

# LE STATUT CONSTITUTIONNEL DU « PRÉSIDENT ÉLU » EN AFRIQUE NOIRE FRANCOPHONE

Frédéric Joël AÏVO

*Agrégé des facultés de droit  
Doyen de la Faculté de droit et de science politique  
Université d'Abomey-Calavi (Bénin)*

## I- L'ABSENCE PARADOXALE DE STATUT

### **A. *La routinisation des successions présidentielles***

1. *Un environnement favorable à l'alternance*
2. *Une prolifération inattendue des alternances*

### **B. *L'incertitude de la transmission du pouvoir***

1. *Des transitions informelles*
2. *Des actes controversés*

## II- LA RECHERCHE LABORIEUSE DE STATUT

### **A. *Une identification juridique lacunaire***

1. *L'ampleur de la lacune constitutionnelle*
2. *L'étroitesse de l'emprise constitutionnelle*

### **B. *Une reconnaissance formelle inévitable***

1. *Un noyau d'obligations à la charge de l'Etat*
2. *Un périmètre de prérogatives pour le président élu*

## INTRODUCTION

Une sagesse tirée des traditions africaines voudrait que le chef africain ne connaisse pas son successeur<sup>1</sup>. Cette sagesse a désormais vécu. Elle s'est essoufflée avec la consécration des élections pluralistes et connaît depuis 1991 des limites persistantes<sup>2</sup>. Pour les plus optimistes des observateurs de l'évolution constitutionnelle des Etats africains<sup>3</sup>, l'Afrique noire francophone est en démocratie. Et, quels que soient les écueils ou la résistance opposée par le vieux système politique<sup>4</sup>, l'expérience démocratique a tout de même permis de réaliser des progrès significatifs sur l'ensemble du continent<sup>5</sup>. Mais les plus sceptiques parmi les auteurs nuancent le bilan du dernier quart de siècle de l'Afrique dans le pluralisme politique et considèrent que « *les processus engagés sont encore loin d'avoir délivré la totalité de leurs effets* »<sup>6</sup>.

Quoi qu'il en soit, les revers des Etats africains dans la mise en œuvre de la démocratie ne peuvent conduire à nier l'implantation, tout au moins insuffisante de la démocratie en Afrique. Dans ces conditions, et comme toutes les vieilles démocraties, soucieuses de la légitimité de leurs institutions, les Etats africains sacrifient au rituel des élections concurrentielles. Ces scrutins sont diversement jugés pour les résultats auxquels ils conduisent<sup>7</sup>, mais incontestablement, ils rendent possible, la rotation des élites au sommet de l'Etat et provoquent dans bien des cas, des alternances inattendues<sup>8</sup>. L'idée reste qu'au fond, les

---

<sup>1</sup> Foucher (V.), « Difficiles successions en Afrique subsaharienne : Persistance et reconstruction du pouvoir personnel », *Pouvoirs*, n°129, 2009, pp. 127-137.

<sup>2</sup> Bayart (J.-F.), « La problématique de la démocratie en Afrique noire : « La Baule, et puis après », *Politique africaine*, n°43, pp.5-20.

<sup>3</sup> Ahadzi (K.), « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain. Le cas des États d'Afrique noire francophone », *Afrique juridique et politique*, Vol. 1, n°2, 2002, pp. 35-86 ; Dosso (K.), « Les pratiques constitutionnelles dans les pays d'Afrique noire francophone : cohérences et incohérences », *RFDC*, 2012/2, n°90, pp. 57-89 ; Conac (G.), « Succès et échecs des transitions démocratiques en Afrique subsaharienne », in *Mélanges en l'honneur de Jean Waline*, Paris, Dalloz, 2002, pp. 29-47 ; Bourgi (A.), « L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RFDC*, n° 52, 2002, pp. 721-748 ;

<sup>4</sup> Guèye (B.), « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs*, n°129, 2009/2, pp. 5-26.

<sup>5</sup> Holo (Th.), « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les constitutions du renouveau démocratique dans les États de l'espace francophone africain : régime juridique et système politique », *Revue Béninoise des Sciences Juridiques et Administratives*, 2006, n°16, pp. 19-31.

<sup>6</sup> Quantin (P.), « Introduction » in Dalloz (J.-P.) et Quantin (P.), *Transitions démocratiques africaines*, Paris, Karthala, 1997, p. 8.

<sup>7</sup> Fall (I.M.), « Quelques réserves sur l'élection du président de la République au suffrage universel. Les tabous de la désignation démocratique des gouvernants », *Afrique contemporaine*, 2012/2, n° 242, pp. 99-113, pp. 102-108. Voir notamment : Darracq (V.) & Magnani (V.), « Les élections en Afrique : un mirage démocratique ? », *Politique étrangère*, 2011/4, pp.839-850.

<sup>8</sup> En Afrique, les premières alternances ont été notées dans deux pays non francophones. Ce sont le Cap Vert en janvier 1991 avec la défaite d'Aristide Pereira, en fonction depuis 1975 et la Zambie avec la défaite de Kenneth Kaunda en 1991. Après les conférences nationales, le mouvement s'est élargi à quelques autres pays dont le Bénin en mars 1991, Madagascar en 1992, la République du Congo en 1992, la République centrafricaine en 1993 et bien d'autres Etats. Sur le même sujet, Méléde (F. D.), « Principes majoritaires et démocratie en Afrique », in Kanté (B.) et Pietermaat-Kros (M. E.), *Vers la reconnaissance du constitutionnalisme en Afrique*, Dakar, Gorée Institut, 1998, pp. 55-

élections qui devraient contribuer à instaurer un climat de paix sociale, peuvent générer des violences politiques<sup>9</sup>. À l'évidence, la décennie 1990 qui consacra l'avènement du renouveau démocratique, a ouvert la voie à une reconfiguration constitutionnelle des Etats avec, à la clé, la transformation du cadre d'exercice du pouvoir<sup>10</sup>.

Ainsi, depuis 1991, la survenance de la « *grande alternance* »<sup>11</sup> dans nombre de régimes politiques en Afrique, n'est pas sans conséquences. D'abord, elle met à l'épreuve les institutions de l'Etat. Celles-ci sont contraintes de gérer le renouvellement des hommes, longtemps incrustés dans l'Etat et confondus à son patrimoine<sup>12</sup>. Ensuite, elle révèle au droit constitutionnel une de ses « zones d'ombre »<sup>13</sup>, un de ses objets encore ignorés de nos jours : « le président élu ». Enfin, elle impose à l'Etat de concevoir pour le président élu, le temps de la transition, le cadre juridique de son existence, de produire les modalités de son traitement et de déterminer un catalogue explicite de devoirs à la charge de l'Etat et de droits au profit du vainqueur du scrutin présidentiel. Ce sont, au total, ces alternances devenues régulières, qui redonnent du sens à la question du statut de ce président élu, mais en attente de prestation de serment.

Malgré la révélation du président élu, le frémissement médiatique<sup>14</sup> qu'il suscite, les questions que pose sa cohabitation avec le Président en fonction, voire les incertitudes qui pèsent sur ses rapports avec l'Etat, il demeure un sujet marginal du droit constitutionnel<sup>15</sup>. En tant que tel, il est méconnu, voire négligé dans les processus constitutifs qui, à juste titre, n'ont d'yeux que pour le président de la République. Il est vrai, le « président élu » n'est pas le président de la République. Il n'est ni le candidat qu'il a été, ni le président de la République qu'il sera. C'est la raison pour laquelle les personnages ne doivent guère être confondus. Incarnés par la même personne, ce sont pourtant deux personnages distincts. L'un, le « président élu », succède au

---

67 ; Ba (A.), « Les alternances réussies. Les exemples du Bénin, du Mali, du Cap-Vert, de Sao-Tomé et Principes et de l'Afrique australe », in *Démocraties africaines*, 1995, pp. 16-22.

<sup>9</sup> Voir, *Les conflits et la violence politique résultant des élections : consolider le rôle de l'Union africaine dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits*, Rapport du Groupe des Sages de l'UA, International Peace Institute, 2012, 120 p.

<sup>10</sup> Faure (Y.-A.), « Les constitutions et l'exercice du pouvoir en Afrique : pour une lecture différente des textes », *Politique africaine*, n° 1, pp.34-52.

<sup>11</sup> Certains auteurs dont Gilles Lebreton, recourent à la formule « grande alternance » pour distinguer les alternances qui provoquent les successions à la tête de l'Etat et de « petite alternance » qui renvoie aux changements de majorité au sein des assemblées parlementaires. Cf. Lebreton (G.), « Les alternances sous la Ve République », *RDP*, n°4, 1989, pp. 1061-1094.

<sup>12</sup> Bach (D.C) et Gazibo (M.), *L'Etat néopatrimonial : genèse et trajectoires contemporaines*, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2011, 377p. ; - Médard (J.-F.), « L'Etat patrimonialisé », *Politique africaine*, n°39,1990, pp.25-36.

<sup>13</sup> Wandji (J.F), « Les zones d'ombre du constitutionnalisme en Afrique », *Revue Juridique et Politique*, n°3, 2007, pp.263-307

<sup>14</sup> Lévêque (Th.), « Une transition apaisée entre Sarkozy et Hollande », *Le Point* du 7 mai 2018 ; Boshier (B.), « Faut-il prévoir une véritable période de transition en France ? », <http://www.trop-libre.fr> consulté le 2/11/ 2017.

<sup>15</sup> Pour approfondir la question, se référer au numéro spécial de la revue *Afrique contemporaine*. *Les tabous du droit constitutionnel*, *Afrique contemporaine*, 2012, n°242.

candidat et l'autre, le président de la République n'est pris en charge par le droit qu'après son entrée en fonction.

Or, du président de la République, l'on sait presque tout<sup>16</sup>. Comme en témoigne une littérature particulièrement prolifique ; son élection<sup>17</sup>, son statut<sup>18</sup>, son mandat<sup>19</sup>, ses pouvoirs<sup>20</sup>, sa responsabilité<sup>21</sup>, ses rapports avec les juridictions nationales<sup>22</sup>, sa place dans l'ordre constitutionnel<sup>23</sup> furent très tôt scrutés. Loin de ces évidences, le personnage que révèle une élection présidentielle sanctionnée par l'alternance est assez peu circonscrit par le droit. Pourtant, en raison de l'ajustement des calendriers électoraux dans plusieurs Etats africains, l'élection présidentielle s'organise de plus en plus tôt par rapport à la date d'expiration du mandat en cours. En conséquence, elle livre aussi, assez tôt, le nom du vainqueur du scrutin. Ainsi, de l'élection à la prise de fonction, il s'écoule un temps qui, quelle que soit la durée, génère une situation inédite : d'une part, le président battu ou sortant voit sa légitimité s'effriter, mais conserve l'autorité légale pour agir en tant que président ; d'autre part, le président élu est porté par une vague populaire, mais ne possède pas encore le commandement légal pour agir.

---

<sup>16</sup> A titre indicatif, quelques thèses consacrées au président de la République en Afrique. Bléou (M.), *Le président de la République ivoirienne*, Thèse de droit, Nice, Université de Nice, 1984 ; Kamto (M.), *Pouvoir et droit en Afrique. Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, Paris, LGDJ, 1987, 545 p ; Mbodj (El H.), *La succession du Chef d'Etat en droit constitutionnel africain*, Thèse de Doctorat d'Etat en droit, Université de Dakar, 1991 ; Fall (I. M.), *La condition du pouvoir exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain : l'exemple des Etats d'Afrique subsaharienne francophone*, Thèse de doctorat en droit, Dakar, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, 2001, 310 p ; Aïvo (F.-J.), *Le président de la République en Afrique noire francophone. Essai sur les évolutions institutionnelles de la fonction au Bénin, au Cameroun, au Gabon et au Togo*. Thèse de doctorat en droit, Lyon, Université Jean Moulin Lyon 3, mai 2006, 626 p. ; Ba (B.), *L'institution présidentielle dans le nouveau constitutionnalisme des Etats d'Afrique et d'Amérique latine*, Thèse de doctorat en droit, Dakar, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, août 2013, 662 p.

<sup>17</sup> Somali (K.), « Les élections présidentielles devant le juge constitutionnel : étude de cas des Etats d'Afrique noire francophone », *RDP*, n°5, 2013, pp. 1291-1312 ; Fall (I. M.), « Quelques réserves sur l'élection du président de la République au suffrage universel », *art. cit.*, pp. 99-113.

<sup>18</sup> Bois de Gaudusson (J. du), « Quel statut constitutionnel pour le Chef d'Etat en Afrique », in *Le nouveau constitutionnalisme*, Mélanges en l'honneur de Gérard Conac, Paris, Economica, 2001, pp. 329-338 ; Hourquebie (F.), « Quel statut constitutionnel pour le chef de l'Etat africain ? Entre principes théoriques et pratique du pouvoir », *Africaine contemporaine*, n°242, 2012/2, pp.73-86.

<sup>19</sup> Loada (A.), « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *Afrilex, Revue d'étude et de recherche sur le droit et l'administration dans les pays d'Afrique*, juin 2003, n°3, pp. 139-174.

<sup>20</sup> Cohendet (M.-A.), *Le Président de la République*, Paris, Dalloz, 2002, pp. 45-95 et 101-118 ; Gicquel (J.), « Un Président qui gouverne », in Jan (P.), (dir.), *La constitution de la Vè République, réflexion pour un cinquantenaire*, Paris, La documentation française, 2008 ; Cadoux (Ch.), « Le statut et les pouvoirs des Chefs d'Etats et des gouvernements », in Gérard Conac (Dir.), *Les institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone et de la république malgache*, Paris, Economica, 1979, pp. 80-86.

<sup>21</sup> Ondo (T.), *La responsabilité introuvable du Chef de l'Etat. Analyse comparée de la contestation du pouvoir présidentiel en Afrique noire francophone (exemples camerounais, gabonais, tchadiens et togolais)*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Reims, 2005 ; Ardant (Ph.), et al. « La responsabilité pénale du Président français », in *La responsabilité des gouvernants, Pouvoirs*, n°92, pp. 61-75 ; Auvret (P.), « La responsabilité du Chef de l'État sous la V<sup>e</sup> République », *RDP*, n° 1, 1988, pp. 77-117.

<sup>22</sup> Carcassonne (G.), « Le Président de la République française et le juge pénal », in *Droit et politique à la croisée des cultures*, Mélanges Philippe Ardant, Paris, LGDJ, 1999, pp. 275-288 ; Richir (I.), *Le Président de la République et le Conseil constitutionnel*, Paris, PUF, 1998.

<sup>23</sup> Jan (P.), *Le Président de la République, au centre du pouvoir*, Paris, Documentation française, 2011, 216 p.

Malgré les problèmes qu'elle pose, cette période de latence se perpétue dans les démocraties qui élisent le président de la République au suffrage universel. Aux Etats-Unis, la première alternance qui posa sérieusement le problème du traitement juridique du président élu par l'Etat remonte à l'élection de John F. Kennedy en 1962. En effet, il faut rappeler qu'à l'origine, après l'adoption de la Constitution en 1787, la période de transition, comprise entre « l'*Election Day* »<sup>24</sup> et « l'*Inauguration Day* »<sup>25</sup> durait quatre (4) mois. Jugée longue et éprouvante, cette période de transition fut ramenée à onze (11) semaines par le *XX<sup>e</sup> amendement*<sup>26</sup> de la Constitution américaine, ratifié le 23 janvier 1933. Le Congrès fixa ainsi la date d'entrée en fonction du nouvel élu au 20 janvier. Malgré le rétrécissement de la période de transition, les problèmes de l'arrivée prématurée d'un nouveau chef d'Etat alors que le sortant est encore en fonction, demeurent entiers. C'est ce qui justifia l'adoption en 1963 du *Presidential transition Act* dont la finalité est, dans un premier temps, de reconnaître légalement cette période et dans un second temps, de régir les problèmes qu'elle génère.

En France, l'interrogation semble de même nature et malgré les appels à l'encadrement juridique de cette période de transition, la succession à la tête de l'Etat demeure régulée plus par le sens de l'Etat des deux présidents que par le droit. En effet, depuis la révision constitutionnelle de 1962<sup>27</sup>, l'instauration de fait d'un pouvoir de droite sur plusieurs décennies a retardé, en droit français, la révélation de cette enclave constitutionnelle. Elle n'attirera l'attention qu'en 1981 avec la première alternance politique de la V<sup>e</sup> République et la passation de pouvoirs entre Valéry Giscard D'Estaing et François Mitterrand au terme de 12 jours d'une transition tendue. La réédition de ces successions-ruptures, notamment en 2007 avec Nicolas Sarkozy, en 2012 avec François Hollande et 2017 avec Emmanuel Macron positionne désormais la période de transition comme partie intégrante de la fonction présidentielle.

Dans les Etats africains, le phénomène est relativement nouveau. Il peut être historiquement daté au début des années 1990 avec la tenue des premières élections présidentielles pluralistes au Bénin en 1991, au Congo et à Madagascar en 1992 et en Centrafrique en 1993. Le

---

<sup>24</sup> Voir Gruet (S.), « La passation des pouvoirs présidentiels aux États-Unis : Le Presidential Transition Act », *Pouvoirs* 2009/3, n° 130, p. 153.

<sup>25</sup> Amendement XX, Section I : « *les mandats du président et du vice-président prendront fin à midi, le vingtième jour de janvier, et les mandats des sénateurs et des représentants, à midi, le troisième jour de janvier des années au cours desquelles ces mandats auraient expiré si le présent article n'avait pas été ratifié ; et les mandats de leurs successeurs commenceront à partir de ce moment.* »

<sup>26</sup> Cf. Coutant (A.), *Histoire constitutionnelle des Etats-Unis*, t. 2, Fédération ou démocratie 1860-1937, Paris, mare et martin, 2013, pp. 583-596.

<sup>27</sup> Sur cette révision constitutionnelle, lire, entre autres, Levade (A.), « La révision du 23 juillet 2008. Temps et contretemps », *RFDC*, 2009/2, n°78, pp. 299-316 ; Verpeaux (M.), « Révision de la Constitution : la V<sup>e</sup> République renouée ? A propos de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, *JPC*, 2008.

renouvellement qu’ont provoqué ces scrutins de transition avec la défaite des partis uniques et l’accession d’une nouvelle élite aux responsabilités ne s’est pas émoussé. Dans certains cas, la dynamique fut enrayée par une reprise en main du pouvoir par les anciens partis uniques. Mais dans d’autres, comme le Bénin, le Mali, Madagascar, le Niger, le Sénégal, le « *passage à la démocratie* »<sup>28</sup> a dédramatisé l’alternance au pouvoir.

Toutefois, l’alternance au Sénégal<sup>29</sup> entre Abdou Diouf et Abdoulaye Wade en 2000, celles croisées au Bénin<sup>30</sup> en 1991 et 1996 entre Mathieu Kérékou et Nicéphore Soglo, à Madagascar entre Didier Ratsiraka et Albert Zafy, au Congo en 1992 entre Denis Sassou Nguesso et Pascal Lissouba, en Centrafrique en 1993 entre André Kolingba et Ange Félix Patassé et celle intervenue en 2003 au Mali entre Amadou Toumani Touré et Alpha Oumar Konaré n’ont pas suffi pour susciter l’intérêt que mérite le sujet. En revanche, les récentes passations de pouvoirs, notamment au Sénégal en 2012 entre Abdoulaye Wade et Macky Sall, au Bénin en 2016 entre Boni Yayi et Patrice Talon semblent avoir davantage alerté sur la délicatesse de cette période et la nécessité de sa formalisation.

A vrai dire, la question ne se pose pas quand le président sortant se succède à lui-même. Par contre, si l’on sort de cette configuration, il ne serait pas vain de s’arrêter sur la condition juridique du président élu, qui ne jouit pas encore des garanties constitutionnelles découlant de l’exercice de la fonction présidentielle. Le président élu est-il déjà chef d’Etat ? Assurément non. Alors qu’il n’est plus le citoyen ordinaire qu’il était avant l’élection et qu’il n’est pas encore pleinement président de la République, il ne semble pas dénué de fondement de se poser la question du droit qui régit ce personnage. Comment le droit constitutionnel traite-t-il le vainqueur de l’élection mais qui n’a pas encore prêté serment ? Quels sont ses droits et ses obligations ? En clair, le président élu doit-il, peut-il avoir un statut déterminé non plus par la convenance des hommes, mais plutôt par un acte juridique formel ? Dans le silence des textes constitutionnels, la réponse à ces différentes interrogations est incertaine. Et pourtant, l’écho de cette question ressurgit à chaque fois que se produit une alternance radicale, marquée par la victoire de l’opposition et la transmission du pouvoir d’une majorité à une autre, d’un parti à un autre et donc d’un homme à un autre.

---

<sup>28</sup> Hermet (G.), *Le passage à la démocratie*, Paris, Presses de sciences Po, 1996, 127 p.

<sup>29</sup> Cf. Sy (S. M.), « L’alternance politique au Sénégal en mars 2000 », in *La Constitution et les valeurs, Mélanges en l’honneur de Dimitri George Lavroff*, Paris, Dalloz, 2005, pp. 593-609.

<sup>30</sup> Adjovi (E.), *Une élection libre en Afrique. La présidentielle du Bénin (1996)*, Paris, Karthala, 1998, 181 p.

A cet égard, la présente réflexion est imposée par la récurrence des alternances et la persistance de cette « zone grise »<sup>31</sup> du droit constitutionnel. L'intérêt de cette étude peut être apprécié à deux niveaux. *Primo*, dans la pratique, il n'échappe à personne aujourd'hui que la transition, malgré sa brièveté, est lourde de conséquences. Elle varie entre une (I) et onze (II) semaines, mais revêt un caractère décisif. Dans ce laps de temps, le président élu rentre dans la fonction sans y être officiellement entré. De même, son apparition, alors même que le chef de l'Etat sortant est encore juridiquement en fonction, change la donne politique, bouscule le protocole de l'Etat, place l'administration dans l'entre-deux et oblige le système politique à s'ajuster. *Secundo*, en théorie, ce sujet permet de braquer de nouveau les projecteurs sur le pouvoir exécutif. Même si depuis toujours le droit constitutionnel s'est très tôt mobilisé autour de l'institution, il faut néanmoins reconnaître, malgré ce vif engouement<sup>32</sup> et l'ébullition ardente<sup>33</sup> autour du pouvoir présidentiel<sup>34</sup>, que le cadre de la passation des pouvoirs présidentiels et le statut du président élu, ont peu retenu l'attention de la doctrine.

En conséquence, il s'agira, non plus de révéler la structure profonde du pouvoir exécutif, mais plutôt d'envisager l'institution présidentielle sous un angle peu exploré. L'ambition de cette étude est donc de contribuer à mieux identifier « l'oublié du constitutionnalisme »<sup>35</sup> qu'est le président élu. La prise en charge du président élu par la doctrine conduit d'une part, à relever l'absence paradoxale de statut (I), incline d'autre part, à rechercher les prérogatives et obligations susceptibles d'ordonner un statut constitutionnel approprié à la période (II).

## I- L'ABSENCE PARADOXALE DE STATUT

Plus d'un quart de siècle après l'ouverture des processus démocratiques en Afrique et la survenance de plusieurs alternances au sommet de l'Etat, il est paradoxal, que le droit positif de la quasi-totalité de ces Etats soit resté statique et hermétique aux enjeux de l'alternance. L'absence de règles spécifiques régissant la période de transition et applicables au président élu tranche avec la dynamique constitutionnelle actuelle. Ainsi, malgré quelques revers

---

<sup>31</sup> L'expression serait de Franck Lafaille, « La notion de Constitution chez Constantino Mortati, la zone grise du droit constitutionnel », *Jus Politicum*, n° 7, mars 2007.

<sup>32</sup> Cf. *Supra*, note 16.

<sup>33</sup> L'institution présidentielle obsède le constituant en Afrique. Elle cristallise d'une part, les tensions autour de la nature du régime politique et occupe, d'autre part, un volume non négligeable des révisions constitutionnelles. Les règles de dévolution du pouvoir, les attributions, la distribution du pouvoir au sein de l'Exécutif et la sortie de la fonction présidentielle inspirent dans bien des cas les reformulations de la Constitution et alimentent les controverses voire les crises qui secouent bon nombre de systèmes politiques en Afrique.

<sup>34</sup> Asso (B.), « La présidence et l'institutionnalisation du pouvoir en Afrique noire », *Revue française d'histoire d'Outre-Mer*, tome, LXVIII (1981), pp. 217-232.

<sup>35</sup> Tusseau (G.), « Un oublié du constitutionnalisme contemporain : Le contrôle politique de constitutionnalité », in *Espaces du service public, Mélanges en l'honneur de Jean du Bois de Gaudusson, Tome I*, Bordeaux, PUB, 2013, pp. 711-750.

démocratiques qui ont éprouvé<sup>36</sup> la pertinence<sup>37</sup> de l'élection présidentielle, les expériences en cours ont tout de même confirmé, dans bon nombre d'Etats, deux tendances lourdes : il s'agit d'abord, de la routinisation des successions présidentielles (A), ensuite de l'incertitude, constante de la transmission du pouvoir (B).

## A. La routinisation des successions présidentielles

Depuis 1990, les changements constitutionnels survenus dans les Etats africains sont allés dans deux sens. D'abord, ils s'inscrivent progressivement dans une logique de remise en cause des règles de dévolution du pouvoir héritées des systèmes politiques antérieurs. Ensuite, ces changements ont, dans le temps, contribué à transformer le droit applicable aux élections<sup>38</sup> et à pacifier les conditions de transmission du pouvoir. Alors que les élections avaient été perçues par les gouvernants comme un moyen de légitimation de leur pouvoir<sup>39</sup> et interprétées comme tel, par la doctrine<sup>40</sup>, le bilan de ces deux dernières décennies montre une reconstruction des règles électorales. La routinisation des successions présidentielles en Afrique apparaît alors comme l'impact de la conjonction de deux facteurs : l'amélioration de l'environnement favorable à l'alternance (1) et la prolifération inattendue des alternances (2).

### 1. Un environnement favorable à l'alternance

Avec la poussée démocratique des années 1990, les options constitutionnelles des Etats africains sont clairement en faveur du pluralisme politique<sup>41</sup>. Les constituants des Etats sortis des régimes mono partisans ont, dès l'ouverture des processus de démocratisation, marqué leur adhésion aux principes démocratiques et surtout à l'idée que la démocratie suppose nécessairement l'origine populaire du pouvoir. Cette adhésion formelle des Etats aux modalités de la démocratie est relayée sur un plan juridique, par l'adoption de textes et la mise en place de mécanismes susceptibles de garantir l'alternance au pouvoir. Pour mieux en comprendre les ressorts, il sera nécessaire d'interroger le dispositif juridique mis en place par les Etats depuis ces trois dernières décennies et qui a rendu finalement possible l'alternance dans des Etats qui l'ont longtemps combattue ou redoutée. Ce dispositif est essentiellement juridique et se

---

<sup>36</sup> Du Bois de Gaudusson (J.), « Les élections à l'épreuve de l'Afrique », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, Dossier : La sincérité du scrutin, 2003, 7 p.

<sup>37</sup> Otayek (R.), « Les élections en Afrique sont-elles un objet pertinent », *Politique Africaine*, n°69, mars, pp. 1-2.

<sup>38</sup> Mélédje (F. D.), « Le contentieux électoral en Afrique », *Pouvoirs*, n°129, 2009, pp.139-155.

<sup>39</sup> Théoriquement, il n'y a l'ombre d'aucun doute sur le fait que l'universalisation du discours démocratique a contribué à mettre en place un ensemble d'éléments normatifs et institutionnels en vue de crédibiliser la procédure de désignation des gouvernants. Mais dans la pratique, l'issue parfois incertaine des processus électoraux dans certains Etats conduit à noter que l'élection peut être un faire-valoir politique ou un paravent démocratique.

<sup>40</sup> Ewanguï (C. G.), *Démocratie et élection en Afrique : les défis*, Paris, L'Harmattan, 2013, 133p.

<sup>41</sup> Conac (G.), (dir), *L'Afrique en transition vers le pluralisme politique*, Paris, Economica, 1993, 53p.

déploie tant par le droit interne de chaque Etat que par le droit régional.

Dans le droit interne des Etats, les fondements de l'alternance politique sont de plusieurs ordres. Ils procèdent à titre principal des options de la Constitution et à titre secondaire d'instruments législatifs mettant en œuvre, le code électoral, le statut de l'opposition ou encore, c'est le cas dans certains Etats, le statut d'ancien chef d'Etat. On le voit, c'est donc par touches multiples et successives que certaines dispositions relevant, soit directement de la Constitution, soit du code électoral, et plusieurs autres mécanismes peuvent être interprétés comme ayant contribué à provoquer sur un continent longtemps hostile à la rotation des élites, le choc de l'alternance au sommet de l'Etat.

Une recension au large du constitutionnalisme en Afrique, permet de mettre en évidence, parmi ces outils favorables à l'alternance, plusieurs éléments de nature différente et de valeur inégale. Ce sont, au rang des principes servant désormais de soubassement lointain à la dévolution démocratique du pouvoir en Afrique, le pluralisme politique, la liberté des citoyens, l'égalité entre les citoyens, le principe majoritaire. Ces principes représentent le *premier cordon* de la garantie normative de l'alternance dans le constitutionnalisme des Etats africains<sup>42</sup>. Ils apparaissent naturellement au fronton de plusieurs Constitutions qui les invoquent, soit par des formules déclaratoires dans les préambules, soit par une affirmation plus ferme dans le corps du texte constitutionnel.

Une lecture stricte de ces dispositions par le filtre des voies d'accès au pouvoir, permet de distinguer le *deuxième cordon* de cette garantie. Il est constitué de plusieurs autres modalités, parmi lesquelles, certaines ont figuré pendant plusieurs décennies dans le lexique des termes interdits en politique africaine. Pour ne prendre que quelques exemples au nombre des plus significatifs, l'on évoquera la durée du mandat présidentiel et le principe de sa limitation dans le temps<sup>43</sup>. Ces questions, autrefois taboues dans le constitutionnalisme africain et bannies du débat politique, font pourtant désormais l'objet, non seulement, d'un encadrement ferme par

---

<sup>42</sup> Holo (Th.), « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les constitutions du renouveau démocratique dans les États de l'espace francophone africain : régime juridique et système politique », *RBSJA*, 2006, n°16, pp.17-41 ; Bourgi (A.), L'évolution du constitutionnalisme en Afrique : du formalisme à l'effectivité », *RFDC*, n°52, 2002/4, pp.721-748 ;

<sup>43</sup> Sur cette problématique constitutionnelle, voir notamment : Loada (A.), « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone », *art. cit.*, 36p. ; Senou (J. I.), « Le nouvel avatar démocratique en Afrique : l'obsession du second mandat », *RFDC*, n°107, 2016, pp.633-652.

le constituant<sup>44</sup>, mais surtout, de vellétés de standardisation conventionnelle<sup>45</sup>.

Avant de passer aux aspects plutôt matériels de l'alternance, il est important de faire observer que, de pratique constante dans le constitutionnalisme africain, deux modalités ont favorisé l'alternance au pouvoir. Elles se rapportent toutes au mandat présidentiel et consistent pour la première à fixer le terme du mandat et éventuellement la date à laquelle il prend fin et, pour la seconde, à construire la victoire du candidat de l'opposition en battant le président sortant. Ainsi, de nombreux Etats ont adopté dans leur Constitution, des dispositions limitant la durée du mandat présidentiel à deux. Pour rendre irréversible la succession présidentielle à défaut de l'alternance partisane, certains constituants<sup>46</sup>, instruits par les expériences malheureuses, ont élevé des défenses formelles à la révision possible des clauses limitatives du nombre de mandats présidentiels. Il y a donc, ces matières traditionnellement taboues, désormais apprivoisées par le constituant. Mais il y en a d'autres qui, si elles ne sont pas interdites, restent aussi inflammables en ce qu'elles permettent de conditionner l'issue du scrutin présidentiel. A ce stade, et à la lumière des débats en cours dans plusieurs Etats, la question du mode de scrutin mérite d'être évoquée. Lequel des modes de scrutin majoritaire, à un (1) ou à deux (2) tours doit être considéré comme un élément accélérateur de l'alternance ?

Quoique décisive pour l'analyse, cette explication n'est pas exclusive car, l'on ne peut faire l'économie de l'apport indirect de plusieurs autres facteurs de la normalisation des successions présidentielles en Afrique. On ne le dit pas assez, les réformes entreprises pour doter les anciens chefs d'Etat et l'opposition politique d'un statut juridique ont contribué à crédibiliser ces deux fonctions. S'il ne faut pas surestimer l'impact de l'adoption de ces statuts sur les transformations politiques de ces deux dernières décennies, l'on peut néanmoins concéder à ces instruments juridiques leur part, quelle qu'elle soit, dans la dédramatisation de l'échec à l'élection présidentielle. Le statut de l'opposition a donné de la visibilité à l'opposition en la sortant de l'informel alors que le statut des anciens présidents a offert aux chefs d'Etat sortants

---

<sup>44</sup> Dans la majorité des constitutions africaines, la question de la limitation des mandats présidentiels connaît, d'un point de vue théorique, un véritable ancrage constitutionnel. C'est incontestablement par cette garantie que les acteurs politiques pouvaient être assurés de la possibilité pour eux d'accéder un jour au pouvoir. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que les tentations récurrentes de réviser cette clause majeure des constitutions ont porté et portent encore des germes de conflits. Le Niger, avec la crise constitutionnelle provoquée par le Président Mamadou Tandja en 2009, et le Burkina Faso avec le président Blaise Compaoré, tenté en octobre 2014 par l'idée de déverrouiller l'article 37 de la Constitution, constituent deux exemples édifiants.

<sup>45</sup> Au sein de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la question de la limitation du mandat présidentiel est quasiment réglée. Hormis le Togo qui s'active de nouveau pour rétablir, dans son droit constitutionnel, la clause limitative du nombre de mandats présidentiels, la quasi-totalité des Etats membres de la Communauté demeure soumise à cette clause. L'objectif pour la CEDEAO est de faire entrer dans son droit, le principe de la limitation à deux (2) du nombre de mandats et d'en faire un standard communautaire.

<sup>46</sup> Il s'agit de la République démocratique du Congo et du Niger dont les Constitutions interdisent toute révision visant à remettre en cause la limitation à deux du nombre de mandats présidentiels (*Art. 220 de la Constitution congolaise du 18 février 2006 ; Art. 175, alinéa 2 de la Constitution du Niger du 25 novembre 2010*).

ou défaits dans les urnes un horizon bien meilleur que la prison, le cimetière ou l'exil.

Dans l'ordre juridique régional, la dynamique est la même en faveur de la normalisation des successions présidentielles. En théorie, le droit international, comme le droit régional, a une fonction subsidiaire et, en cela, complémentaire des instruments produits par le droit interne. Cependant, l'application du droit régional a souvent tendu, dans la pratique, à conditionner la production normative nationale, en servant de norme de référence de la validité de sa production, mais aussi de contrôle de sa conventionalité. C'est pourquoi, en définitive, on ne peut pas non plus passer sous silence le rôle des organisations internationales dans l'avènement de l'alternance démocratique en Afrique<sup>47</sup>. Leur engagement ces dernières années a visé à édifier certes avec le consentement des Etats, mais en réalité au-dessus d'eux, des standards constitutionnels applicables aux conditions de dévolution du pouvoir.

Dans l'espace africain, les exemples de l'Union africaine (UA), de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) sont à cet égard dignes d'attention. Très tôt, la doctrine a pris acte, avec bienveillance, de l'intrusion du régional dans ce qu'on pourrait considérer comme relevant de la « *vie privée des Etats* »<sup>48</sup>. Nombre de chercheurs, observateurs de la mutation de l'ordre régional, soulignent le rôle pionnier de certaines organisations régionales<sup>49</sup>. Ils mettent l'accent sur le réveil de l'Union africaine<sup>50</sup> et l'engagement constructif de la CEDEAO<sup>51</sup> sur les modalités d'accession et d'exercice du pouvoir politique.

Il est vrai le bilan de ces organisations plaide pour elles car, le droit régional applicable à la dévolution du pouvoir politique s'est à la fois diversifié et densifié au détriment du principe sacro-saint de l'autonomie constitutionnelle<sup>52</sup>. Ce droit est illustré par un foisonnement

---

<sup>47</sup> Tall (S. N.), « Alternances politiques en Afrique et organisations internationales : entre alternatives, aléas et altercations », *art. cit.*, pp. 119-122.

<sup>48</sup> Cahin (G.), « Vie privée de l'État et pouvoir constituant », in *Les limites du droit international : Essais en l'honneur de Joe Verhoeven*, Bruxelles : Bruylant, 2015, pp. 25-45

<sup>49</sup> Les cas de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de la Southern Africa Development Community (SADC) sont intéressants à cet égard. Dans son étude sur « *Les organisations régionales africaines et les changements de pouvoir anticonstitutionnels* », Matthieu Fau-Nougaret présente la situation à l'échelle des huit (8) communautés économiques régionales et note les progrès réalisés par ces deux organisations. Cf. Fau-Nougaret, « *Les organisations régionales africaines et les changements de pouvoir anticonstitutionnels* », in Fau-Nougaret (M.), *La concurrence des organisations régionales en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2012, pp. 415-422.

<sup>50</sup> Gounou Kora (A.), *La contribution de l'Union africaine au droit international de la démocratie*, thèse de doctorat en droit public, Abomey-Calavi, Université d'Abomey-Calavi, 2017, 632 p.

<sup>51</sup> Fall (I. M.) et Sall (A.), « La Constitution CEDEAO », in *La Constitution en Afrique*, blog de Stéphane Bolle.

<sup>52</sup> Raafar Ben Achour affirme qu'« *en vertu de cette autonomie, les peuples ont la possibilité de choisir le régime politique qui leur semble bon et le droit de désigner leurs gouvernements sans ingérence extérieure et sans avoir à en rendre compte à une autorité supérieure à celle de l'Etat. Si le droit international considère que l'existence d'un appareil politique, un gouvernement, est indispensable à l'existence même de l'Etat, au même titre que la population et le territoire, il n'en demeure pas moins qu'il ne va pas jusqu'à exiger une forme déterminée de gouvernement ou des modalités particulières d'accession au pouvoir* », in Ben Achour (R.), *Le Droit*

normatif fait de traités et de déclarations. Au niveau de l'Union africaine, d'importantes innovations ont été apportées aussi bien dans l'Acte constitutif que dans la Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance<sup>53</sup>. Mais, la contribution la plus significative de l'organisation panafricaine, c'est d'avoir réussi à cibler le « *changement anticonstitutionnel de gouvernement* »<sup>54</sup> et à mettre en place un régime prohibitif général visant directement les acteurs étatiques. Quant à la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, sa doctrine est établie dès 2001 dans le *Protocole A/SPI/12/01 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*. L'organisation sous régionale est pionnière en la matière<sup>55</sup>. Son droit a irradié l'ordre juridique de ses Etats membres et ses instruments juridiques sont souvent invoqués par les politiques et les citoyens<sup>56</sup> contre les Etats.

Au total, c'est par une conjonction de normes d'origine interne et externe que le nouvel environnement favorable à l'alternance a été progressivement dessiné. En faisant des options libérales, politiquement ouvertes et diamétralement opposées à celles des années 1960-1990, il était fort probable que leur mise en œuvre conduise aux successions et alternances qui prolifèrent à un rythme inattendu en Afrique noire francophone.

## 2. La prolifération inattendue des alternances

Jadis redoutée par les élites au pouvoir, reprouvées par les Constitutions, l'alternance démocratique a désormais pris pied dans le droit constitutionnel des Etats africains<sup>57</sup>.

---

*International de la Démocratie, op. cit.*, p. 333. Voir aussi, Huet (V.), « L'autonomie constitutionnelle de l'Etat : déclin ou renouveau ? », RFDC, n°73, 2008, pp.65-87.

<sup>53</sup> La charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance a été adoptée le 30 janvier 2007 à Addis-Abeba lors de la 8<sup>ème</sup> session de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union Africaine, après trois années de préparation technique. Elle est entrée en vigueur le 15 février 2012, soit trente jours après le dépôt du 15<sup>ème</sup> instrument de ratification, celui du Cameroun et s'inscrit d'emblée dans un double processus, d'institutionnalisation d'un ordre régional africain par la consécration de valeurs partagées et d'enracinement progressif de l'Afrique dans la civilisation démocratique ; voir Olinga (A. D.), « La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance : une présentation générale », *art. cit.*, p. 107.

<sup>54</sup> Dans la charte (art. 25), le changement anticonstitutionnel de gouvernement s'entend de d) « tout refus d'un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti sorti vainqueur d'élections libres, justes et régulières » ; e) « toute modification ou révision de la Constitution et des instruments juridiques contraires à l'esprit et à la lettre de la Constitution de l'Etat partie, introduites par le gouvernement en place pour se maintenir indéfiniment au pouvoir ». Pour une analyse théorique de la notion, voir le cours de Rafaa Ben Achour à l'Académie de droit international de la Haye. Ben Achour (R.), *Changements anticonstitutionnels de gouvernement et droit international*, RCADI, Vol.379, 2016.

<sup>55</sup> Fau-Nougaret (M.), « Les organisations régionales africaines et les changements de pouvoir anticonstitutionnels », *art. cit.*, p.415

<sup>56</sup> Cf. Sall (A.), *La justice de l'intégration. Réflexions sur les institutions judiciaires de la CEDEAO et de l'UEMOA*, Dakar, éd. Crédila, 2011, 398 p. et Aïvo (G.), « La Cour de Justice de la CEDEAO et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples », *Les Annales africaines*, Nouvelles série, Vol. 2, Décembre 2017, n°7, pp. 361-404.

<sup>57</sup> Quelques dispositions des constitutions témoignent de la formalisation de l'alternance politique. C'est au Bénin, l'article 42 de la Constitution du 11 décembre 1990, au Sénégal, l'article 27 nouveau de la Constitution du 22 janvier

Entendue en droit, comme « un transfert de rôle démocratique au terme duquel, dans le respect des institutions, les partis d'opposition accèdent au pouvoir et les partis au pouvoir entrent dans l'opposition »<sup>58</sup>, l'alternance démocratique n'est envisageable que dans les régimes ouverts au pluralisme et renouvelant à échéance régulière leurs gouvernants au moyen d'élections libres et transparentes<sup>59</sup>. A l'origine, l'alternance était considérée comme le corolaire du bipartisme. Mais, dans des contextes de multipartisme intégral parfois chaotique, l'alternance se réalise aujourd'hui dans plusieurs Etats africains.

En effet, il n'échappe à aucun observateur de l'évolution constitutionnelle des Etats de l'Afrique subsaharienne, que depuis quelques années, l'Afrique francophone est le théâtre d'alternances spectaculaires, de successions présidentielles inédites, de changement de majorités et de croisement d'hommes dans les fonctions vitales de l'Etat. Ces successions, autrefois jugées difficiles, sont devenues le signe manifeste de la vitalité démocratique de l'Afrique et la preuve d'une pratique loyale des mécanismes mis en place dans ces Etats. Il ne sera pas nécessaire de reprendre ici la liste de tous ces Etats africains désormais ouverts aux vents de l'alternance, dont les chefs d'Etat se succèdent dans une relative facilité. En revanche, il sera question de grossir les traits de la désuétude du cadre normatif des alternances au regard de l'accélération du rythme des successions présidentielles en Afrique.

Le vieillissement des règles de dévolution du pouvoir politique, restées partout statiques, est forcé par la prolifération inattendue des alternances. A l'échelle du continent, il est intéressant de noter l'augmentation considérable du volume des flux à la tête de l'Etat. Alors que des indépendances de la fin des années 1950 jusqu'aux années 1980, les chefs d'Etat ont peu changé, la fréquence des successions et alternances électorales s'est accrue.

Avant 1990, les Etats en Afrique au sud du Sahara avaient enregistré moins d'une dizaine de successions par la voie des urnes et trois (3) alternances obtenues au suffrage universel. Il s'agissait, dans la quasi majorité des cas de successions présidentielles, de transmissions de pouvoir arrangées<sup>60</sup> au sein d'un même parti politique détenant le monopole de l'exercice du pouvoir. Certains étaient des partis dominants ayant le contrôle de la part la plus importante du marché politique et d'autres des partis uniques, détenant l'exclusivité de l'animation de la vie politique. Quant aux rares alternances démocratiques, certes elles se produisent en Afrique

---

2001, au Niger, l'article 47 de la Constitution du 25 novembre 2010 ; en Centrafrique, l'article 35 de la Constitution du 30 mars 2016. Cependant, la concrétisation de l'alternance est fonction de plusieurs paramètres extra juridiques qui peuvent expliquer les flux et reflux de l'alternance dans ces Etats.

<sup>58</sup> Duhamel (O.), Mény (Y.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 25

<sup>59</sup> Hamon (L.), « Nécessité et condition de l'alternance », *Pouvoirs* n°1, 1984, pp. 19-43 ;

<sup>60</sup> Les cas du Cameroun, du Gabon et du Sénégal.

mais en dehors du périmètre de recherche retenu pour cette étude. Les premières vraies alternances sont en effet provoquées respectivement en Sierra Leone et en Somalie en 1967. La dernière de cette période, en Afrique surviendra à l'île Maurice en 1982.

Mais en 1990 c'est le « *big bang* » politique. De l'avis de tous, 1990 est l'année du démantèlement de l'ordre monolithique et du pari démocratique. Et tout compte fait, 1990 semble avoir ouvert la vanne des alternances politiques en Afrique. Les premières élections pluralistes signent les défaites de plusieurs dinosaures : Au Bénin, Mathieu Kérékou perd l'élection présidentielle en mars 1991, en Zambie, Kenneth Kaunda en octobre 1991, Denis Sassou Nguesso en août 1992 au Congo, Pierre Buyoya en juin 1993 au Burundi, Didier Ratsiraka en février 1993 à Madagascar et André Kolingba en septembre 1993 en Centrafrique. Et pourtant, la doctrine semblait sceptique sur les possibilités d'ouverture des régimes politiques africains<sup>61</sup>. Certains auteurs n'avaient vu dans les transformations constitutionnelles en cours sur le continent que la tendance, au mieux, à une « *re-présidentialisation* »<sup>62</sup> et, au pire, à une « *restauration autoritaire* »<sup>63</sup> et le retournement de la démocratie au service d'héritiers des anciens partis uniques. D'autres, plus conciliants, impatients que les fruits portent la promesse des fleurs, ont interprété les difficiles successions comme la « *persistance et (la) reconstruction du pouvoir personnel* »<sup>64</sup>.

Après 1990, les premières élections africaines, quoiqu'imparfaites, ont engendré plusieurs successions présidentielles et près d'une quarantaine d'alternances démocratiques. Un essai de classification permet de distinguer plusieurs mouvements de succession. Premièrement, les *alternances d'opposition structurée par le temps et l'adversité*. Deuxièmement, les *alternances d'opposition déterminée par les circonstances*. Troisièmement, les *alternances d'opposition modérée par les crises*.

Les *alternances d'opposition structurée dans le temps et l'adversité* ont consacré partout sur le continent l'élection des opposants historiques. Après les années 2000, plusieurs candidats de l'opposition ont réussi à défaire dans les urnes les partis au pouvoir. Ainsi, nombre de personnalités

---

<sup>61</sup> Dans la plupart des Etats portés par une idéologie développementaliste, ce fut le règne des partis uniques. Il subsiste une doctrine descriptive de cette période où aucune alternance n'est envisageable en raison de l'inexistence d'un système politique pluralisme et ouvert à la reconnaissance des droits et libertés publiques. Voir, entre autres, sur le sujet : Debbasch (O.), « La formation des partis uniques africains », *Revue des mondes musulmans et de la méditerranée*, vol. 2, 1966, pp.51-94. ; Dieng (A.A.), « Le parti unique et les pays d'Afrique noire : cas du Sénégal, *Présence africaine*, n°185-186, 2012, pp.195-207.

<sup>62</sup> Voir, Manangou (V. R.), « Le néo-présidentialisme africain : entre paternalisme et superposition », *RFDC*, n°103, 2015, pp.26-53 ; Tchodie (M.K.), *Essai sur l'évolution du présidentielisme en Afrique noire francophone : l'exemple togolais*, Thèse de doctorat de droit public, Université de Caen, 1993.

<sup>63</sup> La Revue Politique africaine a consacré à cette problématique, un numéro spécial dont le titre est évocateur : *Des lendemains qui déchantent ? Les restaurations autoritaires*, Paris, Karthala, 2017, 208p.

<sup>64</sup> Foucher (V.), « Difficiles successions en Afrique subsaharienne : persistance et reconstruction du pouvoir personnel », *art. cit.*, pp. 127-137.

abonnées à l'opposition depuis tant d'années et martyrisées par les partis au pouvoir se sont néanmoins servies de la normalisation du dispositif électoral pour accéder à la présidence de la République. Dans ce registre, les cas les plus emblématiques sont ceux d'Abdoulaye Wade au Sénégal en mars 2000, de Laurent Gbagbo et d'Alassane Ouattara respectivement en octobre 2000 et en mai 2011 en Côte d'Ivoire et d'Alpha Condé en Guinée en novembre 2010, tous opposants historiques élus contre les partis qui les avaient combattus.

Sans enlever aucun mérite à leur parcours, d'autres personnalités ont, par leur victoire, donné de l'éclat aux vertus de l'élection en Afrique francophone. Les sacres au Bénin en mars 1996 de Mathieu Kérékou contre Nicéphore Soglo candidat à sa réélection, de Patrice Talon contre Lionel Zinsou en mars 2016, au Sénégal, de Macky Sall en mars 2012 contre Abdoulaye Wade, candidat à sa succession, viennent à propos. Ces *alternances d'opposition déterminée par les circonstances* ont aidé, non seulement, à dédramatiser les défaites à l'élection présidentielle, mais surtout, à les banaliser.

Une dernière catégorie, celle des *alternances modérées par les crises* complète cette classification. Ce sont les successions présidentielles réalisées à l'occasion d'élection de sortie d'une période de transition. Dans ce cas, l'alternance qui s'opère par la victoire du candidat de l'opposition est atténuée par plusieurs facteurs. Le *premier facteur* de rétention de l'authenticité de l'alternance est l'interruption brusque du cours normal de la vie politique et du contrôle du parti au pouvoir sur l'Etat. Le *deuxième facteur*, c'est l'ouverture d'une période de transition et la formation d'un gouvernement d'union nationale. Ce fait majeur modère les clivages politiques et fausse quelque peu l'intelligibilité des courants en compétition. Le *troisième facteur*, qui est une conséquence des deux précédents, c'est l'affrontement, à l'occasion de l'élection de fin de transition, de candidats portés par des courants politiques pas toujours opposés. C'est dans ce registre qu'il conviendra d'inscrire la victoire, en novembre 2006, de Joseph Kabila contre Jean-Pierre Bemba en République démocratique du Congo, de Mohamed Ould Abdel Aziz contre Ould Boulkheir en juillet 2009 en Mauritanie, celle de Rock Kaboré contre Zéphirin Diabré en novembre 2015 au Burkina, celle d'Ibrahim Boubacar Kéïta contre Soumaïla Cissé en août 2013 au Mali et celle de Mahamadou Issoufou contre Seïni Oumarou candidat de la majorité sortante au Niger en mars 2011 et celle de Hery Rajaonarimampianina contre Jean-Louis Robinson à Madagascar en décembre 2013.

Ce ballet à la tête des Etats africains était jusqu'à récemment improbable, voire risqué pour la stabilité même des régimes politiques. Sous plusieurs formes, ces alternances s'enchaînent et débouchent, quelles qu'en soient la forme et l'ampleur, sur une succession présidentielle. Alors

que les Etats ont progressivement édifié la superstructure juridique de l'alternance, aucun d'entre eux n'a mobilisé les ressources de l'ingénierie constitutionnelle pour gérer les contraintes de l'apparition précoce d'un « président élu » et anticiper l'ouverture d'une période de transition.

## B. L'incertitude de la transmission du pouvoir

Les successions présidentielles consécutives aux alternances politiques débouchent dans l'absolu sur une période de transition. La période de transition, en droit, correspond matériellement au temps qui court de la proclamation officielle de l'élection du vainqueur du scrutin présidentiel à sa prestation de serment. L'histoire politique des Etats africains a connu des transitions présidentielles parfois harmonieuses par le fait du hasard, mais souvent délicates. L'absence de règles spécifiques encadrant cette période, où se prépare la transmission du pouvoir d'un homme à un autre ou d'une majorité à une autre, explique les attermoissements notés dans la gestion de cette période. Ils sont de plusieurs ordres. Mais, au regard de la pratique, ceux qui méritent attention ont trait, d'une part, à l'extra légalité de cette période (1), d'autre part, à la validité juridique des actes qui y sont posés (2).

### 1. Des transitions informelles

En droit constitutionnel, le statut du président élu renvoie ordinairement à un vide juridique. Qualifiée de « *lame-duck administration* »<sup>65</sup> aux États-Unis d'Amérique, cette transition présidentielle, n'est en réalité que faiblement saisie par les textes constitutionnels dans la plupart des démocraties. En général, les Constitutions y consacrent une codification presque furtive dans la mesure où, si cette codification ne pose véritablement aucun problème en ce qui concerne le président sortant, elle reste évasive s'agissant de la reconnaissance de cette période, de son encadrement et de la nature, voire de la portée des actes posés par les deux principaux acteurs lors de cette transition présidentielle.

Ainsi, aussi marginale soit elle, informelle en ce qu'elle ne fait l'objet d'aucun encadrement ni direct ni par ricochet, la transition présidentielle, ne pose pas moins des problèmes juridiques pour les démocraties. Dans la pratique, et quel que soit le pays considéré, lorsque survient une alternance, ses suites induisent indubitablement une situation politique paradoxale. Le paradoxe réside en ce que, le temps de la transition, dans l'attente de la passation des pouvoirs, cohabitent deux personnages. L'un, le président sortant ne bénéficie plus de la légitimité populaire, mais conserve l'autorité légale pour agir en tant que président établi dans ses

---

<sup>65</sup> Bauer (C. M.), *Presidential Transitions : Eisenhower through Reagan*, New York, Oxford University Press, 1986, p.15.

fonctions, l'autre, le président élu, disposant de la légitimité populaire, mais incapable de commander au regard de la Constitution. L'opposition entre ces deux situations de légalité et de légitimité pendant cette période de latence est, en effet, consubstantielle à la démocratie. Seulement, l'appréhension de ces transitions, ouvertes malgré les textes et conduites par l'Etat avec des moyens informels, est une anomalie au cœur des démocraties.

En dépit de la prétention des constituants de capturer le pouvoir politique par le droit<sup>66</sup>, dans son cadre d'exercice comme dans toutes ses manifestations, la transmission des pouvoirs présidentiels échappe encore au droit et le président élu n'est, quant à lui, que très faiblement saisi par la Constitution. Alors qu'il est une réalité et prend pied dans l'ordre politique, le statut du président élu ne se déduit toujours pas de la lettre de la Constitution. C'est de la pratique, des traditions républicaines et d'un consensus social déterminé par l'adhésion à une sorte de rite politique que se dégagent, non pas directement, les traits de ce statut, mais plutôt les problèmes que le droit est appelé à régir.

Parmi les nombreuses questions que posent la fin d'une élection présidentielle et la passation de pouvoir, celle de l'utilité même d'une période de transition doit être discutée. Si la nécessité de la transmission du pouvoir présidentiel est postulée après une alternance politique, l'encadrement de la période où s'organise cette transmission n'a pas toujours été ressenti dans le droit constitutionnel des Etats africains. Cette « *lacune constitutionnelle* »<sup>67</sup> peut être concédée surtout lorsqu'on sait que durant plusieurs décennies, l'Afrique noire francophone n'a connu que peu d'alternances démocratiques et que les successions présidentielles ont été provoquées soit par « *les prises du pouvoir* »<sup>68</sup> soit par les « *abandons de pouvoir* »<sup>69</sup>. Dans ces conditions qui ont fait le droit commun des changements politiques en Afrique entre 1960 et 1990, l'ordre politique ne connaissait pas de « président élu », en attente de prestation de serment. Il va donc de soi qu'il ne fût ni nécessaire encore moins obligatoire de recourir à une transition politique pour préparer la transmission d'un pouvoir ordinairement conquis par la force de façon inattendue.

---

<sup>66</sup> Le Doyen Louis Favoreu parle de « la politique saisie par le droit ». Louis Favoreu, *La politique saisie par le droit. Alternances, cohabitation et Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1988, 153 p.

<sup>67</sup> Voir la thèse de Julien Jeanneney, *Les lacunes constitutionnelles*, Paris, Dalloz, Coll. « Nouvelle bibliothèque de thèses », 2016, 782 p.

<sup>68</sup> Il s'agit essentiellement des coups d'Etats menés par les éléments des forces armées et de sécurité publique. L'Afrique s'était illustrée par la récurrence de ces coups de force qui témoignait de l'appétit des hommes en uniforme pour le pouvoir politique. Même à l'ère de la démocratisation des Etats, ces faits n'ont pas disparu. La nouveauté, c'est l'hybridation des putschs par des soutiens plus ou moins forts des populations.

<sup>69</sup> La fuite du président Blaise Compaoré au Burkina Faso le 31 octobre 2014, jour clé de la révolution populaire provoquée par la tentative de modification de l'article 37 de la Constitution de 1992, est un cas d'école en matière d'abandon du pouvoir. Sur le sujet, voir, Soma (A.), « Réflexion sur le changement insurrectionnel au Burkina Faso », *Revue du CAMES-SJP*, n°1, 2015, 1<sup>er</sup> Semestre, 14 p.

Mais dès 1990, le cadre juridique des élections a changé et la moisson démocratique illustrée par la rotation des élites et la circulation du pouvoir<sup>70</sup> d'un bord à un autre, notamment en Afrique noire, devrait conduire à repenser la condition du pouvoir politique. Or, à l'opposé de tous les signaux d'ouverture politique<sup>71</sup>, d'élargissement de la démocratie<sup>72</sup> et même de fluidification des règles d'accession au pouvoir, la transmission des pouvoirs présidentiels est demeurée aléatoire, facultative et son cadre statique et obsolète. En Afrique au sud du Sahara, le principe d'une transition présidentielle dans le cours d'un même régime, sans interruption majeure dans l'infrastructure du système, n'est pas acquis ; son institutionnalisation n'est pas ressentie et son encadrement juridique reste encore un vaste chantier.

Et pourtant, l'importance de cette période est capitale pour la démocratie et la stabilité politique des régimes familiers de l'alternance. Plusieurs enjeux se jouent dans cette période qui précède la fin d'une administration et l'entrée en responsabilité d'une nouvelle équipe. A l'évidence, on mettra en relief la continuité de l'Etat qui exige que les deux protagonistes parviennent à construire dans ce laps de temps, et malgré l'adversité, le dialogue nécessaire à une transmission apaisée de la charge au vainqueur de l'élection. A cet égard, l'on peut s'avancer et dire que les enjeux d'une telle transition présidentielle, si courte soit-elle en Afrique, sont triples. En premier lieu, en l'état actuel du droit constitutionnel dans les Etats africains, la latence démocratique s'installe malgré le droit, mais peut être nécessaire pour le président élu pour préparer son entrée dans la fonction. En second lieu, elle permet au nouvel élu de prendre le temps nécessaire de préparer ses nominations, d'étudier les profils en adéquation avec les postes à pourvoir afin d'optimiser le début du mandat. En troisième lieu, la transition présidentielle sert à construire les conditions d'une unité politique et à assurer la continuité du pouvoir malgré les secousses de la campagne et le changement d'équipe à la tête de l'Etat.

Malgré les atouts que représenterait la reconnaissance officielle de cette période, aucun texte ne l'encadre et c'est à peine qu'elle est reconnue comme une phase institutionnelle déterminante du processus électoral. La Constitution et les textes faisant corps avec l'ensemble du bloc de constitutionnalité ignorent ce moment fatidique. Et donnant écho à cette « lacune constitutionnelle », l'histoire de la présidence<sup>73</sup> en Afrique noire francophone a multiplié depuis la survenance des alternances dès 1991, des transitions présidentielles pénibles et des scènes de passation de pouvoir inédites. Dans nombre d'Etats où les élections ont provoqué une alternance radicale, la transition présidentielle a été soit carrément boycottée, soit plombée par

---

<sup>70</sup> Pareto (V.), « Renouveau des élites », *Le Télématique*, n°39, 2011/1, pp.7-10.

<sup>71</sup> Gueye (B.), « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *art. cit.*, p. 25.

<sup>72</sup> Quantin (P.), « La démocratie en Afrique à la recherche d'un modèle », *Pouvoirs*, n°129, 2009, p.69.

<sup>73</sup> Asso (B.), « La présidence et l'institutionnalisation du pouvoir en Afrique noire », *ibidem*.

l'intensité de l'adversité politique ou, au mieux des cas, limitée à la cérémonie d'échange des signatures entre le sortant et l'élu.

Dans l'hypothèse inédite des transitions boycottées, les deux présidents, sortant et élu ne se sont soumis à aucune des formalités. Par exemple, entre Nicéphore Soglo et Mathieu Kérékou, les archives constitutionnelles du Bénin ne portent nulle part, les traces d'une rencontre ni avant, ni le jour même de la prestation de serment. En 1991, la prestation de serment de Nicéphore Soglo, vainqueur de la première confrontation, ne fut précédée d'aucun contact direct entre les deux candidats. Et pourtant l'un était président de la République et l'autre premier Ministre du même gouvernement de transition. L'histoire se répètera en 1996 lorsque le vainqueur de 1991 perdra l'élection présidentielle de 1996. Alors que Mathieu Kérékou, président élu, prêtait serment entre les mains de la Cour constitutionnelle, devant le parlement à Porto-Novo, Nicéphore Soglo, après une longue attente, quittait avec sa suite, le palais de la présidence. Il en a été de même des alternances en 2000 entre Robert Gueï et Laurent Gbagbo en 2011 et entre Laurent Gbagbo et Alassane Ouattara en Côte d'Ivoire. Dans d'autres cas de figure, la préparation de la transmission du pouvoir s'est limitée aux échanges traditionnels de signature dans le cadre de la passation classique de charges. Plusieurs transitions présidentielles en Afrique se sont résolues à ces aspects strictement formels. Les équipes d'Abdoulaye Wade et d'Abdou Diouf en 2000 et celles d'Abdoulaye Wade et de Macky Sall en 2012 au Sénégal, n'ont ainsi harmonisé dans l'intervalle de cette transition, que la réussite de la cérémonie de passation de service.

Il est vrai, la pratique a évolué et la préparation des transitions présidentielles s'est améliorée. Cependant, quels que soient le niveau des contacts et la coopération entre les deux équipes en vue de l'entrée en fonction du « président élu », il est rare que la gestion de cette transition sorte du strict cadre de la préparation des aspects protocolaires de la cérémonie de prestation de serment. C'est cette tradition légère d'une transition *a minima*, formelle mais méfiante, qui est aujourd'hui d'usage dans les démocraties francophones. Le recours à ce processus de préparation de la transmission du pouvoir présidentiel et son approfondissement demeurent, hélas, encore fonction de traditions républicaines embryonnaires et tributaires de l'ampleur de l'alternance, mais surtout, des antagonismes entre les personnalités en présence. Au-delà de l'extra-légalité de cette période, c'est la validité même des engagements pris par le pouvoir sortant et des actes posés par le nouvel élu qui est questionnée.

## 2. Des actes controversés

Les règles du jeu de la période de transition présidentielle sont claires. La période est informelle et échappe au droit. Le président élu apparaît alors que le président en fonction n'est pas encore sorti de scène. Dans la réalité, le temps précédant la prestation de serment du président élu et la passation officielle des pouvoirs du président sortant à son successeur est relativement court. En droit constitutionnel comparé, l'exemple américain, le plus abouti en la matière, prend immédiatement corps dans cette réflexion. Aux Etats-Unis, la transition qui s'ouvre à l'occasion de chaque alternance de parti n'est ni anecdotique ni un hasard. Elle est saisie par le droit et le rôle des acteurs est agencé et articulé.

En Afrique, elle ne dure pas longtemps mais reste extrêmement éprouvante pour le système. Contrairement aux Etats-Unis où la transition dure de novembre à janvier, soit huit (8) semaines environ, la cohabitation entre le président de la République et son successeur dans les Etats africains est comprise entre cinq (5) et quinze (15) jours. Il ne s'agit pas à proprement parler d'une période dédiée à la préparation de l'entrée en fonction du président élu, mais bien d'un temps mort. Si le président élu l'utilise pour entrer en contact avec le président sortant, ce serait du fait de leur bonne volonté et sans doute aussi des rapports qu'entretiennent les deux équipes. En revanche, et c'est souvent le cas, ce temps mort de la vie institutionnelle permet en pratique au président sortant de soigner ses arrières et au président élu de prendre du recul et de s'approprier à assurer les charges de la fonction.

Même si les actes sont posés dans la même période, ils n'ont pas les mêmes fondements juridiques et ne s'exposent pas aux mêmes critiques. Les actes du président de la République, même battu ou en fin de mandat, sont juridiquement couverts. Il tient ses pouvoirs de la Constitution et sa fonction court jusqu'aux dernières heures de son mandat. En principe, la question de la portée juridique des actes du président élu est vidée par le statut constitutionnel du président de la République<sup>74</sup>. Malgré le relâchement institutionnel et l'élection d'un nouveau chef d'Etat, le président en fonction jouit, au regard des textes, de la plénitude des prérogatives relevant de la fonction. Ainsi, il n'est besoin d'insistance particulière pour emporter la conviction que celui qui détient l'impérium, malgré l'ombre du nouvel élu, c'est bien le président de la République.

Mais, il y a tant de situations controversées sur les « *règlementations de minuit* »<sup>75</sup> que l'on ne peut

---

<sup>74</sup> Hourquebie (F.), « Quel statut constitutionnel pour le chef de l'Etat africain », *art. cit.* pp. 73-86.

<sup>75</sup> Cette expression est empruntée à la littérature constitutionnelle américaine qui qualifie de « *Midnight Regulations* » les actes pris par le président des Etats-Unis en fin de mandat.

résister à la tentation de faire le lien avec la période de tergiversation caractéristique des fins de mandat. Le droit comparé présente plusieurs situations dans lesquelles l'exercice de la fonction présidentielle a, soit fait l'objet de contentieux devant le juge, soit été contesté par le nouveau président. Le plus souvent, c'est le pouvoir de nomination exercé les derniers jours du mandat finissant qui est suspecté et considéré comme un piège tendu à la nouvelle administration. C'est ce qui est au cœur du célèbre arrêt *Marbury vs. Madison*<sup>76</sup> rendu par la Cour suprême des Etats Unis le 24 février 1803.

Au Bénin, l'objet de la controverse est plus large et englobe aussi bien la nomination de fonctionnaires, les mesures financières que la passation de marchés publics. Ce sont quelques vingt (20) décrets dont dix-sept (17) signés par Boni Yayi, le 5 avril 2016, soit la veille de la passation des pouvoirs, qui sont remis en cause huit (8) jours plus tard par Patrice Talon. Le 13 avril 2016, lors du premier Conseil des ministres, « *tenant compte des informations qui lui sont parvenues sur des irrégularités et abus qu'auraient engendrés la prise de certains décrets et autres décisions administratives* »<sup>77</sup>, le nouveau gouvernement a décidé de « *supprimer* » les actes pris par le président Yayi. C'est pour cette raison que l'on ne peut se retenir de se demander si l'apparition du président élu dans l'environnement du président en fonction n'affecte pas sa légitimité institutionnelle.

Quant au président élu, ses actes appellent aussi quelques observations. Il est clair, l'avènement du président élu le prédestine à l'exercice de la fonction. L'on sait qu'une fois entré en fonction, celui-ci devra faire face aux charges de l'Etat et se saisir, sans délai, des pouvoirs que lui confère la Constitution. Ses pouvoirs ne sont pas en cause, leur exercice non plus. C'est plutôt, au regard des textes, les pouvoirs qu'il n'a pas et les actes qu'il est pourtant obligé de poser, avant sa prestation de serment, pour se préparer à la charge, qui se heurtent à la rigueur de l'analyse juridique. En effet, en avril 1996, devant la Cour constitutionnelle du Bénin est né un contentieux dont la portée pour le droit constitutionnel est inestimable. La question posée au juge se résumait à l'idée de savoir si le président proclamé élu était capable, avant sa prestation

---

<sup>76</sup> Dans cette affaire devenue célèbre, la Cour suprême avait eu à connaître de la nomination d'un juge faite par le président, après avis et consentement du Sénat. En effet, Monsieur Marbury avait fait l'objet de la procédure de désignation, son affectation ayant été signée par le président encore en exercice, l'acte portant le sceau des Etats-Unis, la loi créant l'emploi engendrant pour lui le droit de l'occuper pendant cinq ans. Mais dans cette période historique de grandes agitations politiques, l'administration n'avait pas eu le temps de notifier à Marbury sa nomination et le nouveau Président, Thomas Jefferson, ordonna de ne pas notifier l'acte de nomination, pour le priver d'effet. Mais bien que le pouvoir de nomination soit discrétionnaire et soumis simplement à la procédure précitée, Marbury considéra que les agissements du président Jefferson représentaient un abus de pouvoir et saisit la Cour suprême pour qu'il soit fait injonction au nouveau secrétaire d'Etat, Madison, de lui signifier l'acte de sa nomination comme juge.

<sup>77</sup> Relevé du Conseil des Ministres n°001/PR/SGG/CEM/OJ extra/ORD du 13 avril 2016.

de serment, de poser les actes de la fonction ? La Cour, dans sa décision DCC 06-111 du 11 août 2006, a levé l'équivoque en jugeant que « *le mandat de Monsieur Boni Yayi, élu Président de la République, prend effet pour compter du 06 avril 2006 à 00 heure, et qu'avant son entrée en fonction, Monsieur Boni Yayi doit prêter le serment prévu par l'article 53 de la Constitution ...* ». En conséquence, tranche-t-elle, il ne « *pouvait signer à la date du 05 avril, un acte de promulgation d'une loi* »<sup>78</sup>. De ce *dictum*, on retient que si la légitimité s'acquiert avec l'élection, la légalité quant à elle, intervient avec la prestation de serment qui transforme le président élu en président de la République.

Par-dessus tout, la période de transition revêt une importance capitale dans la mesure où dans ce laps de temps, le président élu va s'acquitter de tâches importantes et poser un certain nombre d'actes préparatoires de son mandat. D'abord, de pratique politique constante, dans l'attente de l'inauguration officielle du mandat, le président élu doit concevoir l'architecture de son gouvernement et en sélectionner les membres. Plusieurs autres nominations, dont celle des membres de son cabinet et des postes clés de l'administration centrale de l'Etat, sont préparées dans cette période. Ensuite, sur le plan diplomatique, il est possible d'abord que le vainqueur de l'élection fasse des déplacements à l'étranger. Patrice Talon, à l'issue de son élection le 20 mars 2016, et sans être encore entré en fonction, avait fait un déplacement au Togo. Le lundi 28 mars 2018, il a été reçu par l'Etat togolais avec les honneurs qui ne sont pas dus à un citoyen, mais qui sont certes en deçà de ceux réservés à un chef d'Etat. Ensuite, pour veiller à la continuité de l'Etat et garder la main sur certains grands dossiers internationaux, l'équipe du président élu peut être mise en contact direct avec les représentants de gouvernements étrangers. La préparation de la participation du nouveau chef d'Etat à plusieurs sommets internationaux avait conduit l'équipe de François Hollande, en mai 2012, à prendre de très nombreux contacts internationaux. Enfin, le nouvel élu reçoit chez lui des délégations de pays étrangers, souvent des plénipotentiaires de gouvernements étrangers bien souvent pour préparer des rencontres bilatérales.

Quelle que soit l'importance de ces actes, ils sont privés de base légale, n'engagent pas l'Etat et peuvent nourrir des tensions entre les équipes des deux protagonistes. Ce qui, à l'évidence, repose la question de la reconnaissance de cette période et du statut du président élu.

---

<sup>78</sup> Décision DCC 06-111 du 11 août 2006, in Cour constitutionnelle, *Recueil des décisions et avis*, 2<sup>ème</sup> Volume, 2006 pp. 583-588.

## II- LA RECHERCHE LABORIEUSE DE STATUT

Au regard des progrès remarquables en droit constitutionnel africain<sup>79</sup>, amplifiés par les alternances démocratiques et les successions présidentielles, il semble judicieux, pour les Etats africains, d'ordonner les ressources du droit constitutionnel pour organiser cette période et construire un statut formel pour le président élu. Dans cette quête, deux séries de remarques méritent d'être faites. Les premières, d'ordre théorique, tiennent à l'identification, dans le droit positif des Etats africains, des bases juridiques de ce statut (A) et les secondes, plutôt prospectives, esquissent les obligations et prérogatives constitutives de ce statut (B).

### A. Une identification juridique lacunaire

La transition présidentielle n'est ni un aléa politique, ni une commodité démocratique. Elle est au cœur du processus de dévolution du pouvoir politique et est censée normaliser non pas la fonction présidentielle<sup>80</sup>, mais « *la sortie du pouvoir* »<sup>81</sup>. Seulement, cette période n'est pas, à proprement parler, saisie par le droit. Ni la Constitution, ni les textes de rang inférieur n'appréhendent directement ce phénomène, encore moins le rôle de ses principaux acteurs. Face à ce relâchement paradoxal, il est nécessaire de sonder le silence normatif des régimes politiques en cause, d'abord en révélant l'ampleur de la lacune constitutionnelle (1) ensuite, en identifiant l'embryon de normes favorables à la construction du statut juridique de l'élu (2).

#### 1. L'ampleur de la lacune constitutionnelle

Un examen croisé des textes montre que le président élu, non encore entré en fonction, est un objet constitutionnel non identifié. Néanmoins, un mouvement de fond se dessine des options constitutionnelles faites par les Etats africains. Il indique que le président élu n'a fait l'objet d'aucun encadrement direct, pas plus que la période de préparation de la transmission du pouvoir n'a retenu l'attention d'un constituant. Cette observation est imposée par l'aridité des textes qui ne font aucune place à la transition présidentielle et ignorent le président élu dont l'avènement est pourtant, désormais rendu prévisible par la mise en œuvre des dispositions de la Constitution. A cet égard, la lacune relative au président élu apparaît paradoxale.

---

<sup>79</sup> Fall (I. M.), « Quelques progrès remarquables du droit constitutionnel africain », in *Démocratie en question, Mélanges en l'honneur du Professeur Théodore Holo*, Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse I, Capitole, 2017, pp. 257-291.

<sup>80</sup> Bergougous (G.), « La normalisation présidentielle est-elle possible ? Réflexion sur une exception française », in *Constitution et pouvoirs, Mélanges en l'honneur de Jean Gicquel*, Paris, Montchrestien, 2008, pp. 25-42.

<sup>81</sup> Fall (I. M.), « Quelques progrès remarquables du droit constitutionnel africain », *art. cit.*, pp. 270-275.

En effet, aucune des « vieilles démocraties » de l'espace francophone qui expérimentent le régime présidentiel<sup>82</sup> ou semi présidentiel<sup>83</sup>n'a aménagé de dispositions constitutionnelles spécifiques à la transmission du pouvoir présidentiel. Ainsi, malgré une recherche à la loupe, il est difficile, presque vain, de servir comme support à cette analyse, un dispositif constitutionnel pertinent même expéditif. Ni en Europe, ni en Afrique et, plus largement dans l'espace francophone, aucun texte constitutionnel n'isole cette période, ni n'encadre les événements qui s'y déroulent. C'est en raison de cette « *lacune constitutionnelle* »<sup>84</sup> que les études francophones sur l'institution présidentielle font, à leur tour, le vide sur la phase intermédiaire du processus de fabrication du chef de l'Etat.

Pour la plupart, les auteurs se bornent à l'examen des modalités de son élection, décrivent le statut du candidat à l'élection présidentielle et, enfin, celui du président élu mais ayant déjà prêté serment donc paré des attributs officiels de la fonction. Mais la phase du président élu, non encore investi, interposée entre celle du candidat et celle du président de la République, échappe, comme il a été démontré plus haut, aux juristes parce qu'elle n'a été que peu, sinon pas du tout, au centre des travaux du pouvoir constituant en Afrique.

Evidemment, cette explication n'évacue pas la curiosité scientifique sur cette lacune identifiée dans le constitutionnalisme africain depuis les indépendances. Peu d'études théoriques en droit sont susceptibles d'aider à comprendre le silence involontaire ou délibéré des auteurs de la norme. Néanmoins, en droit constitutionnel positif, on peut distinguer, en la matière, deux types de situation juridique. Celui dans lequel la transmission du pouvoir présidentiel ne résulte pas de la mise en œuvre des dispositions de la Constitution et celui dans lequel la passation de charges entre le président sortant et le président élu est orchestrée en l'absence de toute réglementation. Toutefois, dans une telle hypothèse, il est possible de soutenir que la réalisation de l'alternance est toujours ordonnée par le droit. Celui-ci peut être embryonnaire voire, lacunaire, mais il commande la succession présidentielle.

Dans les prises de position des juristes, affleure l'idée que d'ordinaire, la lacune s'assimile à un « *objet de pensée flou* », à une « *omission normative* » ou à « *l'inexistence normative* ». En ce sens, elle n'est

---

<sup>82</sup>Ce type de régime n'est pas le plus adopté dans l'espace politique africain francophone. Dans le nouveau contexte de démocratisation, le Bénin fait figure d'Etat ayant clairement opté pour le régime présidentiel. L'article 54 de la Constitution du 11 décembre 1990 est le siège de la consécration du choix du constituant. Très récemment, le Tchad, par l'adoption de la Constitution de la IV République, a ouvert la voie au régime présidentiel. Les nouvelles dispositions du texte promulgué le 04 mai 2018, notamment les articles 83 et 85, en rendent bien compte.

<sup>83</sup> C'est le régime politique le plus répandu. Il a la principale caractéristique d'ériger, au cœur d'une mécanique présidentialisée, un poste de Premier ministre responsable devant le parlement. On retrouve ce type de régime au Niger, en Côte d'Ivoire, au Mali, au Gabon et à Madagascar.

<sup>84</sup>Sur le concept, cf. Jeanneney (J.), *Les lacunes constitutionnelles*, Paris, Dalloz, 2016, pp. 3-5.

pas appréhendée par la norme, ni identifiée par la doctrine, encore moins révélée par la jurisprudence. Ce concept, présent dans le discours doctrinal, mais jamais systématisé, mérite d'autant plus l'intérêt qu'elle a été brillamment relancée par une imposante thèse<sup>85</sup> soutenue en droit constitutionnel. Par ailleurs, dans l'avant-propos de l'ouvrage de Manon Altwegg-Boussac, Denis Baranger tente d'expliquer la lacune par l'accroissement de la part du droit écrit et du droit jurisprudentiel dans le phénomène constitutionnel<sup>86</sup>. Il est vrai, en droit, la lacune correspond à un objet de pensée à la désignation d'autant plus imprécise et à la charge symbolique d'autant plus forte qu'elle paraît archétype du phénomène<sup>87</sup> qui « *ne se trouve nulle part en état d'être observé, puisqu'il est construit par ceux qui en parlent* »<sup>88</sup>.

D'un point de vue institutionnel, la lacune est d'autant moins contestable que son spectre est précis. Par lacune institutionnelle, on renvoie à toute situation dans laquelle l'absence d'une norme peut être jugée préjudiciable au fonctionnement des institutions. Dans le même ordre d'idées, Riccardo Guastini assimile la lacune institutionnelle à « *l'absence non d'une norme, mais d'une institution essentielle au fonctionnement du système juridique, entendu dans le sens précis d'ensemble d'institutions* »<sup>89</sup>. Une telle lacune s'apparente, *lato sensu*, à la situation dans laquelle le titulaire d'une charge n'est plus clairement identifiable ou une fonction n'est plus détenue par aucun titulaire. Dans ces cas qui peuvent être rapprochés de la transition présidentielle, la lacune ne désigne plus, *stricto sensu*, l'absence de norme attachant des effets de droit à cette institution, mais bien la faible institutionnalisation du titulaire de la fonction. Un exemple précis, qui permet de saisir la teneur de ce type de raisonnement, est fourni par Santi Romano lorsqu'il considère que le problème des lacunes « *doit être posé de manière tout à fait différente quand on considère non pas seulement l'aspect normatif, mais aussi l'aspect institutionnel de l'ordre juridique* ».

Cette grille de lecture permet de soutenir le rapprochement qui peut être fait avec la structure des transitions présidentielles car, lorsqu'elles se manifestent, elles renvoient un double effet. D'abord, celui d'une lacune normative apparente ; ensuite, celui d'un vide institutionnel dissimulé. La lacune constitutionnelle, en tant qu'absence ou déficit de norme, saute aux yeux du juriste tandis que le vide institutionnel, procédant d'une identification problématique du titulaire d'une fonction, bien que réel, ne se laisse guère saisir. Et pourtant, lorsque dans un

---

<sup>85</sup> Jeanneney (J.), *op. cit.*, 769 p.

<sup>86</sup> Benranger (D.), « Avant-propos », in Altwegg-Boussac, *Les changements constitutionnels informels*, Institut universitaire Varenne, Coll. des Thèses, 2013, p. XXI

<sup>87</sup> Jeanneney (J.), *Les lacunes constitutionnelles, op. cit.*, p. 3

<sup>88</sup> Baranger (D.), « Avant-propos », in Altwegg-Boussac, *Les changements constitutionnels informels, op. cit.*, p. XIII.

<sup>89</sup> Guastini (R.), « Rigidità costituzionale e normatività della scienza giuridica », *Diritto & questioni pubbliche*, vol. 4, 2001, pp. 81-84 ; pour la traduction française, voir Champeil-Desplats, in *Leçons de théorie constitutionnelle*, Dalloz, coll. Rivages du droit, 2010, pp. 261-266, p. 265.

mouvement constitutionnel, comme celui que projettent les Etats francophones, apparaissent des manifestations essentielles du pouvoir non saisies par le droit, l'on est bien en présence d'une lacune. Elle ne procède pas d'un comparatisme prospectif, mais se dégage des tendances du constitutionnalisme propre à la tradition juridique des Etats étudiés.

En réalité, les phénomènes en cause ici, qui échappent au droit ou qu'il n'élucide pas suffisamment se rapportent à la passation des pouvoirs présidentiels et inclinent à prendre en compte les deux parts que couvre la lacune : à savoir la période de transition présidentielle et le rituel de la transmission du pouvoir. Dans le droit constitutionnel des Etats africains, le premier est dépourvu de toute réglementation et le second demeure tributaire des usages politiques, aléatoires et sans force obligatoire. Dès lors, se manifeste l'étroitesse de l'emprise constitutionnelle et sur la transition et sur le président élu.

## 2. L'étroitesse de l'emprise constitutionnelle

Le statut du président élu est caractérisé par des dispositions lacunaires. Un effort de construction des éléments susceptibles d'en constituer une base, même par défaut, ne conduit qu'à quelques filaments de normes fragmentées et périphériques. Les Constitutions africaines ignorent le président élu. Elles ne lui servent à titre direct et spécifique aucun socle pertinent.

En réalité, l'ancien, comme ce qu'il est convenu d'appeler le nouveau constitutionnalisme africain<sup>90</sup> n'a construit aucun processus approprié de reconnaissance juridique du président élu. Ni la passation de pouvoirs, ni la gestion de la transition présidentielle, encore moins le statut du nouvel élu ne ressortent clairement des choix opérés par les constituants. Le vide juridique<sup>91</sup>, en cette matière, est donc une caractéristique primordiale de l'œuvre originelle des constituants en Afrique noire francophone.

Le vide constitutionnel qui aurait pu être interprété comme un oubli du constituant originaire se révèle comme une option politique, celle d'ignorer le président élu et de considérer la période de transition comme un échelon étranger à l'exercice de la fonction présidentielle ou un temps insignifiant de la vie politique. Cette dernière lecture est confirmée par l'économie globale des révisions constitutionnelles<sup>92</sup> qui, à leur tour, méprisent le phénomène. Plusieurs études

---

<sup>90</sup> Ahadzi (K.), « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain. Le cas des États d'Afrique noire francophone », *art. cit.*, pp. 35-86.

<sup>91</sup> Sur la notion, voir Anne-Marie Ho Dinh, « Le vide juridique et le besoin de loi. Pour un recours à l'hypothèse du non-droit », in *L'Année sociologique*, vol. 57, 2007/2, pp. 419-453.

<sup>92</sup> Sur la littérature relative à la révision de la Constitution en Afrique, lire Bléou (M.), « La révision de la Constitution ivoirienne », *Revue ivoirienne de droit*, n°41, 2010, pp. 153-165 ; Mélédje (F. D.), « Les révisions des Constitutions dans les États africains francophones. Esquisse de bilan », *RDP*, 1992, n°1, pp. 111-134 ; Atangana-

réalisées ces dernières années sur les révisions de la Constitution en Afrique l'expliquent fort bien. Des auteurs, parmi lesquels le doyen Jean-Louis Atangana, ont démontré que ces révisions ont infiltré toutes les travées du constitutionnalisme africain<sup>93</sup>. Dans certains cas, elles ont introduit dans la loi fondamentale des objets nouveaux<sup>94</sup>, dans d'autres, brisé des questions taboues du constitutionnalisme<sup>95</sup>. Alors que tout démontre que les gouvernements font, défont et refont la Constitution selon le doyen Méléndje<sup>96</sup>, la consolident et la déconsolident suivant la formule d'Ismaïla Madior Fall<sup>97</sup>, ces reformulations confirment l'abandon de ce chantier et l'isolement du président élu.

Ainsi, malgré le rythme, l'abondance et l'impact des révisions successives, la lacune n'est remédiée par aucune des réformes politiques<sup>98</sup> dont l'Afrique est pourtant le théâtre depuis les années 2000. La conséquence en est que l'encadrement de la transition présidentielle est resté évasif. Les manifestations de cette constitutionnalisation furtive de la transition présidentielle

---

Amougou (J.-L.), « Les révisions constitutionnelles dans le nouveau constitutionnalisme africain », *Politeia*, n°7, Printemps 2005, pp. 583-622 ; Togbé (P.), *La révision de la Constitution en Afrique. Contribution à l'étude des processus constitutants*, Thèse de doctorat en droit public, Université d'Abomey-Calavi, Juillet 2017, 430 p.

<sup>93</sup> Atangana-Amougou (J.-L.), *art. cit.*, pp. 604-608.

<sup>94</sup> Par exemple, la création de nouveaux organes de « contre-pouvoir » ou « d'appui à la démocratie ». Cf. Togbé (P.), *La révision de la Constitution en Afrique. Contribution à l'étude des processus constitutants*, thèse citée, pp. 138-153.

<sup>95</sup> Ici, viennent à l'esprit certaines révisions constitutionnelles. Les plus controversées sont de deux ordres : celles qui ont déplafonné le nombre de mandat présidentiel, limité à deux, dès 1990 et, celles qui ont remis en cause les deux (2) tours de scrutin pour l'élection du président de la République. C'est d'abord le Burkina Faso en 1997, le Sénégal et Madagascar en 1998 puis, la Guinée en 2001, qui ouvrent la voie. Mais en 2002, le Togo amplifia cette dérégulation par la loi constitutionnelle n°2002-029 du 31 décembre 2002 qui explose les principes issus de la conférence nationale de 1991. *Primo*, l'article 59 du texte fixe à cinq (5) ans le mandat présidentiel mais retire le principe de la limitation. *Secundo*, l'article 60 de la Constitution dispose que l'élection « a lieu au scrutin uninominal majoritaire à un tour » ; En 2003, le Gabon s'engouffre dans la brève et adopte la loi constitutionnelle n°13/2003 du 19 Août 2003 qui remet en cause le principe de la limitation du mandat présidentiel et instaure le mode scrutin majoritaire à un tour. Plus tard, à la faveur de la crise née de l'élection présidentielle de 2016, la loi constitutionnelle n°001/2018 du 12 janvier 2018 rétablit pour l'élection du président de la République, le « scrutin majoritaire uninominal à deux (2) tours ». D'autres Etats, comme le Tchad en 2005 ou l'Algérie en 2008, suivront en adoptant des mesures similaires. Plus récemment, au Burkina Faso, un projet de loi constitutionnelle mis en débat au parlement pour être adopté le 30 octobre 2014 visait encore à modifier, de nouveau, l'article 37 de la Constitution afin de briser la limitation des mandats présidentiels ; au Cameroun, la loi constitutionnelle n°2008/001 du 14 avril 2008 portant modification de la Constitution du 18 janvier 1996 déverrouille la limitation à deux (2) du nombre de mandats présidentiels et instaure le septennat. Par ailleurs, le texte renvoie au législateur le soin de déterminer le régime juridique de l'élection présidentielle. Ainsi, l'article 116, alinéa 3 du code électoral institue un « scrutin uninominal majoritaire à un tour » ; en République démocratique du Congo, la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution du 18 février 2006 dispose que « Le Président de la République est élu à la majorité simple des suffrages exprimés ».

<sup>96</sup> Méléndje (F. D.), « Faire, défaire et refaire la Constitution en côte d'ivoire : un exemple d'instabilité chronique », in Fombad (Ch.), Murray (Ch.), (editors), *Fostering constitutionalism in Africa*, Pretoria University Law Press, 2010, pp. 309-339.

<sup>97</sup> Fall (I. M.), *Les révisions constitutionnelles au Sénégal. Révisions consolidantes et révisions déconsolidantes de la démocratie sénégalaise*, Dakar, CREDILA, 2011, 218 p.

<sup>98</sup> Plusieurs commissions de réformes constitutionnelles ont été installées en Afrique ces vingt (20) dernières années. Au Bénin, les commissions Maurice Glélé-Ahanhanzo en 2007, Joseph Gnonlonfou en 2011 et Joseph Djogbénou en 2016, au Mali, la commission Daba Diawara en 2008, au Sénégal, la commission Amadou Makhtar Mbow en 2013, au Togo, la commission Awa Nana Daboya en 2015, au Congo, la commission Placide Moudoudou en 2015, en Côte d'Ivoire, la commission Boniface Ouraga Obou en 2016, au Burkina Faso, la commission Halidou Ouédraogo en 2016 etc.

et du statut du président élu sont difficilement probantes. Elles ne peuvent être mobilisées qu'à travers quelques dispositifs ou mécanismes érigés non pas expressément à cette fin, mais plutôt pour d'autres modalités. C'est donc, à titre incident, qu'il est possible d'assembler des ressources disponibles de manière éparse, pour donner du sens à ce qui est manifestement une retenue du constituant, peut-être, un autre tabou du constitutionalisme africain.

Toute analyse faite, les provisions constitutionnelles exploitables aux fins de codification du statut sont périphériques. Ces dispositions se rapportent non pas à la période de transition présidentielle, guère moins au président élu lui-même, mais plutôt à des matières ou dispositifs mettant en œuvre des mécanismes qui concernent accessoirement la transmission du pouvoir. Dans les Constitutions étudiées, il n'y a de dispositions spécifiques, ni sur la passation de charges, ni sur la transition présidentielle. Il n'y en a guère moins sur le temps des affaires courantes et le régime juridique des actes dits de minuit du président en fin de mandat.

En revanche, les textes constitutionnels en vigueur dans les Etats africains enserrent le phénomène par deux entrées secondaires. La première cible la fonction présidentielle et la seconde se préoccupe de certains aspects formels de la passation des pouvoirs. En effet, plusieurs articles des constitutions, relayés par des textes de rang législatif<sup>99</sup>, donnent à la transition présidentielle et au président élu, un encadrement juridique furtif.

Dans la plupart des cas, les textes constitutionnels et législatifs organisent les modalités de dévolution du pouvoir présidentiel, déterminent la durée et le terme du mandat présidentiel et fixent le serment que doit prêter le président élu. Il s'agit, comme on le voit, d'un encadrement embryonnaire qui repose sur un socle constitutionnel périphérique et un complément législatif subsidiaire. La part constitutionnelle de ce dispositif ne régit que le statut du président de la

---

<sup>99</sup> Ce sont principalement les lois portant Charte des partis politiques et Code électoral et accessoirement, selon les cas, d'autres textes plutôt de nature réglementaire.

République<sup>100</sup>, la procédure de sa désignation<sup>101</sup>, ses pouvoirs<sup>102</sup>, la durée d'exercice de la fonction<sup>103</sup> et les conditions de la sortie de la fonction<sup>104</sup>. Quant à la part législative, elle doit être recherchée principalement dans le code électoral car, ce sont davantage les lois électorales qui s'alignent sur les grandes orientations constitutionnelles en ce qui concerne le président de la République et précisent les modalités de son élection<sup>105</sup>.

On le voit, et il n'est point besoin de détails pour comprendre que l'emprise constitutionnelle sur le président élu est étriquée, voire quasi inexistante. Celle de la loi apparaît secondaire et tout autant lacunaire. Ce n'est seulement que par un raisonnement déductif et *a contrario*, que l'on parvient à détacher de ces textes, quelques règles, mécanismes et modalités faiblement applicables au président élu. Pour ne prendre qu'un exemple illustratif de ce raisonnement par déduction, la fin du mandat du président sortant correspond au début de celui du président élu, le régime électoral du président de la République est avant tout, celui du président élu, la sortie de fonction du président sortant emporte l'entrée en fonction du président élu. Seuls diffèrent fondamentalement et c'est là l'un des questionnements de cette étude, la nature et le périmètre des pouvoirs des deux présidents au cœur de la transition présidentielle. Les

---

<sup>100</sup> Cf. à titre indicatif, l'article 65 al. 2 de la Constitution congolaise du 6 novembre 2015 dispose : « *Le Président de la République reste en fonction jusqu'à la fin de son mandat qui, sauf cas de force majeure reconnue et déclarée par la Cour constitutionnelle, doit coïncider avec la prise de fonction effective de son successeur élu* » ; L'article 74, al. 2 dispose : « *Le Président de la République en exercice reste en fonction jusqu'à la prestation de serment du nouveau Président de la République élu* » ; L'article 76 : « *Le mandat du Président de la République débute le jour de sa prestation de serment et prend fin à l'expiration de la cinquième (5e) année suivant le début de celui-ci. La prestation de serment du Président de la République élu intervient vingt (20) jours au plus tard après la proclamation des résultats définitifs de l'élection par la Cour constitutionnelle* » ; article 77 fixe le texte du serment. Il en est de même dans la Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Cf. Article 47, al. 2 « *Le mandat du nouveau Président de la République prend effet pour compter de la date d'expiration du mandat de son prédécesseur.* » ; article 53 fixe également le texte du serment. Plusieurs articles de la Constitution centrafricaine du 30 mars 2016 organisent également les aspects périphériques du statut du président de la République. L'article 36, al. 2 dispose : « *L'élection du nouveau président a lieu quarante-cinq (45) jours au moins et quatre-vingt-dix (90) jours au plus avant le terme mandat du président en exercice* » ; l'article : 37 : « *L'investiture par la Cour constitutionnelle, du président élu intervient dans un délai de quarante-cinq (45) jours au plus tard après que la Cour ait vidé contentieux électoral* » et l'article 38 pose les règles du serment.

<sup>101</sup> Pour illustration, ces quelques cas. Au Bénin, les articles 43 (mode du scrutin) ; 44 (conditions de candidatures) ; 45 (l'organisation des tours du scrutin) ; 46 : (convocation du corps électoral) ; 49 : (contentieux de l'élection présidentielle) de la Constitution du 11 décembre 1990 ; En Centrafrique, les articles 36, al. 1er : (conditions des candidatures) ; 37, al. 1 : (proclamation des résultats) de la Constitution du 30 mars 2016.

<sup>102</sup> Cf. à titre d'exemple, Constitution congolaise du 6 novembre 2015 : articles : 64, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 97. Constitution béninoise du 11 décembre 1990, articles : 41, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 68, 69, 70, 72. Constitution centrafricaine du 13 décembre 2015 : articles : 33, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 49.

<sup>103</sup> Cette modalité est aussi clairement régie par tous les textes constitutionnels : Cf. pour ne prendre que quelques exemples : au Niger, l'article 47 de la Constitution nigérienne du 25 novembre 2010 ; A Madagascar, l'article 45 de la Constitution du 11 décembre 2010 ; En Côte d'Ivoire, l'article 55 de la Constitution du 8 novembre 2016 ; Au Sénégal, l'article 27 nouveau de la Constitution du 22 janvier 2001.

<sup>104</sup> Cf. En Côte d'Ivoire, les articles 59, 60, 62 de la Constitution du 8 novembre 2016 ; Au Sénégal, l'article 36 de la Constitution du 22 janvier 2001, au Bénin, l'article 47 de la Constitution du 11 décembre 1990, Au Niger, l'article 49 de la Constitution du 25 novembre 2010.

<sup>105</sup> Cf. au Togo, la loi n°2012-002 portant code électoral articles 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156 ; au Bénin, la loi n°2018-31 portant code électoral : articles 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238 ; à Madagascar, la loi organique 2018-009 relative à l'élection du président de la République.

pouvoirs du président en fonction sont déterminés par la Constitution tandis que ceux du président élu échappent au contrôle du droit.

En somme, si les règles qui encadrent l'exercice du magistère présidentiel sont déterminées, on ne pourrait en dire autant du temps qui précède l'entrée en fonction du vainqueur du scrutin présidentiel. C'est la motivation de la reconnaissance formelle de la transition présidentielle.

### *B. Une reconnaissance formelle inévitable*

Y a-t-il lieu de considérer la période de transition comme une phase essentielle du processus de désignation du président de la République ? Si la réponse est positive, comme cette étude tend à le démontrer, il sera alors nécessaire de sortir de l'informel la transmission du pouvoir présidentiel. En tant qu'objet d'étude, le président élu a été révélé par les usages démocratiques. Mais, l'objet peine à être clairement saisi par le droit. C'est pour cette raison que la présente réflexion entreprend de dégager, au cœur de la transition présidentielle, les obligations de l'Etat à l'égard du nouvel élu (1) et un périmètre des prérogatives reconnues à ce dernier avant son investiture (2).

#### *1. Un noyau d'obligations à la charge de l'Etat*

Il a été rappelé plus haut que les textes en vigueur dans les Etats d'Afrique noire francophone n'abordent que très incidemment la période de transition présidentielle. Et pourtant, le fonctionnement de l'Etat dans cette période de latence démocratique, n'est pas un fonctionnement de l'entre-deux. L'Etat, tout comme la Constitution, ne se préoccupe ni des aspects formels, ni des questions de fond que pose l'organisation de la passation des pouvoirs présidentiels. Or, en raison des enjeux politiques de cette période de transition, il est possible de déduire des dispositions de la Constitution et, plus largement, des normes d'origine interne, un bloc d'obligations à la charge de l'Etat. Ces obligations auxquelles l'Etat doit désormais être assujettis peuvent être intégrées aux pouvoirs du président de la République. La mise en œuvre doit reposer pour une part, sur l'administration publique et pour une autre, sur la responsabilité personnelle du chef de l'Etat.

Dans les ordres juridiques sous examen, plusieurs dispositions constitutionnelles laissent entrevoir des obligations, tout aussi constitutionnelles, à la charge de l'Etat. Dans cet ordre

d'idées, la philosophie générale du constitutionnalisme libéral<sup>106</sup> et les principes<sup>107</sup> dont il est porteur dans ces Etats induisent la mise en ordre constitutionnel ou législatif de plusieurs types d'obligations. Il s'agit, comme on peut s'en douter, de charges constitutionnelles fondamentales dont le ressort normatif peut être aisément postulé.

Ainsi, trois (3) principales obligations peuvent être retenues pour le compte de l'Etat. La première procède des dispositions relatives au mandat présidentiel. Si, *lato sensu*, l'obligation de quitter ses fonctions peut être portée à la charge de l'Etat, elle reste, *stricto sensu*, une contrainte personnelle dont le président sortant a la responsabilité. Proclamé maître de « l'horloge électorale »<sup>108</sup>, le président de la République, s'acquittant de cette charge, a ainsi le « moyen d'honorer son serment »<sup>109</sup>. Cette obligation va de soi et impose au président en fin de mandat ou battu de quitter effectivement ses fonctions. En droit constitutionnel, l'obligation de céder la fonction à son successeur est la conséquence directe d'une mise en œuvre loyale des dispositions constitutionnelles encadrant le mandat présidentiel et son terme.

Cette obligation, la première, semble évidente à l'observation car, la lettre des dispositions constitutionnelles est sans ambiguïté. Néanmoins, la pratique des Etats instruit assez vite sur les diverses fortunes de la mise en œuvre des clauses constitutionnelles relatives à la fin de mandat. Dans certains cas, la tension qu'exerce le pouvoir politique sur la Constitution, a contribué à enrayer l'application loyale de ces règles et, *in fine*, compromis la fin du mandat en cours. Ce fut notamment le cas au Niger en 2009 avec le président Tandja<sup>110</sup> et au Burkina Faso en 2014 avec le président Compaoré<sup>111</sup>. Dans ces deux cas, la mise en échec de l'obligation a conduit à l'interruption brusque de l'ordre constitutionnel.

---

<sup>106</sup> Denquin (J.-M.), « Situation présente du constitutionnalisme. Quelques réflexions sur l'idée de la démocratie par le droit », *Jus politicum*, n°1, *Le droit politique*, décembre 2008, 11p.

<sup>107</sup> Il s'agit pour l'essentiel de la mise en mouvement, par voie constitutionnelle, du pluralisme politique, de la protection des droits et libertés. Il est clairement apparu à l'époque contemporaine que l'expression du constitutionnalisme se rapporte à l'instauration d'un régime démocratique qui préserve la liberté politique d'une part, et érige d'autre part, des garanties juridictionnelles pour la protection des droits et libertés.

<sup>108</sup> Fall (I. M.), « Quelques progrès remarquable du droit constitutionnel africain », *art. cit.*, p. 272.

<sup>109</sup> *Ibid.*, p. 271.

<sup>110</sup> Le renversement du Président Tandja par le coup d'Etat du 18 février 2009 fut la conséquence directe de sa détermination à se débarrasser de la Constitution de 1999 pour pérenniser sa présidence. Ainsi, par ses actes illicites, le président a suscité contre lui la double résistance du parlement et de la cour constitutionnelle. Cf. Aïvo (F. J.), « Justice constitutionnelle en Afrique francophone. La crise de croissance ? », in Badji (M.) et Diop (El. H.), *Administrer la justice, transcender les frontières du droit, Mélanges en l'honneur du juge Kéba Mbaye*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2018, pp. 362-363.

<sup>111</sup> Une fois encore, c'est la tentation de reformuler une norme pivot du constitutionnalisme africain qui eut raison du Président Compaoré. Le Professeur Soma analyse les ressorts juridiques du mouvement insurrectionnel des 30 et 31 octobre 2014 au Burkina Faso et considère la contestation de la révision de l'article 37 de la Constitution du 2 juin 1991 comme « la conditionnalité du soulèvement contre régime » du Président Compaoré. Soma (A.), « Réflexion sur le changement insurrectionnel au Burkina Faso », *art. cit.*, pp. 4-5.

Dans d'autres cas, le président sortant, a résisté à la force des textes et renoncé à sortir du pouvoir malgré le verdict des urnes. Ce cas est plus grave, mais moins répandu. L'illustration la plus retentissante est donnée en Côte d'Ivoire par le refus de Robert Gueï en 2000<sup>112</sup> et de Laurent Gbagbo en 2010<sup>113</sup> de céder le pouvoir à leur successeur respectif. Plus près de l'espace francophone, la rétractation, en Gambie<sup>114</sup>, de Yahya Jammeh à l'issue du scrutin de novembre 2016 et sa résistance à transmettre le pouvoir au président élu, actualisent les menaces qui pèsent la transmission pacifique du pouvoir en Afrique. C'est dire que, même si cette première obligation paraît élémentaire, elle a pour objectif de charger le président sortant du devoir de garantir à son successeur, une entrée légale et pacifique dans la fonction

La deuxième obligation, à la charge du président sortant, est celle de tenir informés le président élu et son équipe. Elle s'adosse aux prescriptions du serment prêté par le chef de l'Etat, à l'entrée de la fonction, « *de remplir loyalement les hautes fonctions* »<sup>115</sup> dont la nation l'a investies. Cette formule, répandue dans la plupart des Constitutions africaines<sup>116</sup>, peut fonder l'articulation de cette obligation d'information. A ce titre, il incombera au président en fonction, durant la phase de préparation de la passation des pouvoirs, de tenir informé son successeur. Il s'agit, comme on peut s'en douter d'un engagement loyal consistant à donner à son successeur, des informations justes et fiables. La justification d'une telle obligation repose sur un double argument. D'abord, d'un point de vue pratique, il est important que le président élu comprenne les ressorts de la gouvernance en cours. A cette fin, il apparaît utile de faire comprendre à la

---

<sup>112</sup> Cf. Gadji (A.), « L'ONU et la crise ivoirienne », in Méléndje (D.), Bléou (M.), Komoin (F.), (dir.) *Mélanges dédiés au Doyen Francis Wodié*, Toulouse, Presses de l'Université Toulouse I Capitole, 2016, p. 198.

<sup>113</sup> Paul Tetang (F.) « De quelques bizarreries constitutionnelles relatives à la primauté du droit international dans l'ordre juridique interne : La Côte d'Ivoire et l'affaire de l'élection présidentielle », *RFDC*, 2012/3, n°91, pp. 45-47.

<sup>114</sup> Après l'officialisation des résultats du scrutin présidentiel de novembre 2016, Yahya Jammeh concède très vite sa défaite. Le 2 décembre 2016, le président sortant appelle Adama Barrow, président élu et le félicite. Quelques jours après, alors que la Gambie, habituée aux coups de force, envisage sa première transmission pacifique du pouvoir, le président sortant revient sur sa reconnaissance de défaite. Il renonce à quitter le pouvoir et n'a dû admettre la victoire de son adversaire, le 21 janvier 2017, qu'au terme d'une longue médiation et poussé par les menaces militaires de la CEDEAO.

<sup>115</sup> Article 53 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990.

<sup>116</sup> La diversité des formules du serment présidentiel est manifeste, de même les fondements de son caractère obligatoire. Par exemple, au Sénégal, avant son entrée en fonction, le chef de l'Etat prend l'engagement de « *remplir fidèlement la charge de Président de la République du Sénégal, d'observer comme de faire observer scrupuleusement les dispositions de la Constitution et des lois, de consacrer toutes mes forces à défendre les institutions constitutionnelles, l'intégrité du territoire et l'indépendance nationale, de ne ménager enfin aucun effort pour la réalisation de l'unité africaine* » ; En Centrafrique, le chef de l'Etat prononce la formule suivant : « *Je jure devant Dieu et devant la Nation d'observer scrupuleusement la Constitution, de garantir l'indépendance et la pérennité de la république, de sauvegarder l'intégrité du territoire, de préserver la paix, de consolider l'unité nationale, d'assurer le bien-être du peuple centrafricain, de remplir consciencieusement les devoirs de ma charge sans aucune considération d'ordre ethnique, régional ou confessionnel, de ne jamais exercer les pouvoirs qui me sont dévolus par la Constitution à des fins personnelles et de n'être guidé en tout que par l'intérêt national et la dignité du peuple centrafricain* » ; En Côte d'Ivoire, « *Devant le peuple souverain de Côte d'Ivoire, je jure solennellement et sur l'honneur de respecter et de défendre fidèlement la Constitution, d'incarner l'unité nationale, d'assurer la continuité de l'Etat et de défendre son intégrité territoriale, de protéger les Droits et Libertés des citoyens, de remplir consciencieusement les devoirs de ma charge dans l'intérêt supérieur de la Nation. Que le peuple me retire sa confiance et que je subisse la rigueur des lois, si je trahis mon serment* ».

future administration, le bien-fondé et les enjeux politiques de chacune des décisions que le président sortant est amené à prendre. D'un point de vue stratégique, l'obligation d'informer le président élu a une finalité prospective. Elle permet de renseigner l'équipe de transition et surtout, grâce aux informations reçues notamment dans les domaines stratégiques de l'Etat, de murir les premières décisions et de les proportionner aux urgences et à l'ampleur des besoins.

La troisième obligation consiste pour l'Etat à coopérer loyalement avec le président élu. L'obligation de coopération engage l'administration publique à fournir à l'élu, au-delà des informations, les moyens humains, logistiques et financiers dont il aura besoin. A vrai dire, l'obligation de coopération est aussi une obligation financière qui emporte, pour une bonne part, le devoir pour le président sortant et son gouvernement de préparer et d'allouer des ressources budgétaires pour la gestion de la transition présidentielle. Dans cette perspective, l'on comprendra que l'Etat puisse aménager au profit du nouveau président, les moyens indispensables à la préservation de la légalité constitutionnelle et à la garantie de la continuité de l'Etat. C'est à cette fin qu'il importera, pour l'intérêt général, de défendre la nécessité d'une provision budgétaire permettant de prendre en charge le coût de la transition.

La mise en œuvre de l'obligation financière de l'Etat à l'égard du président élu implique de sortir de l'informel, à tout le moins du « privé », les activités pourtant décisives de la transition présidentielle. L'extraction de la période de la sphère privée des acteurs, notamment de la seule charge de président élu, appelle plusieurs mesures. Mais, une retient l'attention, en ce qu'elle permet de pénétrer l'ensemble de la réflexion sur la formalisation de la transition présidentielle. Il semble, en effet, logique et dans l'air du temps de faire imputer au budget général de l'Etat, le coût des grandes manœuvres politiques et institutionnelles qui précèdent et préparent la passation des pouvoirs présidentiels. Ainsi, avec la mobilisation des ressources publiques, il sera possible de couvrir le fonctionnement de l'équipe de transition et les activités nécessaires à la prise en main rapide de l'Etat par le président élu.

Il en découle, une manœuvre normative, de type législatif ou constitutionnel. Elle n'aura d'autres intentions que, celle à titre principal, d'inaugurer le processus d'officialisation de la période transitoire. Dès lors, la mise en état formel des trois (3) obligations recensées à la charge de l'Etat devra être considérée comme l'acte premier de la reconnaissance juridique du président élu en tant que sujet pleinement saisi par les textes. L'acte deuxième de cette œuvre, consistera en la détermination d'un périmètre de prérogatives au profit du président élu.

## 2. Un périmètre de prérogatives pour le président élu

La question qui émerge à cette étape, concerne les prérogatives du président élu dans la période de transition présidentielle. Alors que le vainqueur de l'élection présidentielle n'a pas encore prêté serment, la question qui se pose ici est de savoir si l'on peut lui reconnaître une capacité d'action, même circonscrite dans cette « zone crise »<sup>117</sup> de courte durée ?

Cette interrogation est d'autant plus importante que court encore, malgré l'élection de son successeur, le mandat du président sortant. En application de la Constitution, ce dernier jouit de la plénitude des pouvoirs dévolus au chef de l'Etat. Il va sans dire que les droits qu'appelle la formalisation d'un statut en faveur du président élu ne relèvent pas de la catégorie classique des pouvoirs présidentiels<sup>118</sup>. Ils ne peuvent non plus être considérés comme étant une nouvelle embouchure de la fonction présidentielle ou une extension des prérogatives présidentielles imposée par les mutations du droit constitutionnel<sup>119</sup>. L'on comprend dès lors que les privilèges qui peuvent être accordés au président élu dans ces conditions particulières, les prérogatives qui peuvent lui être reconnues le temps de la transition, ne doivent pas être assimilés à un pouvoir parallèle susceptible de contrarier, d'affaiblir, voire d'anéantir celui dont jouit le président en fonction. En toute logique, ces prérogatives ne participent pas de l'institution d'un pré-pouvoir pas plus qu'elles n'inaugurent, de manière précoce, la présidence du nouvel élu.

En revanche, l'appel à la formalisation de la période de transition présidentielle repose sur une évidence juridique et distingue deux phases complémentaires : une première, de la jouissance légale des pouvoirs présidentiels et, une seconde, de l'exercice effectif de ceux-ci. Néanmoins, avant d'explorer la marge d'action du président élu, deux précisions préalables doivent être faites. D'abord, pour la clarté du discours, il est utile de revenir sur la portée du serment pour l'inauguration de la fonction. En effet, le discours doctrinal sur la reconnaissance de la transition est fondé sur la puissance normative du serment présidentiel<sup>120</sup>. Ensuite, les effets juridiques attachés à la prestation de serment<sup>121</sup> aident à distinguer l'avant de l'après, le président élu, du président de la République et, en conséquence, à hiérarchiser les implications juridiques qui en découlent. C'est considérant la prestation de serment, non seulement comme

---

<sup>117</sup> Cf. Lafaille (F.), « La notion de Constitution chez Constantino Mortati, la zone grise du droit constitutionnel », *Jus Politicum*, n° 7, *Le Conseil constitutionnel, gardien des libertés publiques ?* mars 2007, 29 p.

<sup>118</sup> Pactet (P.), Melin-Soucramanien (F.), *Droit constitutionnel*, 35<sup>ème</sup> édition, Paris, Sirey, 2017, pp. 440-442.

<sup>119</sup> Bininga (A. A. W.), *Les mutations constitutionnelles en Afrique noire francophone*, Thèse de doctorat en droit public, Dakar, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, février 2016.

<sup>120</sup> Bolle (S.), *Le nouveau régime constitutionnel du Bénin. Essai sur la construction d'une démocratie africaine par la Constitution*, Thèse de doctorat en droit public, Université de Montpellier I, décembre 1997, p. 258.

<sup>121</sup> Boumakani (B.), « Le serment constitutionnel du Chef de l'Etat en Afrique francophone », *art. cit.*, pp. 53-62.

une « *formalité substantielle et préalable* »<sup>122</sup>, mais aussi et surtout comme le marqueur de l'avant et de l'après, qu'il peut être aisé de démontrer que la jouissance et l'exercice des pouvoirs présidentiels sont bien deux phases complémentaires. En droit, la jouissance légale est « *l'usufruit accordé par la loi sur les biens de l'enfant mineur attaché à l'administration légale* »<sup>123</sup>. Elle doit être différenciée de la jouissance réelle qui « *confère à son titulaire le droit d'utiliser une chose* ».

Ainsi apparaissent les deux temps forts du processus de migration du statut du président élu vers celui de président de la République. Le premier, celui de la proclamation des résultats définitifs du scrutin, consacre la jouissance légale par le vainqueur de l'élection présidentielle, des prérogatives attachées à la fonction présidentielle. Ce temps fait émerger le titulaire de la fonction, le désigne comme bénéficiaire de prérogatives, mais dont il ne peut assurer l'exercice qu'une fois officiellement entré en fonction. Le temps de la jouissance des droits coïncide avec celui de la préparation du mandat à venir. Elle est circonscrite dans la période de transition et voit se dérouler plusieurs activités, dont principalement l'organisation de la transmission des pouvoirs présidentiels et surtout, la préparation de la continuité de l'Etat.

A la différence de la préparation du mandat qui induit la mise en place de mesures d'ordre normatif et institutionnel, la vocation du deuxième temps fort est tout autre. Elle est inaugurée par la prestation de serment qui ouvre officiellement le mandat présidentiel. L'acteur institutionnel, qui agit dès la réception du serment par les autorités compétentes et dans les formes requises, n'est plus le président élu, mais bien le président de la République. De même, les prérogatives qu'il est appelé désormais à exercer sont celles que la Constitution aménage au président de la République.

Au fond, les deux phases de ce processus se succèdent. La phase préparatoire qui, jusque-là, a peu retenu l'attention de la doctrine, est une phase transitoire à cheval entre le mandat finissant et celui qui va s'ouvrir. Cette étape correspond à l'apparition du titulaire de la charge présidentielle, mais qui, à ce stade, n'a que la jouissance des prérogatives et non pas encore, l'exercice. L'ouverture du nouveau mandat se confond, en ce qui le concerne, à la phase de l'exercice des prérogatives présidentielles. Le titulaire, identifié grâce à la proclamation des résultats de l'élection, est officiellement investi de la fonction et exerce effectivement des droits relevant des pouvoirs présidentiels. Si la nature et l'étendue des pouvoirs du président de la République sont définies par le constituant, le périmètre des droits reconnus au président élu, le temps de la transition, reste à déterminer.

---

<sup>122</sup> Fall (I.), « Le droit constitutionnel au secours de l'authenticité et de la négritude : le serment du Président de la République, acculturation ou retour aux sources », *Annales Africaines*, 1973, pp. 203-218.

<sup>123</sup> Guinchard (S.) et Debard (Th.), *Lexique des termes juridiques*, 2017-2019, Paris, Dalloz, 2017, p. 639.

Au siècle dernier, la gestion des élections présidentielles et la pratique du pouvoir ont permis d'affiner la connaissance, voire la maîtrise de ce phénomène par le droit constitutionnel. Deux facteurs accélèrent l'œuvre de conception du statut juridique du président élu et autorisent à dégager, un noyau fugace de droits et d'aptitudes à son bénéfice. Ce sont les enseignements tirés de l'expérience américaine<sup>124</sup>, inédite à bien des égards, et des attermolements des successions présidentielles africaines<sup>125</sup>. Ces facteurs, maintes fois réédités, dans le temps et dans l'espace, présentent aujourd'hui à la science juridique, les informations suffisantes pour amorcer l'ébauche d'un statut juridique au président élu.

Il est vrai, ces données ne peuvent prétendre avoir force de coutume constitutionnelle<sup>126</sup>. Néanmoins, l'on peut soutenir qu'elles ont acquis, en près de trois décennies, l'autorité suffisante pour ordonner la réglementation de la transition présidentielle et inspirer le statut juridique du président élu. Ainsi, à l'instar de toute législation pionnière, le premier jet de ce statut peut être structuré autour des pouvoirs du président élu et s'appuyer sur deux piliers irréductibles. Le premier subodore la thèse du financement public de la transition, le deuxième vise à garantir l'accès du futur chef d'Etat aux prestations des services régaliens de l'Etat.

Il faut dire, en effet, que la question du financement de la transition présidentielle n'est pas passée inaperçue et l'optimisme des démocrates de voir progressivement le financement de la vie politique s'autoréguler a reflué. A cette date, le financement est resté une nébuleuse à laquelle très peu de gouvernements ont trouvé la parade juridique appropriée. A l'absence de règles claires de financement de la transition présidentielle fait écho celle, plus préoccupante, non plus de règles, mais de pratique orthodoxe en matière de financement des partis politiques et des élections. Bien souvent, l'Etat initie dans divers textes une législation sur la transparence de la vie publique<sup>127</sup> et le financement des partis politiques<sup>128</sup>. Mais ces belles intentions promues dans la loi sont privées d'application ; de sorte que le financement des partis

---

<sup>124</sup> Gruet (S.), « La passation des pouvoirs présidentiels aux États-Unis : Le Presidential Transition Act », *art. cit.*, pp. 153-161.

<sup>125</sup> Foucher (V.), « Difficiles successions en Afrique subsaharienne : Résistance et reconstruction du pouvoir personnel », *art. cit.*, p. 127-137.

<sup>126</sup> La coutume constitutionnelle entendue par René Capitant comme « l'ensemble des usages nés de la pratique de la Constitution et considérés comme ayant force obligatoire ». Voir Capitant (R.), « Le droit constitutionnel non écrit », in *Mélanges François Gény*, Paris, Sirey, 1930, t. III, pp. 1 et s. ; Dans un sens voisin, Lévy (D.), « De l'idée de coutume constitutionnelle à l'esquisse d'une théorie des sources du droit constitutionnel et de leur sanction », in *Mélanges Charles Eisenmann*, Paris, éd. Cujas, 1975, pp. 33 et s.

<sup>127</sup> Kamto (M.), *Droit international de la gouvernance*, Paris, Pedone, 2013, p. 185.

<sup>128</sup> Pour avoir un aperçu de l'encadrement juridique du financement des partis politiques, l'on peut se référer à ces quelques lois adoptées dans les Etats, mais dont l'emprise sur la vie politique et les élections reste parcellaire. En Côte d'Ivoire, la loi 2004-494 du 10 septembre 2004 portant financement des partis politiques ; En République démocratique du Congo, la loi n° 08/005 du 10 juin 2008 portant financement public des partis politiques, au Cameroun, la loi n°2000/015 du 19 Décembre 2000 relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales.

politiques et celui des élections politiques restent globalement incontrôlés. L'exemple du financement de la transition présidentielle confirme l'hypothèse plus qu'il ne l'infirme. Les expériences croisées mettent en évidence le coût relativement élevé de la période de transition. Et, après une campagne électorale dont le coût n'est, au mieux, remboursé qu'en partie par l'Etat, il est aisé de comprendre l'incapacité de l'élu et de son parti à faire face au financement des activités préparatoires du mandat. Dans ces conditions, au regard du discours sur la transparence<sup>129</sup> et de la mobilisation contre la corruption<sup>130</sup> dans la sphère publique, le premier droit qui se dégage au bénéfice du futur chef d'Etat est celui de faire couvrir par le budget de l'Etat, le financement de ses activités.

Le second droit qu'appelle la gestion de la période transitionnelle est celui, pour le président élu, d'être assisté par l'Etat sur plusieurs plans et dans plusieurs domaines stratégiques. En effet, grâce à la vigilance des médias<sup>131</sup> et plus tard, à quelques travaux de fond<sup>132</sup>, l'alerte a été très tôt donnée sur la délicatesse de cette période. L'on sait notamment que si le passage d'un mandat à un autre est une « zone d'ombre »<sup>133</sup>, une période de latence démocratique, elle reste aussi fondamentalement une période de préparation intense. A première vue, la transition est un cycle de recul qui dégage un rythme illusoire de relâchement. Mais à y regarder de près, cette latence couve une vraie pression, celle que mettent les événements sur le nouvel élu et, dans une certaine mesure, sur l'Etat.

En réalité, la transition dissimule assez bien les événements dont la mise en place conditionne le sort du début de mandat. C'est dans cette période que le président élu met en place son équipe de transition, prépare le futur cabinet, réfléchit à l'architecture de son gouvernement,

---

<sup>129</sup> Kamto (M.), *Droit international de la gouvernance*, *op. cit.*, pp. 50-59.

<sup>130</sup> Longtemps abordée sous un angle moral et tolérée dans les relations publiques, la corruption fait depuis quelques années, l'objet d'une vigilance soutenue aussi bien des Etats que des organisations internationales. A la réprobation générale contre le phénomène qui a étendu ses tentacules et s'est dissimulé sous des pratiques diverses, succède une action énergique des acteurs publics. Ainsi, le développement juridique de la lutte contre la corruption s'illustre par l'adoption de plusieurs instruments juridiques. Certains sont internationaux, comme la Convention des Nations Unies contre la corruption de 2003, la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption de 2003, la Convention interaméricaine contre la corruption de 1996, d'autres, la plupart, relèvent des législations nationales. C'est le cas par exemple aux Etats-Unis du *Foreign Corrupt Practices Act* de 1977, au Sénégal, la Loi n°2012-30 portant création de l'Office national de lutte contre la fraude et la corruption du 19 décembre 2012 ; au Bénin de la loi n. 2011-20 du 12 octobre 2011 portant lutte contre la corruption et autres infractions connexes.

<sup>131</sup> Cf. Boscher (B.), « Faut-il prévoir une véritable période de transition en France » in *Trop Libre*, consulté en ligne le 11 février 2017 ; Faye (O.), « En 1981, une passation crispée entre Giscard et Mitterrand », *La Croix*, consulté en ligne le 17 février 2017 ; « 8 mai 2012, l'autre armistice », *Le Point*, consulté en ligne, le 17 février 2017.

<sup>132</sup> Cf. Henry (L.), *Presidential Transitions*, Washington, Brookings Institution, 1960 ; Beermann (J. M.), « The Constitutional Law of Presidential Transitions », *North Carolina Law Review*, n° 84, mai 2006, pp. 1253 et s. ; Smith (S.), *Presidential Transitions, 1960-2001*, New York, Novinka Books, 2002 ; Foucher (V.), « Difficiles successions en Afrique subsaharienne : persistance et reconstruction du pouvoir personnel », pp. 127-137 ; Gruet (S.), « La passation des pouvoirs présidentiels aux États-Unis : Le Presidential Transition Act », *op. cit.*, pp. 151-161.

<sup>133</sup> Wandji (J.F.), « Les zones d'ombre du constitutionnalisme en Afrique », *op. cit.*, pp. 263-307

prépare ses nominations et mûrit ses premières mesures. Dans la même période, le futur chef de l'Etat et ses conseillers peuvent, en cas de besoin, entrer en contact avec des représentants d'Etats étrangers, comme il peut s'avérer nécessaire de faire des déplacements à l'étranger. Il va de soi que pendant ce temps, l'Etat s'organise pour faciliter, au plan logistique, les déplacements du président élu, assurer l'installation de son équipe, et son équipement en matériel. Sur un plan, administratif, le président sortant devra fournir à l'équipe du futur chef d'Etat des informations confidentielles et lui transmettre, au besoin, les renseignements et les dossiers nécessaires à sa prise de fonction.

En somme, le droit du président élu à l'assistance publique, implique pour l'Etat de mobiliser ses ressources et ses services pour réussir une passation ordonnée des pouvoirs présidentiels. Mais il faut bien le signaler, ce périmètre de prérogatives ne peut se concevoir sans un minimum d'obligations opposables au président élu dans la période de transition. Ces obligations implicites, destinées à conjurer toute dyarchie au sommet de l'Etat, sont essentiellement élevées par le droit en vigueur, notamment les prérogatives constitutionnelles du président en fonction. C'est, pour ainsi dire, dans la vigueur des règles applicables au pouvoir présidentiel que se forment les obligations permettant d'une part, de maintenir le président élu dans les liens du « provisoire », d'autre part, d'endiguer la propension dyarchique de cette période.

## CONCLUSION

A l'issue de cette réflexion, émerge l'idée que, dans les régimes présidentiels, l'analyse contemporaine du pouvoir politique doit évoluer. Les grilles de lecture de l'institution présidentielle, faisant à ce jour une place quasi exclusive au président de la République, apparaissent limitées pour certaines et dépassées pour d'autres. Dans tous les cas, l'appareillage juridique de l'Etat ainsi que le discours doctrinal sur la dévolution, l'exercice et la transmission du pouvoir politique sont appelés à s'adapter aux transformations du cadre politique des Etats d'Afrique noire francophone.

L'objectif de cette analyse, focalisée sur le président élu, était de mesurer l'emprise du nouveau constitutionnalisme africain sur les phénomènes et usages les plus structurants pour le pouvoir politique. Il s'agissait en quelque sorte de « jauger la Constitution »<sup>134</sup> sur son actualité et sa complétude relativement à la structure même du pouvoir exécutif. Depuis Royer Collard, on

---

<sup>134</sup> Bléou (M.), « La Constitution et les crises en Afrique. La Constitution jaugée », in Sall (A.) et Fall (I. M.), *Actualités du droit public et de la science politique en Afrique, Mélanges en l'honneur de Babacar Kanté*, Dakar, L'Harmattan, 2017, pp. 59-72.

sait que la Constitution n'est pas une « *tente dressée pour le sommeil* »<sup>135</sup>. Elle peut mouvoir, et est même sommée de s'adapter, de capter et d'intégrer à son écosystème les objets qui lui sont révélés par les usages et qui ont déjà pris place, à son insu, dans son espace. Ce qui était alors en cause, c'est le traitement constitutionnel du président élu. Alors que les réformes politiques de ces trois (3) dernières décennies ont significativement amélioré ce qui peut être qualifié de « *climat des affaires politiques* » et que la moisson de ces mutations est enrichie par des alternances et successions présidentielles inédites, l'arrivée, pourtant attendue, du président élu sur la scène de pouvoir continue d'échapper au droit constitutionnel.

Or, doit-on le rappeler, la Constitution est la matrice des règles relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'Etat. C'est elle, en tant que « *règle de procédure* » et « *règle de fond* »<sup>136</sup>, qui organise la dévolution du pouvoir politique, l'exercice et la cessation de fonction<sup>137</sup>. C'est la raison pour laquelle, elle sert pour les démocraties de réceptacle à l'outillage normatif capable d'encadrer l'alternance. Ainsi, en dépit de la prétention du constituant de régir tous les phénomènes politiques, surtout ceux liés ou pesant sur l'exercice du pouvoir politique, la prise en charge juridique du président élu n'est pas effective. Son statut constitutionnel est paradoxalement introuvable et son existence dans l'ordre constitutionnel repose sur un réseau embryonnaire de normes, furtives et secondaires.

Au-delà de cette vue large sur les régimes présidentiels francophones, une observation resserrée de l'emprise de la Constitution sur le président élu dans les Etats d'Afrique noire francophone, laisse apparaître une enclave à laquelle l'ingénierie constitutionnelle<sup>138</sup> doit esquisser une approche de solution. C'est donc à l'intérieur de ces régimes, coutumiers de l'échec des majorités sortantes et de la victoire de l'opposition qu'il convient de sculpter au moins deux des outils nécessaires à la normalisation de la transmission du pouvoir présidentiel. A cette fin, au regard de l'importance de la période où se croisent le président sortant et son successeur élu, il est devenu impérieux d'explorer les modalités de la reconnaissance formelle de la transition présidentielle et d'ébaucher un statut constitutionnel articulé autour d'un noyau d'obligations à la charge de l'Etat et d'un périmètre de prérogatives pour le président élu.

---

<sup>135</sup> Cité par Jean Waline, « Les révisions de la Constitution de 1958 », in *Droit et politique à la croisée des cultures, Mélanges en l'honneur de Philippe Ardant*, Paris, LGDJ, 1999, p. 235.

<sup>136</sup> Kelsen (H.), « La garantie juridictionnelle de la Constitution », *RDP*, 1928, t. 45<sup>ème</sup>, p. 206.

<sup>137</sup> Pactet (P.), Mélin-Soucramanien (F.), *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, pp. 401 et ss ; pp. 402 et ss ; pp. 435 et ss.

<sup>138</sup> Pour approfondir cette notion et avoir une idée précise de ses illustrations à l'intérieur des régimes politiques africains, il est intéressant de lire la thèse Séverin Andzoka-Atsimou. Andzoka-Atsimou (S.), *L'ingénierie constitutionnelle, solution de sortie de crise en Afrique : les exemples de l'Afrique du Sud, de la République démocratique du Congo, du Burundi et du Congo*, Thèse de doctorat en droit, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, Octobre 2013, 682 p.