

LA LIMITATION DU NOMBRE DE MANDATS PRÉSIDENTIELS EN AFRIQUE FRANCOPHONE

Augustin LOADA

Agrégé de droit public et de science politique,
Université de Ouagadougou, Burkina Faso.

Introduction

La limitation du nombre de mandats présidentiels serait-elle devenue l'une des pierres angulaires du néo-constitutionnalisme¹ africain d'expression francophone ? On pourrait le croire, à en juger par le nombre de nouvelles constitutions qui ont consacré selon des modalités diverses, le principe de la limitation du nombre de mandats présidentiels, dans la perspective d'une limitation du pouvoir dont l'exercice a trop souvent conduit à des dérives. Ce choix effectué par des constituants africains, qui ont certainement tiré les leçons de plusieurs décennies de présidentialismes négro-africains, suscite de vives controverses quant à son bien-fondé.

Si le principe de la limitation du nombre de mandats électifs peut s'accommoder à tout type de régime constitutionnel, il n'en demeure pas moins que c'est dans les régimes présidentiels ou présidentialisés qu'il trouve le plus à s'appliquer. Comme le note Juan J. Linz², dans un régime parlementaire, la perspective pour le Premier ministre de rester durablement au pouvoir au cours de plusieurs législatures successives ne suscite pas autant d'hostilité que la perspective d'une réélection indéfinie d'un président de la République dans un régime présidentiel, semi-présidentiel ou présidentialisé. C'est qu'en régime parlementaire, le Premier ministre, qui peut à tout moment, engager sa responsabilité, peut rester au pouvoir aussi longtemps qu'il bénéficie d'une majorité parlementaire. Sa responsabilité pouvant théoriquement être à tout moment remise en cause, il se produit un sentiment psychologique de relative insécurité tel qu'il n'est pas certain *a priori* de rester au pouvoir pour une période bien déterminée, pour une, deux, ou plusieurs législatures. Une telle incertitude n'existe pas en régime présidentiel ou présidentialisé où le président est élu pour un mandat bien déterminé, qui constitue pour lui un droit acquis qu'il est assuré d'exercer jusqu'au bout, sauf en cas de haute trahison. Alors que le régime parlementaire offre aux prétendants ou aux opposants de multiples opportunités

¹ Voir Babacar Kanté, Le constitutionnalisme à l'épreuve de la transition démocratique en Afrique, in *Carla M. Zoetbout et als., Constitutionnalism in Africa, A quest for autochthonous principles, Sanders Instituut, Gouda Quint-Deventer, Rotterdam, 1996*, p. 17 et ss.

² Juan J. Linz, *Democracy's Time constraints, International Political Science Review*, Vol.19, No.1, 19-37, 1998, p. 25

d'accéder au pouvoir dans un délai plus ou moins court, voire à tout moment, le régime présidentiel ou semi-présidentiel lui, les condamne à attendre l'expiration du mandat du président élu. Cette attente est frustrante lorsque la durée du mandat est longue comme c'est le cas du septennat. Aussi, l'éventualité d'une réélection du président sortant est-elle mal perçue, appréhendée comme une tentative de confiscation du pouvoir. Cette perspective sera d'autant mal vécue que le président de la République concentre l'essentiel du pouvoir d'Etat, surtout si la nature démocratique du régime, la sincérité et la transparence des élections ne sont pas assurées, et si la permanence au pouvoir a caractérisé le ou les régimes précédents. C'est pourquoi la clause limitative du nombre de mandats présidentiels constitue dans les régimes présidentiels ou présidentielistes un enjeu majeur pour tous ceux qui font de l'alternance démocratique l'essence même de la démocratie.

Le débat sur le bien-fondé du principe de la limitation du nombre de mandats présidentiels doit être situé dans une perspective historique, car il n'est ni spécifiquement africain ni particulièrement contemporain³. Ce principe a pour corollaire la rotation des postes, c'est-à-dire l'obligation pour le détenteur d'un poste de le quitter après une certaine période. Il a été théorisé et pratiqué par les démocraties antiques, et revisité par les pères fondateurs de la démocratie représentative moderne. La notion de rotation aux postes, dont le pendant moderne est la limitation du nombre de mandats électifs, est profondément enracinée dans la pensée politique républicaine classique. A Athènes, la plupart des fonctions que n'exerçait pas l'assemblée du peuple étaient confiées à des citoyens de plus de trente ans, candidats, tirés au sort, pour un mandat d'un an, renouvelable une seule fois⁴. La rotation était également pratiquée à Rome et dans les cités-Etats de Venise et de Florence de la Renaissance. A travers les écrits de Machiavel et d'autres commentateurs du XVI^e siècle, le principe et la pratique de la rotation seront introduits dans la pensée politique anglaise et américaine du XVII^e et XVIII^e siècles.

Aux Etats-Unis où se trouve le seul régime présidentiel authentique, le principe de la rotation et de la limitation des mandats a fait l'objet de vives controverses lors de la convention de Philadelphie qui allait doter le pays d'une constitution. En fin de compte, le constituant américain va opter pour la non-limitation. Ce choix peut s'expliquer par plusieurs facteurs, parmi lesquels le fait que bon nombre de délégués aient opté pour un mandat présidentiel court, quatre ans, la consécration de garde-fous constitutionnels tels la séparation des pouvoirs et le fédéralisme, etc. Dès lors, les délégués avaient jugé superfétatoire de constitutionnaliser la limitation des mandats. Celle-ci demeurera cependant un principe républicain populaire tout au long du XIX^e siècle, et deviendra progressivement une norme et une pratique constitutionnelles fondamentales dans certains Etats fédérés. Au niveau fédéral, la décision du président Georges Washington de ne pas briguer un troisième mandat consécutif a établi un important précédent. Son exemple sera suivi par les présidents Jefferson, Madison, puis Monroe. Ainsi s'est établie dans l'histoire constitutionnelle américaine une coutume constitutionnelle selon laquelle un président ne pouvait exercer plus de deux mandats consécutifs. Mais plusieurs

³ Mark P. Petracca, *Rotation in office : the history of an idea*, in Edward H. Crane and Roger Pilon, ed., *The politics and Law of Term Limits*, Washington D.C., CATO Institute, 1994, p.19.

⁴ Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Champs, Flammarion, 1996, p. 23 et ss.

présidents américains vont tenter en vain de briser cette coutume. Ainsi, en 1884, le président Ulysse Grant va solliciter, sans succès, l'investiture de son parti pour briguer un troisième mandat. De son côté, le président Theodore Roosevelt va, en 1912, solliciter sans succès un troisième mandat. C'est finalement le président Franklin D. Roosevelt qui réussit en 1940, à la faveur de la seconde guerre mondiale, à briser la coutume en se faisant élire pour un troisième puis pour un quatrième mandat en 1944 qu'il n'a pu achever, pour cause de décès. Cette remise en cause par le président Roosevelt de la limitation du nombre de mandats présidentiels a suscité des vives critiques dans certains milieux de la classe politique américaine, qui l'ont perçue comme une violation de l'esprit de la constitution américaine. Il n'est donc guère surprenant que quelques temps après sa disparition, le constituant américain ait adopté en 1951 le vingt-deuxième amendement de la constitution des Etats-Unis, sous la présidence de Harry Truman. Cet amendement constitutionnel limite le nombre de mandats que peut exercer un président, et le nombre d'années qu'une personne peut exercer en tant que président. Ainsi, si un président est originellement élu, il ne pourra exercer que deux mandats consécutifs, c'est-à-dire un maximum de huit années. Si en cas de vacance du pouvoir le vice-président accède à la présidence et exerce le pouvoir pour une durée égale ou supérieure à deux ans correspondant au reste du mandat du président qu'il a remplacé, il ne pourra briguer qu'un seul mandat. Mais si le reste du mandat qu'il aura à exercer est d'une durée inférieure à deux ans, il devient éligible pour deux mandats. Dans cette hypothèse, il pourrait exercer le pouvoir pour une durée maximale de dix ans.

En France, sous l'impulsion d'Alexis de Tocqueville, le constituant de la II^e République va consacrer en 1848 le principe de la non-réélection du président sortant. Louis Napoléon est ainsi élu le 10 décembre 1848 pour un mandat de quatre ans non renouvelable. Un an avant l'expiration de son mandat, il opère un coup d'Etat pour se maintenir au pouvoir. Le peuple par la suite entérine son coup de force en le plébiscitant. Alexis de Tocqueville, amer, va regretter alors d'avoir soutenu le principe de la non rééligibilité du chef de l'Etat sortant. Sous la III^e République, le constituant va tirer les leçons de la défunte République en consacrant le principe d'une réélection indéfinie et immédiate du président de la République. Au contraire, le constituant de la IV^e République, qui institue un président de la République arbitre, va limiter le nombre de mandats présidentiels consécutifs. L'article 29 de la constitution d'octobre 1946 n'autorisait en effet qu'un seul renouvellement du mandat présidentiel. « *Ce n'est d'ailleurs pas une place de tout repos* »⁵, commente Vincent Auriol, qui rappelle que « *sur les quatorze présidents de la III^e République, quatre seulement sont arrivés au terme de leur mandat, sept ont dû démissionner, trois sont morts de mort violente* »⁶. Sous la Ve République, le constituant supprime la limitation des mandats présidentiels, en vue de renforcer la prééminence du pouvoir présidentiel à laquelle était attaché le général de Gaulle. Le président de la République devient indéfiniment et immédiatement rééligible. Mais seul François Mitterrand a accompli deux mandats consécutifs. Ce dernier était du reste favorable à un quinquennat renouvelable une seule fois, position consacrée dans le « manifeste socialiste » publié le 24 janvier 1981⁷, et réitérée dans sa conférence de presse du 10 novembre 1991⁸. En l'an

2000, l'ancien président français Valéry Giscard d'Estaing soutenait, dans sa proposition de loi sur le quinquennat, que l'on limite à deux le nombre de mandats successifs qui peuvent être exercés en tant que président de la République. Mais il n'a pas été suivi.

En Afrique francophone où les constitutions successives avaient pour but principal de conforter le pouvoir du chef de l'exécutif plutôt que de le limiter⁵, rares étaient les constituants à avoir consacré une clause limitant le nombre de mandats présidentiels avant les années quatre vingt-dix. Parmi ces rares Etats ayant institué la limitation figurent le Togo (constitution de mai 1963), le Sénégal (révision constitutionnelle du 26 février 1970), le Mali (constitution de 1974), et la Haute Volta (constitutions de 1970 et 1977). Dans ce dernier pays (aujourd'hui Burkina Faso), à l'exception du régime monopartiste et présidentiel de la I^e République (1960-1966) où le président de la République était indéfiniment et immédiatement rééligible (article 9 de la constitution), tous les autres régimes constitutionnels qui se sont succédés ont institué la limitation du nombre de mandats présidentiels. Ainsi, sous la II^e République, l'article 25 de la constitution de juin 1970 disposait que « *le président sortant est rééligible ; toutefois, il ne peut exercer plus de deux mandats successifs sans discontinuité* ». Sous la III^e République, l'article 14 de la constitution de novembre 1977, plus précis, disposait que « *le président sortant est rééligible. Nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs. En tout état de cause, nul ne peut postuler à un troisième mandat qu'après une interruption effective de cinq ans* ». Ce n'est qu'au début des années quatre vingt-dix que la limitation du nombre de mandats présidentiels devient la règle en Afrique francophone. Les constituants, qu'ils soient originaires ou institués, ont opté pour un mandat présidentiel renouvelable une seule fois, rompant sur ce point avec la constitution française de 1958 dont beaucoup se sont pourtant inspiré.

Ces clauses limitatives du nombre de mandats présidentiels ont suscité de vives controverses au sein des pouvoirs constituants en raison des perceptions ambivalentes de leurs effets attendus et de leurs enjeux. Elles font partie de ces questions à propos desquelles, affirment André Cabanis et Michel Louis Martin, « *les rédacteurs constitutionnels ont le plus porté leur attention et discuté de la façon la plus vive, avec toute une série d'arrière-pensées liées aux expériences politiques passées et aux ambitions de ceux qui étaient déjà en place à la tête de l'Etat avant leur transition démocratique ou qui rêvaient d'y accéder à la faveur des nouveaux équilibres* »¹⁰. Dans beaucoup de pays, le rapport de forces était favorable aux coalitions démocratiques montantes qui, portées par la vague de démocratisation du début des années quatre vingt-dix, ont cherché à pousser à la retraite des chefs d'Etat inamovibles ou à prévenir l'émergence d'une nouvelle génération de chefs d'Etat inamovibles. Les présidents

⁵ Cité par Jean-Pierre Camby, 1873-1973 : cent ans de septennat, in *Revue du droit public*, No.4- 2000, p. 947.

⁶ Ibid.

⁷ Dmitri Georges Lavroff, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, Paris, Dalloz, 1999, p. 480.

⁸ Jean-Pierre Camby, *op.cit.*, p. 949.

⁹ Voir Yves-André Fauré, *Les constitutions et l'exercice du pouvoir en Afrique*. Pour une lecture différente des textes, in *Politique africaine* n°1, janvier 1981, p. 46 ; Pierre-François Gonidec, *A quoi servent les constitutions africaines, Réflexions sur le constitutionnalisme africain*, *Revue Juridique, Politique-Indépendance et Coopération*, Octobre-décembre 1988, pp. 860-861 ; et Francis V. Wodié, *Les régimes militaires et le constitutionnalisme en Afrique*, Penant, juin-septembre 1990, p. 196. Jean du Bois de Gaudusson, *Quel statut constitutionnel pour le chef d'Etat en Afrique ?*, in Jean-Claude Colliard et Yves Jegouzo, *Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Paris, Economica, 2001.

¹⁰ André Cabanis et Michel Louis Martin, *Les constitutions d'Afrique francophone. Evolutions récentes*, Paris, Karthala, 1999, p. 82.

autoritaires se sont donc résignés à accepter la clause limitative en attendant des jours meilleurs. Dans les pays où la transition démocratique s'est effectuée à la faveur d'une conférence nationale souveraine concédée par des présidents affaiblis ou dépossédés de la réalité du pouvoir, l'acceptation de cette clause n'a guère posé de problèmes. Ce fut le cas, dans la sous région ouest-africaine, au Bénin, au Togo, au Mali, au Niger. Dans les pays comme le Burkina Faso où le changement s'est davantage opéré à l'intérieur du régime, l'adoption de la clause limitative en 1991 a été le résultat d'un compromis. En effet, le canevas de discussion élaboré par le pouvoir en place prévoyait un mandat présidentiel de cinq ans renouvelable sans restriction, alors que certains partis d'opposition proposaient un quinquennat renouvelable une fois. Mais comme sur bien d'autres questions, un compromis a fini par se dégager, consistant à octroyer aux uns un long mandat présidentiel, le septennat, en lieu et place du quinquennat qui constitue une tradition des constituants burkinabè, et à concéder aux autres la limitation des mandats présidentiels consécutifs à deux. La poire était ainsi coupée en deux.¹¹ Ainsi, la constitution de juin 1991 dispose en son article 37 que « ... [le président du Faso] est rééligible une fois ». On peut en déduire qu'il ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs, mais qu'en revanche, il ne lui est pas interdit de briguer un troisième mandat, voire un quatrième mandat présidentiel, à condition qu'il s'agisse de nouveaux mandats intervenant après des années d'interruption correspondant, *de facto*, au moins à la durée d'un mandat présidentiel. Au Bénin la constitution est encore plus restrictive. En effet, l'article 42, alinéa 1 de la constitution dispose non seulement que le mandat présidentiel est « renouvelable une seule fois », mais aussi et surtout qu'« en aucun cas, nul ne peut exercer plus de deux mandats »¹². Il ne s'agit pas d'une simple redondance¹³, car en l'espèce, il n'est pas possible, même après des années d'interruption, de briguer un troisième mandat. Ici, selon la règle du jeu, chaque président de la République ne dispose que de deux cartouches, et de deux seulement, selon la métaphore d'Ismaila Madior Fall¹⁴. En d'autres termes, les présidents et présidentiables béninois par exemple devront se résoudre à ne briguer, tout au long de leur carrière politique, qu'au plus deux mandats, alors que l'éventualité d'un troisième mandat reste possible dans le cas burkinabè, à condition qu'il ne s'agisse pas d'un troisième mandat consécutif. A Madagascar, suite à la révision constitutionnelle du 15 mars 1998 opérée après l'élection du président Didier Ratsiraka en novembre-décembre 1996, le président de la République est désormais rééligible deux fois, au lieu d'une seule fois, comme initialement prévu par l'article 45 de la constitution du 18 septembre 1992. En d'autres termes, l'exercice de trois mandats consécutifs reste possible.

¹¹ Arsène Bongnessan Yé, Burkina Faso : Les fondements politiques de la IVe République, Presses universitaires de Ouagadougou, 1995, pp. 51, 82, 92.

¹² Il en va de même pour l'article 59 de la constitution togolaise avant la révision constitutionnelle du 30 décembre 2002 qui a supprimé la clause limitative du nombre de mandats présidentiels.

¹³ Comme le pensent par exemple André Cabanis et Michel Louis Martin. Op. cit.

¹⁴ La condition du pouvoir exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain : l'exemple des Etats d'Afrique francophone d'Afrique subsaharienne, Thèse pour le doctorat d'Etat en droit, Université Cheick Anta Diop, décembre 2001, p. 276.

Comme on le voit, il existe des modalités diverses, plus ou moins restrictives, du principe de la limitation du nombre de mandats présidentiels¹⁵.

La limitation du nombre de mandats présidentiels consacrée par les constituants d'Afrique francophone est-elle légitime du point de vue de la théorie démocratique ? Quels sont les avantages et les inconvénients, les conséquences positives ou négatives de cette clause limitative ? Quelle en est l'effectivité, la portée juridique et politique ? Comment les acteurs politiques en particulier les présidents africains sortants l'intègrent-ils dans le jeu politique ?

Si les auteurs s'accordent à dire que la limitation du nombre de mandats présidentiels constitue une restriction à la souveraineté du peuple, ils se divisent en revanche sur le bien-fondé de cette restriction. De leur côté, les acteurs politiques favorables ou opposés au principe de la limitation véhiculent des perceptions qui ne sont pas exemptes de calculs stratégiques. Chacun en effet interprète et appréhende le principe de la limitation ainsi que ses effets de façon à renforcer sa position dans sa stratégie de conquête ou de conservation du pouvoir. D'où la nécessité d'en avoir une lecture stratégique, pour comprendre l'attachement de certains hommes politiques à la limitation du nombre de mandats présidentiels, ou au contraire l'hostilité d'autres acteurs politiques à une telle limitation.

L'analyse stratégique de ces prises de position, ainsi que celle de la doctrine montre que la limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone apparaît, du point de vue de sa justification et de son application comme une clause à la fois controversée (I) et incertaine (II).

I UNE CLAUSE LIMITATIVE CONTROVERSÉE

La limitation du nombre de mandats présidentiels est l'objet de polémiques entre partisans et adversaires, qui s'opposent sur ses mérites et ses inconvénients, ses conséquences positives et négatives ainsi que sur sa portée. Si pour les uns, cette clause limitative est parfaitement justifiée, voire salutaire, en particulier dans le contexte africain, pour les autres elle est inacceptable du point de vue de la démocratie.

A) Une clause légitime

Dans la plupart des Etats africains, la vie politique a été dominée, et dans certains Etats, continue à être dominée par des chefs d'Etat inamovibles, qui ont confisqué le pouvoir d'Etat, en profitant notamment du manque de culture démocratique des populations. Aussi, affirment les partisans de la limitation du nombre de mandats présidentiels, une telle clause restrictive permettrait, entre autres, de promouvoir la circulation des élites à défaut de provoquer l'alternance démocratique, ainsi que la « bonne gouvernance ».

¹⁵ La limitation la plus radicale au monde est sans conteste celle de la constitution du Costa Rica qui interdit toute réélection, non seulement pour le président de la République, mais aussi pour les parlementaires. Voir *John M. Carey, Term limits and legislative representation, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.*

1) Un moyen de promouvoir la circulation des élites

Certaines théories sur le comportement des hommes politiques soutiennent avec pertinence que ceux-ci sont mus par le désir de conquérir les positions de pouvoir les plus hautes, les plus prestigieuses et les plus stratégiques, et lorsqu'ils y sont parvenus, leur motivation de base demeure la réélection ou la conservation du pouvoir. « *Plus haut, et le plus longtemps possible* », telle pourrait être la devise de *l'homo politicus*. Dans leur stratégie de conservation du pouvoir, les présidents sortants bénéficient d'un avantage décisif sur leurs concurrents déclarés ou potentiels, la « prime au sortant ». La limitation du nombre de mandats électifs apparaît ainsi comme un antidote à la réélection automatique des présidents sortants. Ce phénomène de réélection automatique, qui s'observe dans bien de démocraties, est encore plus manifeste en Afrique. Un président sortant en quête de réélection est rarement battu. Selon certains auteurs comme Thomas E. Mann¹⁶, la réélection automatique viendrait du fait que les élus en place n'ont pas en face d'eux des challengers crédibles. Ceux-ci sont pour la plupart relativement inconnus et pauvres pour financer leurs campagnes électorales. Or, une compétition ouverte requiert à la fois des challengers sérieux et disposant de ressources financières pour leur campagne. Ce, d'autant que l'apathie du corps électoral en général renforce le statu quo. En l'absence de faux pas importants de l'élu, les électeurs n'ont pas de raisons particulières de le rejeter. Mais comme le dit si bien Olivier Duhamel, « *le peuple n'a pas toujours raison. Il subit lui aussi des passions destructrices* »¹⁷. C'est pourquoi certains gardes-fous telle la limitation du nombre de mandats électifs sont nécessaires. Ils sont d'autant plus nécessaires que la culture démocratique des élites et des populations est fragile. Une telle situation conduit à une réélection perpétuelle d'un même président et à une dérive vers une pseudo-démocratie plébiscitaire.

Dans la plupart des pays africains, on constate une faible circulation des élites. Cette situation pourrait s'expliquer par la concentration du pouvoir et surtout par la nature durablement autoritaire des régimes, qui n'ont guère favorisé la circulation des élites. Certes, il existait avant la vague de démocratisation des années quatre vingt-dix une rotation des élites aux postes, mais celle-ci restait rythmée par le président et assujettie au patronage, utilisée comme moyen de contrôle, de rétribution ou de sanction des différents segments de l'élite. Lorsqu'un président renonce volontairement au pouvoir¹⁸, il s'efforce de mettre en selle un dauphin qui assure la continuité, et lui garantit, le cas échéant, l'impunité. Il en va de même aujourd'hui pour les nouveaux présidents sortants frappés par la clause de limitation du nombre de mandats présidentiels¹⁹. Dans la plupart des pays, le recrutement et la carrière du personnel politique demeurent sous la haute surveillance du président en place. Comme le note Jean Pascal Daloz, « *même dans les systèmes où l'on peut enregistrer de véritables rotations, il ne s'agit point des conséquences d'une ouverture réelle mais de*

¹⁶ Thomas E. Mann, *The Wrong Medicine. Term Limits Won't Cure What Ails Congressional Elections*, *The Brookings Review*, Spring 1992, p. 23

¹⁷ Op.cit., p. 100.

¹⁸ Comme ce fut le cas pour les présidents Léopold Sédar Senghor du Sénégal et Ahmadou Ahidjo du Cameroun.

¹⁹ Mais la rupture peut parfois survenir entre l'ancien et le nouveau président, comme ce fut le cas au Cameroun, entre Ahmadou Ahidjo et Paul Biya ou, plus récemment, dans le cas de la Zambie, entre l'ancien président Chiluba et son successeur, qui a fait abroger cette année (en 2002) la loi d'amnistie qui protégeait son prédécesseur.

stratégies téléguidées du sommet visant à s'assurer qu'aucun leader potentiel ne puisse prendre par trop d'envergure en restant longtemps en place »²⁰.

Le constat de la faible circulation des élites ne semble pas avoir été profondément remis en cause par les processus de démocratisation. Bon nombre de dirigeants ont réussi à se maintenir au pouvoir soit en se légitimant par les urnes, soit en procédant à une « restauration autoritaire ». Cela peut paraître paradoxal, voire en contradiction avec l'hypothèse selon laquelle la limitation du nombre de mandats présidentiels est de nature à favoriser la circulation des élites. C'est que l'application de la clause limitative n'a commencé à produire ses effets qu'à partir de l'an 2000, d'abord au Ghana, puis en Zambie et au Mali en 2002. Même dans les démocraties solides comme les Etats-Unis ou la France, on constate une faible circulation des élites. En France, la proposition du président Valéry Giscard d'Estaing d'instituer une clause limitative du nombre de mandats présidentiels dans la constitution visait à assurer un renouvellement régulier des hauts responsables. C'est ce même souci qui explique notamment que la limitation du nombre de mandats électifs soit si populaire aux Etats-Unis où elle s'applique à différents types de mandats électifs, au niveau de certaines municipalités, des exécutifs et législatifs de certains Etats fédérés, et non pas seulement au niveau de l'exécutif fédéral.

La réélection automatique des présidents africains sortants ainsi que la faible circulation des élites peuvent fondamentalement s'expliquer par la prégnance du clientélisme, qui a perduré en Afrique au-delà des changements constitutionnels intervenus à partir de début des années quatre vingt-dix. Dans la plupart des pays, les présidents sortants ont largement eu le temps d'accumuler les ressources nécessaires au maintien de leurs clientèles électorales. Jean Pascal Daloz rappelle à ce propos avec pertinence qu'en Afrique les logiques d'imputabilité entre les candidats et leurs électeurs reposent sur des « *trames collectives correspondant aux échanges particularistes entre des Big Men et leurs communautés ou factions, aux antipodes des lectures occidentalocentristes en termes de vote individuel exprimant un choix entre des candidats porteurs de projets de société concurrents... Si l'on retrouve presque toujours les mêmes au sommet, ce n'est pas parce qu'une petite clique parvient à s'y maintenir à tout prix par la répression ou la manipulation (électorale) mais avant tout... [parce que] les axes verticaux de la légitimation du pouvoir font que ceux qui ont accumulé préalablement – et sont donc en mesure de redistribuer- demeurent davantage dignes de crédibilité transactionnelle, par rapport à ceux qui ont pour unique atout un discours de changement. C'est pourquoi la problématique des ressources est cruciale...* »²¹.

Dans un contexte où l'appareil étatique demeure le principal sinon le seul moyen d'accumulation, les présidents en place s'efforcent de réguler, sinon de limiter la compétition politique, en contrôlant l'accès de leurs rivaux potentiels ou déclarés aux ressources de l'Etat, ou d'assurer leur loyauté en exerçant un chantage contre ceux qui se sont livrés à une accumulation illicite, dans la perspective d'une éventuelle « lutte contre la corruption ». Dans ces conditions, les présidents sortants disposeront toujours d'une longueur d'avance sur leurs challengers. La limitation du nombre de mandats électifs permet de pallier ce déséquilibre en empêchant qu'un même individu ne s'éternise au

²⁰ Les approches élitaires comme nécessaire antidote, in Jean Pascal Daloz, dir., Le (non) renouvellement des élites en Afrique subsaharienne, Bordeaux, Centre d'Etude d'Afrique noire, 1999, p. 21.

²¹ Ibid., p. 20.

pouvoir en se parant de la légitimité populaire, grâce à ses ressources financières. Elle introduit plus de souplesse dans un système rigide, et apparaît comme un antidote aux réélections automatiques, un frein aux dérives vers la présidence à vie. Outre qu'elle accroît le nombre de présidentiables issus de la majorité présidentielle sortante et de l'opposition, elle réduit les avantages compétitifs des candidats sortants, qui ont à leur service la machine de l'Etat. Le système de séniorité s'en trouve affaibli et cède la place à un autre système qui fournit plus d'opportunités égales pour tous les présidentiables. Le fait de savoir que le président en place n'est pas rééligible permet en outre aux challengers de mieux planifier et préparer à l'avance leurs campagnes. Cela est de nature à améliorer la qualité des campagnes électorales, à susciter davantage de candidatures de qualité et de concurrence.

Certes, l'organisation de conférences nationales souveraines, le renouveau du constitutionnalisme et la transition démocratique en marche pouvaient offrir aux constituants africains du début des années quatre vingt-dix de solides garanties institutionnelles d'une rupture avec les régimes précédents. Mais la volonté, voire l'obsession, bien compréhensible des constituants africains de promouvoir l'alternance, le renouvellement du personnel dirigeant et de prévenir l'émergence ou la résurgence de « dinosaures présidentiels » est restée forte. En réalité, tout se passe comme si ce qui compte, c'est moins les possibilités d'alternance que le changement effectif du personnel dirigeant, ou la rotation des élites, propre à satisfaire le désir d'accès au pouvoir d'Etat de nombreux opposants ou contre-élites, longtemps écartés de la gestion du pouvoir.

Or, la clause limitative qui frappe les présidents sortants n'entraîne pas automatiquement l'alternance démocratique, pour laquelle plusieurs conditions objectives doivent être réunies²². La limitation du nombre de mandats présidentiels, à défaut de provoquer automatiquement l'alternance démocratique peut favoriser la circulation des élites. Dans certains cas, elle peut même favoriser l'alternance démocratique comme le montre l'exemple du Ghana. Dans ce pays, l'application de cette clause a, sans conteste, contribué à créer les conditions de la grande alternance de décembre 2000, avec la victoire du candidat de l'opposition John Kufuor, qui a battu le vice-président Atta Mills, le dauphin du président Rawlings. Très populaire, ce dernier aurait été probablement réélu pour un troisième mandat consécutif, et son parti aurait peut-être conservé sa majorité parlementaire, s'il avait utilisé cette majorité acquise à sa cause pour supprimer la clause limitative. Le fait que la nouvelle opposition ghanéenne incarnée par l'ancien parti de

²² Transparence des élections, existence d'une opposition structurée, suffisamment forte pour faire au moins jeu égal avec la majorité en place. De plus, la formation politique qui quitte le pouvoir pour entrer dans l'opposition doit avoir l'assurance et la possibilité légale de gouverner ultérieurement si le corps électoral le décide ; l'alternance requiert ensuite un consensus minimum entre les forces politiques en compétition, surtout sur les institutions et enfin une certaine modération et prudence de la nouvelle majorité dans l'exercice du pouvoir et sa volonté de réforme. Or, sur ces questions, on constate une tendance à la déraison aussi bien du côté de la majorité que du côté de l'opposition. La première, dans l'euphorie de la victoire, est plutôt portée à l'arrogance et à l'égoïsme, cependant que la seconde s'enferme souvent dans un discours radical lorsqu'elle se sent exclue de l'accès à l'Etat et à ses ressources. Pire, l'opposition est souvent émietlée dans plusieurs formations politiques, et les institutions chargées de l'organisation et de la régulation du jeu électoral ne sont pas toujours crédibles. Dans ces conditions, l'alternance démocratique ne peut être qu'un « accident de l'histoire », au terme duquel on assistera à une reproduction du système de la permanence au pouvoir, l'ancien parti d'opposition ou l'ancienne coalition d'opposants devenant le nouveau parti ou la nouvelle coalition dominante, voire hégémonique. Voir Jean-Louis Quermonne, *L'alternance au pouvoir*, Paris, PUF, 1988

Rawlings n'ait pas été laminée cependant oblige le nouveau pouvoir à des compromis, et à donner des gages à l'ancien leader. Mais certains analystes estiment que l'ancien président pourrait constituer une menace réelle pour le nouveau régime, s'il ne prend pas définitivement sa retraite politique. Il pourrait être tenté d'intervenir sur la scène politique s'il estime que le nouveau pouvoir ne joue pas son rôle²³. On comprend dans ces conditions que son compatriote, le Secrétaire général de l'ONU, Kofi Anan, l'ait nommé ambassadeur pour des causes humanitaires de façon à l'occuper et éloigner le spectre d'un retour aux affaires. Ainsi, les présidents sortants non rééligibles peuvent, soit retourner dans la vie privée, soit chercher un poste panafricain ou international (plus élevé), ou briguer un poste électif autre ou non électif dans leur pays, même s'il est difficile d'imaginer que des présidents africains qui ont passé des années au pouvoir puissent retourner à leurs occupations ou fonctions d'antan.

Au Mali, l'une des conséquences de la non rééligibilité du président sortant, Alpha Omar Konaré, a été notamment la multiplication des candidatures et des dissidences au sein même du parti présidentiel, l'Alliance pour la démocratie au Mali (ADEMA)²⁴. Les ambitions qui étaient contenues dans ce parti semblent avoir été libérées, de sorte qu'il en a résulté une compétition politique plus accrue, un jeu politique plus ouvert, moins monolithique qu'il ne l'est par exemple dans le parti majoritaire au Burkina Faso. Comme le soutient avec pertinence William Kristol²⁵, la limitation des mandats permet de promouvoir des élections plus compétitives. Les candidats sortants étant généralement assurés d'une réélection, du fait des avantages énormes qu'ils possèdent par rapport à leurs challengers, leur exclusion de la compétition politique permet non seulement d'ouvrir et de démocratiser davantage le système politique, mais aussi d'accroître l'importance du mérite dans le processus électoral.

La plupart des partis au pouvoir en Afrique se présentent comme des partis dominants faiblement institutionnalisés, sans véritable ciment idéologique, reposant sur des factions et des coalitions hétéroclites bâties pour propulser le fondateur-président du parti au pouvoir et y assurer son maintien. Que ce dernier vienne à quitter ou envisage de quitter le pouvoir et la discipline interne du parti s'affaiblit, favorisant ainsi une recomposition de la scène politique. De ce point de vue, la décomposition de l'ADEMA, ainsi que la défaite de son candidat officiel aux présidentielles d'avril-mai 2002 ne constituent pas une réelle surprise²⁶. En revanche, rien ne permet de corroborer l'hypothèse selon laquelle l'institution présidentielle, voire le pouvoir présidentiel, a perdu de son autorité ou est devenu moins responsable avec un président sortant non rééligible. Bien au contraire, le souci de « finir en beauté » peut conduire à une certaine modération,

²³ Sortant de la réserve qu'il s'était jusqu'ici imposée, l'ancien président Rawlings a, récemment, dénoncé la corruption du nouveau pouvoir et suggéré la désobéissance civile comme moyen de combattre ce fléau ; ce qui n'a pas manqué d'irriter son successeur.

²⁴ Quatre des vingt-quatre candidats aux présidentielles maliennes du 28 avril 2002 sont issus du parti présidentiel, l'ADEMA.

²⁵ *Term Limitations : Breaking Up The Iron Triangle*, *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol.16, 1993, pp. 97, et s.

²⁶ A tort ou à raison, beaucoup considèrent que la défaite de l'ADEMA résulterait d'une volonté de « vengeance » du président Konaré, qui n'aurait pas pardonné à son parti de ne l'avoir pas soutenu dans sa tentative inavouée de suppression de la clause limitative qui l'empêchait de briguer un troisième mandat consécutif. D'où son refus de désigner un dauphin au sein de son parti, contribuant ainsi à la multiplication des candidatures internes vis-à-vis de son propre parti, devenu un bateau sans capitaine.

à la sagesse, au discernement dans l'exercice d'un pouvoir que l'on sait limité dans le temps. Il est même reproché au président malien Konaré d'avoir cultivé, dans la perspective de son départ, le culte des symboles à travers la construction de monuments et d'infrastructures, et la recherche du spectaculaire, dans le cadre notamment de l'organisation de la coupe d'Afrique des Nations, à défaut de n'avoir pas pu transformer les dures réalités socio-économiques du pays. Il n'en demeure pas moins que ces réalisations symboliques ont un impact socio-économique non négligeable.

Malgré une organisation électorale plus ou moins chaotique²⁷ et une désaffection préoccupante du corps électoral²⁸, l'image de la démocratie malienne a été paradoxalement renforcée au terme des élections présidentielles d'avril-mai 2002 et législatives de juillet 2002. De ce processus électoral, l'opinion publique africaine et internationale n'a en effet retenu que l'exemplarité du transfert pacifique du pouvoir entre le président Konaré et son successeur Amadou Toumani Touré, ainsi que la fin de l'hégémonie de l'ADEMA, qui est passée de 86,39% des sièges sous la législature précédente à seulement 30,61% des sièges à l'issue du dernier scrutin législatif²⁹. Cette alternance démocratique à double détente a constitué un test important pour la jeune démocratie malienne. Loin d'avoir fragilisé les institutions démocratiques ou l'autorité de l'Etat, elle a au contraire révélé, tout comme au Ghana, la capacité de ces institutions à survivre, à fonctionner normalement après le départ du président fondateur du régime constitutionnel, ce qui atteste avant tout de leur relative solidité. La limitation du nombre de mandats présidentiels est donc susceptible de favoriser, stimuler l'alternance démocratique. Qui plus est, elle est de nature à promouvoir le « bon gouvernement ».

2) Un moyen de promouvoir le « bon gouvernement »

Il est établi depuis Montesquieu que le pouvoir absolu corrompt absolument. Ainsi, constate Olivier Duhamel, « *le pouvoir trop prolongé corrompt plus profondément. L'homme de pouvoir tend à le conserver, l'homme au pouvoir veut s'y perpétuer. Autant le préserver de cette obsession, stimulante dans la longue marche vers le sommet, ravageuse dans sa trop longue occupation du poste suprême. Protégeons le dirigeant contre lui-même. Les précédents récents, si prestigieux soient-ils, l'attestent. Gonzalez, Kohl, Mitterrand, Thatcher, chacun d'entre eux aurait mieux gagné à s'arrêter plus*

²⁷ Ainsi qu'en témoigne l'annulation par la Cour suprême malienne de plus d'un demi-million de voix lors des présidentielles d'avril-mai 2002, et de plus de 240 000 voix lors des deux tours des législatives des 14 et 28 juillet 2002.

²⁸ Les taux de participation aux élections présidentielles étaient de 33,01% au premier tour et de 29,99% au second tour. Quant aux taux de participation aux élections législatives, ils étaient de 23% au premier tour et de 25,67% au second tour. Quelles que soient les raisons de cette désaffection, on peut se demander si les démocraties africaines en construction n'auraient pas intérêt à engager une réflexion approfondie sur les systèmes électoraux, en particulier sur les modes de scrutin les plus appropriés à leur condition de pays pauvres à dominante analphabète, ne serait-ce que pour réaliser des économies budgétaires et prévenir la « fatigue » du corps électoral qui, au Mali, a été convoqué quatre fois en trois mois !

Quand on sait que l'organisation d'un seul tour de scrutin coûte plusieurs centaines de millions de francs CFA, ne pourrait-on pas jumeler élections présidentielles et législatives, ou élections législatives et locales comme dans certains pays africains anglophones (comme par exemple en Zambie au cours de cette année), et remplacer le scrutin majoritaire à deux tours par la représentation proportionnelle, au moins pour les élections législatives ou locales ?

²⁹ L'ADEMA a ainsi vu le nombre de ses députés fondre de 127 à 45 députés sur les 147 députés que compte l'assemblée nationale malienne.

tôt »³⁰. S'il existe une position de pouvoir qui apparaît la plus exposée à un tel phénomène, c'est en effet celle de chef de l'exécutif. Dans la plupart des pays africains, l'exécutif prend la forme d'un « présidentielisme monocentré », selon l'expression de Gérard Conac³¹, dérivant du resserrement des institutions politiques autour de la personne du président de la République. Celui-ci concentre entre ses mains l'essentiel des ressources politico-administratives, qu'il utilise à des fins de patronage systématique dans le but de maintenir la loyauté politique. Dans ces conditions, l'effectivité de l'Etat moderne et du constitutionnalisme se trouve minée. Cultivant le culte de la personnalité et le paternalisme à l'égard de ses « sujets », le président ne s'embarrasse guère des contraintes constitutionnelles, au point où certains auteurs ont pu parler de constitution sans constitutionnalisme ou de déclin du constitutionnalisme³². Pour beaucoup d'analystes africanistes, cette situation est la résultante du patrimonialisme³³, c'est-à-dire d'un mode de gestion politique caractérisé par la confusion entre espace domestique et espace public. Dans les régimes politiques stables, comme la Côte d'Ivoire sous le règne du président Félix Houphouët-Boigny, la patrimonialisation du pouvoir était à la fois la cause et la conséquence de la longévité politique des présidents de la République. Dans les pays affectés par la fréquence des coups d'Etat militaires comme le Burkina Faso, elle apparaissait comme l'enjeu, la cause et la conséquence de l'instabilité politique. En attendant d'être à son tour chassé du pouvoir, l'homme de pouvoir s'arrangeait pour se mettre à l'abri en s'appropriant le maximum des ressources de l'Etat et le plus vite possible.

C'est pour rompre avec ces dérives que les constituants africains ont institué la limitation des mandats, faisant leur cette sagesse vénitienne selon laquelle « *la nature humaine est telle qu'on ne peut faire confiance à un homme qui a occupé longtemps, continuellement un poste important de responsabilité* »³⁴. La limitation des mandats est considérée par les constituants comme une « incitation négative » susceptible de réduire les possibilités de nuisance d'un pouvoir présidentiel nécessaire, en supprimant la perspective d'une longue « carrière » au poste présidentiel, auquel accèdent généralement des individus relativement jeunes qui cherchent à faire fortune. Le contexte socio-culturel et la culture politique des élites et des populations sont si pétris de patrimonialisme que la sagesse commande de multiplier les garde-fous constitutionnels. Du reste, la pratique du pouvoir de la nouvelle génération des chefs d'Etat africains a montré qu'elle était aussi prédatrice que la génération précédente. Les nouveaux présidents, s'ils en ont la possibilité, s'accrocheraient eux aussi au pouvoir.

³⁰ Olivier Duhamel, op.cit., p. 100

³¹ Les Institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone et de la République malgache, Paris, Economica, 1979.

³² Babacar Kanté, op. cit., pp. 17 et ss.

Voir aussi H.W.O. Okoth-Ogendo, *Constitutionalism without constitutions : the challenge of reconstruction of the state in Africa*, in Carla M. Zoetbout, et al., op. cit., p. 49 et ss.

³³ Forgé par le sociologue allemand Max Weber, le patrimonialisme est un type de domination politique traditionnelle dans lequel le titulaire du pouvoir gère les affaires publiques comme s'il s'agissait de son espace domestique. En vue de distinguer ce type traditionnel du type africain, Jean-François Médard propose de qualifier l'Etat africain d'Etat néo-patrimonial, le néo-patrimonialisme se caractérisant par la combinaison de traits patrimoniaux et de traits bureaucratiques, l'intrusion de la logique patrimoniale dans le fonctionnement d'institutions légales-rationnelles. Voir L'Etat néo-patrimonial en Afrique noire, in Jean-François Médard, (dir.), Etats d'Afrique noire, Formation, mécanismes et crise, Paris, Karthala, 1991.

³⁴ Cité par Mark P. Petracca, op. cit., p. 22.

Ainsi, au Burkina Faso par exemple, les députés de la majorité, poussant jusqu'au bout le zèle qui les a souvent caractérisés sous la première législature (1992-1997), n'ont pas craint d'affirmer que la clause limitative du nombre de mandats présidentiels « *risque d'imposer des candidatures médiocres surtout pour des postes de responsabilité nécessitant des compétences très rares comme celles requises pour assurer les responsabilités de président du Faso* »³⁵ ! En d'autres termes, en dehors du président sortant, aucun autre citoyen ne serait digne d'occuper la fonction présidentielle !

En raison notamment de la faiblesse des contre-pouvoirs, les présidents africains exercent un pouvoir si exorbitant que beaucoup pensent que tout ce qui peut restreindre, limiter, encadrer l'exercice du pouvoir est de nature à consolider la démocratie. L'expérience montre généralement qu'une réélection indéfinie entraîne l'émergence de potentats, ou de responsables exposés ou succombant à la corruption. Même dans les régimes parlementaires européens cités comme des exemples de démocratie, la longévité exceptionnelle dont ont bénéficié certains chefs de gouvernement a généré de graves dérives. Cela a été le cas sous le mandat d'Helmut Kohl, éclaboussé par des scandales financiers qui ont terni considérablement son image et celle de son parti. Une plus grande circulation des élites permettrait donc, ainsi que le soutenaient certains philosophes grecs, de prévenir certaines dérives, et d'améliorer les rapports entre gouvernants et gouvernés. Un président sortant sachant qu'il n'est pas rééligible sera moins tenté de faire adopter des lois contre les intérêts du peuple auxquels lui-même et son entourage devront se soumettre lorsqu'il aura quitté son poste. Cela permettrait ainsi de créer une communion d'intérêts entre lui et le peuple. Bref, la limitation du nombre de mandats électifs permet d'accroître la probabilité d'avoir des gouvernants qui possèdent une plus grande vertu de poursuivre le bien commun de la société, sachant qu'au bout de deux ou trois mandats, ils partageront le lot commun des citoyens ordinaires.

Cette perception de la limitation du nombre de mandats électifs comme moyen de prévenir la confiscation et la patrimonialisation du pouvoir, et de promouvoir la rotation des élites est largement partagée par plusieurs constituants et théoriciens de la démocratie à travers l'histoire. Redoutant « *[les] dangers que feraient courir à la liberté et à la moralité publique un président rééligible, qui emploierait davantage à se faire réélire, comme cela ne pouvait manquer d'arriver, les immenses moyens de contrainte ou de corruption que [les] lois et [les] mœurs accordent au chef du pouvoir exécutif* »³⁶, Alexis de Tocqueville n'avait pas hésité à défendre sous la II^e République française une mesure plus radicale, celle de la non-réélection du président sortant. Pour sa part, le président Gaston Doumergue va refuser, sous la III^e République, de solliciter un second mandat pour des motifs d'ordre constitutionnel. « *Le président de la République, aurait-il dit, est l'arbitre des partis. Comment pourrait-il l'être encore le jour où il songerait à solliciter de nouveau leurs suffrages ? Il manquerait dès lors de sérénité. Il ne pourrait plus accomplir sa tâche... Le chef de l'Etat ne doit pas se soumettre à l'aléa d'une réélection* »³⁷.

Chez bon nombre de philosophes, le pouvoir ou le gouvernement est perçu de façon ambivalente. Le philosophe anglais John Locke par exemple appréhende le gouvernement comme un mal nécessaire. La limitation du nombre de mandats électifs

³⁵ Voir la première mouture de l'exposé des motifs de la proposition de loi portant révision constitutionnelle de janvier 1997.

³⁶ Cité par Olivier Duhamel, op. cit., p. 97.

³⁷ Joseph Barthélemy et Paul Duez, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Economica, 1985, p. 613.

semble inspirée de cette philosophie et sous-tendue par l'impératif de la « bonne gouvernance ». Dans les démocraties antiques, le principe de la rotation avait plusieurs finalités : la prévention de la corruption des élus et de la tyrannie du gouvernement, la garantie de la liberté, l'amélioration de la qualité de la représentation politique, et du gouvernement de la cité. Le principe de la rotation était également considéré comme essentiel pour l'égalité entre les citoyens, dont les relations devraient être régies par le principe selon lequel chacun doit être tour à tour gouvernant et gouverné. Pour Aristote, la citoyenneté démocratique est produite à travers l'exercice de ces deux différents rôles politiques. La rotation donne à tous les citoyens l'opportunité d'exercer des fonctions dirigeantes, et par conséquent d'être initié, sensibilisé à la gestion des affaires de la cité. En conséquence, la rotation est non seulement bénéfique pour le développement de la citoyenneté, mais aussi pour l'Etat. De plus, elle empêche que des individus utilisent leurs positions dirigeantes à des fins personnelles. Bref, la rotation constitue un excellent contre-pouvoir. Cicéron, qui en défendait le principe à l'instar d'Aristote, estimait pour sa part que « *celui qui obéit devrait avoir l'espoir qu'il commandera un jour, et celui qui commande devrait se dire que dans un délai court, il aura à obéir* »³⁸. Avec la limitation du nombre de mandats électifs, les présidents sortants ne pourront plus tisser des relations durables aussi étroites et fermées comme par le passé avec les coalitions prédatrices qui les soutiennent. Certes, cela n'empêche pas la prédation, et peut même en accélérer le rythme. Mais aujourd'hui, les risques encourus par les nouvelles élites dirigeantes sont plus accrus en raison des possibilités de prises de parole de la société civile, de la presse, des mouvements de défense et de promotion des droits humains ou de lutte contre la corruption, voire des bailleurs de fonds, de plus en plus exigeants en matière de bonne gestion des ressources publiques. Au demeurant, avec la limitation du nombre de mandats électifs, de telles dérives ne peuvent plus s'inscrire dans le long terme. Celle-ci constitue, à l'instar des autres mécanismes constitutionnels tels les mécanismes de contre-pouvoirs et de distribution du pouvoir, l'un des moyens prévus par le constituant pour optimiser la gestion du pouvoir d'Etat.

Mais pour les adversaires de la limitation du nombre de mandats présidentiels, les avantages de cette clause ne doivent pas occulter son caractère inacceptable du point de vue des principes démocratiques.

B) Une clause illégitime

Les critiques de la limitation du nombre de mandats présidentiels font valoir qu'une telle restriction serait fondamentalement anti-démocratique, et superfétatoire dans le contexte démocratique ou de démocratisation.

1) Une restriction anti-démocratique

On le sait, la souveraineté du peuple constitue la pierre angulaire de la démocratie. Dans ce système, le suffrage constitue un droit pour tous les citoyens dont le consentement et la volonté exprimés à travers ce suffrage constituent la seule source de l'autorité légitime. Dans ces conditions, la constitution ne devrait pas, selon certains,

³⁸ Cité par Mark P. Petracca, op. cit., p. 21

restreindre la volonté du peuple qui, seul, est fondé à choisir son président et à le changer quand bon lui semble. Dans plusieurs pays européens à régime parlementaire, les électeurs ont renouvelé plusieurs fois sans discontinuer leur confiance au parti majoritaire, sans pour autant susciter des cris d'orfraie. Ainsi, les Allemands ont, indirectement, renouvelé à quatre reprises le mandat d'Helmut Kohl, les Britanniques et les Espagnols à trois reprises le mandat de Margaret Thatcher et celui de Felipe Gonzalez. Il existe donc une contradiction entre le principe électif qui veut que les citoyens soient libres de choisir leurs gouvernants et le principe de la rotation qui se trouve au cœur du principe de la limitation du nombre de mandats électifs. En effet, la liberté d'élire devrait être aussi la liberté de réélire. « Pourquoi [empêcher] un citoyen [en l'occurrence le président sortant], dans un Etat de liberté, de pouvoir rencontrer son peuple et de discuter encore avec ce peuple s'il peut avoir encore un autre contrat » ? s'insurgeait le président du groupe parlementaire majoritaire à l'assemblée nationale burkinabè favorable à la suppression de la clause limitative du nombre de mandats présidentiels³⁹. Ne convient-il pas de laisser jouer le mécanisme d'imputabilité électorale ou de responsabilité des élus devant le peuple, plutôt que de l'entraver par une restriction arbitraire ? Si le peuple veut élire et réélire indéfiniment un président ou un leader, n'est-ce pas son droit ? Telle semble être la position de la commission Vedel créée en 1993 sur l'initiative du président François Mitterrand en vue de proposer une révision de la constitution française de 1958. La majorité des membres de cette commission aurait en effet, selon le député Gérard Gouzes, jugé choquant le principe de non-renouvellement du mandat qui heurte de plein fouet le principe de la souveraineté du peuple⁴⁰. Limiter le nombre de mandats présidentiels, c'est exprimer une sorte de méfiance quant à la capacité de discernement du peuple. Or, nous dit Montesquieu, il n'y a aucune raison de douter de « la capacité naturelle qu'a le peuple pour discerner le mérite »⁴¹. L'expérience montre en effet que le peuple choisit généralement les meilleurs, les citoyens distingués. Le peuple – écrit encore Montesquieu- « est admirable pour choisir ceux à qui il doit confier quelque partie de son autorité. Il n'a à se déterminer que par des choses qu'il ne peut ignorer, et des faits qui tombent sous les sens »⁴².

Si le pouvoir émane du peuple, ceux qui l'exercent par délégation du corps électoral ne peuvent détenir qu'un mandat temporaire. Dans ce sens, les élections n'ont pas seulement pour fonction de désigner des gouvernants, mais aussi de leur conférer ou de leur retirer leur légitimité. Elles sont l'occasion de leur demander des comptes, de vérifier la conformité de leur action à l'opinion des électeurs. La responsabilité ou l'imputabilité électorale, à savoir la révocabilité de toute personne élue constitue donc une exigence de la démocratie, qui implique par conséquent un gouvernement reposant sur des élections répétitives, conférant une légitimité provisoire, jamais acquise, mais régulièrement éprouvée. C'est pourquoi à intervalles réguliers, le peuple est convoqué pour redire sa confiance ou désavouer le pouvoir en place. Dans cette perspective, « empêcher la rééligibilité

³⁹ Assemblée nationale, procès-verbal de la séance plénière du lundi 27 janvier 1997, p. 22

⁴⁰ Rapport établi au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la durée du mandat du président de la République. Document No. 2463 mis en distribution le 13 juin 2000, enregistré à la présidence de l'assemblée nationale le 8 juin 2000.

⁴¹ Montesquieu, L'Esprit des lois, cité par Bernard Manin, op. cit., pp. 100 et s.

⁴² Ibid.

revient à annuler cette ultime mise en cause de la responsabilité politique, la plus importante, celle qui s'exerce directement devant le peuple, avec la sanction suprême de l'alternance»⁴³. Par ailleurs, en votant régulièrement, les électeurs peuvent tester, améliorer, sur la base de l'expérience, les critères de sélection dont ils se servent pour désigner les gouvernants. S'ils pensent s'être trompés dans le choix des gouvernants, ils auront l'opportunité de modifier leurs critères de sélection à la prochaine consultation électorale. Ainsi, la répétition fait des élections un processus d'apprentissage dans lequel les électeurs apprennent la valeur politique objective de leurs critères de sélection⁴⁴.

Alexander Hamilton, connu pour son hostilité au principe de la rotation et de la limitation du nombre de mandats électifs, estimait que la rééligibilité était nécessaire au peuple, en tant que mécanisme d'approbation de la conduite des élus qui se sont montrés talentueux et vertueux durant leur mandat. De ce fait, il convient, selon lui, de ne pas limiter le choix et la volonté des électeurs en les privant de la possibilité de renouveler le mandat de tels élus. Plusieurs auteurs estiment, en effet, que la réélection quasi systématique des présidents sortants est avant tout l'expression de la satisfaction et de la souveraineté du corps électoral. Par conséquent, la limitation du nombre de mandats présidentiels apparaît non seulement comme un mécanisme injuste de sanction de gouvernants performants, mais aussi comme une source de frustration du peuple qui, en toute connaissance de cause, aurait souhaité renouveler sa confiance envers de tels gouvernants⁴⁵. « *Au nom de quels principes dire aux Français : vous avez le droit d'élire votre président mais pas de le réélire* » ? se demandait le président Jacques Chirac. « *C'est une espèce de méfiance à l'égard des Français. Les Français sont souverains* »⁴⁶ ! Conclut-il.

Pour sa part, le groupe parlementaire du Congrès pour la démocratie et le progrès (CDP), le parti du président Compaoré, estimait que la clause limitative du nombre de mandats présidentiels constituait « *une mesure qui limite arbitrairement la jouissance des droits politiques par le citoyen ; elle limite les possibilités de choix du peuple* ». Après avoir rappelé que « *la volonté d'une meilleure jouissance des droits civils et politiques est proclamée dès l'article 1^{er} de la constitution qui dispose que les discriminations de toutes sortes, notamment celles fondées sur la race, l'ethnie, la religion, la couleur, le sexe, la langue, la religion, la caste, les opinions politiques, la fortune et la naissance sont prohibées* », le groupe parlementaire majoritaire regrette que « *malgré cette volonté clairement exprimée de réduire autant que possible les entraves à la jouissance des droits civils et politiques, certaines considérations sur le fonctionnement de la démocratie comme la durée des mandats ou la limitation du nombre de mandats [aient] occasionné des restrictions* »⁴⁷. En outre, ajoutent-ils, il n'y aurait aucune logique à limiter le nombre de mandats pour le président de la République et à ne pas le faire pour les autres élus. Par ailleurs, font-ils valoir, si le constituant avait voulu faire de la clause limitative du nombre de mandats présidentiels une limitation intangible, il l'aurait placée sur le même pied que la nature et la forme républicaine de l'Etat, le système multipartiste et l'intégrité territoriale pour lesquels aucun projet ou aucune proposition de révision constitutionnelle tendant à les remettre en cause

⁴³ Olivier Duhamel, *Le quinquennat*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2000, p. 100

⁴⁴ Bernard Manin, op. cit., pp. 187 et s.

⁴⁵ Nelson W. Polsby, *Some arguments against congressional Term Limitations*, *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol.16, 1993, p. 101.

⁴⁶ Voir le Monde du 6 juin 2000.

⁴⁷ Voir l'exposé des motifs de la proposition de loi portant révision de la constitution burkinabè.

n'est recevable. La limitation du nombre de mandats présidentiels ne serait en définitive qu'une mesure artificielle et inacceptable pour provoquer l'alternance, alors que celle-ci devrait être générée par la volonté populaire à travers les élections. Il convient, soutiennent les adversaires de la limitation, de laisser jouer le mécanisme d'imputabilité électorale ou de responsabilité des élus devant le peuple, plutôt que de l'entraver par une restriction arbitraire.

Alors que certains considèrent que la limitation des mandats est nécessaire pour assurer l'alternance démocratique rendue improbable ou difficile dans un contexte marqué par la permanence au pouvoir de chefs d'Etats inamovibles et l'absence de culture démocratique, d'autres considèrent donc qu'il s'agit là d'une restriction anti-démocratique, à tout le moins inopportune, qui n'est ni nécessaire ni suffisante pour promouvoir l'alternance démocratique.

2) Une restriction inopportune et superfétatoire

Pour maints auteurs, la limitation du nombre de mandats présidentiels constitue une restriction inopportune pour plusieurs raisons. Se fondant ainsi sur l'expérience américaine marquée par la seconde réélection en 1940 de Franklin Delano Roosevelt qui a su avec efficacité faire face au défi de la seconde guerre mondiale, le constitutionnaliste français Olivier Duhamel estime que « *la sagesse nous recommanderait de ne pas corseter l'avenir, de laisser une porte ouverte à l'exceptionnel* »⁴⁸. C'est aussi la position de l'Américain John R. Vile qui, tout en ne remettant pas en cause le bien-fondé de la limitation du nombre de mandats électifs, soutient que cette limitation devrait rester une règle non écrite, de façon à ce qu'elle puisse s'adapter en fonction des circonstances telle la seconde guerre mondiale⁴⁹.

Justifiant la possibilité donnée aux électeurs sous la IIIe République française de réélire indéfiniment et immédiatement le président de la République, Joseph-Barthélémy et Paul Duez affirmaient pour leur part qu'il « *est utile, pour assurer la tradition au sein du gouvernement, que le chef de l'Etat puisse être réélu, et il était certainement dans le vœu des constituants de 1875 qu'il soit, en fait, réélu, s'il s'en montrait digne* »⁵⁰. Désapprouvant le refus de certains présidents de solliciter leur réélection, les deux auteurs estiment qu'une telle attitude « *est en contradiction directe avec l'esprit de la constitution, assez peu digne au fond et fâcheuse à tous égards* », ajoutant que « *la présidence n'est pas une prébende que l'on passe à un autre quand on en a joui pendant un temps décent [mais] un poste d'honneur et d'action que l'on doit garder tant qu'on y est maintenu par la confiance de la nation exprimée par ses organes constitutionnels* »⁵¹.

Mais les critiques les plus sévères envers le principe de la limitation du nombre de mandats présidentiels portent sur ses conséquences négatives, notamment l'affaiblissement de l'institution présidentielle au cours du dernier mandat du président sortant, qui verrait son autorité particulièrement réduite. Les adversaires de la limitation font valoir que la limitation a pour résultat que les élus sortants, à l'approche de la fin de

⁴⁸ Olivier Duhamel, op. cit., p. 98.

⁴⁹ John R. Vile, *A companion to the US Constitution and Its Amendments*, 2nd Edition, Praeger Westport, Connecticut London, 1997, p. 210.

⁵⁰ Joseph-Barthélémy et Paul Duez, op. cit, p. 613.

⁵¹ Ibid.

leur mandat, tendent à négliger leur travail pour préparer leur retraite, ou reconversion ou rechercher de nouvelles positions. En conséquence, l'interdiction de la réélection affaiblirait l'imputabilité et les capacités responsives des élus vis-à-vis des électeurs vers la fin de leur mandat. La limitation serait en plus dommageable parce qu'elle priverait l'institution de personnes d'expérience, alors que l'institution a besoin de continuité et de mémoire institutionnelle. Dans les Etats africains où prédomine le pouvoir personnel, elle risquerait d'ébranler la stabilité des institutions démocratiques.

Le peuple, disait Montesquieu, est admirable quand il s'agit de choisir ses dirigeants. Il devrait, en bonne logique, être tout aussi admirable pour se débarrasser de dirigeants qui ne répondent pas à ses attentes, et assurer ainsi l'alternance. En outre, pour certains critiques, les réformes institutionnelles et politiques entreprises pour assurer la transition et la consolidation démocratiques rendraient superfétatoire la limitation du nombre de mandats présidentiels. Pour ces critiques, recourir à la limitation du nombre de mandats présidentiels comme un moyen artificiel de prévenir la confiscation du pouvoir et d'accroître la compétitivité des élections, c'est soigner les symptômes du mal au lieu de s'attaquer à ses racines. Une rotation naturelle aux postes résultant des retraites volontaires, des ambitions progressives et des défaites électorales serait préférable qu'un schéma arbitraire qui restreint nécessairement le processus de démocratie électorale. Ce qu'il faudrait, c'est donc des mesures à même de stimuler l'offre électorale, les capacités des partis, en particulier de l'opposition à construire et offrir de meilleures alternatives. Le fait générateur de l'alternance étant les élections, il convient aussi de s'assurer que les conditions de pluralisme, de transparence et de sincérité des élections sont aussi réunies. Dans plusieurs pays africains où l'alternance démocratique s'est produite, celle-ci n'a pas été la conséquence directe de la limitation du nombre de mandats présidentiels. C'est le cas au Bénin en 1996 ou du Sénégal en 2000, où la crédibilité des institutions électorales et le fair-play des acteurs ont été un facteur décisif.

S'opposant à l'insertion d'une clause limitative du nombre de mandats présidentiels souhaitée par le président Valéry Giscard d'Estaing lors du débat de l'an 2000 sur la révision de la constitution française, certains députés français ont tenu à rappeler les précédents malheureux de la Constituante et de la IIe République. Pour eux, « *outre ces expériences historiques peu concluantes, plusieurs autres raisons militent contre la limitation du nombre de mandats successifs. On peut d'abord s'interroger sur le fait qu'on appliquerait au président de la République cette mesure, sans l'étendre aux autres élus nationaux ou locaux. Par ailleurs, on peut penser que l'hypothèse d'une seconde réélection d'un président de la République, après dix ans à l'Élysée, reste largement théorique* »⁵². En effet, sous l'actuel régime de la Ve République dont la constitution, en son article 6 prévoit une rééligibilité indéfinie et immédiate pour le président de la République, seul le président François Mitterrand a pu exercer deux mandats présidentiels complets, depuis l'institution du septennat en 1873, bien que plusieurs présidents aient été réélus. *A fortiori*, jamais encore un président français n'a brigué un troisième mandat consécutif. C'est qu'en France, l'accès à la présidence de la République est généralement le fruit d'un long combat politique. Y accèdent des hommes politiques d'un certain âge pour lesquels deux septennats suffisent à épuiser le reste de la

⁵² Document No. 2463 mis en distribution le 13 juin 2000, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 8 juin 2000.

carrière politique, voire le reste de la vie. Il n'en demeure pas moins que beaucoup d'hommes politiques et de juristes français restent, par principe, opposés à l'idée d'introduire dans la constitution une clause limitant le nombre de mandats électifs, au nom de la souveraineté du peuple.

Mais le contexte socio-politique français diffère profondément de celui qui prévaut en Afrique où la culture démocratique est encore faible. Sur le plan de la théorie démocratique, la limitation du nombre de mandats présidentiels peut paraître *a priori* contraire à la volonté du peuple. Cependant, le fait que cette limitation soit consacrée par le constituant lui-même peut être interprété comme une auto-limitation, volontairement consentie par le peuple qui dispose du pouvoir constituant originaire, et au nom duquel est exercé le pouvoir constituant dérivé. Quant à l'argument tiré de l'expérience historique américaine sous la présidence de Roosevelt, il convient de le relativiser au regard des pouvoirs étendus reconnus au président de la République par les constitutions des Etats africains de succession française en cas de circonstances exceptionnelles. On ne peut donc soutenir de façon convaincante que la limitation du nombre de mandats réduit la capacité du président sortant à affronter des situations de crise. Bien au contraire, dans le contexte africain, on peut même soutenir que la limitation du nombre de mandats présidentiels repose sur des fondements plus solides.

Malgré ses effets positifs, la limitation du nombre de mandats présidentiels est farouchement combattue par de nombreux politiciens, en particulier les présidents en place et leurs entourages ou dépendants, qui vivent avec angoisse la perspective d'avoir un jour à quitter le pouvoir et ses privilèges. En conséquence, même dans les pays où la clause limitative a été consacrée par les constituants, celle-ci demeure précaire, dans la mesure où des retours en arrière ou des stratégies de neutralisation des effets de la clause demeurent possibles. Avant l'expiration des premiers mandats présidentiels amorcés sous l'empire des nouvelles constitutions s'est en effet dessiné un mouvement de remise en cause de la limitation du nombre de mandats présidentiels dans bon nombre de pays africains, qui a rendu incertaine sa mise en œuvre.

II UNE CLAUSE LIMITATIVE INCERTAINE

Pour des raisons tactiques, plusieurs présidents africains, dont certains sont parvenus au pouvoir à la suite de coups d'Etat militaire ont concédé à leurs opposants, bon gré mal gré, le principe de la limitation du nombre de mandats présidentiels au moment de l'établissement des nouvelles constitutions. Après l'expiration des premiers mandats présidentiels exercés sous l'empire des nouvelles constitutions, on va assister à une remise en cause des clauses gênantes pour les présidents sortants. Dans certains pays, les présidents sortants non rééligibles s'évertuent à en retarder les effets en refusant de s'appliquer immédiatement la clause limitative. Dans d'autres pays, la clause gênante a été purement et simplement supprimée.

A) Une clause neutralisée : le refus de l'effet immédiat

Dans les pays où la clause limitative du nombre de mandats présidentiels se trouve dans une situation de droit transitoire ou fait l'objet de conflits de lois constitutionnelles dans le temps, des arguments plus ou moins convaincants sont utilisés par les tenants du

pouvoir pour retarder l'application de ladite clause. Le prétexte souvent invoqué est celui de la non-rétroactivité des lois. Or, ce principe de sécurité juridique, bien qu'essentiel, n'est pas un impératif absolu.

1) *Le prétexte de la non-rétroactivité des lois*

S'il y a un domaine dans lequel le principe de la non-rétroactivité est universellement admis, c'est bien celui des lois pénales. La plupart des constitutions disposent en effet que les lois pénales n'ont pas d'effets rétroactifs. Ce principe spécial à valeur constitutionnelle qui s'impose à tous, en particulier au constituant et au législateur, peut cependant être écarté pour les lois pénales douces. Mais la non-rétroactivité des lois est aussi un principe général à valeur législative posé par l'article 2 du code civil français : « la loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif ». Dans ce sens, ce principe peut être écarté aussi bien par le législateur que par le constituant. Dire qu'une loi (au sens matériel ou formel) n'a pas d'effet rétroactif signifie qu'elle « est sans application aux situations juridiques dont les effets ont été entièrement consommés sous l'empire d'une loi précédente »⁵³, et dire qu'elle ne dispose que pour l'avenir signifie que « à partir du moment où une loi est en vigueur, elle régira les situations juridiques qui sont nées postérieurement à cette mise en vigueur »⁵⁴. Le principe de la non-rétroactivité des lois signifie, au sens large, que « le droit applicable à une situation ou à des relations juridiques doit être connu ou raisonnablement prévisible au moment où cette situation ou cette relation naît »⁵⁵.

A la question de savoir s'il allait s'appliquer le nouvel article 37 de la constitution qui a rétabli en 2000 la clause limitative du nombre de mandats présidentiels supprimée trois ans plus tôt, le président burkinabè y a répondu indirectement en invoquant le principe de la non-rétroactivité des lois consacré selon lui par les usages et le droit. En République centrafricaine (RCA), un problème d'interprétation similaire risque de se poser. L'article 23 de la constitution de 1991 à l'instar de l'article 37 de la constitution burkinabè, limite en effet à deux le nombre de mandats présidentiels consécutifs susceptibles d'être exercés par un même président. Mais la question reste de savoir si cette disposition s'applique immédiatement au président en place, Ange Félix Patassé, élu pour un premier mandat entamé sous l'empire de la précédente constitution, celle du 28 novembre 1986 qui, elle, n'imposait pas de limitation, et qui se poursuit sous l'empire de la constitution en vigueur, celle de décembre 1994. Selon Joseph Mandé Djapou⁵⁶, deux tendances s'affrontent : d'une part celle du président Patassé qui soutient qu'il a la possibilité de briguer deux nouveaux mandats sous l'empire de la nouvelle constitution, et d'autre part celle des partis d'opposition et de la Ligue centrafricaine des droits de l'homme qui soutiennent le contraire. A l'appui de la première thèse est invoqué le principe de la non-rétroactivité ainsi que celui des droits acquis. A l'appui de la seconde thèse est invoqué le principe de l'effet immédiat de la loi nouvelle s'appliquant à une situation juridique en cours. Ainsi, pour la ligue, le premier mandat entamé sous la constitution antérieure doit être pris en compte et le président Patassé ne serait plus

⁵³ François Terré, Introduction générale au droit, Paris, Dalloz, 4^e édition, 1998, p. 446.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Willy Zimmer, Constitution et sécurité juridique, in Annuaire international de justice constitutionnelle, XV, 1999, p. 103.

⁵⁶ Le rôle de la Cour constitutionnelle de la République Centrafricaine, Penant No.831, Septembre à Décembre 1999, pp. 272 et s.

rééligible au terme de son second mandat. Pour elle, il n'y a pas application rétroactive de la nouvelle constitution dans la mesure où aucune atteinte n'a été portée à un droit acquis. Comme le rappelle Guy Carcassonne, « *le chef de l'Etat n'est pas propriétaire de sa fonction. En y accédant, par l'élection, il se voit appliquer un statut, constitutionnel pour l'essentiel, exactement de la même manière qu'en accédant à n'importe quelle fonction publique, par la nomination, l'on se voit appliquer un statut légal et réglementaire. Le constituant dans un cas, le législateur dans l'autre, peuvent modifier ce statut à tout moment, sans que ceux qu'il régit puissent exciper d'un droit acquis à ce que leur situation individuelle demeure inchangée. Tous ont des droits subjectifs, mais leur statut, lui, forme un droit objectif* »⁵⁷. Il appartiendra au constituant ou au conseil constitutionnel qui a le monopole de l'interprétation de la constitution en RCA et au Burkina Faso, de résoudre les problèmes d'application posés par l'institution ou le rétablissement de la clause restrictive du nombre de mandats présidentiels possibles.

Au Pérou, un problème analogue au cas centrafricain s'était posé⁵⁸, et l'ancien président péruvien Alberto Fujimori avait fait voter en 1996 par sa majorité parlementaire une « loi d'interprétation authentique » l'autorisant à briguer un troisième mandat consécutif alors que la constitution de 1993 ne permettait que deux mandats consécutifs. La justification avancée était que le premier mandat exercé par le président de 1990 à 1995 ne devait pas être pris en compte, au motif que son élection était intervenue sous l'empire de la constitution antérieure qui, elle, ne limitait pas le nombre de mandats présidentiels possibles. Cette interprétation a été fortement contestée. Saisi en janvier 1997 aux fins de se prononcer sur la constitutionnalité de la loi interprétative, le tribunal constitutionnel s'est refusé à censurer ladite loi, se prononçant ainsi en faveur d'un troisième mandat consécutif. Mais trois juges dissidents vont, en mai 1997, convoquer une conférence de presse pour dénoncer les pressions exercées sur le tribunal constitutionnel et réaffirmer leur position, à savoir que la loi interprétative était inapplicable au cas du président sortant. Accusés par un comité du Congrès péruvien d'avoir outrepassé leurs pouvoirs, les trois juges seront démis de leurs fonctions et le président du tribunal constitutionnel blâmé pour n'avoir pas pu empêcher l'expression publique des opinions dissidentes de ses collègues, qui ont osé remettre en cause, non sans raison, le sacro-saint principe de la non-rétroactivité des lois.

2) La portée relative du principe de la non-rétroactivité

Contrairement à ce que soutiennent certains, le principe n'a pas valeur absolue, en dehors du cas des lois pénales de fond plus sévères. Selon François Terré, « *dans les conceptions dominantes à l'heure actuelle, la règle de non-rétroactivité est conservée, mais elle n'est plus présentée comme un impératif absolu : dans certains cas, les nécessités du progrès doivent l'emporter sur l'intérêt de sécurité des citoyens et de stabilité de la loi* »⁵⁹. Pour sa part, la cour constitutionnelle allemande distingue entre une vraie rétroactivité et une fausse rétroactivité. La première affecte des situations juridiques éteintes c'est-à-dire ne produisant plus elles-mêmes

⁵⁷ Revue du droit public, No.4-2000 « spécial quinquennat », p. 971

⁵⁸ Voir Cynthia McClintock, *Explaining the breakdown of democratic regimes in Latin America at century's turn : the case of Fujimori's Peru*, Prepared for delivery at the 2000 Annual meeting of the American Political Science Association, Washington DC, August 31-September 3, 2000.

⁵⁹ François Terré, op.cit., p. 448.

d'effets juridiques mais sur lesquelles la loi va en avoir. La seconde produit sur la situation ou sur des relations juridiques existantes des effets mais uniquement pour l'avenir. Pour Willy Zimmer, la loi, dans cette hypothèse, a plutôt un effet rétroactif, et la doctrine admet très largement qu'il ne s'agit pas ici d'un cas de rétroactivité⁶⁰. Au demeurant, « *le fait qu'une loi ait un contenu rétroactif n'est pas considéré, par principe, comme contraire à la loi fondamentale par la cour constitutionnelle et plus précisément au principe de sécurité juridique. D'une façon générale, la rétroactivité ne peut être considérée comme contraire au principe de sécurité juridique que dans l'hypothèse d'une loi comportant une modification défavorable de la situation juridique des citoyens* »⁶¹. Mais la cour constitutionnelle allemande est en réalité plus nuancée : elle ne juge la loi contraire à la sécurité juridique que dans les hypothèses où la confiance des particuliers était digne d'être sauvegardée. Et même dans cette dernière hypothèse, la cour a admis, dans plusieurs cas, qu'une loi non pénale pouvait parfaitement rétroagir sans être contraire à la constitution. C'est le cas si le citoyen pouvait compter sur une telle modification de la situation au moment même où celle-ci commençait, si la situation juridique antérieure était incertaine, empreinte d'erreur ou lacunaire, si la norme rétroactive remplace une norme qui n'était pas valide, si la modification est justifiée par un motif impérieux d'intérêt général, et si le caractère défavorable de la modification est négligeable⁶². En France, le législateur a la faculté d'adopter des lois non pénales rétroactives, mais il ne peut le faire, affirme le conseil constitutionnel français, qu'« *en considération d'un motif d'intérêt général suffisant et sous réserve de ne pas priver de garanties légales des exigences constitutionnelles* »⁶³.

Certains analystes de la scène politique africaine estiment que la limitation du nombre de mandats présidentiels renvoie à des motifs suffisamment légitimes pour écarter le principe de la non-rétroactivité soulevé par des présidents africains au pouvoir depuis plus d'une décennie. Mais les fondements de la limitation du nombre de mandats électifs ainsi que la relativité du principe de la non-rétroactivité des lois ne semblent pas constituer des arguments solides pour certains hommes politiques burkinabè. Ces derniers soutiennent en effet avec force que la commission de concertations sur les réformes politiques qui a précédé la révision constitutionnelle de 2000 avait proposé que « *la date d'entrée en vigueur de l'article 37 nouveau soit celle de la fin du mandat présidentiel en cours* » et que « *le principe de la limitation à deux mandats consécutifs coure à partir de la fin du présent septennat* »⁶⁴. Malheureusement, le pouvoir constituant dérivé n'a pas cru bon intégrer dans le nouvel article 37 de la constitution une telle précision fort utile, qui aurait pu limiter les polémiques en cours sur l'application du nouvel article, et prévenir tout conflit de loi dans le temps. Cette indétermination volontaire pourrait obéir à des mobiles tactiques des initiateurs de la révision constitutionnelle de 2000. Contraint sous la pression de la société civile et des partis d'opposition coalisés dans un « collectif » de rétablir la clause de la limitation des mandats présidentiels consécutifs, le président du Faso, ne pouvait, sur le

⁶⁰ Willy Zimmer, op. cit., p. 105

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid., p. 105

⁶³ Décision No.98-404 DC.

⁶⁴ C'est la position du ministre Salif Diallo, l'un des plus fidèles collaborateurs du président Compaoré. Voir L'Observateur-Paalga du Lundi 8 juillet 2002, p.4.

plan tactique, faire figurer dans le projet de révision que la réforme ne s'appliquerait pas au président sortant comme l'a fait le constituant américain à propos du XXII^e amendement. Cela aurait suscité la colère de l'opposition et de la société civile, et même l'hostilité de certains ténors de son parti, qui auraient qualifié la révision de marché de dupe. Inversement, admettre comme le souhaitaient certains ténors de l'opposition que le rétablissement de la clause restrictive de l'article 37 s'appliquera à lui, c'est admettre qu'il devra quitter le pouvoir au terme de son second septennat, ce qui n'est peut-être pas inscrit encore dans son agenda personnel. Le compromis politique a donc consisté à ne pas préciser dans quel sens il fallait interpréter l'article 37. Compte tenu de cette indétermination volontaire, le conseil constitutionnel burkinabè, en tant que seul interprète authentique de la constitution, pourrait être emmené, à l'occasion des présidentielles de 2005, à se prononcer sur l'éligibilité du président sortant⁶⁵. L'interprétation de l'article 37 de la constitution auquel il sera conduit ne devra pas se faire nécessairement par rapport aux intentions du constituant burkinabè, car, comme l'admet la doctrine, tout texte juridique possède une signification indépendante de celle que pourraient lui attribuer ses auteurs. Le conseil constitutionnel devra donc exercer son pouvoir d'interprétation à la lumière des valeurs démocratiques, de bonne foi, c'est-à-dire « de telle manière que [ses] décisions soient acceptables par une partie au moins de [ses] destinataires »⁶⁶.

S'il existe plusieurs méthodes d'interprétation en droit entre lesquelles il n'est pas possible de faire une hiérarchie, force est de constater que certaines d'entre elles sont privilégiées par les juges. Ainsi, la Cour européenne de justice privilégie les méthodes d'interprétation systématique et téléologique, y compris l'application du principe de l'effet utile, au détriment des méthodes d'interprétation grammaticale et historique, ce qui a permis de faire progresser considérablement le droit communautaire⁶⁷. De même, aux Etats-Unis, la doctrine reconnaît au juge un pouvoir d'interprétation impliquant un pouvoir créateur, dont la finalité est de trouver la solution la plus juste. Le juge doit interpréter les textes et les précédents de façon à ce qu'ils produisent des effets souhaitables. Une décision juste n'est pas seulement celle qui est conforme au droit, mais aussi à d'autres éléments qui ne sont pas nécessairement juridiques. Comme l'admet Wanda Mastor, « le juge qui cherche à 'rendre justice' prend en compte l'équité, envisage les conséquences

⁶⁵ L'application de l'article 37 nouveau de la constitution burkinabè soulève en fait un autre problème d'interprétation relatif à l'entrée en vigueur de la nouvelle clause instituant le quinquennat en lieu et place du septennat. Le mandat présidentiel en cours (le septennat) peut-il être réduit de deux ans au motif que l'article 37 nouveau institue désormais le quinquennat ? En clair, le second mandat du président du Faso entamé en 1998 expire-t-il en 2005 (maintien du septennat) ou en 2003 (application immédiate du quinquennat) ? Aucun argument juridique sérieux ne permet de contraindre le président du Faso, en réalité, à raccourcir son septennat en cours de deux ans. Celui-ci ayant été élu pour un mandat de sept ans en 1998 avant la mise en vigueur de la loi constitutionnelle d'avril 2000, le quinquennat institué par cette nouvelle loi ne saurait s'appliquer à son égard (non-rétroactivité), son élection en novembre 1998 ayant produit des effets définitivement réalisés. Quand bien même le président ne soit pas « propriétaire de sa fonction », il pourrait invoquer, à juste titre, « un droit acquis » au maintien de la durée du mandat qui lui a été conféré par les électeurs. Un tel argument en revanche nous paraît irrecevable s'agissant du maintien de la clause limitative du nombre de mandats consécutifs. La seule hypothèse juridiquement et politiquement envisageable mais peu réaliste d'un raccourcissement du mandat présidentiel serait celle d'une démission volontaire du président burkinabè, ou d'une déchéance par la Haute Cour de Justice pour haute trahison ; ce qui permettrait de provoquer des élections présidentielles anticipées de façon à ce que le président élu (ou réélu) entame un nouveau mandat sous le sceau du quinquennat. Mais il s'agit d'une hypothèse d'école !

⁶⁶ Georges Burdeau, Manuel de Droit constitutionnel, 25^e édition, Paris, LGDJ, 1997, pp. 71-72.

⁶⁷ François Ost et Michel Van de Kerchove, Entre la lettre et l'esprit. Les directives d'interprétation en droit, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 240.

éventuelles de la décision qu'il va rendre, utilise ses émotions plus que son savoir juridique »⁶⁸. Il ne faut cependant pas se représenter le pouvoir d'interprétation juridique du juge comme étant un pouvoir arbitraire, sans bornes. La plupart des cours constitutionnelles prévoient en effet l'obligation pour les juges constitutionnels de justifier leurs choix, de motiver leurs décisions, même si dans certains cas ils en sont dispensés. Lorsque la décision ne paraît pas évidente, et intervient dans un contexte difficile, le juge sera tenu de développer une motivation substantielle dans un souci de transparence. Dans un tel contexte, « *on attend plus de la juridiction suprême qu'elle tranche un conflit plutôt qu'elle ne résolve une simple question de droit. Etant donné l'ampleur de l'attente des citoyens, il arrive souvent que la décision rendue déçoive par son manque d'audace ou de fermeté* »⁶⁹. Pour justifier sa décision, le juge peut en imaginer les conséquences. La décision sera légitime si ses conséquences sont acceptables, même si « *chercher à rendre un jugement tel que l'attendent ses destinataires et finalement le corps social, c'est inverser la cause et les conséquences* »⁷⁰.

Au Burkina Faso, certains s'interrogent sur la constitutionnalité d'une éventuelle candidature du président sortant à un troisième mandat en se fondant sur la volonté du constituant burkinabè⁷¹. Si ce dernier a rétabli en avril 2000 la clause limitative du nombre de mandats présidentiels qu'il a supprimée trois ans plus tôt, arguent-ils, c'est qu'il reconnaît implicitement s'être trompé politiquement en janvier 1997 sur l'opportunité d'une telle révision. Ce faisant, le constituant dérivé se serait rallié à la volonté du constituant originaire de 1991 qui a institué la clause limitative. Dans cette perspective, l'éligibilité du président sortant à un troisième mandat pourrait, en définitive, être remise en cause par le juge constitutionnel, à la lumière de l'esprit de l'article 37 révisé en 2000 ou de l'article 37 initial (de 1991), de la philosophie ou de la *ratio legis* qui sous-tend la clause limitative du nombre de mandats présidentiels. En tout état de cause, quelle que soit la décision du conseil constitutionnel burkinabè, celle-ci sera remise en cause, soit par les partisans soit par les adversaires du président sortant. Dans ce contexte, la tentation est forte de s'en remettre au pouvoir constituant dérivé. Mais si ce dernier n'intervient pas, le juge constitutionnel peut-il se dérober au motif que le problème est trop « politique », complexe, délicat ? En Allemagne, la Cour constitutionnelle a parfois pris des décisions audacieuses qui n'ont pas fait l'unanimité, comme par exemple celle en faveur de la thèse de la personnalité de l'embryon, en se fondant sur l'expérience douloureuse du passé allemand et ses dérives que n'ont pas connu les autres pays européens⁷². De ce point de vue, le risque de voir se développer un pouvoir d'interprétation arbitraire du juge ou émerger un « gouvernement des juges » apparaît finalement comme moins dangereux que celui d'un retour aux vieux démons. C'est pourquoi certains estiment que l'expérience douloureuse de chefs d'Etats inamovibles qu'ont connu les Etats africains devrait conduire à une interprétation stricte de la clause limitative du nombre de mandats présidentiels. A l'appui de cette thèse ils invoquent également la méthode de l'interprétation téléologique, laquelle repose sur la recherche de la finalité de la règle ou de

⁶⁸ Essai sur la motivation des décisions de justice. Pour une lecture simplifiée des décisions des cours constitutionnelles, *Annuaire international de justice constitutionnelle*, XV, 1999, pp. 35 et ss.

⁶⁹ *Ibid*, p. 48.

⁷⁰ M.A. Frison-Roche cité par Wanda Mastor, *ibid*, p. 49.

⁷¹ Voir par exemple *L'Observateur-Paalga* du mercredi 14 au jeudi 15 août 2002, dans la rubrique « débat ».

⁷² Wanda Mastor, *ibid*, pp. 51 et s.

son but social. Cette méthode, qui a pris de nos jours une importance croissante, conduit « en cas de conflit entre la lettre et l'esprit d'une règle, à faire prévaloir l'esprit sur la lettre au prix d'un recul sur la rigidité des mots. A tout le moins, s'en est-on longtemps tenu à l'esprit qui a animé la genèse de la règle »⁷³. Il s'agit donc d'une « méthode qui explique une disposition par les objectifs poursuivis et à la lumière de la contribution apportée par [elle] à la réalisation des objectifs généraux du corps de règles dans lequel [elle] est inséré[e] »⁷⁴. Ainsi, les méthodes modernes d'interprétation opèrent suivant le principe de l'effet utile ou suivant le principe d'efficacité, qui consiste à interpréter une disposition juridique de façon à lui conférer pleine efficacité, de façon à ce qu'elle ne soit pas inopérante. En d'autres termes, il faut choisir l'interprétation qui est la plus favorable à l'objectif de la loi, lorsqu'il y a un choix possible entre plusieurs interprétations⁷⁵. Dans ce sens, le principe de la non-rétroactivité de la loi ne devrait pas constituer un prétexte pour contourner l'interdiction de plus de deux mandats consécutifs, surtout si on considère comme l'écrit Bernard Chantebout, que « quelle que soit la stature d'un homme, il est néfaste pour la démocratie qu'il reste au pouvoir trop longtemps et qu'il finisse par s'identifier à l'Etat aux yeux des citoyens »⁷⁶. Mais cet argument ne semble pas convaincre certains dirigeants africains, qui ont fini par supprimer la clause limitative du nombre de mandats présidentiels.

B) Une clause en sursis : la restauration autoritaire de l'éligibilité indéfinie

Craignant de perdre les privilèges attachés à la fonction présidentielle, certains présidents africains vont, quelques années après leur élection, profiter de la marginalisation de l'opposition pour supprimer tout simplement la clause limitative du nombre de mandats présidentiels.

1) Une clause suspendue à l'évolution des rapports de forces

Le premier président africain à s'engager dans une révision constitutionnelle en vue de supprimer la clause limitative du nombre de mandats présidentiels est le président Blaise Compaoré, élu en 1991 après sa prise du pouvoir en 1987. Pourtant, dans une interview publiée dans *Sidwaya* n°3597 du lundi 14 septembre 1998, le président burkinabè affirmait que son ambition était de voir les institutions démocratiques et républicaines continuer à fonctionner sans lui. Après avoir conduit en 1996 un processus de fusion-absorption de plusieurs partis d'opposition par son propre parti, le président Compaoré, fort de l'appui de sa majorité parlementaire écrasante, va ainsi inspirer la révision de l'article 37 qui lui interdit de briguer plus de deux mandats consécutifs. La proposition de révision sera examinée par l'assemblée nationale en janvier 1997, à quatre mois des élections législatives de mai 1997. Alors que jusqu'ici aucune proposition de loi ordinaire n'avait été examinée par l'assemblée nationale, le président du Faso, délaissant son propre pouvoir d'initiative, va donc laisser à sa majorité parlementaire le soin d'initier la révision de la constitution. Il s'agit de ne pas donner l'impression de plaider pour sa propre cause,

⁷³ François Terré, op.cit., p. 477.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Droit constitutionnel et science politique, Paris, Armand Colin, 1988, p. 617.

ce qui serait d'un mauvais effet, mais aussi et surtout de ne pas s'exposer directement aux critiques acerbes qui ne manqueraient pas d'être formulées contre un projet de révision. Pour dorer la pilule, d'autres articles de la constitution seront également révisés en vue de les débarrasser de leur gangue révolutionnaire et de « renforcer le processus démocratique ».

Malgré ces précautions, la révision constitutionnelle du 27 janvier 1997 a soulevé un tonnerre de protestation au sein de la société civile et d'une bonne partie de la classe politique, y compris dans les cercles du pouvoir. En privé, des cadres du parti présidentiel n'ont pas manqué d'exprimer leur hostilité. Mais lors des réunions du parti consacrées à cette révision, la crainte révérencielle vis-à-vis du « patron » du parti, la crainte des représailles, l'intériorisation de la violence symbolique, et la méfiance entre chefs de faction ont fini par créer un unanimité de façade. La discipline interne du groupe parlementaire majoritaire, à l'approche des législatives qui ont lieu, selon le code électoral, au scrutin de liste, a été également préservée, du fait de la menace ou du risque d'exclusion des listes de candidats du parti. Les rétributions politiques escomptées par les uns et les sanctions politiques, voire coercitives, redoutées par les autres ont fini par engendrer une coopération unanime au sein de l'état-major du parti présidentiel et de son groupe parlementaire. Finalement, c'est par 87 voix pour, 14 voix contre, et 5 abstentions que la clause limitative sera supprimée par la loi constitutionnelle du 27 janvier 1997 portant révision de la constitution. L'analyse de ce résultat montre que malgré les consignes de vote fermes, certains députés de la majorité ont voté contre ou se sont abstenus, déclenchant ainsi l'ire de certains responsables du parti majoritaire.

Si la révision actuelle de l'article 37 de la constitution a suscité des polémiques, ce n'est pas seulement du côté de l'opposition qui voit *de facto* ses chances de parvenir au pouvoir se réduire en raison de la perspective d'avoir encore à affronter un président sortant, qui a su et pu rassembler une grande coalition, et donc à ses dépens. Au sein même de la majorité présidentielle, la suppression de la clause limitative a brouillé des cartes, celles des présidentiables issus des différentes factions, tendances ou partis politiques membres de cette majorité, et qui apportaient un soutien conditionné au président sortant, dans l'espoir d'un « retour d'ascenseur » aux élections présidentielles de 2005. La perspective d'un effritement de la majorité présidentielle à moyen ou long terme n'est donc pas à exclure si le président sortant brigue un troisième mandat consécutif.

D'autres pays africains vont, à l'instar du Burkina Faso, s'engager dans cette voie de révision constitutionnelle. Ainsi, au Sénégal, suite à une proposition de révision constitutionnelle, la clause limitative du nombre de mandats présidentiels a été supprimée en 1998 au grand dam de l'opposition, qui la considérait comme un acquis démocratique⁷⁷. Elle sera cependant restaurée deux ans plus tard, à la faveur de la révision constitutionnelle de 2000. En Guinée, le général Lansana Conté, parvenu au pouvoir à la suite du coup d'Etat de 1981 consécutif à la disparition du président Sékou Touré, élu pour la première fois en 1993 et réélu en 1998 pour un nouveau quinquennat, va également franchir le rubicon. Pour contourner l'assemblée nationale hostile, il va concocter un projet de révision de la constitution guinéenne de décembre 1990 par la voie référendaire. Celui-ci vise, entre autres, la modification de l'article 24 relatif à la durée et

⁷⁷ Ismaila Madior Fall, op. cit., p. 281 et s.

au renouvellement du mandat présidentiel, l'article 26 relatif à l'âge du candidat à la présidence de la République, les articles 85 et 86 relatifs à la Haute cour de justice. Il s'agit ainsi de supprimer la clause limitative du nombre de mandats présidentiels, ainsi que celle qui interdit aux candidats âgés de plus de soixante-dix ans d'être éligibles, d'allonger le mandat présidentiel de cinq à sept ans, d'autoriser le président de la République à nommer par décret non seulement les membres de la Haute cour de justice seule habilitée à le juger en cas de haute trahison, mais aussi les membres de la Cour suprême, seule habilitée à le mettre en accusation. Il s'agit, en d'autres termes, de supprimer tout obstacle juridique susceptible d'empêcher le président sortant de concrétiser son rêve d'une présidence à vie. En dépit de l'hostilité de l'opposition guinéenne, le projet de révision constitutionnelle sera soumis au référendum le 11 novembre 2001.

L'utilisation en Guinée de la voie référendaire en lieu et place de la voie parlementaire pour la suppression de la clause limitative du nombre de mandats présidentiels a suscité de vives controverses⁷⁸. Pour les opposants guinéens, ce choix effectué par le président sortant relève de la fraude à la constitution. L'ancien président de l'assemblée nationale guinéenne, connu pour son opposition au pouvoir en place soutenait avec force que « *le projet de référendum dans sa conception actuelle était illégal* », ajoutant qu'il « *ne [cautionnera] jamais la pérennisation d'un pouvoir dans un système démocratique* », de surcroît par « *des chemins tortueux pour tordre le cou à la constitution* »⁷⁹. La communauté internationale ne sera pas en reste. Les ambassadeurs à Conakry des pays membres du G7 ou de l'Union européenne n'ont pas hésité à faire part au gouvernement guinéen de leurs « inquiétudes ». Ceux d'Allemagne, du Canada, des Etats-Unis, de France et du Japon ont rencontré le ministre de l'administration territoriale pour lui exprimer leurs préoccupations quant aux conditions de déroulement du référendum. Le respect des règles constitutionnelles, la transparence du processus électoral, l'accès équitable aux

⁷⁸ La voie référendaire utilisée par le président guinéen ainsi que la polémique qui en a résulté rappellent le précédent posé par le général de Gaulle en 1962. Celui-ci n'avait pas hésité à contourner le parlement français en grande partie hostile à son projet de modification de l'article 7 de la constitution de la Ve République en vue d'instituer par référendum l'élection du président de la République au suffrage universel direct. Le général de Gaulle et son Premier ministre de l'époque Georges Pompidou ont pu soutenir que le constituant aurait consacré dans l'article 11 de la constitution une procédure de révision en autorisant le président de la République à « soumettre au référendum tout projet de loi portant sur l'organisation des pouvoirs publics ». Cet argument est rejeté par une partie de la doctrine, qui estime que le constituant n'a pas établi deux procédures parallèles de révision, mais une seule, dans le Titre XV qui s'intitule « de la révision », comprenant un article unique, en l'occurrence l'article 89. L'objet des pouvoirs du président de la République en matière de référendum consacré par l'article 11 ne concernerait donc que les projets de loi ordinaire, à l'exclusion des projets de révision de la constitution. Le conseil constitutionnel saisi par le président du Sénat de la loi référendaire approuvée par les électeurs se déclara incompétent au motif que cette loi constituait « l'expression directe de la souveraineté nationale ». Certains auteurs estiment cependant choquante du point de vue démocratique l'absence de toute possibilité de recours juridictionnel contre la décision de recourir au référendum. Quand bien même celle-ci serait une question d'opportunité politique, elle devrait, selon eux, être soumise au contrôle du conseil constitutionnel ; autrement, le président de la République pourrait être tenté de se placer au-dessus de la constitution. Voir par exemple Pierre Pactet, *Institutions politiques, droit constitutionnel*, 9^e éd., Paris, Masson, 1989, pp. 364 et ss.

Même si la polémique semble apaisée aujourd'hui, la doctrine reste divisée quant à savoir si le précédent établi par le référendum de 1962 a donné naissance à une coutume constitutionnelle consacrant l'article 11 de la constitution comme voie de révision constitutionnelle. Un constat cependant s'impose : aucun des successeurs du général de Gaulle n'a eu recours à l'article 11 pour réviser la constitution française, sans doute pour ne pas s'exposer directement et personnellement au risque d'un désaveu par le peuple. Georges Burdeau, Francis Hamon et Michel Troper, *Manuel de droit constitutionnel*, 25^e éd., Paris, LGDJ, 1997, pp. 458 et ss.

⁷⁹ Interview parue dans *Afrique Express* n°237 du 15 octobre 2001.

médias publics, la possibilité pour tous de faire campagne, la neutralité des fonctionnaires, la neutralité et l'impartialité de l'administration électorale sont autant d'exigences démocratiques particulièrement absentes dans la consultation référendaire du 11 novembre 2001. L'opposition qui va tenter de faire campagne à travers le pays pour le « non » au référendum en sera empêchée par les autorités publiques, qui objectent qu'il s'agit d'un « référendum administratif » qui ne concerne nullement les partis politiques ! Toutes les conditions d'un plébiscite se trouvaient ainsi réunies. Pourtant, la Cour suprême de la République de Guinée en son audience du 28 novembre 2001 affirme, sans ambages, que ses propres investigations n'ont révélé « aucune irrégularité affectant soit la sincérité des procès-verbaux, soit la liberté et l'intimité des électeurs au moment du vote, ainsi que la sincérité du vote »⁸⁰. Sur la question controversée de la régularité de la voie référendaire comme mode de révision constitutionnelle, elle ne développe aucun argument de fond, se contentant d'affirmer « qu'en prenant l'initiative d'une révision de la loi fondamentale par voie de référendum, Monsieur le président de la République ne viole aucune disposition d'aucune loi, mais bien au contraire, fait usage d'une prérogative que la loi Fondamentale elle-même lui reconnaît »⁸¹. En définitive, la Cour suprême va déclarer adopté le projet de révision constitutionnelle par 98,35% des voix.

D'autres présidents africains sortants sont également saisis par la tentation de la permanence au pouvoir, voire de la présidence à vie. Au Togo, ce sont les proches du « doyen » des chefs d'Etat africains, le président Eyadema, au pouvoir depuis 1967, qui se sont prononcés en faveur d'une révision constitutionnelle, alors que le président sortant s'était expressément engagé à ne pas briguer un troisième mandat consécutif sous l'empire de la constitution de 1992. En dépit de cette promesse, une révision constitutionnelle sera mise en œuvre le 30 décembre 2002 supprimant la clause limitative du nombre de mandats présidentiels consacrée par l'article 59 de la constitution.

Le mouvement de remise en cause de la clause limitative du nombre de mandats présidentiels va toucher également l'Afrique anglophone et le Maghreb. En Namibie, le président Sam Nujoma a fait réécrire la constitution et en est à son troisième mandat consécutif, et n'exclut pas d'en ajouter un autre. En Zambie, le président Chiluba a eu moins de chances. Le projet de révision constitutionnelle s'est heurté à une fronde, qui s'est surtout développée à l'intérieur même du pouvoir, en plus de la contestation animée par l'opposition et les étudiants zambiens. Le vice-président et plusieurs ministres zambiens n'ont pas hésité à exprimer ouvertement leur hostilité à la révision de la constitution. Face à la levée de boucliers, le président zambien a dû renoncer à son projet, affirmant qu'il n'avait jamais été dans ses intentions de briguer un troisième mandat. En Tunisie, le président Zine El-Abidine Ben Ali, semble décidé à marcher sur les traces de son prédécesseur, Habib Bourguiba, élu président à vie en 1975, et qu'il a destitué en 1987. Il a ainsi fait adopter par référendum un projet de révision constitutionnelle qui a purement et simplement supprimé la clause qui l'empêche de briguer un quatrième mandat présidentiel consécutif. Cette levée de bouclier quasi générale contre la limitation

⁸⁰ Affaire : RG N°04 du 21 novembre 2001 portant proclamation des résultats définitifs du référendum constituant du 11 novembre 2001.

⁸¹ Ibid.

du nombre de mandats présidentiels soulève des interrogations sur les enjeux d'une telle régression.

1) *Les enjeux de la restauration : la conservation des privilèges de la fonction présidentielle*

Dans les pays où la clause restrictive a été supprimée, l'argument essentiel soulevé était qu'il fallait permettre au président sortant de poursuivre et d'achever l'œuvre de « redressement national », ou de « développement solidaire », ralentie ou entravée par des contraintes objectives ou des circonstances indépendantes de sa volonté. Mais derrière ces motifs se dissimulent des motivations inavouables. Pour certains auteurs, les révisions ou tentatives de révision constitutionnelles destinées à supprimer les clauses limitatives pourraient s'expliquer non pas seulement par le goût du pouvoir ou par la volonté de terminer des actions engagées, mais aussi, ainsi que le suggèrent André Cabanis et Michel Martin⁸², par les conditions tragiques de prise du pouvoir et par la crainte de ne plus bénéficier de l'impunité liée à la fonction présidentielle. Depuis quelques années, en effet, se dessine un mouvement contre l'impunité des responsables politiques, aussi bien au plan interne qu'au plan international. Au plan interne, l'exemple du Burkina Faso est le plus édifiant. Suite à l'assassinat du journaliste Norbert Zongo et de quatre de ses compagnons d'infortune le 13 décembre 1998, un collectif regroupant plusieurs organisations de la société civile et partis d'opposition a été créé, en vue de faire la lumière et d'obtenir justice. En octobre 2001, la visite officielle effectuée par le président Blaise Compaoré en France a été perturbée par plusieurs organisations de défense des droits humains, parmi lesquelles Reporters Sans Frontières (RSF) dirigée par monsieur Robert Ménard⁸³. Des manifestations de protestations ont été organisées, des tracts dénonçant le régime burkinabè en place ont été distribués, et surtout, une plainte a été déposée contre le président Compaoré pour crime de torture au tribunal de grande instance de Paris. Mais cette plainte a été classée sans suite. Mais certains activistes burkinabè et français des droits de l'homme ne semblent pas avoir renoncé à leur rêve de poursuivre un jour le président burkinabè devant des juridictions pénales compétentes.

En Afrique même, pour la première fois, un ancien président africain a été inculqué par la justice d'un autre pays, en l'occurrence le Sénégal. En février 2000 en effet, un juge sénégalais a inculqué l'ancien dictateur tchadien qui a dirigé son pays de 1982 à 1990 pour complicité de crimes contre l'humanité et complicité d'actes de torture et de barbarie, et l'avait placé en résidence surveillée. Mais le 20 mars 2001, la Cour de cassation du Sénégal a déclaré les juridictions sénégalaises incompétentes pour juger de crimes commis au Tchad en l'absence d'incorporation des lois de procédures nécessaires. A la demande du secrétaire général des Nations Unies, le président sénégalais Abdoulaye Wade s'est engagé à garder M. Habré dans son pays d'exil en attendant une demande d'extradition de son pays d'origine ou d'autres pays. Mais à ce jour, aucune demande d'extradition n'a été formulée, même si l'affaire est entre les mains d'un juge d'instruction près le tribunal de première instance de Bruxelles. Si les avatars de l'affaire Hissène Habré démontrent à

⁸² Ibid., p. 83.

⁸³ Membre de la commission d'enquête indépendante qui a identifié dans l'affaire Norbert Zongo six « suspects sérieux » parmi les membres de la garde présidentielle du président Compaoré, Robert Ménard a été déclaré *personae non gratae* par les autorités burkinabè, en raison de son engagement actif dans la lutte contre l'impunité au Burkina.

l'envi que la lutte contre l'impunité dont bénéficieraient les présidents africains relève, en Afrique, davantage du discours que de la réalité, certains présidents africains sortants redoutent néanmoins d'avoir un jour à rendre des comptes devant une juridiction pénale.

Pour certains d'entre eux, l'institution d'une Cour pénale internationale à compétence universelle constitue une épée de Damoclès. Cette Cour pénale, créée à Rome le 17 juillet 1998 par la conférence diplomatique de plénipotentiaires des Nations Unies, est une institution permanente qui peut exercer sa compétence à l'égard des personnes pour les crimes les plus graves ayant une portée internationale que sont le crime de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et les crimes d'agression (article 5 du statut de la Cour)⁸⁴. La compétence de la Cour n'est pas rétroactive (article 24 du statut de la Cour), ce qui exclut des poursuites pour des crimes ayant été commis avant l'entrée en vigueur du statut de la cour pénale intervenue en juillet 2002. Il n'en demeure pas moins que certains chefs d'Etat en exercice pourraient avoir à rendre des comptes à la cour pénale internationale, malgré la position ambiguë du conseil constitutionnel français. En effet, selon le conseil, « *il résulte de l'article 68 de la constitution que le président de la République, pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions et hors le cas de haute trahison, bénéficie d'une immunité ; qu'au surplus, pendant la durée de ses fonctions, sa responsabilité pénale ne peut être mise en cause que devant la Haute Cour de Justice, selon les modalités fixées par le même article* »⁸⁵. Cette décision divise la doctrine française, Dominique Rousseau et Olivier Duhamel soutenant que si « *le président est irresponsable, l'individu est responsable* », et Georges Vedel et Guy Carcassonne estimant que « *l'individu est responsable, mais la fonction est protégée [et que] aussi longtemps que le premier exerce la seconde, il ne peut être mis en accusation que [devant la Haute Cour de Justice]* »⁸⁶. En Afrique francophone, il est fort probable que les juges constitutionnels s'alignent sur la position de leurs homologues français en attribuant aux chefs d'Etat africains la même immunité pénale. En tout état de cause, compte tenu de la dépendance des pouvoirs judiciaire et législatif vis-à-vis du pouvoir présidentiel dans la grande majorité des Etats africains francophones, la mise en accusation d'un président de la République coupable de crimes, selon les procédures de droit commun ou devant la Haute cour de justice, ne peut être qu'improbable. Certes, il y a le précédent malgache avec la destitution effective du président Albert Zafy par décision de la Haute cour constitutionnelle de Madagascar du 4 septembre 1996. Mais force est de constater que les présidents africains n'ont pas beaucoup à redouter d'avoir à répondre de leurs actes dans leurs pays aussi longtemps qu'ils demeurent en fonction.

⁸⁴ On entend par crime de génocide des actes commis dans l'intention de détruire, en tout ou partie, un groupe national, ethnique, racial ou religieux, comme tel. Les crimes contre l'humanité sont des actes commis dans le cadre d'une attaque généralisée ou systématique lancée contre une population civile et en connaissance de cette attaque. Les crimes de guerre sont notamment des infractions graves au droit humanitaire, visant en particulier des biens ou des personnes protégées par les conventions de Genève du 12 août 1949. S'agissant de la notion de crimes d'agression, elle sera définie, selon l'article 5 alinéa 2 des statuts de la Cour, par une disposition ultérieure.

⁸⁵ Saisi en effet le 24 décembre 1998 par le président de la République et le Premier ministre français de la question de savoir si l'autorisation de ratifier le traité portant statut de la Cour pénale internationale doit être précédée d'une révision de la constitution française, le conseil constitutionnel, tout en répondant par l'affirmative, en a donc profité pour se prononcer incidemment sur la responsabilité pénale du chef de l'Etat. Décision n°98-408 DC du 22 janvier 1999 relative au traité portant statut de la Cour pénale.

Voir <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1998/98408/98408dc.htm>

⁸⁶ Cités par Thierry Bréhier, Le conseil constitutionnel attribue à M. Chirac une immunité pénale, in *Le Monde* du mardi 26 janvier 1999.

A l'extérieur de leurs pays cependant, l'application de lois pénales de compétence universelle pourrait constituer une épée de Damoclès supplémentaire pour certains responsables politiques africains. C'est le cas de la Belgique, qui a adopté en 1993 et amendé en 1999 une loi rendant les tribunaux belges compétents pour poursuivre toute personne accusée de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre, indépendamment d'une quelconque connexion du crime avec la Belgique et sans que la présence sur le territoire belge de la personne accusée soit requise. L'article 5 de ladite loi dispose clairement que « *l'immunité attachée à la qualité officielle d'une personne n'empêche pas l'application de la présente loi* ». Le parquet de Bruxelles a ainsi enregistré une cascade de plaintes, parmi lesquelles celles déposées pour crimes contre l'humanité contre l'ancien président tchadien Hissène Habré, et plus récemment, contre le président ivoirien Laurent Gbagbo, son prédécesseur Robert Guéi, le ministre de l'Intérieur Emile Boga Doudou et le ministre de la Défense Moïse Lida Kouassi. Mais cette dernière plainte, fondée sur les dépositions de cent cinquante plaignants pour des actes survenus en octobre et décembre 2000 en Côte d'Ivoire, a été déclarée irrecevable le 26 juin 2002 par la chambre d'accusation de la Cour d'appel de Bruxelles. Se fondant sur l'article 12 du code belge d'instruction criminelle, la chambre, sans se prononcer sur la question de l'immunité des responsables politiques mis en cause, a déclaré que « *pour que les poursuites basées sur la compétence universelle puissent être intentées valablement relativement à des crimes qui n'ont pas été commis en Belgique, il est nécessaire que les auteurs présumés soient trouvés sur le territoire du Royaume* »⁸⁷. Devant les abus rendus possibles par le libéralisme de la loi de compétence universelle, les autorités belges ont dû y apporter des aménagements pour éviter des requêtes vexatoires, mues essentiellement par des mobiles plus politiques que judiciaires. La relecture de la loi était d'autant plus nécessaire que celle-ci a vu sa portée réduite avec l'arrêt rendu par la Cour internationale de justice de la Haye le 14 février 2002⁸⁸. En France, la Cour de cassation a, pour sa part, consacré pour la première fois l'article 689-1 du code pénal qui établit la compétence universelle des tribunaux français pour des actes de torture même commis à l'étranger par un étranger, en rejetant le pourvoi en cassation du capitaine mauritanien Ely Ould Dah, renvoyant ainsi l'affaire devant la cour d'assises. Une plainte avait été déposée en juin 1999 au nom de deux victimes par la Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) et la Ligue des droits de l'homme (LDH) soutenues par des associations mauritaniennes contre l'officier qui, à cette époque, résidait en France⁸⁹.

Acculés à l'intérieur par des partis d'opposition alliés à une société civile souvent politisée, redoutant d'avoir à rendre des comptes à une justice pénale internationale,

⁸⁷ Source : L'AFP citée par Fraternité Matin du jeudi 27 juin 2002, p. 16.

⁸⁸ Dans cet arrêt, la Cour estimait que l'émission et la diffusion sur le plan international du mandat d'arrêt international lancé le 11 avril 2000 par le juge d'instruction belge Damien Vandermeersch à l'encontre de l'ancien ministre congolais des affaires étrangères Abdoulaye Yerodia pour des propos incitant à la haine raciale tenus en août 1998 ont constitué des violations d'une obligation juridique du Royaume de Belgique à l'égard de la République Démocratique du Congo (RDC), en ce qu'elles ont méconnu l'immunité de juridiction et l'inviolabilité pénale dont le ministre des affaires étrangères en exercice de la RDC jouissait en vertu du droit international. Toutefois, selon le même arrêt, l'immunité de juridiction ne saurait exonérer la personne qui en bénéficie de toute responsabilité pénale. Celle-ci peut en effet être poursuivie dans quatre cas : si elle est poursuivie dans son propre pays, si l'Etat qu'elle représente ou a représenté lève son immunité, si elle n'est plus en fonction, et si elle relève de juridictions pénales internationales.

⁸⁹ Voir Le Monde des 27 et 28 octobre 2002, p.6.

certaines chefs d'Etat africains soucieux de leur avenir n'auraient d'autre choix que de s'accrocher désespérément au pouvoir pour continuer à bénéficier de l'immunité, sinon de l'impunité attachée à la fonction présidentielle. On comprend dans ces conditions que l'opposant guinéen, le professeur Alpha Condé, pour encourager ces chefs d'Etat à renoncer à s'accrocher au pouvoir, ait proposé qu'on puisse leur offrir l'immunité totale. Dans le même sens, certains proposent d'aménager un statut spécial pour les anciens chefs d'Etat qui leur garantirait un certain nombre d'avantages et de privilèges. Mais ces propositions n'enthousiasment guère les défenseurs des droits humains qui dénoncent ce qu'ils considèrent comme une prime à l'impunité.

CONCLUSION

Sans doute, il existe autant d'arguments qui militent en faveur ou en défaveur de la limitation du nombre de mandats électifs, lesquels touchent aux fondements même de la démocratie. Il appartient aux constituants de faire leurs choix en tenant compte de l'histoire et des particularités de chaque pays, et de l'idée qu'ils se font de la démocratie. Quel que soit le choix effectué par le constituant, il ne doit être remis en cause que par consensus des acteurs politiques, et non unilatéralement.

Mais les inconvénients de la limitation du nombre de mandats électifs dans le contexte africain nous paraissent largement compensés par les nombreux avantages qui pourraient en résulter. L'argument selon lequel la limitation des mandats constituerait une sorte de restriction des choix des électeurs n'est guère décisif car le choix des électeurs n'est jamais illimité du fait des insuffisances qui caractérisent toujours l'offre politique présentée par les partis ou les candidats et le système électoral. Certes les présidents sortants non rééligibles peuvent s'offusquer de voir leur droit à l'éligibilité restreint, tout comme celui des citoyens de voter pour le candidat de leur choix. Après une décennie ou plus au pouvoir, il peut être opposé aux présidents sortants le principe tout aussi fondamental de l'égalité entre citoyens qui devraient avoir les mêmes opportunités d'accéder à la magistrature suprême. Or ce principe est mis à mal avec les chances de réélection automatique quasi certaine des présidents sortants, favorisées par les insuffisances du système d'imputabilité électorale corrodé par la logique de la redistribution clientéliste. Les droits individuels légitimes des présidents sortants doivent être conciliés avec d'autres impératifs tout aussi légitimes. Les fondements de la limitation des mandats servent davantage l'intérêt général, la collectivité, la démocratie et le renouvellement de l'ensemble du corps politique. Par ailleurs, si on considère les pouvoirs exorbitants dont bénéficient les présidents africains et l'absence de véritable séparation des pouvoirs, la suppression de la clause limitative du nombre de mandats présidentiels apparaît comme une régression démocratique.

Quant à ceux qui soutiennent que la limitation des mandats priverait l'institution présidentielle de personnalités expérimentées, on peut leur rétorquer qu'elle permettra aussi à l'institution de bénéficier des compétences de nouvelles personnalités tout aussi méritantes qui, à défaut d'apporter des idées révolutionnaires, ne sont pas atteintes par l'usure du pouvoir. La réélection automatique des présidents africains et l'absence de limitation des mandats empêchent certainement de nombreux talents, de nombreuses personnalités douées d'une grande capacité de leadership d'accéder au pouvoir. Si la

limitation des mandats peut affaiblir la cohésion des partis présidentiels comme on l'a vu dans le cas du Mali, partis qui sont souvent des machines au service d'un pouvoir personnel, elle n'entame en rien le statut de l'institution présidentielle, ni la capacité d'action du président sortant par rapport à la situation qui prévaudrait dans un système d'éligibilité illimitée.

On peut s'interroger sur le bien-fondé des révisions constitutionnelles qui n'ont pour seul but que de supprimer cette clause gênante pour des présidents sortants dont la seule motivation est de s'accrocher au pouvoir. La démocratie ne peut se consolider si les règles du jeu fixées par consensus sont unilatéralement remises en causes à la faveur de majorités circonstanciées ou de fraudes à la constitution. Une constitution est une loi fondamentale qui ne saurait être modifiée ou interprétée au gré des intérêts du président sortant, au mépris de sa lettre et de son esprit. Le constitutionnalisme est rigoureusement incompatible avec la maxime classique de la démocratie majoritaire selon laquelle on a constitutionnellement raison parce qu'on est politiquement majoritaire⁹⁰. Par ailleurs, c'est manquer de *faire-play* que d'accepter à la fois de rétablir la clause limitant l'exercice de mandats présidentiels consécutifs et chercher à se soustraire de son application.

Même arbitraire, cette clause est parfaitement justifiée au regard du contexte africain. Certes, en démocratie la souveraineté appartient au peuple. Mais force est de constater que ce même peuple ne peut malheureusement exercer cette souveraineté en toute liberté, dans la mesure où les élections ne sont pas toujours libres, sincères et transparentes. Si le constituant a choisi de limiter le nombre de mandats électifs exclusivement au niveau du pouvoir exécutif, c'est parce que l'expérience montre que les dérives les plus graves surviennent à ce niveau. Certes le peuple, par la voie des urnes, pourrait briser le cycle de la réélection automatique des présidents sortants. Malheureusement, le jeu démocratique et électoral se trouve souvent faussé par la corruption, les fraudes et irrégularités électorales, favorisées par la perméabilité et la passivité du corps électoral. C'est tout le problème de la signification et de l'opportunité de l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel direct dans les pays africains qui se trouve posé. Une telle élection, s'interroge Jean du Bois de Gaudusson, « *n'a-t-elle pas pour conséquence de donner un tour passionnel à la compétition politique, de la personnaliser plus encore, et de contribuer à renforcer la position de vainqueur ? Au surplus ne rend-elle pas illusoire une réelle limitation du pouvoir du chef de l'Etat* » ?⁹¹

La problématique de la limitation du nombre de mandats ne devrait du reste pas s'appliquer seulement au président de la République, mais à l'ensemble des mandats électifs et à l'ensemble de la classe politique, comme c'est le cas aux Etats-Unis. La limitation dans le temps de l'occupation d'une même fonction élective permettrait de lutter contre la sclérose de la classe politique, et d'inciter à la diversification des expériences, puisque qu'un élu frappé par la clause de limitation du nombre de mandats pourrait exercer d'autres fonctions électives ou politiques. Avec une telle réforme, le

⁹⁰ Voir Yves Poirmeur, *Thèmes et débats autour du constitutionnalisme*, in Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie (CURAPP), *Droit et politique*, Paris, PUF, 1993, pp. 13-39.

⁹¹ Jean du Bois de Gaudusson, *op. cit.*, p.336.

métier politique « *s'identifierait plus sûrement à une mission de service public, et non à une carrière. La rotation des élites politiques s'accélérait, et avec elle leur ouverture* »⁹².

L'exemple des présidents américains montre qu'il y a une vie après la présidence. Les anciens présidents africains peuvent encore être très utiles à leurs pays en créant des fondations pour promouvoir le développement économique et social ou la paix, dans un continent en proie à la misère et aux conflits. Bref, pour servir le peuple, il n'est pas nécessaire d'en être le guide suprême. Compte tenu des avantages de la limitation du nombre de mandats présidentiels et de l'incertitude qui caractérise son application effective en Afrique, on peut se demander s'il ne convient pas de protéger cette clause en l'érigant en norme « supra-constitutionnelle », au même titre que le multipartisme, l'intégrité territoriale ou la forme républicaine de l'Etat, pour lesquels les projets et propositions de révision constitutionnelle sont irrecevables dans la plupart des pays. Cela permettrait d'éviter que des présidents sortants confisquent le pouvoir d'Etat en remettant en cause une disposition si fondamentale pour la « bonne gouvernance ». Encore faudrait-il garantir aux présidents africains tentés de prendre leur retraite politique la tranquillité et la paix, en les préservant de la vindicte de ceux qui se sont senti frustrés, lésés ou brimés pendant une ou plusieurs décennies d'exercice du pouvoir. Aussi, la proposition du professeur Alpha Condé de Guinée tendant à aménager un statut digne de ce nom aux chefs d'Etat sortants, qui leur garantirait, sous certaines conditions, la sécurité physique, matérielle et juridique, mérite d'être étudiée. Une telle mesure ne peut être cependant efficace que si elle fait l'objet d'un large consensus au sein de la classe politique et de l'opinion publique⁹³. Si la limitation du nombre de mandats présidentiels est nécessaire « *pour calmer les impatiences et endiguer les tentations putschistes* », il est néanmoins « *grand temps de rompre avec cette tragique fatalité qui veut que nos chefs d'Etats n'aient que deux portes de sortie pour quitter le pouvoir : la prison ou le cercueil* »⁹⁴.

⁹² Olivier Duhamel, op.cit., p. 103.

⁹³ Comme le montre le cas de la Zambie où l'ancien président Frédéric Chiluba, qui a tenté sans succès de supprimer la clause limitative du nombre de mandats présidentiels, a vu son immunité levée, un an seulement après son départ du pouvoir.

⁹⁴ Propos tirés de la contribution écrite d'un ancien parti d'opposition burkinabè, cités par Arsène Bongnessan Yé, op. cit., p. 82.

BIBLIOGRAPHIE

- Joseph BARTHELEMY et Paul DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, Economica, 1985
- Georges BURDEAU, Francis HAMON et Michel TROPER, *Manuel de droit constitutionnel*, 25^e éd., Paris, LGDJ, 1997
- André CABANIS et Michel Louis MARTIN, *Les constitutions d'Afrique francophone. Evolutions récentes*, Paris, Karthala, 1999
- Jean-Pierre CAMBY, 1873-1973 : cent ans de septennat, in *Revue du droit public*, No.4- 2000
- John M. CAREY, *Term limits and legislative representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996
- Bernard CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, Armand Colin, 1988
- Gérard CONAC, *Les Institutions constitutionnelles des Etats d'Afrique francophone et de la République malgache*, Paris, Economica, 1979
- Jean Pascal DALOZ, dir., *Le (non) renouvellement des élites en Afrique subsaharienne*, Bordeaux, Centre d'Etude d'Afrique noire, 1999
- Joseph Mandé DJAPOU, *Le rôle de la Cour constitutionnelle de la République Centrafricaine*, Penant No.831, Septembre à Décembre 1999
- Olivier DUHAMEL, *Le quinquennat*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2000
- Ismaïla Madior FALL, *La condition du pouvoir exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain : l'exemple des Etats d'Afrique francophone d'Afrique subsaharienne*, Thèse pour le doctorat d'Etat en droit, Université Cheick Anta Diop, Décembre 2001
- Yves-André FAURE, *Les constitutions et l'exercice du pouvoir en Afrique. Pour une lecture différente des textes*, in *Politique africaine* n°1, janvier 1981
- Jean du Bois de GAUDUSSON, *Quel statut constitutionnel pour le chef d'Etat en Afrique ?*, in Jean-Claude COLLIARD et Yves JEGOUZO, *Mélanges en l'honneur de Gérard Conac*, Paris, Economica, 2001
- Pierre-François GONIDEC, *A quoi servent les constitutions africaines, Réflexions sur le constitutionnalisme africain*, *Revue Juridique, Politique-Indépendance et Coopération*, Octobre-décembre 1988
- William KRISTOL, *Term Limitations : Breaking Up The Iron Triangle*, *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol.16, 1993
- Dmitri Georges LAVROFF, *Le droit constitutionnel de la Ve République*, Paris, Dalloz, 1999
- Juan J. LINZ, *Democracy's Time constraints*, *International Political Science Review*, Vol.19, No.1, 19-37, 1998
- Bernard MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Champs, Flammarion, 1996
- Thomas E. MANN, *The Wrong Medecine. Term Limits Won't Cure What Ails Congressional Elections*, *The Brookings Review*, Spring 1992
- Wanda MASTOR, *Essai sur la motivation des décisions de justice. Pour une lecture simplifiée des décisions des cours constitutionnelles*, *Annuaire international de justice constitutionnelle*, XV, 1999

-
- Cynthia MCCLINTOCK, Explaining the breakdown of democratic regimes in Latin America at century's turn : the case of Fujimori's Peru, Prepared for delivery at the 2000 Annual meeting of the American Political Science Association, Washington DC, August 31-September 3, 2000
 - Jean-François MEDARD, (dir.), Etats d'Afrique noire, Formation, mécanismes et crise, Paris, Karthala, 1991
 - François OST et Michel VAN DE KERCHOVE, Entre la lettre et l'esprit. Les directives d'interprétation en droit, Bruxelles, Bruylant, 1989
 - Pierre PACTET, Institutions politiques, droit constitutionnel, 9^e éd., Paris, Masson, 1989
 - Mark P. PETRACCA, Rotation in office : the history of an idea, in Edward H. Crane and Roger Pilon, ed., The politics and Law of Term Limits, Washington D.C., CATO Institute, 1994
 - Yves POIRMEUR, Thèmes et débats autour du constitutionnalisme, in Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie (CURAPP), Droit et politique, Paris, PUF, 1993
 - Nelson W. POLSBY, Some arguments against congressional Term Limitations, Harvard Journal of Law and Public Policy, Vol.16, 1993
 - Jean-Louis QUERMONNE, L'alternance au pouvoir, Paris, PUF, 1988
 - REVUE DU DROIT PUBLIC, No.4-2000 « spécial quinquennat »
 - François TERRE, Introduction générale au droit, Paris, Dalloz, 4^e édition, 1998
 - John R. VILE, A companion to the US Constitution and Its Amendments, 2nd Edition, Praeger Westport, Connecticut London, 1997
 - Francis V. WODIE, Les régimes militaires et le constitutionnalisme en Afrique, Penant, juin-septembre 1990
 - Arsène Bongnessan YE, Burkina Faso : Les fondements politiques de la IV^e République, Presses universitaires de Ouagadougou, 1995
 - Willy ZIMMER, Constitution et sécurité juridique, in Annuaire international de justice constitutionnelle, XV, 1999
 - Carla M. ZOETHOUT et als., Constitutionnalism in Africa, A quest for autochthonous principles, Sanders Instituut, Gouda Quint-Deventer, Rotterdam, 1996.