

Quelques réflexions sur le nouveau constitutionnalisme africain

GÉRARD CONAC

*Professeur émérite à l'Université de Paris I
(Panthéon – Sorbonne)*

I. – LE NOUVEAU CONSTITUTIONNALISME AFRICAIN TROUVE SON UNITÉ DANS LA RECONNAISSANCE D'UN CERTAIN NOMBRE DE PRINCIPES COMMUNS

Toutes les nouvelles constitutions africains énoncent un certain nombre de droits et libertés. Elles se situent ainsi dans le sillage du constitutionnalisme à dominante nettement libérale. Mais le dosage entre les libertés individuelles et les droits sociaux, droit à l'éducation, droit à la santé, droit au travail, à la sécurité, protection sociale, droit au logement est variable selon les pays. Certaines constitutions définissent aussi des droits relevant de la troisième génération, droit à un environnement sain, satisfaisant et durable avec parfois, en corollaire, l'interdiction des activités économiques qui pourraient mettre en péril l'écosystème ou contribuer à un déséquilibre dans les relations entre l'homme et son développement. La plupart optent pour l'économie de marché et protègent le droit de propriété individuelle. Même la constitution de l'Algérie, restant imprégnée par les conceptions du socialisme d'État, réserve à la propriété publique un très large domaine.

L'affirmation des droits fait l'objet le plus souvent de tout un titre de la constitution. Presque toutes les constitutions francophones sont précédées d'un préambule qui pose des principes généraux affirmant les finalités de l'État et quelquefois même contient une liste des droits reconnus. La constitution du Cameroun, par exemple, ne consacre pas de titre spécial aux droits de l'Homme mais son préambule est en fait une déclaration des droits.

Quant au fond, il faut noter que l'énonciation d'un droit ne comporte pas toujours sa garantie. Certaines constitutions se bornent à affirmer qu'ils ne sont reconnus que dans les limites ou le cadre de la loi. D'autres, de plus en plus nombreuses, organisent, comme le souligne Jean de Gaudusson, « une protection très stricte avec une minutie sans doute due à l'influence des magistrats, avocats, professeurs qui ont participé à leur rédaction ». Enfin, il est évident que certains constituants ont entendu sanctionner soit par des mesures préventives, soit par une stricte pénalisation, des abus constatés sous les anciens régimes : corruption, enrichissement personnel, torture, arrestation arbitraire, confiscation sans indemnisation.

Tenant à démontrer qu'elles s'inscrivent dans un mouvement international, presque toutes les Constitutions se réfèrent à la Déclaration universelle des droits de l'Homme et à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples. Les préambules de la constitution du Cameroun et de la Constitution du Bénin ajoutent même la Charte des Nations Unies et toutes les conventions y relatives, dûment ratifiées. Mais l'exégèse révèle que pour certains constituants ces textes fondateurs ne sont que des sources d'inspiration du droit national tandis que, pour d'autres, elles sont des sources de droit positif ayant valeur supralégale. Le préambule de la constitution du Bénin, par exemple, précise que leurs dispositions font partie intégrante de la présente constitution et ont valeur supérieure à la loi interne. Ainsi, s'amorce un processus d'internationalisation des constitutions démocratiques qui est l'effet même d'une mondialisation de la démocratie considérée comme la seule forme légitime de gouvernement.

Mais inversement beaucoup de constituants tentent de se prémunir contre une uniformisation qui méconnaîtrait l'histoire et les cultures de leur pays. Le préambule de la Constitution de l'Algérie affirme qu'elle est « l'œuvre du génie propre et des aspirations du peuple algérien « rappelant » qu'il a conquis son indépendance par une lutte contre le pouvoir colonial et recherche dans son génie propre les valeurs de civilisation culturelles, philosophiques, spirituelles, qui animent les formes de son patriotisme, fruit de sa détermination et produit de profondes mutations sociales ».

Les particularismes religieux et culturels sont d'ailleurs plus ou moins affirmés dans toutes les constitutions. C'est le cas, par exemple, des constitutions des États dont la population est majoritairement musulmane. Le préambule de la constitution marocaine définit le royaume marocain comme un État musulman souverain et l'article 19 précise que le roi veille au respect de l'Islam. L'article premier de la Constitution mauritanienne précise que la Mauritanie est une République islamique indivisible, démocratique et sociale. La Constitution de la République fédérale des Comores (constitution de 1996) affirmait et proclamait solennellement la volonté du peuple comorien

de puiser dans l'Islam l'inspiration permanente des principes et des règles qui régissent l'État et ses institutions. La constitution du Bénin impose au nouveau président élu un serment « devant Dieu et devant les mânes des ancêtres ».

On notera que les constituants des États francophones sont très réticents à reconnaître le caractère multiethnique des populations vivant sur le territoire national. La tradition jacobine française les incite plutôt à mettre l'accent sur l'unité et l'indivisibilité de la Nation. C'est souvent de manière négative qu'ils prennent en compte les diversités communautaires en interdisant, par exemple, les partis ethniques ou religieux. Le Mali est l'un des rares États Francophones qui, tout en garantissant la laïcité de l'État et la liberté de religion, reconnaît le caractère multiethnique et religieux de sa population (article 14), aucune confession religieuse ou communauté ethnique ou culturelle ne pouvant être empêchée de fonder ou d'entretenir des écoles à ses frais. En outre, la Constitution interdit toute mesure discriminatoire fondée sur la race, la caste, l'origine, la couleur, la croyance. La constitution de l'Ile Maurice, quant à elle, reconnaît très explicitement plusieurs communautés ethniques et prévoit même la représentation au Parlement des plus minoritaires. La constitution du Bénin garantit à toute personne le droit de promouvoir ses valeurs nationales de civilisation tant matérielles que spirituelles et précise que les traditions culturelles de toutes les communautés composant la nation béninoise jouissent de la liberté d'utiliser leurs langues parlées et écrites et de développer leur propre culture tout en respectant celle des autres. Dans cet esprit, il est fait obligation à l'État de promouvoir le développement des langues nationales. La Constitution du Cameroun qui reconnaît comme langue officielle le Français et l'Anglais tient toutefois à fixer les limites du pluriculturalisme en rappelant que, « fier de sa diversité culturelle », élément de sa personnalité mais profondément convaincu de la nécessité impérieuse de parfaire son unité, le Cameroun proclame qu'il constitue une seule et même nation engagée dans le même destin « et que si l'État assure la protection des minorités et préserve les droits des populations autochtones, il est « un État décentralisé mais unitaire et indivisible ».

II.— L'OPTION DOMINANTE POUR LA DÉMOCRATIE PLURALISTE ET L'ÉTAT DE DROIT

A.— *Le déclin du présidentielisme autoritaire, modèle dominant en Afrique jusqu'en 1989*

Le modèle présidentieliste a été d'abord rodé en Amérique latine au XIX^e siècle par une imitation déformée et une pratique autoritaire du modèle américain. Mais en Afrique après les indépendances, il a pu, du fait de l'instauration des partis uniques ou dominants se mouler très formellement et même facilement dans des constitutions de type parlementaire aussi bien que présidentiel.

Très rapidement, en effet, les régimes politiques des nouveaux États d'Afrique francophones se sont personnalisés et hiérarchisés sous l'autorité suprême d'un chef d'État inamovible. Ce modèle présidentieliste pouvait correspondre dans la pratique à des variantes plus ou moins autoritaires camouflant même parfois des dictatures despotiques. Il pouvait être aussi parfois formellement institutionnalisé par des constitutions qui organisaient sans complexe le monocentrisme présidentiel (Zaïre). Mais, le plus souvent, il bénéficiait d'un habillage qui lui conférait une apparente respectabilité internationale au prix d'un très grand relativisme constitutionnel. En fait, tous ces régimes, quelles que soient leurs formes constitutionnelles, relevaient de la logique du parti unique associé au culte du chef suprême.

B.— *La déformation des modèles du constitutionnalisme libéral*

Dans les États francophones les constituants des trente premières années de l'indépendance, à l'initiative du Chef d'État et sous prétexte de garantir l'efficacité gouvernementale et la stabilité politique en place s'efforçaient d'écarter les risques d'une compétition politique ouverte et de donner au Président tous les moyens constitutionnels pour hiérarchiser l'Exécutif et transformer l'Assemblée législative en une Chambre d'enregistrement.

La plupart des constitutions confiaient au Président, comme dans les régimes présidentiels, la double fonction de Chef d'État et de chef de gouvernement. Lorsqu'il était prévu un Premier ministre, il était en fait subordonné au Président : c'était un chef d'État-major chargé d'appliquer ses décisions et sous son autorité, de coordonner l'action des autres ministres. L'unité de l'Exécutif et l'irrévocabilité du Président, sauf condamnation pour haute trahison selon une procédure d'*impeachment* tout à fait illusoire, étaient des traits qui rapprochaient ces régimes du modèle nord américain. Mais ce n'était qu'une apparence. En fait ces régimes présidentielistes étaient totalement étrangers à l'inspiration libérale de la Constitution des États-Unis.

D'après les constitutions présidentielles, le Président dominait le législatif ; il pouvait légiférer éventuellement par ordonnance, dissoudre l'Assemblée nationale et disposait de nombreux moyens pour lui imposer les lois qu'il jugeait opportunes. Il était pratiquement le seul à pouvoir saisir le Conseil constitutionnel réduit à un rôle de légitimation de son élection ou, le cas échéant, de ses décisions. C'était la négation même de la séparation des pouvoirs, principe qui est le trait dominant du régime présidentiel classique.

C. – La dénaturation de la démocratie libérale : le parti unique

Il était d'ailleurs très artificiel de vouloir classer ces régimes politiques excluant en fait ou en droit tout pluralisme partisan, selon la typologie opposant les régimes parlementaires et les régimes présidentiels. Que la constitution s'inspire du modèle présidentiel américain plutôt que du modèle français dans sa version la plus parlementaire ou du modèle soviétique, comme au Bénin, le résultat n'était pas très différent. Aucune majorité parlementaire ne pouvait contrer ses volontés. De toute façon, le président, chef du parti unique ou dominant, contrôlait tous les mécanismes électoraux non seulement ceux qui garantissaient sa pérennité à la tête de l'État mais aussi commandaient le choix des députés.

Même lorsque la constitution, conformément à l'exemple français avait maintenu la responsabilité du gouvernement devant l'Assemblée, cette disposition était vidée de toute effectivité puisqu'un changement de majorité était exclu par le système monopartisan, les membres de l'Assemblée étant même élus dans certains pays sur une liste nationale unique. Indéfiniment rééligible, le président candidat unique n'avait jamais eu de difficultés à se faire réélire par des majorités massives. Il était en fait un monarque à vie menacé seulement par un éventuel coup d'État militaire.

D. – Après 1989, le ralliement au constitutionnalisme libéral

Après avoir été bien maîtrisé par des pouvoirs autocratiques le constitutionnalisme africain met actuellement en œuvre les principes essentiels des démocraties libérales, le pluralisme politique et l'État de Droit. Aussi ne faut-il pas s'étonner de constater, comme le note le professeur Jean de Gaudusson, que « l'organisation des pouvoirs publics dans les nouvelles constitutions africaines, comme ce fut le cas en Europe centrale et en Europe de l'Est, reprennent des solutions déjà rodées aux États-Unis ou en Europe occidentale ». Mais ces similarités n'excluent pas des innovations, les unes inspirées par des spécificités locales, les autres résultant du souci de prendre en compte les données les plus récentes de la vie politique dans les démocraties contemporaines : tels, par exemple, le rôle des médias et l'importance de l'argent dans les compétitions électorales et l'exercice du pouvoir. Il y a à la fois emprunt au droit constitutionnel classique et tentative de renouvellement et d'amélioration de ce droit en fonction de la modernité.

E. – Le rééquilibrage des pouvoirs publics

La conception des pouvoirs, propre aux dictatures, avait pu être justifiée en Afrique tant par la volonté d'efficacité que par des arguments prétendument anthropologiques selon lesquels la culture africaine exigerait un chef au pouvoir sans partage. Le principe de l'unité du pouvoir, pièce maîtresse du constitutionnalisme marxiste-léniniste, fournissait d'ailleurs une caution facile. Particulièrement révélatrice du ralliement au droit libéral datant de la fondation des premiers États libéraux est donc la consécration expresse par de très nombreuses constitutions de la séparation des pouvoirs. C'est la remise en honneur d'un principe qui, dans les années 60, était pourtant dénoncé par un homme politique ivoirien comme contraire à la culture politique africaine.

Alors que même dans la constitution française de 1958 la notion de pouvoir judiciaire n'est pas retenue pour des raisons largement historiques, les constitutions des États francophones d'Afrique reprennent, à l'exemple de la constitution des États-Unis, la division en trois pouvoirs, exécutif, législatif, judiciaire, ce dernier englobant toutes les juridictions y compris les juridictions constitutionnelles et administratives. Le choix de cette architecture trinitaire traduit le rejet de l'omnipotence et de l'immunité judiciaire totale des chefs d'État. On remarquera toutefois que tandis que les pères fondateurs des États-Unis, qui avaient rédigé la constitution de 1797, avaient placé le chapitre sur le pouvoir législatif avant celui qui décrit le pouvoir exécutif, les constitutions africaines lui donnent la prééminence en raison même de son importance à la fois stratégique et symbolique dans toutes les démocraties contemporaines.

F. – L'option pour la démocratie pluraliste transcende la diversité des choix institutionnels

Le constitutionnalisme libéral laisse en effet le choix entre plusieurs modèles qui chacun obéissent à des logiques institutionnelles différentes :

- le modèle présidentiel, mis au point en 1787 par les constituants américains, et qui peut être crédité d'une longévité exceptionnelle de plus de deux siècles aux États-Unis ;
- le modèle parlementaire, quelquefois désigné sous l'appellation modèle de Westminster, parce qu'il s'est façonné progressivement au cours de l'histoire du Royaume-Uni ;
- des modèles mixtes, souvent qualifiés de régimes semi-présidentiels, dont le régime français, instauré par la constitution de 1958, est l'exemple le plus souvent imité en Afrique.

Entre ces trois modèles, les choix effectués par les constituants africains ont été commandés par des traditions juridiques et des considérations d'opportunité beaucoup plus que par une appréciation académique de leurs avantages et inconvénients respectifs. Ainsi, les pays issus du *Commonwealth*, par exemple l'Ile Maurice, ont eu tout naturellement tendance à préférer le régime parlementaire à l'exception notable du Nigeria qui s'est inspiré du modèle fédéral américain.

Le choix du régime présidentiel est assez rare actuellement dans l'Afrique francophone. Mais sous une forme adaptée et dans une version très rationalisée, il a eu la préférence des constituants béninois qui l'ont jugé le plus apte à neutraliser les oppositions régionalistes. Par cette option, ils ont aussi entendu rééquilibrer les pouvoirs au profit du Parlement puisque, contrairement à une idée reçue, le régime présidentiel de type américain est celui qui garantit le plus efficacement l'influence du Législatif.

Il n'est guère surprenant de constater que, dans les autres États d'Afrique francophone, les constituants ont eu naturellement tendance à s'inspirer de la constitution française de 1958-1962.

G.– Un choix dominant : l'élection du Président au suffrage universel

Le mode de désignation du chef de l'État est également un autre critère de distinction des régimes constitutionnels africains, compte tenu, notamment, du rôle moins exclusif que sous les régimes présidentielistes mais néanmoins toujours important, qu'il est appelé à jouer dans la vie politique locale mais aussi dans les relations internationales.

La grande majorité des Constitutions africaines, comme d'ailleurs les constitutions de l'Europe de l'Est à l'exception de la Hongrie, font élire le Chef de l'État au suffrage universel selon le modèle américain ou français. Ce choix s'explique par la volonté de donner à celui qui doit incarner la Nation une légitimité éclatante. On constate toutefois quelques exceptions notables. La constitution d'Afrique du Sud fait élire le Président de la République par le Parlement, ce qui revient à le faire élire par la Nation, compte tenu du fait que l'ANC est en Afrique du Sud un parti largement dominant. À l'Ile Maurice, il est élu pour cinq ans par l'Assemblée sur proposition du Premier ministre. Son mandat est de cinq ans reconductibles. Dans ce pays qui reconnaît son caractère pluriethnique, les mécanismes de l'élection visent à assurer que l'élu de la majorité parlementaire soit une personnalité largement consensuelle.

Les pouvoirs constitutionnels du Président élu au suffrage universel varient selon que les constituants ont prévu un Premier ministre responsable devant le Parlement ou selon que, conformément au modèle américain, le chef de l'État est doté de l'intégralité du pouvoir gouvernemental, les ministres nommés par lui ne dépendant que de lui.

Comme on l'a dit, cette deuxième solution a été adoptée au Bénin, alors que tous les autres États de l'Afrique, dite francophone, ont préféré s'inspirer du modèle français qui associe présidentielisme et parlementarisme.

Dans ces régimes qualifiés souvent de régimes semi-présidentiels, les pouvoirs du Président varient selon la conjoncture politique. Ce sont, en quelque sorte, des régimes alternatifs. Lorsque le Président a l'appui d'une forte majorité présidentielle, ce qui est le cas le plus fréquent en Afrique, il est en fait chef d'État et chef du gouvernement, le Premier ministre devenant largement l'exécutant de ses choix politiques. C'est le présidentielisme majoritaire. Lorsque ce n'est pas le cas, il est cantonné dans l'exercice des seules compétences que lui reconnaît la constitution, le Premier ministre exerçant pleinement ses fonctions de chef du gouvernement sous le contrôle de l'Assemblée. C'est ce qu'on appelle la cohabitation. Doivent alors coexister et coopérer au sein même de l'Exécutif un Président élu au suffrage universel et un Premier ministre s'appuyant sur une majorité parlementaire. Cette situation est délicate à gérer. Elle ne peut être maîtrisée dans le respect de la constitution que par le compromis. Et si en France elle s'est révélée viable et même est bien acceptée par l'opinion publique, en Afrique, elle est particulièrement périlleuse. Au Niger les difficultés d'une cohabitation résultant de deux élections aux résultats contradictoires ont conduit en 1996 à un coup d'État militaire.

En fait, les régimes présidentiels peuvent également connaître des problèmes de cohabitation. Théoriquement, par exemple, au Bénin, les ministres ne sont pas responsables devant l'Assemblée. Mais s'il ne dispose pas de majorité à l'Assemblée, le Président doit obtenir une majorité pour chaque projet de loi. Il ne peut y réussir qu'en négociant avec des députés extérieurs à la coalition présidentielle. C'est ce qu'a fait le président Soglo durant son

mandat. Mais, pragmatiquement, le Chef d'État minoritaire à l'Assemblée peut aussi accepter que des partis d'opposition soient représentés au gouvernement. Ce fut la solution choisie par le président Kérékou à l'issue des élections législatives de 1999. Ces deux exemples montrent qu'il est toujours possible de trouver des solutions politiques, voire juridiques, aux crises institutionnelles, si les dirigeants des différents partis sont conscients qu'il y va de leur intérêt commun. Mais la fiabilité de ces solutions de partage du pouvoir (*sharing power*) suppose que les élections ne soient pas dramatisées au point d'être devenues comme une lutte de deux camps aux objectifs inconciliables ou un duel de deux chefs n'ayant pour objet que la victoire totale de l'un d'entre eux. Ces conditions ne peuvent être présumées surtout dans des pays où l'accès au pouvoir est souvent, aussi, un enjeu économique.

C'est pourquoi les constituants de nombreux pays d'Afrique cherchent à limiter les risques de cohabitation conflictuelle en donnant au chef de l'État le droit de dissolution et de recourir au référendum, ainsi que des pouvoirs importants dans le domaine législatif. En outre, ils ont prévu des mécanismes qui rendent très difficile la mise en jeu de la responsabilité gouvernementale. Dans l'ancienne constitution de Côte d'Ivoire, elle était même exclue, le Premier ministre étant seulement responsable devant le Président. Mais ces précautions constitutionnelles ont l'inconvénient de limiter à l'excès le rôle du Parlement, ce qui ne contribue pas au développement d'une culture démocratique. Bien au contraire, en donnant au Président des pouvoirs considérables dont l'exercice est difficilement contrôlable, elle permet de couvrir des pratiques autoritaires et bloque toute perspective d'alternance légale. Or, comme l'a montré l'assassinat, en 1998, du Président Barré au Niger, et la chute du Président Konan Bédié en Côte d'Ivoire, lorsque les clignotants constitutionnels ne fonctionnent plus, les malaises refoulés peuvent déboucher sur le recours à la violence.

En fait, dans les pays africains qui s'inspirent du modèle constitutionnel français, la stabilité politique n'a pu être acquise jusqu'ici que par l'existence d'une majorité présidentielle au Parlement. Le fait majoritaire rendant inopérant les procédures de censure contre le gouvernement a permis une hiérarchisation de fait de l'Exécutif au point de faire oublier pour un temps que les constitutions dites semi-présidentielles relevaient plus encore du parlementarisme que du présidentielisme. Ce fut le cas en France de 1960 à 1986.

Mais ce présidentielisme majoritaire favorable à la stabilité a été en Afrique francophone longtemps figé par la prépondérance du parti unique ou dominant. Depuis 1989, en Afrique, le passage au pluralisme a changé profondément la signification de l'élection présidentielle. Elle n'est pas la ratification d'un choix préétablie, mais une sélection. Les élections devenant ainsi de plus en plus compétitives, la vocation majoritaire d'un seul parti peut être presque partout remise en cause. Et il est prévisible qu'avec le temps on assistera à l'effritement des partis présidentiels, notamment par les sécessions qui les affaiblissent et la diminution de leur audience populaire comme on l'a observé au Sénégal aux dernières élections présidentielles.

Confrontés à une telle éventualité les Présidents auront donc le choix :

- soit d'accepter la cohabitation à la française, c'est-à-dire une réduction considérable des pouvoirs étendus qu'ils avaient pu exercer et à jouer le rôle du médiateur et modérateur beaucoup plus que celui de gouvernant ;
- soit de chercher à récompenser une majorité, par une alliance des partis présidentiels avec des partis d'opposition. L'intelligence politique d'ailleurs consisterait à prendre les devants avant même une alternance présidentielle en faisant entrer dans un gouvernement majoritaire des représentants des partis d'opposition. On notera qu'au Sénégal le Président Diouf avait, à plusieurs reprises, confié des fonctions gouvernementales à son compétiteur le plus populaire. Et on peut penser que cette coopération intermittente « fruit de deux sagesses », selon une expression du Président Abdoulaye Wade, a beaucoup contribué à détendre l'atmosphère politique avant l'alternance pacifique de mars 2000.

H. – Du continuisme à l'alternance

La démocratisation de la plupart des systèmes politiques en Afrique au cours des années 90 a conduit à poser le problème du continuisme dans le débat constitutionnel. Les constitutions adoptées après l'indépendance ne prévoyaient pas, en effet, de limite au nombre des mandats présidentiels. C'était d'ailleurs aussi le cas de la Constitution française qui a servi de modèle aux premiers constituants dans la plupart des États francophones. Mais pour les nouveaux constituants, notamment lorsqu'ils étaient désignés dans des conférences nationales, cette référence n'était pas suffisante pour justifier le droit à des réélections indéfinies. Ils pouvaient d'ailleurs invoquer en sens contraire la Constitution des États-Unis qui a été révisée après la mort de Franklin Roosevelt pour limiter à deux mandats l'exercice de la fonction présidentielle, conformément d'ailleurs à une pratique inaugurée par Washington. Des constitutions d'États d'Amérique latine, par exemple la Constitution du Mexique, plus exigeantes encore, interdisent la réélection immédiate au terme d'un premier mandat. En France même, où, depuis que la révision

avortée sous la présidence de Georges Pompidou, a posé le problème de la durée du mandat présidentiel, les constitutionnalistes sont de plus en plus nombreux à souhaiter une limitation des mandats présidentiels.

La limitation des mandats présidentiels se heurte toutefois à des objections théoriques et pratiques. Ceux qui y sont hostiles font valoir que c'est au peuple lui-même, dans une démocratie, qu'il appartient de décider s'il veut ou non conserver le chef d'État déjà en fonction et que l'on ne voit pas pourquoi une disposition constitutionnelle pourrait lui interdire de lui renouveler sa confiance à plusieurs reprises. Mais l'argument le plus souvent invoqué, notamment par les Chefs d'État eux-mêmes en Afrique, est celui de la stabilité. Dans des démocraties encore fragiles l'expérience acquise et la notoriété personnelle sont très importantes et il ne paraît pas souhaitable de se priver sans consultation populaire du *leadership* d'un homme qui a démontré son aptitude à l'exercer.

Reste que la démocratie sauf à se scléroser par vieillissement doit permettre le renouvellement du personnel politique. S'il est trop difficile pour les représentants de nouvelles générations d'accéder aux responsabilités du pouvoir, elles se radicalisent et sont tentées d'agir en dehors des circuits constitutionnels. Le problème se pose aussi au sommet de l'État. Depuis l'indépendance, la plupart des Présidents ont considéré qu'une fois en fonction ils avaient vocation à le conserver indéfiniment.

Sous le régime des partis uniques ou largement dominants il leur était facile de se faire réélire indéfiniment, le plus souvent d'ailleurs comme candidat unique. Et dans certains pays, l'homme politique qui aurait laissé transparaître son ambition de lui succéder pouvait passer pour diviseur de la Nation.

Mais le continuisme n'est pas nécessairement la stabilité politique. En fait très peu de chefs d'État ont réussi à se maintenir au pouvoir jusqu'au terme de leur vie : au Kenya, Jomo Kenyatta, en Côte d'Ivoire, Félix Houphouët-Boigny qui, l'un et l'autre, étaient considérés comme des pères fondateurs de la Nation disposant jusqu'à leur mort d'un grand prestige dans leur pays et à l'étranger ; en Guinée, Sékou Touré, lui aussi *leader* historique, mais qui, au fil des années avait transformé son régime en une dictature impitoyable. Rares aussi les Chefs d'État qui, volontairement, ont transmis leur pouvoir au successeur de leur choix : au Sénégal Léopold Sédar Senghor, au Cameroun, le Président Amadou Ahidjo, en Tanzanie, Julius, Nyerere. En revanche longue est la liste des chefs d'État assassinés ou renversés par des coups d'État.

En l'absence de successions unilatéralement programmées, puis démocratiquement sanctionnées, le continuisme au temps des partis uniques ne pouvait être interrompu que par la violence. Il en résultait une psychose du complot qui, pendant longtemps, a fait obstacle à la libéralisation des régimes politiques, portant au contraire les Chefs d'État en place à renforcer leur autoritarisme.

La limitation du nombre des mandats peut donc être, dans de nombreux cas, une solution préventive opportune. Mais il faut noter que si « les règles constitutionnelles » interdisant le renouvellement illimité des mandats sont utiles, elles ne sont pas incontournables puisqu'une révision constitutionnelle peut toujours les abroger ou modifier leurs modalités quelques mois avant une élection. Plus encore que dans les textes, le continuisme en Afrique est inscrit dans les mentalités.

C'est pourquoi il est important que de nouvelles habitudes soient encouragées, par des exemples de refus volontaire d'une élection constitutionnelle et quasiment assurée. Lorsque Amadou Toumani Touré, chef d'État provisoire, annonce qu'il ne sera pas candidat à l'élection présidentielle pour pouvoir diriger de la manière la plus impartiale possible la Conférence nationale chargée de préparer la nouvelle constitution, il s'est acquis une très grande autorité morale dans son pays et à l'étranger. Lorsque Nelson Mandela fait savoir qu'il ne demandera pas le renouvellement de son mandat considérant qu'il faut céder la place aux nouvelles générations, il reste fidèle à son image de médiateur et sagement ne prend pas le risque de dévaloriser son image historique.

On pouvait craindre aussi que la démocratie en rendant possible des alternances attise la violence dans ces périodes d'intense mobilisation que sont les élections présidentielles. Et il ne faut pas se dissimuler que des élections pluralistes dans de jeunes Nations dont la cohésion est fragile sont des exercices très risqués. Dans des pays habitués au continuisme l'élection sélection peut être vécue comme une guerre civile légale. La tentation est grande alors de substituer au jugement des urnes celui des armes. Le Congo-Brazzaville en a donné un tragique exemple en 1997. Ce qui aurait dû être une campagne électorale est devenu l'affrontement de deux clans militaires. Et, finalement, le vainqueur d'un combat sans merci fut proclamé Président de la République sans élection préalable.

Les alternances démocratiques régulièrement acquises ne sont pas d'ailleurs nécessairement un gage de stabilité. C'est le cas notamment lorsque l'élection est perçue par une population comme une compétition ethnique. Lorsque, dans un même pays, cohabitent deux ethnies dont l'une est largement majoritaire sur le plan démographique et l'autre traditionnellement dominante dans les sphères du pouvoir politique la dramatisation ne peut être que particulièrement intense. Dans un tel contexte le principe majoritaire appliqué brutalement et sans transition risque de déboucher sur une bipolarisation extrêmement conflictuelle. Moins d'un an après son élection, le Président

Melchior Ndadaye était assassiné en même temps que le président et le vice-président de l'Assemblée nationale au cours d'une tentative de coup d'État militaire.

Il est évident que, dans les zones conflictuelles, pour préparer la réconciliation doivent être recherchées par la négociation et la médiation des formules de partage de pouvoir (*sharing power*) au moins à titre provisoire et mis en place des mécanismes de protection des minorités éventuellement sous le contrôle de la communauté internationale. Mais c'est être bien pessimiste que de considérer que tout risque d'alternance en Afrique est une menace pour la paix civile. Plusieurs exemples confirment que les alternances peuvent être non seulement des transferts pacifiques du pouvoir mais aussi des modes de pacification des sociétés politiques et civiles. À Madagascar, en 1996, lorsque Didier Ratsiraka, à une majorité relativement faible, l'a emporté sur Albert Zafy qui avait trois ans plus tôt été son vainqueur à une forte majorité, le pays n'a pas été traumatisé. Au Bénin, la même année, lorsque Nicéphore Soglo dut céder ses pouvoirs à son prédécesseur lui aussi perdant de l'élection précédente, démonstration était faite de la vitalité démocratique de ce pays. Au Cap Vert, il y a quelques années, le président non réélu a accepté très sportivement sa défaite et son successeur non rééligible en raison des règles de limitation des mandats se prépare dans la sérénité à passer le relais. En mars 2000, au Sénégal, lorsqu'Abdou Diouf, Président de la République depuis plusieurs décennies, reconnaissait avant même la proclamation officielle des résultats la victoire de celui qui avait été à trois reprises son compétiteur, le professeur Abdoulaye Wade, on pouvait dire que ces deux hommes d'État donnaient à toute l'Afrique et même au-delà du continent l'exemple d'une démocratie apaisée et majeure. L'alternance pacifique n'est peut-être pas un critère de la démocratie mais c'est un de ses indicateurs les plus crédibles.

Le bilan des expériences récentes de transitions démocratiques en Afrique est loin d'être négatif. Certes il y a eu des dérapages. Dans plusieurs États, Comores, Niger, Congo, les nouvelles constitutions n'ont pas réussi à garantir la stabilité politique. Mais, dans beaucoup d'autres, les avancées démocratiques sont incontestables. Le retour au pluralisme politique permet aux oppositions de faire entendre leur voix et d'être représentées dans les Assemblées. Ainsi les Parlements, trop longtemps chambres d'enregistrement, deviennent espaces de dialogue. Le renforcement des institutions judiciaires et la création des cours constitutionnelles limite les risques d'arbitraire. La mise en place d'organismes indépendants de régulation, commission électorale, haute autorité de l'audiovisuel, garantissent un minimum d'impartialité dans le fonctionnement des institutions politiques. Les statuts des partis et les lois sur leur financement limitent les risques de corruption. La privatisation de nombreuses entreprises publiques devrait mettre progressivement un terme à la confusion du pouvoir économique et politique trop souvent nuisible à une bonne gouvernance. Les élections sont devenues les moments forts de la vie politique. Et lorsqu'elles sont disputées, elles motivent de plus en plus les électeurs. La présence d'observateurs nationaux et internationaux n'exclut pas les fraudes mais les rendent plus difficiles. Dans le nouveau contexte international, les gouvernants africains savent désormais que leur honorabilité internationale et leur audience dans leur propre pays dépendent de leur aptitude à gérer les affaires du pays de manière transparente et efficace dans le respect des droits de l'Homme reconnus notamment dans la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples.