de société alternatif et crédible, d'autre part, œuvrer à obtenir l'adhésion du plus grand nombre à ce projet en vue de la conquête et de l'exercice du pouvoir. Tout parti politique doit convaincre ses militants et sympathisants que le pouvoir se gagne et se perd dans les urnes, par le bulletin de vote. Il n'y a donc pas de fatalité de la victoire ou de la défaite. L'une ou l'autre est le fruit de l'effort ou du renoncement. Le perdant doit reconnaître et accepter sa défaite, se remettre au travail pour se donner les chances de gagner la prochaine fois. Le vainqueur doit exercer le pouvoir dans l'intérêt de tous sans chercher à humilier ni exclure le perdant. Le vainqueur d'aujourd'hui peut être le perdant de demain. Telle est la loi d'airain de l'alternance politique. Enfin, la neutralité de l'armée est indispensable à la réalisation de l'alternance démocratique car le pouvoir ne peut plus être, comme par le passé, au bout du fusil et l'arbitre du jeu politique ne peut plus être l'institution militaire, mais le peuple souverain, suffisamment responsable pour sélectionner et sanctionner ses gouvernants. En démocratie, l'alternance ne peut se réaliser que par le bulletin de vote confirmant ainsi que le peuple est l'unique titulaire de la souveraineté.

Professeur Théodore HOLO
Agrégé de Droit Public
et de Science Politique
Ancien Ministre des Affaires Etrangères
Membre de la Cour Constitutionnelle