Université d'Abomey-Calavi
Faculté de Droit et de Science Politique
Centre d'Etudes Sociologiques et de Science Politique

Revue Béninoise de Science Po (RBSP)

Volume 02

Numéro 01

Janvier 2018

ISSN 1840-8176

Revue éditée par le Centre d'Etudes Sociologiques et de Science Politique (CESPo), autorisée par le Comité scientifique sectoriel des Sciences juridiques, Administratives et Politiques de l'Université d'Abomey-Calavi (Bénin) et agréée par le CTS Sciences Juridiques et Politiques du CAMES.

BP : 1683 Abomey-Calavi (BENIN) / **Email :** cespouac@gmail.com / **Tel.** : (229) 97 07 32 27

EQUIPE EDITORIALE

Présidence d'honneur

M. Théodore HOLO, Agrégé de droit public, Professeur titulaire, Université d'Abomey-Calavi (Bénin), Président de la Cour Constitutionnelle du Bénin

M. Koffi AHADZI-NONOU, Agrégé de droit public, Professeur titulaire, Président honoraire de l'Université de Lomé (Togo)

M. Daniel BOURMAUD, Agrégé de science politique, Professeur des universités, Université de Bordeaux (France)

M. Luc SINDJOUN, Agrégé de science politique, Professeur des universités, Université de Yaoundé II (Cameroun)

M. Augustin LOADA, Agrégé de science politique, Professeur titulaire, Université de Ouaga II (Burkina Faso)

M. Djèdjro MELEDJE, Agrégé de droit public, Professeur titulaire, Université Félix Houphouët-Boigny (Côte d'Ivoire)

M. Alain ONDOUA, Agrégé de droit public, Professeur des universités, Agence Universitaire de la Francophonie (BAGL/AUF)

M. Babacar GUEYE, Agrégé de droit public, Professeur titulaire, Université Cheikh Anta Diop (Sénégal)

Comité de direction

M. Adolphe DANSOU, Maître de conférences de science politique, Université Gaston Berger (Sénégal)

Directeur de publication

M. Hygin KAKAI, Agrégé de science politique, Maître de conférences, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

Rédacteur en chef

Mme Vaïa DEMERTZIS, Diplômée en science politique, Déléguée de l'Association Belge Francophone de Science politique

Chef d'édition

Comité scientifique

M. Olivier NAY, Agrégé de science politique, Professeur des universités, Université Paris1-Panthéon Sorbonne (France)

Mme Johanna SIMEANT, Agrégée de science politique, Professeure des universités, Université Paris1-Panthéon Sorbonne (France)

M. Yves SUREL, Agrégé de science politique, Professeur des universités, Université Paris1-Panthéon Sorbonne (France)

M. Franck PETITEVILLE, Agrégé de science politique, Professeur des universités, Université de Grenoble (France)

M. Dominique DARBON, Professeur des universités à Sciences Po, Université de Bordeaux (France)

M. Min REUCHAMPS, Professeur de science Politique, Université Louvain-la-Neuve (Belgique)

M. Augustin LOADA, Agrégé de science politique, Professeur titulaire, Université de Ouaga II (Burkina Faso)

M. Francis AKINDES, Professeur titulaire de sociologie, Université Alassane Ouattara (Côte d'Ivoire)

M. Adama KPODAR, Agrégé de droit public, Professeur titulaire, Université de Kara (Togo)

M. Mahaman TIDJANI ALOU, Agrégé de science politique, Professeur titulaire, Université Abou Moumouni (Niger)

M. Mamadou GAZIBO, Agrégé de science politique, Professeur titulaire, Université de Montréal (Canada)

M. Albert TINGBE AZALOU, Professeur titulaire de sociologie, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

Mme Nadine MACHIKOU, Agrégée de science politique, Professeure titulaire, Université de Yaoundé II (Cameroun)

M. Gérard PEKASSA, Agrégé de droit public, Professeur titulaire, Université de Yaoundé II (Cameroun)

M. Barnabé GBAGO, Agrégé d'histoire du droit, Maître de conférences, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

M. Adolphe DANSOU, Maître de conférences de science politique, Université Gaston Berger (Sénégal)

M. Nicaise MEDE, Agrégé de droit public, Maître de conférences, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

M. Frédéric Joël AÏVO, Agrégé de droit public, Maître de conférences, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

M. Ibrahim SALAMI, Agrégé de droit public, Maître de conférences, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

M. Victor P. TOPANOU, Maître de conférences de science politique, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

M. Dandi GNAMOU, Agrégée de droit public, Maîtresse de conférences, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

M. Auguste NGUELIEUTOU, Agrégé de science politique, Maître de conférences, Université de Douala (Cameroun)

M. Yves MANDJEM, Agrégé de science politique, Maître de conférences, IRIC-Université de Yaoundé II (Cameroun)

M. Joseph KEUTCHEU, Agrégé de science politique, Maître de conférences, Université de Dschang (Cameroun)

M. Hygin KAKAI, Agrégé de science politique, Maître de conférences, Université d'Abomey-Calavi (Bénin)

M. Louis Martin NGONO, Agrégé de science politique, Maître de conférences, Université de Yaoundé II (Cameroun)

M. Sergiu MISCOIU, HDR en science politique, Maître de conférences, Université Babès Bolyai (Roumanie)

M. Geoffroy MATAGNE, Chargé de recherche, maître de conférences, Université de Liège (Belgique)

SOMMAIRE

IMMUNITES DU CHEF DE L'ETAT A L'EPREUVE DE LA JUSTICE PENALE INTERNATIONALE : QUELLE PRATIQUE AFRICAINE ? 1

MORT, RESURRECTION ET AGONIE DES PARTIS POLITIQUES AU BENIN..... 51

L'EXPERIMENTATION DES REGIMES POLITIQUES EN AFRIQUE ... 100

LA MOTIVATION DES DECISIONS DU JUGE CONSTITUTIONNEL EN AFRIQUE DE L'OUEST FRANCOPHONE 157

L'ARBITRAGE POLITIQUE DES ARMEES BURKINABE ET SENEGALAISE A LA LUMIERE DES CONFLITS SOCIOPOLITIQUES..... 208

DEMOCRATIE ET LIMITATION DU MANDAT PRESIDENTIEL AU NIGER 271

PARTIS POLITIQUES ET INSTABILITES POLITIQUES AU NIGER 320

LA CARTE SCOLAIRE DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE PUBLIC AU CAMEROUN : CAS DE LA REGION DE L'OUEST..... 373

LA COUR PENALE INTERNATIONALE (CPI) A L'EPREUVE DES POURSUITES EN AFRIQUE..... 430

Immunités du chef de l'Etat à l'épreuve de la justice pénale internationale : quelle pratique africaine ?

Dandi GNAMOU
Agrégée des facultés de droit
Université d'Abomey-Calavi

Le 27 avril 2017, les Chambres africaines extraordinaires ont confirmé en appel, la condamnation à la prison à vie, prononcée en mai 2016, à l'encontre de Hissène Habré[1] pour « crimes de guerre », « crimes contre l'humanité » et « crimes de torture ». Cette condamnation d'un président de la république africain contraste avec l'impression d'impunité relevée par certains auteurs en matière de justice pénale internationale[2]. La justice pénale internationale, rassemble les règles prohibitives et prescriptives relatives à la répression des crimes les plus graves soit par le biais de la mise en œuvre de la compétence universelle des Etats[3], c'est-à-dire, l'« *aptitude reconnue aux tribunaux de tout Etat*

[1] A. SALL, *L'Affaire Hisséne Habré. Aspects judicaires nationaux et internationaux,* Paris, L'Harmatan, 2013, 96 p.
[2] M. B. HABA, « L'offensive de l'Union Africaine contre la Cour pénale internationale : la remise en cause de la lutte contre l'impunité », http://www.cdiph.ulaval.ca/blogue/loffensive-de-lunion-africaine-contre-la-cour-penale-internationale-la-remise-en-cause-de-la, consulté le 25 octobre 2016.
[3] Voir notamment sur la question de la compétence universelle A. LAGERWALL « Que reste-t-il de la compétence universelle au regard de certaines évolutions législatives récentes ? », in *Annuaire français de droit international*, volume 55, 2009. pp. 743-763; http://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_2009_num_55_1_4094.

à juger des faits commis à l'étranger, quels que soient le lieu de l'infraction et la nationalité de l'auteur ou de la victime»[4], soit par le biais des tribunaux pénaux internationaux. Quand cette justice pénale internationale s'intéresse aux chefs d'Etat, premiers représentants de l'Etat, elle prend une tournure particulière, car elle touche directement la souveraineté du sujet premier et plénier du droit international dont le représentant est en droit international général couvert par les immunités[5].

Les immunités[6] du chef d'Etat en Afrique nous intéressent particulièrement parce que l'Union africaine (UA) s'est opposée aux décisions de déferrement de MM. Omar El Béchir et Uhuru Kenyatta devant la Cour pénale internationale (CPI) parce qu'ils sont des chefs d'Etat en exercice. Cette position africaine contre la CPI est apparue en 2005, en réaction à la saisine de la CPI par le Conseil de sécurité au sujet du Darfour[7]. Elle s'est développée à partir de l'émission des mandats d'arrêt[8] contre Omar el-Béchir[9] et

[4] J. SALMON, (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 212.
[5] CIJ, *Mandat d'arrêt du 11 avril 2000 (République démocratique du Congo c. Belgique), arrêt, C.I.J. Recueil 2002*, par. 51.
[6] V. I. PINGEL-LENUZZA, *Les immunités des Etats en droit international*, Bruylant, Bruxelles, 1997, 442 p
[7] S/RES/1593 (2005), 31 mars 2005. C'est aussi par décision du conseil de sécurité que la situation en Libye a été renvoyée devant la CPI avec l'adoption de la Résolution 1970, votée à l'unanimité le 26 février 2011.
[8] Deux mandats d'arrêt ont été lancés contre le Président du Soudan Oumar El Béchir le 4 mars 2009, pour crimes de guerre et crimes contre l'humanité, et le 12 juillet 2010, pour génocide. Un mandat d'arrêt est

Mouammar Kadhafi[10], a été ravivée par l'élection d'Uhuru Kenyatta et de William Ruto[11], l'arrestation de Laurent Gbagbo puis le transfèrement de Charles Blé Goudé. Elle consiste à enjoindre aux Etats de refuser de coopérer[12] pour l'arrestation des différents chefs d'Etats faisant l'objet d'accusation devant la CPI avec pour point d'orgue l'adoption de la décision de retrait collectif de la CPI[13].

également délivré le 27 juin 2011 contre Mouammar Kadhafi, Saif Al-Islam et Abdallah Al-Senoussi pour crimes contre l'humanité.

[9]Assembly/AU/Dec. 221 (XII), *Décision sur la demande faite par le Procureur de la Cour pénale internationale de la mise en accusation du président de la République du Soudan, Omar Hassan Ahmed Al Bashir,* 3 février 2009. L'Union africaine a demandé à la Cour pénale internationale de différer les poursuites contre le président Omar Al Bashir au motif qu'un tel mandat s'opposait au processus de paix au Darfour.

[10] Conseil de sécurité des nations unies, Résolution 1970 (2011) du 26 février 2011, paragraphe 4.

[11]*Le Procureur c. William SamoeiRuto, Henry KipronoKosgey et Joshua Arap Sang*, ICC-01/09-01/11.La chambre de première instance a décidé le 5 avril 2016 de clore l'affaire.

[12] Voir notre article qui concerne l'analyse du refus de coopérer GNAMOU-PETAUTON (D.), « Les vicissitudes de la justice pénale internationale : A propos de la position de l'Union Africaine sur le mandat d'arrêt contre Omar Al Bashir », In J-F. AKANDJI-KOMBE (dir.*), L'homme dans la société internationale. Mélanges en l'hommage au Professeur Paul Tavernier*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 1255-1296.L'objectif de cet article était d'examiner la licéité des décisions de l'Union africaine au regard du droit primaire et dérivé de l'organisation internationale ainsi que l'existence ou non de l'obligation pour l'organisation régionale de coopérer avec la CPI. Il a été défendu clairement que le refus de coopérer malmenait la lutte contre l'impunité, le principe de lutte contre l'impunité étant formellement affiché mais politiquement neutralisé.

[13] Décision prise à huis clos lors du Sommet d'Addis-Abeba des 30 et 31 janvier 2017. Cette décision diffère de la décision Assembly/AU/Dec.622(XXVIII), Décision sur la Cour pénale internationale, Doc. EX.CL/1006(XXX) 28e session ordinaire de la Conférence de l'Union, 30-31 janvier 2017, Addis-Abeba qui confirme la position de l'Union africaine.

A première vue, ce refus de coopérer pour l'arrestation de personnes soupçonnés d'avoir commis les crimes les plus graves, paraît en violation de l'Acte constitutif de l'UA et à contrecourant de l'enthousiasme suscité par la création de la CPI à laquelle les Etats africains ont largement contribués. L'Acte constitutif de l'UA, signé le 11 juillet 2000 à Lomé et entré en vigueur le 26 avril 2001, retient dans ses principes, le rejet de l'impunité[14]. Et dans le même sens, la création de la Cour pénale internationale devait participer à la lutte mondiale contre l'impunité par le jugement des auteurs des crimes les plus graves, afin d'éviter que ces crimes ne soient à nouveau perpétrés. Sans contester l'obligation de lutter contre l'impunité, l'Union africaine prend notamment argument du respect des immunités en droit international, pour s'opposer à l'arrestation d'un chef d'Etat en exercice. Pourtant, l'article 27 §. 2 du Statut de Rome auquel les Etats sont parties neutralise une telle immunité[15]. Cet argument plusieurs fois asséné semble révéler une conviction africaine de l'illicéité, au regard du droit international, des procès intentés contre les Chefs d'Etats africains. C'est cette constance dans le refus de coopérer qui amène à s'interroger sur le contenu juridique des immunités du chef

[14] Article 4 (o) de l'Acte constitutif de l'Union africaine.
[15] E. DECAUX et L. TRIGEAUD, « Les immunités pénales des agents de l'Etat et des organisations internationales», *in* H. ASCENCIO, E. DECAUX et A. PELLET, *Droit international pénal,* Paris, Pédone, 2000, pp. 545-564 ; X. AUREY, « Article 27. Défaut de pertinence de la qualité officielle », *in* J. FERNANDEZ et X. PACREAU, *Statut de Rome de la Cour pénale internationale. Commentaire article par article,* Paris, Pédone, 2012, pp. 843-860.

de l'Etat africain à l'épreuve de la justice pénale internationale.

L'immunité, c'est l'« exemption faisant échapper les personnes, les engins ou les biens qui en bénéficient (…) à des procédures ou à des obligations relevant du droit commun »[16]. Les immunités s'appliquent à plusieurs sujets de droit. On distingue les immunités selon la personne titulaire de l'immunité (Etats, agents diplomatiques, etc.), selon l'objet qui est protégé (archives, moyens de transports, comptes bancaires…) et selon la matière dans laquelle joue l'immunité (douanière, fiscale, etc.). Les immunités peuvent aussi être classées en cinq grandes catégories : les immunités diplomatiques, consulaires, de l'Etat, du souverain et du chef de l'Etat et les immunités des organisations internationales et de leurs agents[17].

Le principe de l'immunité apparu au 19ème siècle[18] trouve son origine dans l'immunité personnelle du souverain telle qu'elle a été formalisée entre le 16ème et le 19ème siècle où le souverain incarnait l'Etat tout entier. Trois principales théories valident la reconnaissance des immunités. La théorie de l'extraterritorialité, qui par fiction juridique,

[16] J. SALMON, *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 558.
[17] Commission du droit international, *Immunité de juridiction pénale étrangère des représentants de l'État, Mémorandum du Secrétariat*, Genève, 5 mai-6 juin et 7 juillet-8 août 2008, A/CN.4/596,§. 17.
[18] I. SINCLAIR, « The Law or Sovereign Immunity: Recent Developments », *RCADI*, vol. 167 (1980-II), p. 121.

considère que les locaux d'une mission diplomatique sont un appendice du territoire de l'Etat d'envoi[19] et que l'envoyé du souverain pour s'acquitter de ses fonctions doit être soustrait à l'autorité et à la juridiction de l'Etat d'accueil au nom du principe d'égalité souveraine entre les Etats. La théorie de la représentation postule que la mission diplomatique personnifie l'Etat d'envoi, que le souverain incarnant tous les pouvoirs d'Etat, dans ses actes juridiques il accomplit des actes d'Etat. Les privilèges et immunités qui lui sont reconnus découlent donc de cette représentation[20]. Enfin, la théorie de la nécessité fonctionnelle repose sur l'idée que les immunités sont nécessaires en pratique à l'exercice des fonctions d'une représentation étrangère.

L'immunité peut être *ratione personae*, ou *ratione materiae*. L'immunité personnelle relève d'une catégorie autonome et est accordée en fonction du statut de la personne alors que l'immunité matérielle ou fonctionnelle est couplée à la théorie de l'immunité de l'Etat, largement consacrée en matière civile et tient compte de la nature de la conduite en cause. Bien qu'ayant défendu sur le plan théorique que toutes les immunités de juridiction trouvent leur origine dans la norme fondamentale de la souveraineté de l'État, la doctrine

[19] J. WESTLAKE, *International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1904, partie I, p. 263.
[20] R. PHILLIMORE, *Commentaries upon International Law*, 2e éd. 1871, vol. II, pp. 127-128. V. aussi A. WATTS, « The Legal Position in International Law of Heads of States, of Governments and Foreign Ministers », *RCADI,* vol. 247 (1994-III), p. 9 -136.

reconnaît que les immunités des souverains et des ambassadeurs sont apparues bien avant les Etats[21]. Qu'elle soit donc personnelle ou matérielle, la reconnaissance des immunités confirme l'idée que certains représentants de l'Etat ne peuvent faire l'objet d'actes de contraintes sans que cela ne soit préjudiciable au respect de l'égalité souveraine des Etats et aux relations internationales.

Pourtant, formulé à l'encontre de Guillaume II depuis le Traité de Versailles[22], le principe de l'exclusion de l'immunité pénale d'un chef d'Etat et plus généralement d'un gouvernant poursuivi pour un crime international grave, semblait admis. Aussi, on a considéré que la justice pénale internationale avait franchi un pas supplémentaire avec le mandat d'arrêt[23] lancé contre Omar Hassan Ahmad Al Bashir, président en exercice du Soudan[24]. Or, c'est en réaction à ce mandat d'arrêt que l'Union africaine a, à défaut d'avoir pu obtenir du Conseil de sécurité de différer le jugement d'Omar Al Bashir, décidé de ne pas coopérer avec la Cour pénale internationale. Sa position clairement exprimée lors de la 15ème Conférence des chefs d'Etats et

[21] *Annuaire de la Commission de droit international, 1991*, vol. II (deuxième partie), par. 19, p. 14.
[22] Article 227 du Traité de Versailles du 28 juin 1919.
[23] Le mandat d'arrêt trouve son fondement dans la résolution 1593 (2005) (S/RES/1593 (2005), Résolution 1593 (2005) adoptée par le Conseil de sécurité exerçant son rôle de garant de la paix et de la sécurité internationales, a décidé de déférer la situation du Darfour à la Cour pénale internationale, le 31 mars 2005.
[24] C. CHARRIÈRE-BOURNAZEL, « Le tyran et le juge », *Gazette du Palais*, 24 mars 2009 n° 83, p. 2.

de gouvernements en 2010, plusieurs fois affirmée et encore confirmée par le 28ème sommet de l'Union africaine à Addis-Abeba, continue donc de susciter de nombreux commentaires sur la volonté des Etats africains de lutter contre l'impunité sur le continent, lorsque l'on met en cause l'un de ses dirigeants.

Pourtant, les condamnations, devant les juridictions nationales des anciens présidents malien[25], centrafricain[26], malgache[27] ou éthiopien[28] dans leur propre Etat existent même si, s'agissant d'actes de contraintes exercés par l'Etat lui-même à l'encontre de ses représentants, elles ne sont pas prises en compte dans cette étude. Et si les cas sont rares, avant Omar El Bashir, deux mandats d'arrêt ont été délivrés par des tribunaux internationaux à l'encontre de

[25] Moussa Traore, ancien président malien a été renversé en 1991 après 23 ans de pouvoir. Il est condamné en 1993 à mort et sa peine commuée en prison à perpétuité, pour avoir réprimé dans le sang un soulèvement populaire. Moussa Traoré et son épouse ont été graciés en 2002.

[26] Jean Bedel Bokassa, ex-empereur de Centrafrique (1965-1979) a été condamné à mort en 1987 notamment pour avoir ordonné le massacre d'enfants. Sa peine a été commuée en travaux forcés à perpétuité puis en réclusion. Libéré en 1993, il est mort trois ans plus tard.

[27] Marc Ravalomanana, président malgache de 2002 à 2009, a été condamné en août 2010 aux travaux forcés à perpétuité pour la mort de 36 manifestants abattus par sa garde en 2009. Il a été libéré en mai 2015.

[28] Mengistu Haile Mariam, a été reconnu coupable de génocide pendant la période de la « Terreur rouge » (1977-1978) et condamné en 2007 à la prison à vie par contumace, puis à mort en appel en 2008. Il vit en exil au Zimbabwe depuis en 1991.

deux chefs d'État en exercice, Slobodan Milosevic en 1999[29] et Charles Taylor en 2003[30].

En demandant la suspension voire l'arrêt de l'instance contre Omar Al Bashir[31], l'Afrique par le biais de son organisation continentale est-elle à contrecourant de la pratique internationale en matière d'immunités ? A l'épreuve de la justice pénale internationale[32], les immunités sont-elles l'objet d'une pratique des Etats africains différente du reste de la communauté internationale ? En d'autres termes, l'Afrique défend-elle une conception particulière de l'immunité de ses chefs d'Etat et doit-on retenir, en matière de justice pénale internationale, une tendance spécifique à la surprotection des chefs d'Etats, prolongement en droit international du culte de la personnalité dont bénéficient ces

[29] En mai 1999, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) a émis un acte d'accusation à l'encontre de Milosevic, chef d'État en exercice, pour les actes de ses subordonnés. *Procureur c. Milosevic et autres* (1999), affaire n° IT-02-54 (Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie).

[30] Le 7 mars 2003, le Tribunal spécial pour la Sierra Leone (TPSSL) a produit un acte d'accusation et un mandat d'arrêt à l'encontre de Charles Taylor. Le mandat d'arrêt est rendu public le 4 juin 2003 alors que Charles Taylor est en voyage officiel au Ghana. Voir*Prosecutor c. Taylor* (2003), affaire no SCSL-03-01-I (Special Court for Sierra Leone).

[31] Décision Assembly/AU/Dec.622(XXVIII), Décision sur la Cour pénale internationale, Doc. EX.CL/1006(XXX) 28e session ordinaire de la Conférence de l'Union, 30-31 janvier 2017, Addis-Abeba.

[32] J.-P. BAZELAIN et T. CRETIN, *La justice pénale internationale : son évolution, son avenir de Nuremberg à La Haye*, éd. PUF, coll. Criminalité internationale, 2000. Sur l'historique concis de l'institutionnalisation de la justice pénale internationale, voir, R. BADINTER, « De Nuremberg à la Haye », *Revue Internationale de Droit Pénal* (Vol. 75), pp. 700-707 ; J.-P. COLIN, Variations sur la justice pénale internationale, *AFRI* 2006, pp. 67-82.

derniers en Afrique noire francophone ? Telles sont les interrogations au cœur de cette étude qui en tenant compte des règles internationales en matière d'immunités, de la doctrine et de la jurisprudence internationale, des travaux et décisions de l'Union africaine, repose principalement sur une approche objective du droit international. Sur le plan théorique, il s'agit essentiellement en confrontant le droit international classique à la pratique africaine d'esquisser des lignes directrices des immunités des chefs d'Etats africains en matière de justice pénale internationale. Sur le plan pratique l'objectif est de voir si les immunités sont un obstacle à la mise en jeu de la responsabilité des chefs d'Etats en droit international pour en finir avec l'argument du syndicat des chefs d'Etats et de gouvernement.

A l'analyse, se dégage une conception africaine conservatrice des immunités des chefs d'Etats en matière de responsabilité pénale des crimes les plus graves. Elle est confirmée par une tendance lourde à la soustraction des chefs d'Etat en exercice à toutes juridictions et une soumission dont la lenteur renforce l'impression d'impunité. Il est dès lors démontré le caractère avéré des immunités des chefs d'Etats en exercice (I) tout en relevant les prémices d'une inflexion de ces immunités à raison de la fin des fonctions et de la réappropriation africaine des jugements des chefs d'Etats responsables des crimes les plus graves (II).

I- Les immunités avérées

Les Etats africains retiennent une conception des immunités qui conduisent à exiger l'exemption des chefs d'Etats en exercice dans tous les cas de figure. Une nuance est souvent occultée entre les immunités devant une juridiction d'un Etat étranger au nom de la compétence universelle et les immunités devant une juridiction pénale internationale. Aussi si la pratique africaine ne semble pas contredire le droit international des immunités en ce que la soustraction des chefs d'Etat africains en exercice à toute juridiction d'un Etat étranger est largement admise (A), envisagée devant une juridiction internationale, le maintien de ses immunités est biaisé (B).

A. Une soustraction admise devant les juridictions d'Etats étrangers

L'immunité devant les juridictions étrangères est l'immunité internationale, c'est-à-dire l'obligation faite à l'Etat en vertu du droit international public de ne pas exercer sa juridiction contre un Etat étranger ou son représentant. Le développement du droit international pénal et la mobilisation internationale contre l'impunité avaient laissé penser que les immunités d'un gouvernant ne pouvaient plus faire obstacle à des poursuites pénales (1), mais c'était compter sans le recadrage de la Cour internationale de Justice (2).

1. L'exclusion de l'immunité

L'immunité *ratione materiae* semblait être écartée en ce qui concerne les crimes internationaux, c'est-à-dire, les infractions pénales d'une gravité particulière telles le crime de génocide, le crime contre l'humanité, et les crimes de guerres. Ces crimes au regard du droit international général ou au regard du droit conventionnel appelaient nécessairement la responsabilité individuelle. L'exclusion des immunités *rationae materia* se trouve donc affirmée dans le statut des juridictions pénales internationales telles le Tribunal militaire de Nuremberg[33], la Charte du Tribunal militaire de Tokyo[34], les statuts des tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)[35] et le Rwanda (TPIR)[36], et le statut de la Cour pénale internationale (CPI)[37].

Ainsi, le Tribunal militaire de Nuremberg n'a pas hésité à écarter toute théorie de l'acte de gouvernement qui aurait conduit à imputer uniquement à l'Etat la responsabilité des actes commis par l'organe de l'Etat. Il affirme le principe de la responsabilité pénale individuelle[38], et reconnaît que : « *Le principe de droit international, qui dans certaines circonstances protège les représentants d'un Etat, ne peut*

[33] Article 7 du statut du Tribunal militaire de Nuremberg.
[34] Article 6 de la Charte du Tribunal militaire de Tokyo.
[35] Article 7, § 2 des Statuts du TPIY.
[36] Article 6, § 2 des Statuts du TPIR.
[37] Article 27 du Statut de la Cour pénale internationale.
[38] *Nazi Conspiracy and Aggression, Opinion and Jugdment* (Washington: United States Government Printing Office, 1947), p. 53, cité dans le Mémorandum du Secrétaire général intitulé « *Le statut et le jugement du Tribunal de Nuremberg Historique et analyse », document A/CN.4/5 (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1949.V.7)*, p. 44.

s'appliquer aux actes condamnés comme criminels par le droit international. Les auteurs de ces actes ne peuvent invoquer leur qualité officielle pour se soustraire à la procédure normale ou se mettre à l'abri du châtiment »[39].

En prenant comme fondement juridique l'article 7 de son statut, il affirme : « […] *une idée fondamentale du Statut est que les obligations internationales qui s'imposent aux individus priment leur devoir d'obéissance envers l'État dont ils sont ressortissants. Celui qui a violé les lois de la guerre ne peut, pour se justifier, alléguer le mandat qu'il a reçu de l'État, du moment que l'État, en donnant ce mandat, a outrepassé les pouvoirs que lui reconnaît le droit international*. »

Le TPIY a aussi déclaré sans aucune ambiguïté que l'immunité *ratione materiae* ne jouait pas en présence de crimes de droit international. Elle retient que « *Ces exceptions (à la règle coutumière selon laquelle les représentants de l'État jouissent d'une immunité fonctionnelle) naissent des normes du droit international pénal prohibant les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et de génocide. D'après ces normes, les responsables de ces crimes ne peuvent invoquer d'immunité*

[39] Jugement des 30 septembre-1er octobre 1946, *Procès*, doc. Off, I, p. 235.

à l'égard des juridictions nationales[40] *ou internationales, même s'ils ont commis ces crimes dans le cadre de leurs fonctions officielles. (…)* »[41].

La Chambre de première instance du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie confirme d'ailleurs cette position dans l'affaire *Kunarac* lorsqu'elle note que « […] *le droit international pénal n'accorde aucun privilège qui exonérerait les représentants ou les agents de l'État de toute responsabilité pénale individuelle. Au contraire, le fait d'avoir agi à titre officiel peut constituer une circonstance aggravante au stade de la condamnation, puisque l'agent de l'État a usé et abusé illicitement d'un pouvoir qui lui a été conféré à des fins légitimes.* »[42]

Sur le plan interne, les décisions des hautes juridictions dans les affaires Eichmann et Pinochet révèlent cette absence de prise en compte des immunités. Ainsi, dans l'affaire Eichmann, la Cour suprême israélienne en s'appuyant sur l'article 7 du statut du TMI écarte tout argument tendant à faire prévaloir les immunités de M. Eichmann sur l'obligation de répondre de ses actes constitutifs de crimes internationaux. Elle rappelle que, « *Au regard du droit*

[40] Nous soulignons.
[41] *Le Procureur c/ Blaškić, (IT-95-14), Chambre d'appel, Arrêt relatif à la requête de la République de Croatie aux fins d'examen de la décision de la Chambre de première instance II rendue le 18 juillet 1997, par. 41.*
[42] Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, Chambre de première instance, *Le Procureur* c/ *DragoljubKunarac, Radomir Kovac et Zoran Vukovic*, jugement du 22 février 2001, par. 494.

international, des actes aussi odieux échappent entièrement, il faut le dire, à la juridiction "souveraine" de l'État qui les a ordonnés ou qui en a cautionné la commission, d'où il suit que ceux qui ont pris part à la commission de ces actes doivent en répondre personnellement et ne sauraient s'abriter derrière le caractère officiel de leur tâche ou de leur mission, non plus que derrière les "lois" de l'État au nom duquel ils prétendaient agir. (…). En d'autres termes, le droit international pose qu'un État ne saurait cautionner un acte qui viole ses interdictions les plus strictes et de là découle l'idée qui est au cœur même de la notion de "crime international", à savoir qu'une personne qui a été partie à un tel crime doit en assumer personnellement la responsabilité. S'il en était autrement, les dispositions pénales du droit international seraient une mascarade »[43]

La Belgique a adopté d'ailleurs le 16 juin 1993 une loi dite de compétence universelle qui permettait de poursuivre les responsables de crimes graves commis à l'étranger tels que le génocide, les crimes contre l'humanité ou encore les crimes de guerre, en dehors de tout lien de rattachement.

En Angleterre, les Lords vont aussi dénier à Augusto Pinochet[44] toute immunité à raison des crimes qu'il aurait

[43] Arrêt du 12 décembre 1961, *International Law Reports*, vol. 36, par. 14 b).
[44] Chambre des Lords du Royaume-Uni : *Regina v. Bartle and the Commissioner of Police for the Metropolis and Others Ex Parte Pinochet*,

commis pendant sa présidence, en invoquant la Convention de 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants.

La codification des principes de Nuremberg par la Commission du droit international[45] en 1950, les différentes jurisprudences invoquées sur cette affirmation quasi constante de la non pertinence de la qualité officielle dans les procédures concernant les crimes les plus graves et les différentes procédures engagées contre des chefs d'Etats et de gouvernements, avaient laissé croire que l'impunité n'était plus possible pour ces crimes. La Cour internationale de justice va donner un coup d'arrêt à cet élan d'exclusion des immunités en affirmant la place coutumière du respect des immunités en droit international.

2. L'affirmation du caractère licite des immunités

L'obligation de respecter les immunités même en cas de crimes internationaux a été affirmée par la Cour internationale de justice à l'occasion de l'examen par l'organe judiciaire de l'ONU, d'un mandat d'arrêt lancé le 11 avril 2000 par la Belgique contre M. Yerodia Ndombasi, Ministre des affaires étrangères du Congo. Alors même que surfant sur la lutte contre l'impunité et l'exclusion de toute

---

24 mars 1999, reproduit dans *International Legal Materials*, vol. 38, 1999, pp. 581-663 (« *Pinochet* no 3 »).

[45] Voir notamment le principe III selon lequel « le fait que l'auteur d'un crime international a agi en qualité de chef d'État ou de fonctionnaire ne dégage pas sa responsabilité en droit international ».

qualité officielle pour exonérer les représentants des Etats des actes qualifiables de crimes internationaux, la Belgique avait lancé ce mandat contre M. Abdulaye Yerodia Ndombasi, inculpé de crime de guerre et de crime contre l'humanité, la Cour va estimer que :

> « *le mandat d'arrêt du 11 avril 2000, et sa diffusion sur le plan international, ont constitué des violations d'une obligation juridique du Royaume de Belgique à l'égard de la République démocratique du Congo, en ce qu'elles ont méconnu l'immunité de juridiction pénale et l'inviolabilité dont le ministre des affaires étrangères en exercice de la République démocratique du Congo jouissait en vertu du droit international* ».

Avec cette décision rendue le 14 février 2002 par la Cour internationale de Justice[46], l'élan généralisé contre l'impunité quel que soit la qualité du présumé commettant est freiné. Cet arrêt vient à contrecourant « *d'une jurisprudence et d'une doctrine largement favorables à l'exclusion de l'immunité pénale pour des crimes graves de droit international humanitaire* »[47].

En effet, pour la Cour internationale de Justice, « *les fonctions d'un ministre des affaires étrangères sont telles que, pour toute la durée de sa charge, il bénéficie d'une*

[46] *Affaire du Mandat d'arrêt du 11 avril 2000, CIJ, arrêt du* 14 fév. 2002 *(République démocratique du Congo c. Belgique)*.
[47] E. DAVID, *Principes de droit des conflits armés*, Bruylant, Bruxelles, 5ème éd., p. 959.

immunité de juridiction pénale et d'une inviolabilité totales à l'étranger »[48]. Bien que distinguant les immunités de l'impunité, la Cour fait remarquer « *qu'en droit international coutumier, les immunités reconnues à un ministre des affaires étrangères ne lui sont pas accordées pour son avantage personnel, mais pour lui permettre de s'acquitter librement de ses fonctions pour le compte de l'Etat qu'il représente* »[49]. Adoptant la théorie de la nécessité fonctionnelle, elle conclut à l'inexistence en droit international coutumier, de l'exclusion de l'immunité d'un ministre des affaires étrangères[50]. Cette exclusion vaut donc *a fortiori* pour le chef de l'Etat tel que la Cour l'a rappelé dans la même décision[51] et confirmée dans son arrêt du 4 juin 2008[52].

---

[48]*Affaire du Mandat d'arrêt du 11 avril 2000, CIJ, arrêt du* 14 fév. 2002, § 54.

[49]http://www.icj-cij.org/files/case-related/121/121-20020214-PRE-01-00-FR.pdf

[50]*Affaire du Mandat d'arrêt du 11 avril 2000, CIJ, arrêt du* 14 fév. 2002, §§ 52, 53, 58. Voir notamment § 58, « La Cour a examiné avec soin la pratique des Etats, y compris les législations nationales et les quelques décisions rendues par de hautes juridictions nationales, telle la Chambre des lords ou la Cour de cassation française. Elle n'est pas parvenue à déduire de cette pratique l'existence, en droit international coutumier, d'une exception quelconque à la règle consacrant l'immunité de juridiction pénale et l'inviolabilité des ministres des affaires étrangères en exercice, lorsqu'ils sont soupçonnés d'avoir commis des crimes de guerre ou des crimes contre l'humanité ».

[51] «…il est clairement établi en droit international que . . . certaines personnes occupant un rang élevé dans l'Etat, telles que le chef de l'Etat . . ., jouissent dans les autres Etats d'immunités de juridiction, tant civiles que pénales» *Mandat d'arrêt du 11 avril 2000 (République démocratique du Congo* c. *Belgique)* (*arrêt, C.I.J. Recueil 2002*, p. 20–21, par. 51).

[52]*Certaines questions concernant l'entraide judiciaire en matière pénale (Djibouti c. France), arrêt, C.I.J. Recueil 2008.*

La Cour internationale de Justice considère que malgré les obligations de poursuite ou d'extradition prévues dans les conventions internationales et qui induisent une extraterritorialité de leur juridiction pénale, le régime des immunités reconnues en droit interne international coutumier demeurent opposables aux tribunaux d'un État étranger, même lorsque ceux-ci agissent dans l'exercice de la compétence que leur confèrent ces conventions[53]. Selon elle, un chef d'Etat jouit « *d'une immunité de juridiction pénale et d'une inviolabilité totales*» qui le protègent «*contre tout acte d'autorité de la part d'un autre Etat qui ferait obstacle à l'exercice de ses fonctions*»[54].

C'est donc en se fondant la jurisprudence de la CIJ que les Etats africains vont exclure la compétence universelle des juridictions étrangères, lorsque sont mis en cause les représentants de l'Etat bénéficiant des immunités d'exécution et de juridiction. C'est ce qu'ils ont qualifié d'« utilisation abusive de la compétence universelle », objet de décisions de l'Union africaine et d'un rapport Union africaine-Union européenne[55].

[53]*Affaire du Mandat d'arrêt du 11 avril 2000, CIJ, arrêt du* 14 fév. 2002, par. 59

[54]*Certaines questions concernant l'entraide judiciaire en matière pénale (Djibouti c. France), arrêt, C.I.J. Recueil 2008, p. 177*, p. 22, par. 54.

[55] Rapport UA-UE, *Groupe d'experts techniques ad hoc sur le principe de la compétence universelle*, 15 avril 2009, *Revue belge de droit international*; 2009, vol. 42, pp. 240-272.

Ainsi, l'immunité de juridiction devient un obstacle procédural pour tout juge saisi d'une requête contre un chef de gouvernement, un ministre des affaires étrangères ou toutes les autres personnalités de rang élevé, quand ils prennent part à une mission spéciale de l'Etat d'envoi, à plus forte raison d'un chef d'Etat. Lorsqu'il est saisi d'une requête mettant en cause un des hauts représentants de l'Etat couvert par l'immunité de juridiction, le juge doit opposer logiquement une fin de non-recevoir. L'immunité de juridiction empêche donc le procès. Elle n'est en principe pas le corollaire de l'impunité. Mais comme sa raison fondamentale est de protéger l'Etat, les chefs d'État en exercice bénéficient d'une inviolabilité et d'une immunité de juridiction pénale[56].

Cette position n'est pas spécifiquement africaine. Elle est admise et étendue à d'autres agents par la Cour de Cassation française[57], désormais prévue au Code de

[56] R. PROUVEZE, « Les *chefs d'Etat sont-ils intouchables ? »,*https://fondation.unilim.fr/chaire-gcac/2015/01/22/conference-chefs-etat/, consulté le 1er octobre 2015.

[57] Par exemple, dans l'affaire du *Joola* où un juge d'instruction français avait délivré des mandats d'arrêts à l'encontre du Premier ministre et du ministre des forces armées du Sénégal, la Chambre criminelle de la Cour de cassation avait validé l'annulation des mandats au motif que « … la coutume internationale qui s'oppose à la poursuite des États devant les juridictions pénales d'un État étranger s'étend aux organes et entités qui constituent l'émanation de l'État ainsi qu'à leurs agents en raison d'actes qui, comme en l'espèce, relèvent de la souveraineté de l'État concerné », Cour de cassation, chambre criminelle, 19 janvier 2010, https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?idTexte=JURITEXT000021729943.

procédure pénale belge[58] et correspond à l'état du droit international[59] tel que réaffirmé par la Cour dans l'affaire Certaines questions concernant l'entraide judiciaire en matière pénale (Djibouti c. France).

C'est donc en se fondant largement sur cet arrêt de principe[60] et sur les principes de souveraineté, d'indépendance et de courtoisie que les Etats africains rejettent toute idée de comparution d'un chef d'Etat en exercice devant une juridiction étrangère. Juger le chef de l'Etat, c'est finalement juger l'Etat[61], donc exercer des actes de contraintes sur un sujet souverain[62], ce qui est en

[58] Article 1 bis du titre préliminaire du code de procédure pénale.
[59] A. LAGERWALL « Que reste-t-il de la compétence universelle au regard de certaines évolutions législatives récentes ? », in: *Annuaire français de droit international*, volume 55, 2009. pp. 755-756; http://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_2009_num_55_1_4094 ; voir aussi I. BLANCO CORDERO, «Compétence universelle. Rapport général », *Revue internationale de droit pénal* 2008/1 (Vol. 79), p. 13-57.
[60] J.-P. QUENEUDEC, « Un arrêt de principe : l'arrêt de la CIJ du 14 février 2002 », en ligne : Actualité et Droit international http://www.ridi.org/adi; J. VERHOEVEN, « Mandat d'arrêt international et statut de ministre » (mai 2002), Actualité et Droit international <http://www.ridi.org/adi> ; M. KAMTO, « Une troublante « immunité totale » du Ministre des affaires étrangères (Sur un aspect de l'arrêt du 14 février 2002 dans l'affaire relative au *Mandat d'arrêt du 11 avril 2000*) », *Revue belge de droit international ; 2002,* pp. 518-522.
[61] A. FENET, « La responsabilité pénale internationale du chef d'État », *Revue générale de droit*, vol. 32, n° 3, 2002, p. 585-615, http://id.erudit.org/iderudit/1028083ar.
[62] La Cour internationale de justice a apporté quelques précisions sur la portée des immunités du chef de l'Etat étranger dans son arrêt rendu le 4 juin 2008 dans l'affaire relative à *Certaines questions concernant l'entraide judiciaire en matière pénale, (Djibouti c. France) ;* voir à ce propos,I. PREZAS « La répression nationale face au juge international ; à propos de l'affaire de l'Entraide judiciaire en matière pénale (Djibouti c. France) ». *In: Annuaire français de droit international, volume 54, 2008.*

contradiction flagrante avec l'affirmation selon laquelle « Il n'est plus guère contesté désormais que l'immunité du chef d'État est une manifestation de l'immunité de l'Etat lui-même, laquelle est amplement justifiée par son indépendance »[63]. Si la validité des immunités ne semble pas souffrir beaucoup de contestation pour ce qui concerne les juridictions nationales, l'argument est biaisé lorsqu'il s'agit d'une juridiction pénale internationale.

B. Une soustraction biaisée devant les juridictions internationales

L'Union africaine retient une conception très conservatrice des immunités des chefs d'Etats qui l'amène à prôner une soustraction des chefs d'Etats en exercice de toutes juridictions (1), ignorant la tendance à l'exclusion des immunités devant les juridictions internationales (2).

1. Une soustraction systématique

Dans le cadre de l'Union africaine, les Etats africains ont décidé, dès lors qu'il s'agit de chefs d'Etat en exercice, de ne pas coopérer avec la Cour pénale internationale qu'elle que soit la base juridique des poursuites. Après avoir exprimée ses réserves sur ces procédures et prônée une suspension

---

pp. 237-273; http://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_2008_num_54_1_4025.

[63] M. COSNARD, « Les immunités du chef d'État », *in* Société Française pour le Droit International, C*olloque de Clermont-Ferrand,* Rapport introductif, juin 2001,note 13, p. 9.

des poursuites[64], l'Union Africaine a convoqué en 2013 un sommet extraordinaire sur la CPI, au cours duquel elle a adopté une décision établissant qu'« *aucune poursuite ne doit être engagée devant un tribunal international contre un chef d'Etat ou de gouvernement en exercice ou toute autre personne agissant ou habilitée à agir en cette qualité durant son mandat* »[65].

Cette position ferme est ensuite confortée par l'adoption du protocole de Malabo portant modifications du protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme[66]. Ce protocole crée une section du droit international pénal[67] mais prévoit une clause d'immunité selon laquelle « *Aucune procédure pénale n'est engagée ni poursuivie contre un chef d'État ou de gouvernement de l'UA*

[64]Assembly/AU/Dec. 221 (XII), *Décision sur la demande faite par le Procureur de la Cour pénale internationale de la mise en accusation du président de la République du Soudan, Omar Hassan Ahmed Al Bashir,* 3 février 2009 ; Assembly/AU/Dec. 245 (XIII) rev. 1, *Décision sur le rapport de la Commission sur la réunion des Etats africains parties au Statut de Rome de la CPI, Doc. Assembly /AU/13 (XIII)*, 1-3 juillet 2009 ; Assembly/AU/Dec. 270 (XIV), *Décision sur le rapport de la Commission sur le rapport de la deuxième réunion des Etats africains parties au Statut de Rome de la CPI, Doc. Assembly /AU/8 (XIV)*, 2 février 2010 ; Assembly/AU/Dec. 296 (XV), *Décision sur la mise en œuvre de la Décision Assembly/AU/Dec. 270 (XIV) relative à la deuxième réunion ministérielle sur le Statut de Rome de la CPI, Doc. Assembly /AU/10 (XV),* 27 juillet 2010.

[65] Assemblée de l'UA, Quinzième Session extraordinaire, « Décision sur les relations entre l'Afrique et la Cour pénale internationale (CPI) - Ext/Assembly/AU/Dec.1(Oct.2013) », Addis-Abeba, 12 octobre 2013.

[66] Décision sur les projets d'instruments juridiques, Assembly/AU/Dec.529(XXIII), 26 et 27 juin 2014.

[67] Article 9 du protocole portant amendement du protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'Homme.

en exercice, ou toute personne agissant ou habilitée à agir en cette qualité ou tout haut responsable de l'État, selon les fonctions qu'il assume, au cours de son mandat »[68].Une telle clause largement critiquée[69] est incompatible avec les objectifs et les principes directeurs de l'Union africaine, notamment l'article 4 (o) de l'Acte constitutif de l'Union africaine[70].

Mais, à défaut d'avoir pu mettre en œuvre l'article 16[71] du Statut de la Cour, les Etats africains ont réussi à faire amender le Statut de Rome et son Règlement de procédure et de preuve lors de l'Assemblée des Etats parties qui a adopté trois amendements qui assouplissent les conditions de comparution devant la Cour[72]. Concrètement, il y a lieu de

[68] Article 46 A bis du protocole portant amendement du protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'Homme.
[69] Amnesty International, Protocole de Malabo, Incidences juridiques et institutionnelles de la Cour africaine issue d'une fusion et à compétence élargie, 2016, pp. 28-29.
[70] D. GNAMOU-PETAUTON, « Les vicissitudes de la justice pénale internationale : A propos de la position de l'Union africaine sur le mandat d'arrêt contre Omar Al Bashir», *in* J.-F. AKANDJI-KOMBE*, L'Homme dans la société internationale, Mélanges en hommage au Professeur Paul TAVERNIER,* pp. 1255-1295.
[71] Article 16 « Sursis à enquêter ou à poursuivre
Aucune enquête ni aucune poursuite ne peuvent être engagées ni menées en vertu du présent Statut pendant les douze mois qui suivent la date à laquelle le Conseil de sécurité a fait une demande en ce sens à la Cour dans une résolution adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ; la demande peut être renouvelée par le Conseil dans les mêmes conditions. »
[72] Il s'agit des modifications aux règles 68, 100, 134 bis, 134 ter et 134 quater concernant respectivement le recours facilité à des témoignages préenregistrés ; la possibilité pour la Cour de décider de siéger en dehors de La Haye pour tout ou partie d'un procès ; la possibilité d'être présent au procès par visioconférence ; d'y être représenté par son conseil, soit

relever que la stratégie kenyane a permis *in fine* de soustraire « licitement », William Ruto[73] et Uhuru Kenyatta[74] de la compétence de la Cour[75].

Enfin, les différents Etats dans lesquels le Président Omar Al Bashir a été reçu et qui n'ont à aucun moment fait exécuter le mandat d'arrêt de la Cour pénale internationale confirment ce refus d'exclure les immunités pour le Président en exercice. Ainsi en est-il de l'Afrique du Sud qui a justifié son refus d'arrêter le Président Omar Al Bashir lors du sommet de l'Union africaine de juillet 2015 en invoquant l'article 97 du statut de la CPI[76]. Après avoir fait partir discrètement le

---

dans des « circonstances exceptionnelles », soit dans le cas de mandat pour exercer des fonctions extraordinaires au plus haut niveau national.

[73]*Le Procureur c. William SamoeiRuto, Henry KipronoKosgey et Joshua Arap Sang (*ICC-01/09-01/11), affaire close le 5 avril 2016, https://www.icc-cpi.int/kenya/rutosang?ln=fr , consulté le 25 octobre 2016.

[74]*The Prosecutor v. UhuruMuigai Kenyatta,* ICC-01/09-02/11-1005, 13 mars 2015, décision de retrait des charges, https://www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-01/09-02/11-1005 , consulté le 25 octobre 2016.

[75]E. ORENGA et V. RAMBOLAMANANA, « Retour sur les travaux de la 14e Assemblée des Etats parties de la Cour pénale internationale : Qui sont les grands gagnants ? », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 03 mars 2016. URL : http://revdh.revues.org/1850, Voir aussi, de J.-B. JEANGENE VILMER, dir. « L'Afrique face à la justice pénale internationale », *Études internationales*, volume 45, numéro 1, mars 2014, p. 5-26.

[76] Article 97 du Statut de la CPI : « Lorsqu'un État Partie est saisi d'une demande au titre du présent chapitre et constate qu'elle soulève des difficultés qui pourraient en gêner ou en empêcher l'exécution, il consulte la Cour sans tarder en vue de régler la question. Ces difficultés peuvent prendre notamment les formes suivantes : a) Les informations ne sont pas suffisantes pour donner suite à la demande ; b) Dans le cas d'une demande de remise, la personne réclamée reste introuvable en dépit de tous les efforts, ou les recherches ont permis d'établir que la personne se trouvant dans l'État requis n'est manifestement pas celle que vise le

Président soudanais, il a défendu devant la Cour pénale internationale, la contrariété des obligations en sa qualité de membre de la CPI qui en procédant à l'arrestation de Omar AL Bashir le contraindrait à violer le respect des immunités du Président soudanais. L'Ouganda, autre Etat partie, le Maroc, le Rwanda et l'Ethiopie, Etats non membres de la CPI, ont aussi reçu sur leur territoire le Président soudanais sans exercer ou avoir tenté d'exercer un quelconque acte de contrainte contre ce dernier, malgré les demandes de la Cour pénale internationale et l'obligation de coopérer tirée de la Résolution 1593 du 31 mars 2005.

Toutes ces attitudes y compris les omissions confortent donc la soustraction voulue par l'Union et ses Etats membres, soustraction pourtant contestable au regard du caractère international de la juridiction.

2. Une soustraction contestable

Les poursuites engagées contre les présidents Omar El Béchir, William Ruto et Uhuru Kenyatta, sont le fait de la Cour pénale internationale. La justice pénale internationale est ici exercée par une juridiction internationale créée sur la base d'un traité, le Statut de Rome, portant création de la Cour pénale internationale. Or cette Cour au regard de son acte constitutif, le traité de Rome peut mettre en œuvre sa

---

mandat ; ou c) L'État requis serait contraint, pour donner suite à la demande sous sa forme actuelle, de violer une obligation conventionnelle qu'il a déjà à l'égard d'un autre État. »

juridiction envers le président en exercice d'un Etat partie[77]ou non au Statut de la Cour[78]. En effet, la Cour exerce sa compétence dans trois cas[79].

Dans le premier cas, une situation constitutive d'un crime visé par le Statut de la Cour[80] est déférée par un Etat partie[81]. Deuxièmement, une situation est déférée par le Conseil de sécurité de l'Organisation de Nations Unies sur le

[77] Le Kenya a procédé à la signature du Statut de Rome le 11 août 1999 et déposé son instrument de ratification du Statut de Rome le 15 mars 2005.

[78] Le Soudan a signé le Statut de Rome le 8 septembre 2000, mais ne l'a pas ratifié.

[79] Article 13 du Statut de la Cour pénale internationale.

[80] *Ratione materiae*, l'article 5 du Statut de la Cour prévoit sa compétence pour juger les auteurs des crimes de génocide, de crimes contre l'humanité ou des crimes de guerre commis dans un conflit armé international ou non international et les crimes d'agression. *Rationetemporis*, elle est compétente à partir du 1er juillet 2002. *Ratione personae*, la Cour est compétente à l'égard des crimes commis par des personnes physiques ressortissants des Etats parties, ou pour des crimes commis sur le territoire d'un Etat membre. V. W. SCHABAS, *The International Criminal Court : a commentary on the Rome Statute*, Oxford UniversityPress, 2010, (LXX) 1259 p. ; J. DORIA, H.-P. GASSER, C. BASSIOUNI, *The legalregime of the International Criminal Court : essays in honour of Professor Igor Blishchenko*, MartinusNijhoff, 2009, 1121 p., D. BECHERAOUI, « L'exercice des compétences de la Cour pénale internationale », *Revue internationale de droit pénal*, 2005/3-4, (vol. 76), pp. 341-373.

[81] Article 13 a) « La Cour peut exercer sa compétence à l'égard d'un crime visé à l'article 5, conformément aux dispositions du présent Statut: a) Si une situation dans laquelle un ou plusieurs de ces crimes paraissent avoir été commis est déférée au Procureur par un État Partie, comme prévu à l'article 14 ; (…)» et article 14 « Article 14 Renvoi d'une situation par un état partie 1. Tout État Partie peut déférer au Procureur une situation dans laquelle un ou plusieurs des crimes relevant de la compétence de la Cour paraissent avoir été commis, et prier le Procureur d'enquêter sur cette situation en vue de déterminer si une ou plusieurs personnes identifiées devraient être accusées de ces crimes. 2. L'État qui procède au renvoi indique autant que possible les circonstances pertinentes de l'affaire et produit les pièces à l'appui dont il dispose » du statut de la Cour pénale internationale.

fondement du chapitre VII de la Charte des Nations Unies[82]. Enfin, la troisième hypothèse concerne le cas d'une enquête ouverte à l'initiative du Procureur[83].

Sans ignorer la tension entre les articles 27[84] et 98[85] du Statut de Rome, si l'immunité garde tout son intérêt dans la

[82] Article 13 b) du statut de la Cour pénale internationale « La Cour peut exercer sa compétence à l'égard d'un crime visé à l'article 5, conformément aux dispositions du présent Statut: (…) b) Si une situation dans laquelle un ou plusieurs de ces crimes paraissent avoir été commis est déférée au Procureur par le Conseil de sécurité agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies ; ».

[83] Article 13 c) « La Cour peut exercer sa compétence à l'égard d'un crime visé à l'article 5, conformément aux dispositions du présent Statut: (…) c) Si le Procureur a ouvert une enquête sur le crime en question en vertu de l'article 15. » et article 15 « Le Procureur 1. Le Procureur peut ouvrir une enquête de sa propre initiative au vu de renseignements concernant des crimes relevant de la compétence de la Cour » du statut de la Cour pénale internationale.

[84] Article 27 du Statut de la Cour pénale : Défaut de pertinence de la qualité officielle

« 1. Le présent Statut s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle. En particulier, la qualité officielle de chef d'État ou de gouvernement, de membre d'un gouvernement ou d'un parlement, de représentant élu ou d'agent d'un État, n'exonère en aucun cas de la responsabilité pénale au regard du présent Statut, pas plus qu'elle ne constitue en tant que telle un motif de réduction de la peine.

2. Les immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne. »

[85] Article 98 Coopération en relation avec la renonciation à l'immunité et le consentement à la remise

« 1. La Cour ne peut poursuivre l'exécution d'une demande de remise ou d'assistance qui contraindrait l'État requis à agir de façon incompatible avec les obligations qui lui incombent en droit international en matière d'immunité des États ou d'immunité diplomatique d'une personne ou de biens d'un État tiers, à moins d'obtenir au préalable la coopération de cet État tiers en vue de la levée de l'immunité.

2. La Cour ne peut poursuivre l'exécution d'une demande de remise qui contraindrait l'État requis à agir de façon incompatible avec les obligations qui lui incombent en vertu d'accords internationaux selon

mise en œuvre de la compétence universelle d'un Etat[86], elle ne devrait pas être invocable lorsque les poursuites émanent d'une juridiction pénale internationale agissant sous instigation du Conseil de sécurité[87], ou auquel l'Etat a lui-même choisi d'être partie.

Dans le cas du Kenya, après que l'Etat Kenyan ait lui-même saisi la Cour pénale internationale, le Procureur a ouvert une enquête *proprio motu*, en se fondant sur la qualité de partie à la CPI du Kenya. Quant au Soudan, ainsi que la Chambre préliminaire de la Cour pénale internationale l'a rappelé, la mise en cause de la responsabilité du Président soudanais repose sur une décision du Conseil de sécurité des Nations unies. Au regard de cette décision, le Soudan se retrouve dans la situation analogue de l'Etat partie. Etant soumis aux

---

lesquels le consentement de l'État d'envoi est nécessaire pour que soit remise à la Cour une personne relevant de cet État, à moins que la Cour ne puisse au préalable obtenir la coopération de l'État d'envoi pour qu'il consente à la remise. »

[86] Sur la levée des immunités de juridictions dont bénéficient les chefs d'Etats et membres du gouvernement, il n'y a pas de position unanime. Si la jurisprudence des tribunaux internes, notamment britannique et français, respectivement dans les affaires *Pinochet* et *Kadhafi*, ont pu laisser croire dans un premier temps à la mise à l'écart des immunités dès lors qu'étaient visés des crimes les plus graves, la Cour internationale de justice dans l'affaire *Yerodia Ndombassi* (arrêt du 14 février 2002. §.58) n'est pas arrivée à la même conclusion au regard de la pratique internationale. Cette dernière constate l'absence d'une exception coutumière au respect de l'immunité pénale et l'inviolabilité des ministres des affaires étrangères, même lorsque ces derniers sont soupçonnés de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité.

[87] N. Blaise, « Les interactions entre la cour pénale internationale et le conseil de sécurité : justice versus politique ? », *Revue internationale de droit pénal* 3/2011 (Vol. 82), p. 420-444 ; URL : www.cairn.info/revue-internationale-de-droit-penal-2011-3-page-420.htm.

droits et obligations des Etats parties, le Soudant se voit logiquement appliquer l'article 27-2 du Statut, qui porte sur le défaut de pertinence de la qualité officielle, ôtant de ce fait toute immunité attachée à la qualité officielle dont pourrait jouir le Soudan au regard du droit international[88].

La qualité officielle de l'auteur présumé, président de la République ou pas, ne devrait donc pas entrer en ligne de compte comme les tribunaux pénaux ad hoc[89] l'ont souligné dans les affaires *Milosevic*[90], *Blaskic*[91], et tel qu'il a été repris par le tribunal pénal spécial pour la Sierra Leone[92].

Ces positions jurisprudentielles sont aussi confirmées par une partie de la doctrine qui considère qu'il existe en droit international une exception aux immunités dès lors que l'on se trouve face aux crimes internationaux. Cette exception serait fondée sur le fait que les règles définissant ces crimes

---

[88] CPI, Chambre Préliminaire II, décision du 6 juillet 2017

[89] J. FERNANDEZ, « L'expérience mitigée des tribunaux pénaux internationaux. Les limites de la justice pénale internationale », *Annuaire français des relations internationales (AFRI)*, 2008, vol. IX, pp. 223-241.

[90] L'absence d'immunité du chef d'Etat a été mise en application par le TPIY lorsque le 24 mai 1999, Slobodan Milosevic, président de la république fédérale de Yougoslavie et quatre hauts responsables ont été mis en accusation. W. BOURDON, *La Cour pénale internationale*, Paris, Seuil, 2000, pp. 120-122.

[91] La Chambre d'appel rappelle la nature novatrice et radicale de l'obligation de coopération ainsi que son caractère indéniable sur la souveraineté des Etats et la sécurité nationale. TPIY, *Blaskic*, Appel relatif à la requête de la république de Croatie aux fins d'examen de la décision de la chambre de première instance rendue le 18 juillet 1997, *Chambre d'appel*, 29 octobre 1997.

[92]Affaire n°SCSL-2003-01-I, *Prosecutor v. Taylor*.

relèvent du *jus cogens*, de sorte qu'elles devaient prévaloir sur les règles de l'immunité. Cette thèse est défendue notamment par Maurice Kamto[93], Andrea Bianchi[94] ou encore par le juge Al-Khasawneh[95] dans l'affaire qui a conduit la Cour internationale de justice à réaffirmer le principe fondamental de respect des immunités.

Dans l'affaire sur les immunités juridictionnelles c'est aussi l'un des arguments de l'Italie pour contester à l'Italie le bénéfice des immunités juridictionnelles. L'Italie considérait que les violations en cause étaient des violations les plus graves de règles de droit international à caractère impératif[96]. Malgré l'argument contestable de la licéité des immunités devant une juridiction pénale internationale dont le statut

---

[93] M. KAMTO, « Une troublante « Immunité totale » du ministre des affaires étrangères », *Revue belge de droit international*, vol. 35 (2002), p. 519 à 523.

[94] A. BIANCHI « Immunity versus Human Rights: The Pinochet Case », *European Journal of International Law*, vol. 10 (1999), p. 254, voiraussi H. F. van PANHUYS, « In the Borderland Between the Act of State Doctrine and Questions of Jurisdictional Immunities », *International Comparative Law Quaterly*, vol. 13 (1964), p. 1213 ; et A. L. ZUPPI, « Immunity v. Universal Jurisdiction: the Yerodia Ndombasi Decision of the International Court of Justice », *Louisiana Law Review*, vol. 63 (2003), p. 323.

[95] *Mandat d'arrêt du 11 avril 2000* (*République démocratique du Congo* c. *Belgique*), *Arrêt, C.I.J. Recueil 2002*, Opinion dissidente du juge Al-Khasawneh, par. 7.

[96] *Immunités juridictionnelles de l'Etat (Allemagne c. Italie ; Grèce (intervenant)*, Arrêt du 3 février 2012, §§.81-91. Il faut noter que la CIJ n'établit pas un lien entre les crimes graves qui restreignent l'immunité de l'Allemagne. Elle considère qu'il n'y a pas un conflit de normes entre les normes impératives interdisant les crimes internationaux et les immunités reconnues à l'Etat. Pour elle, la règle de droit coutumier qui fait obligation à un Etat d'accorder l'immunité à un autre reste valide même dans ces cas. (§§.92-97).

exclut leur prise en compte, les comparutions même limitées marquent un timide espoir d'infléchissement des immunités des chefs d'Etats devant une juridiction pénale.

II- Les immunités infléchies

Les Etats africains ont une attitude qui bien qu'ambivalente reposent sur des arguments qui ne doivent pas être balayés d'un revers de la main. L'invocation de la primauté de la paix sur la justice, comme le reproche d'une cour néo coloniale[97]ne sont pas totalement infondés et font d'ailleurs apparaître un souci de lutte contre l'impunité. La soumission des chefs d'Etats à la justice pénale paraît différée (A), mais l'espoir de l'exclusion des immunités vient des juridictions et législations africaines, montrant ainsi que cette soumission reste néanmoins souhaitée (B).

A. La soumission différée

L'attitude des Etats africains jusqu'à l'adoption du Protocole de Malabo reposait essentiellement sur le respect de la

[97] A.-C. Martineau, « La justice pénale internationale, l'Afrique et le refoulé colonial », *Champ pénal/Penalfield* [En ligne], Vol. XIII | 2016, mis en ligne le 12 février 2016. URL : http://champpenal.revues.org/9300; W. ZOUNGRANA, « Au-delà de la critique… Approches tiers-mondistes et scènes internationales d'exercice du droit pénal », *Champ pénal/Penalfield* [En ligne], Vol. XIII | 2016, mis en ligne le 12 février 2016. URL : http://champpenal.revues.org/9294 ; G. ROSSATANGA-RIGNAULT, « La Cour pénale internationale et l'Afrique 10 ans après : des péchés et quelques voies de salut », *Cours nouveau. Revue africaine trimestrielle de stratégie et de prospective*, 2013, numéro spécial n° 9-10 : 181-200 ; E. DAVID, 2013, « La Cour pénale internationale fait-elle preuve de partialité à l'encontre de l'Afrique ? », Justice en ligne, 26 décembre. Consulté sur Internet (www.justice-en-ligne.be/article596.html), consulté le 2 octobre 2015.

souveraineté des Etats par le biais des immunités de leur premier représentant et le souci de favoriser un retour à la paix. Deux arguments principaux expliquent donc le retranchement derrière les immunités : la pacification (1) et le caractère temporaire des immunités (2).

1. Les impératifs de pacification

D'abord, sans remettre en cause l'obligation de lutter contre l'impunité, l'Union africaine et ses Etats confrontés à l'application des articles 3(f)[98] et 4(h)[99] et l'article 4(o)[100], ont préféré procéder à une neutralisation temporaire[101] de la dernière disposition.

Ainsi, l'organisation panafricaine dans ses décisions « *souligne que compte tenu du caractère délicat des processus de paix en cours au Soudan, l'approbation de cette requête risque de compromettre sérieusement les efforts en cours visant à faciliter le règlement rapide du*

[98] L'article 3(f) de l'Acte constitutif pose en effet comme objectif de l'Union, la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité sur le continent.

[99] Non encore entrée en vigueur, l'exigence de restauration peut relever subsidiairement de l'article 4 (h) dans sa dimension modifiée par le protocole d'amendement, c'est-à-dire le droit d'intervention en vue de « restaurer la paix et la stabilité dans un Etat membre de l'Union ».

[100] L'article 4 (o) de l'Acte constitutif concerne le « respect du caractère sacro-saint de la vie humaine, et (la) condamnation et (le) rejet de l'impunité… ».

[101] D. GNAMOU-PETAUTON, « Les vicissitudes de la justice pénale internationale : A propos de la position de l'Union africaine sur le mandat d'arrêt contre Omar Al Bashir», *in* J.-F. AKANDJI-KOMBE*, L'Homme dans la société internationale, Mélanges en hommage au Professeur Paul TAVERNIER,* pp. 1255-1295.

conflit au Darfour »[102] et dans le même temps elle « *condamne les violations flagrantes des droits de l'homme au Darfour et demande instamment que les auteurs de ces violations soient arrêtés et traduits en justice*… »[103]. L'Union prend position en faveur de la répression des violations graves mais accorde plus d'intérêts au processus de paix car les avantages de la mise en œuvre de l'Accord global au Darfour apparaissent supérieurs au mandat d'arrêt lancé contre le président soudanais[104].

Dans le même sens de la primauté accordée au processus de paix, la mise aux voix, au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies, de la suspension pendant un an des procès intentés contre les dirigeants kenyans, visait notamment à « *prévenir toute aggravation de la situation concernant la paix et la sécurité au Kenya et dans les pays voisins* »[105].

L'absence de réaction de la part du Conseil de sécurité des Nations unies, malgré les différents rapports du Bureau du Procureur de la CPI sur le non-respect par les Etats de leurs obligations au titre de la Résolution 1593, laisse transparaître

[102]Assembly/AU/Dec. 221 (XII), 2 février 2009, §.2.
[103]Assembly/AU/Dec. 221 (XII), 2 février 2009, §.7.
[104] PSC/AHG/2(CCVII)*, Report of the African Union High Level Panel on Darfur*, octobre 2009, 135 p.
[105] Le 13 novembre 2013, sept des 15 membres du Conseil de sécurité avaient voté en faveur du texte sur l'ajournement des procès du Président kényan, Uhuru Kenyatta, et de son Vice-Président, William Ruto, huit autres se sont abstenu http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=31516#.V1RJZJHhA2x

un sentiment d'embarras de l'ONU dans cette situation. Ainsi que la Chambre préliminaire II va le souligner, les différends cas de renvoi des Etats parties devant l'Assemblée des Etats parties et devant le Conseil de sécurité sont restées lettres mortes. Les 24 séances tenues par le Conseil de sécurité[106] depuis l'adoption de la résolution en mars 2005, n'ont donné lieu à la prise d'aucune décision ou mesure pour s'assurer de la coopération des Etats ou les enjoindre nommément de le faire. Cette inertie contraste avec les positions de l'Union européenne qui appelle chaque fois au respect de l'obligation de coopération des Etats membres pour la mise en œuvre de la Résolution 1593. On pourrait donc constater que l'ONU en même temps qu'elle est favorable à la lutte contre l'impunité, considère que le retour à la paix dans la région est primordial.

Le processus de restauration de la paix exclu dès lors une mise en œuvre immédiate des poursuites. C'est pour cela que l'autre argument sous-jacent au respect des immunités soulevé par l'Union africaine, est le caractère temporaire des immunités.

2. Le caractère temporaire des immunités

Pour montrer que le combat de l'Union africaine est celui du respect de la souveraineté des africaine et non une diversion

[106] La Résolution 1593 du 31 mars 2005 demande au Procureur de présenter tous les 6 mois un rapport sur la situation au Darfour. Voir le paragraphe 8 de la résolution 1593 du Conseil de sécurité de l'ONU

pour maintenir l'impunité au sein du syndicat des chefs d'Etats africains, il y a lieu de constater que dans tous les cas visés y compris en janvier 2017 dans l'instance contre Omar Al Bashir[107], l'Union africaine a toujours demandé que les poursuites contre le président soudanais[108] ou le président et le vice-président Kenyan[109] soient différées.

Il s'agit donc d'attendre que les chefs d'Etats en question ne soient plus en exercice pour engager les poursuites contre ces derniers. L'exigence du respect des immunités personnelles n'est donc valable que tant que le chef de l'Etat est en exercice. C'est ce que confirme la déclaration de Malabo. L'article 46 A bis du protocole portant amendement du protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'Homme précité prévoit que « *Aucune procédure pénale n'est engagée ni poursuivie contre un chef d'État ou de gouvernement de l'UA en exercice, ou toute personne agissant ou habilitée à agir en cette qualité ou tout haut responsable de l'État, selon les fonctions qu'il assume, au cours de son mandat* »[110]. Nous soulignons

[107] Décision Assembly/AU/Dec.622(XXVIII), Décision sur la Cour pénale internationale, Doc. EX.CL/1006(XXX) 28e session ordinaire de la Conférence de l'Union, 30-31 janvier 2017, Addis-Abeba.

[108]Union africaine, *Rapport du président de la Commission*, Session spéciale de la Conférence de l'Union sur l'examen et le règlement des conflits en Afrique, SP/Assembly/PS/RPT(I), Tripoli, 31 août 2009, p. 17.

[109] Voir http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=31516#.V1RJZJHhA2x.

[110] Article 46 A bis du protocole portant amendement du protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'Homme.

particulièrement les groupes de mots « *chef d'Etat ou de Gouvernement de l'Union africaine en exercice, (…) au cours de son mandat* ». L'immunité n'est donc pas totale et définitive. Elle n'empêchera pas la mise en œuvre de la responsabilité pénale de l'ancien président de la République ou d'un agent agissant en cette qualité seulement au cours de son mandat.

Quant aux immunités fonctionnelles, elles subsistent à la fin du mandat mais ne peuvent soustraire les anciens agents de l'Etat et le premier représentant de l'Etat en cas de crimes internationaux[111]. Ainsi les différentes poursuites des chefs d'Etat ou de hautes personnalités bénéficiant d'immunités, à la fin de leur mandat sans opposition de l'Union africaine ou de ses Etats membres semblent attester que la soustraction des chefs d'Etat en exercice de la juridiction de la Cour pénale internationale, est principalement due à la nécessité de respecter leur souveraineté.

Les arrestations, les procès et les condamnations de Charles Taylor et de Jean-Pierre Bemba respectivement par le Tribunal pénal spécial pour la Sierra Leone et la Cour pénale internationale semblent être une preuve de cet intérêt à lutter contre l'impunité.

[111] F. LAFONTAINE, L'Afrique face à la justice pénale internationale, Etudes internationales, Volume 45, numéro 1, mars 2014, p. 137-138.

Charles Taylor a fait l'objet d'un acte d'accusation et d'un mandat d'arrêt rendu public 2003 alors qu'il était toujours président en exercice du Libéria. L'acte d'accusation du 7 mars 2003 l'inculpait d'une dizaine de chefs d'accusation de crimes de guerre, crimes contre l'humanité et autres violations graves du droit international pour son rôle dans le soutien des groupes rebelles sierra-léonais pendant le conflit armé dans ce pays. Arrêté et transféré à La Haye en 2006, le Tribunal pénal spécial pour la Sierra Leone l'a condamné à 50 ans de prison en 2012, et la peine a été confirmée en 2013 pour avoir planifié ces crimes les plus graves.

Quant à Jean Pierre Bemba, il était vice-président de la République démocratique du Congo pendant le Gouvernement de transition. Arrêté en 2008 à Bruxelles, il est accusé de crimes sexuels, de crimes contre l'humanité et de crime de guerre commis en République centrafricaine d'octobre 2002 à mars 2003. Jean-Pierre Bemba est finalement condamné le 21 mars 2016 en tant que commandant militaire pour crime contre l'humanité et crime de guerre[112].

Enfin, la condamnation le 30 mai 2016 d'Hissène Habré vient concrétiser cette lutte contre l'impunité. L'Union africaine a prôné le principe de compétence universelle qui est « un principe du droit international, dont le but est de s'assurer

[112] Le *Procureur c. Jean-Pierre Bemba Gombo*, ICC-01/05-01/08.

que les individus qui commettent des crimes graves tels que les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité ne le fassent pas dans l'impunité et qu'ils soient traduits devant la justice »[113]. Avec l'Accord UA-Sénégal du 22 août 2012 portant création des chambres africaines extraordinaires au sein du système judiciaire sénégalais, ces dernières, conformément à l'article 1er de leur Statut se sont penchées sur la poursuite des crimes internationaux commis au Tchad du 7 juin 1982 au 1er décembre 1990[114]. L'affaire Habré est assez intéressante parce qu'il s'agit de la condamnation d'un ancien président pour des actes qualifiés de crimes de droit international et commis pendant qu'il était en fonction par une juridiction créée à l'instigation de l'Union africaine, au nom de l'Afrique. Le Comité de juristes africains chargé par l'Union africaine d'examiner la question du procès contre Hissène Habré a considéré que : « Hissène Habré ne pouvait se prévaloir de l'immunité d'ancien chef d'État pour échapper à l'application du principe de rejet total de l'impunité ». L'immunité *rationae materiae* ne devrait donc pas être présentée comme un obstacle à la mise en œuvre

[113] Conférence de l'Union africaine, 2008, Décisions, déclarations, hommages et résolution de la 11e session ordinaire. Décision(7) sur le rapport relatif à l'utilisation abusive du principe de compétence universelle, Assembly/au/Dec., 199 (XI), 30 juin-1er juillet, Sharm El Sheikh (Égypte). Consulté sur Internet (www.africa-union.org/root/AU/Conferences/2008/ june/summit/dec/Assembly%20Dec%20193-207%20XI%20FR.pdf) le 17 mars 2017

[114] M. MUBIALA, « Chronique de droit pénal de l'Union africaine. Vers une justice pénale régionale en Afrique », *Revue internationale de droit pénal* 2012/3 (Vol. 83), p. 547-557.

de la responsabilité pénale d'un ancien chef d'Etat africain, dès lors qu'il s'agit de crimes internationaux.

Avec la réalisation de ce procès, l'Union africaine peut désormais se prévaloir d'avoir mis en place une juridiction qui quoique interne au Sénégal, aura assuré le procès, d'un ancien chef d'Etat accusé des crimes les plus graves. Avec la décision Habré, c'est la première fois qu'un ancien chef d'État est condamné par une juridiction pénale hybride d'un autre pays pour des violations graves commises dans son pays ; et c'est l'une des premières fois où, dans le respect des normes du procès équitable, une juridiction créée par les africains et notamment par décision des chefs d'Etats africains, condamne un de ses anciens présidents[115]. C'est aussi l'occasion pour les Etats africains de confirmer la compétence universelle sur une base conventionnelle[116].

Même s'il a fallu que le déclic vienne d'un mandat d'arrêt lancé en 2005 par les autorités judiciaires belges, cette condamnation constitue un exemple concret de la mise en place d'une juridiction ad hoc africaine ayant jugée un ancien chef d'Etat pour des crimes internationaux.

[115] G. POISSONNIER, « Condamnation d'Hissène Habré : une avancée sans lendemain ? », *Recueil Dalloz* 2016 p.1657.
[116] M. BENNOUNA, *Le droit international entre la lettre et l'esprit*, RCADI 2017, vol. 383, p. 151

Ce premier pas franchi laisse entrevoir l'espoir d'une exclusion de plus en plus grande des immunités que la vitalité de la société civile africaine nourrit.

B. La soumission souhaitée

L'espoir de l'exclusion des immunités comme argument empêchant les poursuites d'un chef d'Etat en exercice s'observe à deux niveaux : au niveau international (1) et au niveau interne (2).

1. La tendance à l'exclusion des immunités sur le plan international

De manière générale, la soumission des gouvernants à une juridiction pénale internationale est prévue par la Cour internationale de Justice. Les immunités des représentants de l'Etat ne sont donc pas absolues. Premièrement, ministre en exercice ou pas, ce dernier peut être traduit devant ses propres juridictions internes selon les règles internes. Deuxièmement, les immunités ne font pas obstacle devant les juridictions d'un Etat étranger, lorsque l'Etat d'origine du représentant décide de lever son immunité[117]. Troisièmement, un ancien ministre n'ayant plus la totalité des immunités de juridiction, la compétence universelle pourra s'exercer au titre d'actes accomplis avant ou après la période d'exercice des fonctions et pour les actes accomplis à titre

[117] *Affaire du Mandat d'arrêt du 11 avril 2000, CIJ,* arrêt du 14 fév. 2002, § 61.

privé pendant qu'il était encore en fonction. Enfin, les immunités ne seraient pas retenues pour les poursuites devant les juridictions pénales internationales compétentes[118].

Ce sont des exceptions à l'immunité de juridiction que la Cour avait relevé en affirmant que « *un ministre des affaires étrangères ou un ancien ministre des affaires étrangères peut faire l'objet de poursuites pénales devant certaines juridictions pénales internationales dès lors que celles-ci sont compétentes. »*[119]. La Cour avait poursuivi en citant précisément comme exemples *« le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et le Tribunal pénal international pour le Rwanda, établis par des résolutions du Conseil de sécurité adoptées en application du chapitre VII de la Charte des Nations Unies, ainsi que la future Cour pénale internationale instituée par la convention de Rome de 1998 »*[120]. Elle a même rappelé que *« Le statut de cette dernière prévoit expressément, au paragraphe 2 de son* article 27, que « *les immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international,*

[118] *Idem*.
[119] *Affaire du Mandat d'arrêt du 11 avril 2000, CIJ,* arrêt du 14 fév. 2002, § 61.
[120] *Idem*.

n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne »[121].

Même s'il faut admettre que l'arrêt *Yerodia* comporte quelques difficultés d'interprétations, la formulation claire de ces deux derniers passages ne laisse pas de doute sur la possibilité offerte à une juridiction internationale et plus précisément à la Cour pénale internationale de mettre en cause la responsabilité pénale d'un représentant de l'Etat en exercice d'un Etat partie pour les crimes les plus graves. La question au cœur de la mise en cause des présidents soudanais et kenyan, reste la qualité d'Etats parties à la CPI. Si les Etats sont parties, l'exclusion des immunités ne devraient pas souffrir de contestations. Nous serions bien dans le cas où une juridiction pénale internationale peut poursuivre pénalement un représentant de l'Etat[122].

La position de la Cour pénale internationale dans sa décision du 6 juillet 2017, abonde dans ce sens et aurait dû mettre un terme aux tergiversations des Etats parties sur l'argument des immunités. En effet, la Chambre préliminaire rappelle ici que le Soudan se trouve dans la situation analogue d'un Etat partie à la Cour, face à une situation déferrée par le Conseil de sécurité des Nations unies. Dans cette hypothèse, les Etats membres africains ou non, dès lors qu'ils sont parties à

[121] *Idem*.
[122] *Idem*.

la CPI ne devraient pas se dérober à leur obligation de coopérer avec la Cour pénale internationale. Les immunités de M. Al Bashir ne s'appliquant pas entre les Etats parties quand il s'agit d'une demande d'arrestation ou de remise provenant de la Cour, l'article 98-1[123] serait ici inopérant. En conséquence, pour la Chambre préliminaire de la CPI, les Etats parties, ont l'obligation d'arrêter et de remettre M. Omar Al Bashir à la Cour.

Malgré le piétinement de l'affaire Al Bashir, le retrait des charges par l'Accusation le 5 décembre 2014 et la décision de la Chambre d'accusation du 15 mars 2015 de mettre fin à la procédure en l'absence de preuves, la comparution de Uhuru Kenyatta, Président kenyan en exercice[124] est une victoire, une victoire sur le plan symbolique. Cette première victoire de la comparution d'un chef d'Etat en exercice est confortée par les dispositions sur le plan interne qui tendent à réfuter de plus en plus la place et l'intérêt de l'immunité.

[123] Article 98 Coopération en relation avec la renonciation à l'immunité et le consentement à la remise
« 1. La Cour ne peut poursuivre l'exécution d'une demande de remise ou d'assistance qui contraindrait l'État requis à agir de façon incompatible avec les obligations qui lui incombent en droit international en matière d'immunité des États ou d'immunité diplomatique d'une personne ou de biens d'un État tiers, à moins d'obtenir au préalable la coopération de cet État tiers en vue de la levée de l'immunité. »
[124] Le Procureur c. UhuruMuigai Kenyatta, ICC-01/09-02/11.

2. La tendance à l'exclusion des immunités sur le plan interne

La remise en cause des immunités des chefs d'Etats sur le plan interne vient de l'action de l'Union africaine en matière de compétence universelle, de l'incorporation de la compétence universelle par certains Etats africains et par la vigueur de la société civile qui amène les juridictions nationales à se pencher de plus en plus sur la question de l'immunité des gouvernants.

D'abord, en 2005 alors que le Conseil de sécurité avait déféré la situation du Darfour à la Cour pénale internationale, la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, adopté lors de sa 38ème session ordinaire tenue du 21 novembre au 5 décembre 2005, une résolution pour mettre un terme à l'impunité en Afrique et sur l'incorporation et la mise en œuvre du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale[125]. En 2012, l'Union africaine a adopté une loi nationale type sur la compétence universelle en matière de crimes internationaux[126] pour inciter les Etats à l'incorporer dans leur législation interne. Plusieurs Etats francophones comme le Burundi, le Burkina Faso, le Mali, Congo-Brazzaville et République centrafricaine ont par exemple incorporé dans leur législation nationale les crimes contre

[125]http://www.achpr.org/fr/sessions/38th/resolutions/87/ consulté le 25 octobre 2016.
[126]http://www.ejiltalk.org/wp-content/uploads/2012/08/AU-draft-model-law-UJ-May-2012.pdf consulté le 25 octobre 2016.

l'humanité[127]. Aujourd'hui une dizaine d'Etats prévoient la compétence universelle dans leur législation.

L'Union à travers le Conseil exécutif et la Conférence de l'Union a donc encouragé les Etats à supprimer en droit interne toute idée d'une protection dans le for de l'Etat, du fait de l'immunité dès lors que les crimes de droit international étaient commis.

Le droit africain semble entrer dans un mouvement de remise en cause de l'irresponsabilité des chefs d'Etat[128]. Ainsi, le Conseil constitutionnel burkinabè admet la compatibilité de l'article 27[129] du Statut de la Cour pénale internationale qui écarte la qualité officielle dans la mise en

[127] F. J. WANDJI K, « L'Afrique dans la lutte contre l'impunité des crimes internationaux », https://www.unicaen.fr/puc/images/crdf1109wandji.pdf

[128] On constate en effet depuis 2010 de plus en plus de poursuites à l'encontre de chefs d'Etat, qu'ils soient en activité ou renversés au titre de crimes internationaux ou ordinaires. Tel est le cas au Mali en 2012 contre Toumani Touré, en Côte d'Ivoire contre Laurent Gbagbo et son épouse, au Congo Brazzaville contre SassouNguesso à propos de l'affaire des disparus du Beach, au Soudan, au Kenya, en Centrafrique ou au Burkina Faso contre Blaise Compaoré.

[129] Article 27 « Défaut de pertinence de la qualité officielle

1. Le présent Statut s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle. En particulier, la qualité officielle de chef d'État ou de gouvernement, de membre d'un gouvernement ou d'un parlement, de représentant élu ou d'agent d'un État, n'exonère en aucun cas de la responsabilité pénale au regard du présent Statut, pas plus qu'elle ne constitue en tant que telle un motif de réduction de la peine.

2. Les immunités ou règles de procédure spéciales qui peuvent s'attacher à la qualité officielle d'une personne, en vertu du droit interne ou du droit international, n'empêchent pas la Cour d'exercer sa compétence à l'égard de cette personne. »

œuvre de la responsabilité pénale d'un chef d'Etat à la Constitution burkinabè[130].

Ensuite, confrontée à l'inexécution du mandat d'arrêt lancé par la Cour pénale internationale contre Omar Al Bashir, la Cour suprême d'Afrique du Sud sans nier la tension entre l'article 27 et l'article 98[131], a fait prévaloir, dans sa décision du 15 mars 2016, l'obligation de coopérer à l'arrestation et à la remise d'un président en exercice, le Président soudanais Omar El Béchir, sur la base de la résolution 1593 du Conseil de sécurité, sur les immunités de ce président. La Haute Cour rappelle le bien-fondé de l'injonction sur le fondement de la loi de mise en œuvre du traité créant la Cour pénale internationale et de la Constitution sud-africaine.

La Constitution kényane, quant à elle, notamment en son article 143(4) interdit l'extension de l'immunité accordée au Président qui le soustrairait à des poursuites pénales en vertu de traités auxquels le Kenya est partie et qui eux-

[130]Avis juridique n°2003-08 sur le statut Rome de la Cour pénale internationale adoptée le 17 juillet 1998.

[131] Article 98 « Coopération en relation avec la renonciation à l'immunité et le consentement à la remise

1. La Cour ne peut poursuivre l'exécution d'une demande de remise ou d'assistance qui contraindrait l'État requis à agir de façon incompatible avec les obligations qui lui incombent en droit international en matière d'immunité des États ou d'immunité diplomatique d'une personne ou de biens d'un État tiers, à moins d'obtenir au préalable la coopération de cet État tiers en vue de la levée de l'immunité. »

mêmes interdisent ce type d'immunité[132]. La comparution d'Uhuru Kenyatta aura été possible grâce à un ordre juridique interne qui par sa constitution et la loi de mise en œuvre du statut de la Cour exclut l'immunité du chef de l'Etat.

L'exemple des chambres extraordinaires a servi de modèle d'inspiration à la Centrafrique pour la mise en place d'une cour pénale spéciale[133] chargée de juger les crimes graves commis depuis 2003. Cette Cour spéciale largement soutenue par les Nations unies qui ont signé le 8 août 2014 un protocole d'accord portant création de cette cour et composée de juges centrafricains et internationaux, exclut la prise en compte de la qualité officielle du mis en cause. En effet, son article 56 prévoit que « *La présente loi s'applique à tous de manière égale, sans aucune distinction fondée sur la qualité officielle* ».

Enfin, on constate une certaine effervescence de la société civile qui n'hésite pas à recourir aux juridictions nationales ou régionales. C'est ainsi que la cour de justice d'Afrique de l'est instruit une plainte déposée par des organisations de la société civile et des avocats burundais contre le président

[132] Article 143 (4) de la Constitution du Kenya « *The immunity of the President under this Article shall not extend to a crime for which the President may be prosecuted under any treaty to which Kenya is party and which prohibits such immunity.* »

[133] Loi organique n°15.003 portant création, organisation et fonctionnement de la Cour pénale spéciale du 3 juin 2015.

Pierre Nkurunziza qui brigue un troisième mandat. En Ouganda et en Afrique du sud, ce sont aussi des organisations de la société civile qui ont introduit les requêtes relatives à l'arrestation du Président Al Bashir.

Conclusion

La lutte contre l'impunité pose un dilemme, celui de la conciliation des immunités des chefs d'Etats, protégés par le droit international coutumier, et l'obligation de réprimer les auteurs des crimes les plus graves en droit international lorsque ces crimes sont commis par des représentants de l'Etat. La pratique africaine a le bénéfice de la clarté : tant qu'un chef d'Etat est en exercice sa responsabilité ne peut être mise en jeu devant les juridictions d'un Etat étranger ou devant une juridiction internationale, ceci pour préserver la souveraineté de l'Etat qu'il représente. Il bénéficie donc du privilège de juridiction. Mais dès que le chef de l'Etat n'est plus en fonction, la responsabilité pénale réapparaît et sa poursuite et sa condamnation deviennent possibles et même requises sans que l'on ne puisse arguer d'une immunité fonctionnelle qui le couvrirait. Les différentes condamnations d'anciens présidents tels Hissène Habré ou Charles Taylor, la comparution d'un président en exercice devant la Cour pénale internationale, ou le procès en cours de Laurent Gbagbo ravivent l'espoir d'une société africaine en mutation qui refuse l'impunité.

Le maintien des immunités retarde l'effectivité de la lutte contre l'impunité, donne l'impression de préserver la souveraineté, mais peut favoriser le maintien au pouvoir de certains chefs d'Etats qui craignant des condamnations à la fin de leur mandat, n'auraient rien à perdre à rester au pouvoir jusqu'à…la mort. Ce qui nuit à l'alternance au pouvoir que prône l'organisation elle-même. Aussi à l'instar des débats sur la conciliation entre la protection des droits de la personne humaine et la souveraineté, il serait souhaitable de revoir les contours de la souveraineté au contact des immunités, en mettant toujours en avant l'obligation d'être au service de l'Humain.

Mort, résurrection et agonie des partis politiques au Bénin

DANSOU Alidjinou Adolphe
Maître de conférences de Science politique
Université Gaston Berger de Saint-Louis

Toute réflexion sur les partis politiques en Afrique se doit de répondre au préalable à la question non moins importante de l'existence des partis politiques en Afrique. Existe-t-il des partis politiques en Afrique ?

Les partis politiques africains sont apparus en Afrique bien avant la vague des indépendances intervenues dans les années 60. Les premières constitutions adoptées par ceux qui ont pris la relève de l'Etat post- colonial affirmaient toutes le caractère multi partisan de leurs régimes. Mais ce fut de courte durée. La plupart des pays africains basculait progressivement les uns après les autres dans un système à parti unique.

Il se peut que ce soit pour cette raison que l'étude n'avait pas beaucoup d'intérêt pour la science politique. Cela a hanté pendant un long moment les recherches en science politique en Afrique. C'est avec la troisième vague de la démocratie

consacrant le retour du multipartisme en Afrique que l'étude des partis politiques prendra un « nouvel essor en Afrique ».

Pour Giovanni Carbone[134] « il a fallu attendre le début des de la science politique, contribuant ainsi à intégrer années 90 pour voir de nouvelles tentatives de mise en place de systèmes multipartites dans un continent où la tendance a été à la dénaturation ou au refus des régimes démocratiques. L'accroissement du nombre de pays concernés a donné lieu à l'apparition de nouvelles analyses des partis et des systèmes de partis, qui s'inspirent largement des théories et des concepts généraux l'analyse de l'Afrique à celle des autres régions du monde ».

Aussi, faut-il le souligner, derrière cette démarche se pose la question de la définition de parti politique. Qu'entend-on par parti politique ? Il n'y a pas de définition de partis politiques « Toute définition est arbitraire et celle des partis n'échappe pas à la règle d'autant que le « label » partisan est recherché par les acteurs politiques afin de justifier leur place sur l'échiquier politique »[135].

Dans le même sens, Offerlé souligne : « il n'y a pas de vraie définition d'un parti politique mais une concurrence pour

[134] M.C. Giovanni, Comprendre les partis et les systèmes des par partis africains. Entre modèles et recherches empiriques, *Revue politique africaine*, n° 104, p.19-35.
[135] D. Chagnollaud, Science politique, Paris, Dalloz, 1999, p.183.

imposer ce qui doit être un vrai parti politique. Il n'y a pas de définition de ce que serait vraiment le RPR ou le PCF mais des usages politiques et sociaux très divers de ces marques juridiquement déposées. Le chercheur, producteur de définitions, devait se fixer pour objectif de rendre compte de l'espace des points de vue, des luttes politiques et scientifiques qui divisent ceux qui prétendent dire ce que sont les partis politiques[136] » Ainsi propose-t-il deux définitions dont l'une est restrictive et l'autre extensive. Dans la première, on peut retenir de Lapalombra et Wiener des critères que doit remplir une organisation pour être qualifiée de parti politique : 1)-son caractère durable, au niveau national et local du pays dans lequel il se trouve,2)-l'espérance de vie supérieure à celle des dirigeants politiques 3)-une volonté de ses dirigeants de prendre et d'exercer le pouvoir, seuls ou avec d'autres, 4)-le souci de rechercher un soutien populaire à travers les élections ou de toute autre manière.

Quant à la deuxième définition extensive, elle insiste sur le fait que les partis politiques sont considérés comme des entreprises. Offerlé rejoint la définition proposée par M. Weber : les partis politiques peuvent être définis comme « des sociations reposant sur un engagement (formellement) libre ayant pour but de procurer à leurs chefs le pouvoir au

[136] M.Offerlé, *Les partis politiques,* Paris, PUF, collection, Que sais-je ? n°2376, 1987. 1997

sein d'un groupement et à leurs militants actifs des chances idéales ou matérielles de poursuivre des buts objectifs, d'obtenir des avantages personnels ou de réaliser les deux ensemble».[137]Ainsi, propose-t-il un cadre d'analyse plus adapté à la complexité des organisations partisanes en s'appuyant sur une relecture de Weber et sur la théorie de Bourdieu des champs. Pour lui, un parti doit être analysé non seulement comme une entreprise politique, tournée vers la conquête des positions de pouvoir, mais aussi comme un espace de concurrence objectivé entre des agents, luttant pour le contrôle des ressources collectives.[138]

Ainsi peut-on rapprocher cette définition de celle proposée par Pierre Bourdieu : les partis politiques sont des agents qui interviennent dans le champ politique. Le champ politique est le lieu où s'engendrent, dans la concurrence entre les agents qui s'y trouvent engagés, des problèmes, programmes, analyses, commentaires, concepts, événements. C'est par ces faits politiques que les citoyens ordinaires, réduits au statut « consommateurs », doivent choisir, avec des chances et des malentendus, plus grands lorsqu'ils sont plus éloignés du lieu de production. Si les critères à remplir pour être qualifiés de partis politiques sont ceux que nous venons d'énumérer, les partis politiques africains les remplissent-

[137] *Ibid.*
[138] M. Offerlé cité par Sawiki, « La science politique et l'étude des partis politiques », in *Cahiers Français*, « Découverte de la science politique », n°276, mai-juin 1996, pp. 51-59

ils ? Signalons tout de suite que dans les pays de vieille tradition démocratique, très peu de partis remplissent ces conditions et pourtant, ils sont qualifiés de partis politiques. Aux Etats-Unis, par exemple, mis à part les principaux partis politiques, la plupart des autres partis sont régionaux : *le Charter Party of Cincinnati(Ohio), the conservative Party of New York, the New Progressive Party Puerto Rico, the Southern Party, the Vermont Progressive Party.* L'on peut dire la même chose de certains partis au Canada : le Bloc québécois et le parti québécois qui ne sont pas représentés dans tout le pays, en dehors du Québec[139].Il en résulte que les partis politiques africains sont également des partis politiques. Il faut reconnaître avec Guy Hermet et al[140]. « Que les partis politiques dans les pays en voie de développement, dont l'Afrique, s'écartent substantiellement de leurs homologues occidentaux comme la science politique les a saisis et analysés en Afrique et que malgré les apparences, l'accomplissement fonctionnel des partis politiques de ces deux mondes est très différent du fait aussi bien de la diversité de leurs histoires que de leurs cultures. Il faut souligner avec M. Gazibo[141] que les concepts et modèles élaborés pour l'étude des partis dans les pays occidentaux peuvent servir de guides pour l'étude du même

[139] I. Souaré, *Les partis politiques en Afrique de l'ouest, leur quête pour le pouvoir d'Etat, les cas du Bénin, du Ghana et de la Guinée*, thèse de doctorat de science politique, Université de Québec à Montréal, juin 2010,287p.
[140] Guy Hermet et al, *Dictionnaire de la science politique*, 2005, p.249.
[141] M. Gazibo, Pour une réhabilitation des partis politiques en Afrique, *Revue Politique africaine*, n° 104, 2006.

objet dans les pays africains, à condition de donner leur place aux spécificités des contextes africains. De même G. Erdmann pense que les concepts et modèles des partis occidentaux – par exemple, l'analyse des fonctions des partis et les approches de Lipset et Rokkan sur les clivages fondamentaux, qui expliquent l'origine des partis peuvent être repris, sans trop de difficulté, pour analyser les partis africains, si l'on se donne la peine de s'interroger sur les particularités des expériences africaines.[142]

C'est la démarche adoptée dans ce texte, qui part de l'observation concrète des partis politiques plutôt que de ce que les partis devraient être ou des fonctions qu'ils sont censés remplir, pour comprendre les conditions et les circonstances de l'émergence des partis politiques au Bénin.

I- Naissance et structures des partis politiques dans un territoire d'outre-mer

Comme dans beaucoup de pays d'Afrique noire francophone, le premier parti politique apparut au Bénin sous la colonisation et se développa au fur et à mesure que le droit de vote[143] fut progressivement élargi aux Africains.

[142] G. Erdmann cité par M. Gazibo, op.cit., p.13

[143]Aux termes de l'ordonnance des 21 août, 13 et 21 septembre 1945, le Dahomey et le Togo, érigés en une seule circonscription électorale, devaient élire deux députés, un du premier collège et un du second collège. Avant la deuxième constituante, des mesures plus libérales vinrent étendre le droit électoral. La loi Lamine Guèye du 7 mai 1946 confère à tous les ressortissants d'outre-mer la qualité de citoyens français. L'article 80 de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose : « les

C'est la Conférence de Brazzaville qui fixa le sort des colonies françaises d'Afrique en 1944, à l'occasion de la victoire des alliés. Cette rencontre de Brazzaville, initiée par le Général de Gaulle et le comité de libération nationale, avec la participation des gouverneurs, écarta comme nous l'avons souligné plus haut toute option en faveur de l'indépendance éventuelle des territoires sous domination française. Elle établit les principes d'une organisation nouvelle des colonies d'Afrique Noire. C'est ainsi que les réformes réservèrent une place aux territoires d'outre-mer dans les Assemblées, lors des élections aux deux constituantes de 1946. La mise en place des nouvelles institutions devait être facilitée par les structures d'accueil que constituaient les premiers mouvements nationalistes[144] des années 1920 -1936.

A- La constitution d'un espace concurrentiel

Au Bénin, comme dans l'ensemble de l'Afrique noire, la création des partis politiques est en liaison directe avec l'introduction du suffrage dans la vie politique des territoires d'outre-mer.

---

ressortissants des territoires d'outre-mer ont la qualité de citoyens au même titre que les nationaux français de la Métropole ».

[144] Au Bénin, ce sont les sociétés de presse qui ont servi de structures d'accueil aux nouvelles instituions ; elles constituent l'infrastructure des premiers partis politiques. Les Journaux « *La voix du* Dahomey, l'évolution politique et constitutionnelle du Dahomey de la colonisation à nos jours, Paris, LDG J*,* 1969

Pour faire face à l'administration coloniale, la quasi-totalité de l'élite dahoméenne fit bloc derrière les candidats nationaux et mobilisa derrière ceux-ci l'ensemble des dahoméens, sous la direction des comités électoraux, qui en 1947 s'organisent en parti politique structuré : l'Union progressiste dahoméenne (U.P.D.). Cette dernière s'effrite très tôt, sous le poids des querelles intestines et des luttes d'influences entre partis géographiquement localisés, construits autour des clientèles essentiellement ethniques et/ou régionales.

1- Des comités électoraux[145] au premier parti politique du Bénin

Aux élections à l'Assemblée nationale constituante de 1945, à part les candidatures de MM. Jean Louis Bourjac et Casimir Théodore d'Almeida, soutenues par l'administration et la bourgeoisie coloniale, les acteurs politiques béninois réalisèrent une union en 1945 et 1946 dans les comités électoraux, pour triompher de l'administration coloniale. C'est le comité central des comités électoraux qui prit la décision de transformer en parti structuré, avec un programme défini lors de son premier congrès constitutif, réuni au Palladium de

[145] Comme le note M. Duverger si la plupart des formations politiques ont une origine électorale et parlementaire, le schéma théorique qu'il établissait :-« la création de groupes parlementaires, d'abord ; apparition des comités électoraux, ensuite ; enfin, établissement d'une liaison permanente entre ces deux éléments est applicable aux partis politiques africains, sous réserve d'une modification de la chronologie » (D. G. LAVROFF, 1978).

Cotonou les 5, 6 et 7 avril 1947. Ainsi naquit le premier parti dahoméen (U.D.P.) qui, prenant la relève des comités électoraux, étendit son champ d'action à tout le territoire national. En même temps, s'amorce une politisation des rapports sociaux. Nous entendons par « *politisation* » le processus de production par les populations béninoises d'un univers symbolique et politique : *« l'ensemble des mécanismes d'acculturation à travers lesquels les catégories symboliques proprement politiques (idéologiques, classifications partisanes, représentations et imaginaires collectifs, etc.), élaborés par les classes moyennes urbaines, sont imposés à des groupes qui y sont de prime abord étrangers, car exclus des profits sociaux que la compétition politique peut procurer postes dans les organisations paysannes, valorisation du statut par l'obtention d'un mandat électif* [146]», etc.

L'ouverture d'un espace politique, où il faut s'investir, conduit, dès cette date, à la mobilisation des soutiens ethniques et / ou régionaux par les acteurs politiques, pour atteindre leurs objectifs. La région n'est plus seulement un lieu où vivent et se côtoient tribus et ethnies, mais elle se politise pour devenir un lieu d'élaboration des identités politiques et un instrument de la mobilisation électorale.

[146]J. L. Briquet, *La tradition en mouvement : Clientélisme et politique en Corse,* Paris, Ed. Belin. 1992.

2- La régionalisation des partis politiques

Lors des premières élections au Conseil Général, assemblée locale instituée par le décret du 25 octobre 1946, apparaissent des divergences. Deux membres, J. Ahomadégbé et E. Poisson de l'U.D.P., qui fondent leur parti le Bloc Populaire Africain (B.P.A.) démissionnent Ce parti, le B.P.A. présente aux élections une liste distincte de celle de l'U.P.D. Au sein de l'U.D.P. apparaissent des actes d'indiscipline. Par exemple, un groupe rejette une investiture faite démocratiquement par une section du Parti, sans que le comité directeur ait pu imposer le respect de la loi de la majorité. A la faveur de la crise de l'U.D.P. et « *sous l'instigation de M. Moretti et de l'administration Perpéty proconsul au Nord du Dahomey se créa le groupement ethnique du Nord de M. Koutoucou Hubert Maga, instituteur à Natitingou* [147]». Hubert Maga deviendra en 1960 le premier Président de la République du Dahomey indépendant.

La vie politique béninoise allait désormais s'articuler autour d'un triple clivage « naturel » correspondant à des « *entités socio-historiques bien définies (les royaumes d'Abomey et de Porto-Novo, le royaume Bariba et les localistes opèrent désormais au détriment de tout autre*

[147] M. A. Glèle, *Naissance d'un Etat noir, l'éducation politique et constitutionnelle du Dahomey, de la colonisation à nos jours*, Paris, L.G.D.J., 1969.

mode d'expression de citoyenneté plus élargie[148] *».*Ainsi, des systèmes de représentation proprement politiques s'inscrivent dans la vie quotidienne des Béninois et deviennent des catégories d'interprétation de cette quotidienneté.

Ce sont des systèmes autonomes de représentation politique spécifiques aux régions, qui se mettent en place à partir de 1951, avant même la Constitution de la première République. Les catégories politiques (idéologies, classification ethnique, régionale, etc.) s'inscrivent progressivement dans la quotidienneté des populations béninoises et leur permettent de réinterpréter politiquement les rapports sociaux dans lesquels elles sont impliquées (par exemple, les rapports avec les hommes d'une région autre que la leur).

Tout concourt ainsi donc à favoriser l'émergence d'une conception plurielle de la légitimité nationale, par conséquent, la remise de soi, l'attachement, voire la dévotion envers le leader de son lieu d'origine, de la plupart des acteurs sociopolitiques béninois.

Entrés en politique, le plus souvent à travers le militantisme régional, les acteurs politiques ne peuvent pas davantage

[148] M. L. Martin, Note sur le changement politique et constitutionnel en République populaire du Bénin depuis l'indépendance », in *L'année africaine*, Paris, éd. Pédone, 1982.

élargir leur base au-delà des limites géographiques de leur lieu d'implantation. Aux élections législatives du 17 juin 1951, plusieurs listes s'affrontent dans le Sud,[149] tandis que toute la partie septentrionale fait bloc derrière son leader et ne présente qu'une seule liste.

C'est autour de trois formations politiques, correspondant à trois zones géographiques, composées en grande partie de groupes de coalition d'hommes, de grands électeurs et notables détenteurs de fiefs électoraux à base ethnique et/ou régionale qu'ils sont toujours prêts à négocier que se déroulera la vie politique béninoise postcoloniale. C'est donc dans un état fragilisé que les partis politiques animeront la vie politique béninoise.

B- La faiblesse congénitale des partis politiques béninois : la *recherche de l'unité comme un leurre*

Bien que la nécessité de l'unité soit communément partagée par l'ensemble des acteurs politiques, les efforts en ce sens sont toujours insignifiants. La recherche de l'unité rencontre tout de suite des limites importantes, d'autant plus qu'elle s'articule autour des différentes tendances, montrant des intérêts contradictoires et hétérogènes qui structurent le champ politique béninois. Elle est constamment soumise aux

[149] Liste U.P.D de Zinsou KAKPO, liste Bloc Populaire Africain de E. POISSON, liste indépendante des partis de M. Maximilien Possy-Berry QUENUM, liste Union Française de Apithy DUNGLAS et liste du Nord de Hubert MAGA.

nombreuses fluctuations de l'espace politique, aux surenchères destinées à renforcer le leadership de l'un ou de l'autre des protagonistes. Basée le plus souvent sur des calculs, elle est également conditionnée par les gains immédiats que l'on peut en tirer.

1- Une unité conjoncturelle et fluctuante

Sous l'apparence d'une unité nationale retrouvée, le parti dahoméen de l'unité (P.D.U.) est hétérogène et connaît très tôt l'affrontement des tendances rivales. En effet, cette première tendance unitaire constituait un cadre au sein duquel se sont maintenues des factions politiques, des individualités irréductibles les unes aux autres, des personnalités à fort potentiel électoral… Les grands électeurs s'y partageaient l'exécutif, le législatif et le judiciaire.

Au sein du parti, un clivage sépare les membres du Parti dahoméen de l'unité (P.D.U.). Ceux-ci n'entendent pas oublier le passé et admettre à leur côté leur adversaire d'hier. Le P.D.U. est ainsi traversé par l'opposition structurelle entre les groupes parlementaires et le parti d'origine.

Après la réunion du Parti, les formations politiques se retrouvent au sein de leur groupe d'origine pour définir d'autres stratégies ou remettre en question des décisions

prises par un gouvernement dans lequel les dirigeants de leur parti occupent des responsabilités importantes.

Le pouvoir, constitutionnellement concentré dans les mains du Président, était en fait fractionné entre plusieurs autorités. Chaque ministre décidait dans son ministère. Le Président souvent entérinait.

Lié qu'il était aux grands électeurs, le Président, qui constitutionnellement détenait tous les pouvoirs, n'entérinait souvent que les décisions des ministres qui décidaient en ce qui les concerne. Il arrivait même que certains membres du gouvernement et de l'Assemblée n'hésitaient pas à désavouer en privé les activités de leurs collègues et celles du gouvernement.

Par exemple au Congrès du Parti dahoméen de l'unité (P.D.U.) à Cotonou, des militants et députés faisaient campagne contre ministre dont ils exigeaient la démission. Le Président n'hésitait pas en 1960 à sacrifier certains de ses ministres ou à augmenter le nombre de postes ministériels, pour obtenir les soutiens nécessaires à la consolidation de son pouvoir.

Au même moment, on imposait aux fonctionnaires la retenue de 10% sur leurs salaires. Ceci facilitait la collusion entre le syndicat et les grands électeurs. Les coalitions au Bénin

reposaient le plus souvent sur un fragile équilibre. Les transactions étaient rarement exemptes d'arrières pensées.

Quand un leader s'allie avec un autre et lui apporte son soutien, c'est le plus souvent par calcul ou pour « préparer l'avenir », s'il ne cherche pas à torpiller l'alliance qu'il vient de conclure. Trois leaders se partagent concurremment la légitimité que d'ailleurs « la conscience béninoise a fini par concevoir qu'elle ne pouvant être que plurielle ». La politique nationale est désormais perçue comme une activité étrangère aux conflits idéologiques nationaux. Elle est prioritairement perçue au travers des querelles crypto-personnelles, opposant les principaux leaders régionaux, dont l'objectif est d'occuper le devant de la scène.

2- L'impossible leadership soutiens et retraits tactiques

Les acteurs politiques ne doivent leur position qu'aux soutiens de leur clientèle, constituée uniquement des grands électeurs, qui eux-mêmes ne sont que les représentants d'une clientèle à base régionale et/ou ethnique. Ils doivent à chaque fois négocier les soutiens. Le caractère géographiquement localisé de l'implantation des partis politiques est inséparable d'un état des marchés politiques caractérisés par la clientèle pour la plupart ethnique et régionale et l'absence d'une conception nationale de la politique qui a fini par être ancrée chez les acteurs politiques.

Sauf l'U.D.D dispose à peu près de membres sur toute l'étendue du territoire. Aucun parti n'a une dimension nationale. Lors des élections, le caractère régional et ethnique des candidatures sont encore visibles dans l'espace sociopolitique béninois.

Par ailleurs, les partis ne cherchent pas à se présenter ou à faire campagne dans les zones situées hors de leur horizon géographique d'implantation. Ainsi, le « *groupement ethnique du Nord* » monopole la région septentrionale du pays. Le Sud se partage entre Apithy dont l'audience s'étend jusqu'à Savalou et Ahomadégbé dont les fiefs sont Ouidah, Abomey puis partageait Cotonou avec Apithy qui tenait en main la région de Porto-Novo.[150]

Cependant, il serait erroné de donner une explication strictement ethnique et régionale des comportements électoraux, même si certains candidats n'hésitent pas à s'afficher comme les candidats d'une région déterminée.[151]

De 1960 à 1972 excepté, les périodes ou les trois leaders font fusion quand leurs intérêts sont menacés ou quand ils

[150]M.Glèle, *Naissance d'un Etat noir, l'éducation politique et constitutionnelle du Dahomey, de la colonisation à nos jours*, Paris, L.G.D.J.1969.

[151] D'autres facteurs tels que par exemple : le clientélisme, le copinage, les liens entre camarades de même promotion ... constituent des pratiques, qui transcendent la sphère régionale et / ou ethnique et structurent le champ politique.

se sentent écartés de la vie politique,[152] la plupart des élections se sont déroulées sur des marchés politiques dont les transactions se trouvent, pour une part importante, déterminées par des considérations régionales et/ou ethniques. Les électeurs font très souvent de l'acte de vote plus le soutien à un fils du terroir que la manifestation d'une préférence partisane. Le « bon élu » c'est le fils du terroir qui peut rendre des services quand on en a besoin et qui peut défendre les intérêts locaux. Le vote et le soutien politique s'expriment dans les registres familiaux, d'amitié et de reconnaissance (« nous votons pour le sang »). Ils se présentent comme un acte apolitique et « prend ainsi la forme subjective d'une obligation morale assumée pour elle-même ».[153]

Cette obligation peut être qualifiée de culturelle, si l'on entend comme culture « un univers commun de références » à partir duquel, de façon partiellement consciente, les acteurs sociaux orientent et évaluent leurs pratiques[154]. Les

[152] En 1968, après avoir décrété l'inéligibilité des trois leaders régionaux, les militaires organisèrent des élections auxquelles les trois leaders réunis pour la circonstance appelèrent au boycott depuis Paris. Celles-ci se traduisirent par un fort taux d'abstention. Les militaires annulèrent alors les élections. Plusieurs tentatives de négociations entre les trois (3) leaders et les militaires pour se mettre d'accord sur un candidat aboutit à un échec. Les militaires décidèrent de confier la présidence au docteur E. D. ZINSOU. Les trois leaders formèrent alors un « *front national de lutte pour la démocratie* » afin de mener une campagne d'opposition contre ce choix qui sera entériné par référendum.

[153] J.L. Briquet, *La tradition en mouvement : Clientélisme et politique en Corse,* Paris, Ed. Belin. 1997*,* p.14.

[154] *Ibid.*

alliances se concluent plus en fonction des considérations personnelles que de la doctrine qui d'ailleurs est inexistante ou des prises de positions sur des enjeux nationaux.

Beaucoup de parlementaires se déterminent davantage plus en fonction de leurs propres préférences et des intérêts locaux que d'une alliance conclue avec d'autres groupes. Des alliances se font et se défont, du jour au lendemain, pour être aussitôt établies ou non avec les adversaires d'hier, quand les bénéfices attendus sont jugés beaucoup plus avantageux. L'autonomie des groupes et leur tendance à faire prévaloir leurs propres intérêts sur ceux des camps plus larges auxquels ils sont rattachés- favorisent la fragilisation des coalitions. Les calculs tactiques conduisent parfois au retrait quand les bénéfices escomptés sont jugés insuffisants. C'est le cas, par exemple, quand le 2 novembre 1960, le Parti Républicain du Dahomey (P.R.D.), lors du vote de la motion de censure[155] déposée contre le gouvernement

[155] Le texte de la motion de censure est ainsi libellé :
- « Constatant que la politique générale du gouvernement est contraire à la déclaration d'investiture de M. Le Premier ministre : - Constatant que dans de nombreux domaines, le gouvernement a été incapable de remplir ses obligations constitutionnelles, notamment en ce qui concerne la mise en place des conseils de villages, dans les délais impartis par la loi ;
- Constatant que le gouvernement a violé délibérément les libertés démocratiques et interdisant le 27 octobre 1960, une réunion d'association de parents d'élèves dans un local privé et une réunion de travailleurs salariés à la bourse de travail de Cotonou, décision qui a été aggravée par l'intervention brutale et injustifiée de la force armée contre les paisibles citoyens. L'Assemblée législative du Dahomey, conformément à l'article 20 de la Constitution, vote la censure contre le Gouvernement ».

sur sa politique générale par les parlementaires U.D.D. s'abstient, au dernier moment, alors qu'il avait, la veille, donné son soutien total.

Certains leaders ne se sentent pas parfois liés par les recommandations de leur groupe. C'est le cas par exemple quand quelques membres du comité directeur de l'U.D.D. membres de cabinets ministériels ou occupant des postes de responsabilité dans le gouvernement, s'opposent à la motion de censure déposée par leur groupe et affirment que celle-ci leur a été imposée.[156]

Le premier Ministre n'hésite pas à se désolidariser de la politique d'un ministre qu'il est censé soutenir dès lors que le choix de ce dernier lui apparaît menacer sa position. Par exemple, le premier ministre Hubert MAGA se désolidarise de son ministre de la Fonction publique, membre du même parti que lui : l'Union Démocratique (U.D.D.) suite aux revendications salariales des travailleurs et la grève déclenchée par ces derniers. Il arrive que certains leaders demandent des postes précis avant d'accorder leur soutien à une coalition gouvernementale. M. Sourou Migan Apithy, leader du P.R.D., demande qu'on lui fasse des propositions concrètes sur la répartition des postes d'État et des

[156] Selon certains responsables U.D.D. de Cotonou, la motion de censure n'a même pas été soumise à l'approbation du comité directeur. Ce dernier n'en a été informé qu'après coup et ne l'accepta alors à l'unanimité que convaincu du soutien total des parlementaires du P.R.D.

portefeuilles ministériels, avant de donner sa caution à la constitution d'un parti unique, suite aux expériences malheureuses de bipartisme et de tripartisme qu'a connues le pays.

Par exemple, le projet de constitution de la 2ème République du 26 novembre 1960 a été accepté par les membres du parti dahoméen de l'unité (P.D.U.) après accord sur la répartition des postes d'État ce qui entraîne des modifications au projet déposé sur le bureau de l'Assemblée législative. C'est ainsi qu'aux constitutions des autres pays de l'Entente, il est créé au Bénin un poste de vice-président de la République, élu pour cinq ans, au suffrage universel direct, comme le Président de la République. Ce poste sera confié au deuxième leader (M. Justin Ahomadégbé) de la coalition P.R.D. / U.D.D. au pouvoir.

Mais quelques mois après sa mise en application, le régime achoppera sur le bicéphalisme exécutif, notamment « *l'imprécision relative aux compétences respectives du Président et du vice-président de la République* » C'est ici qu'il faut rappeler que l'obscurité relative ou les lacunes des textes sont sans doute un effet plus général des conditions de rédaction des constitutions souvent marquées par des compromis entre les vues contradictoires des constituants.

Pour avoir oublié ou feint d'oublier, le gouvernement de la 3è République devait connaître sa chute, le 17 novembre 1965 et être remplacé par une coalition gouvernementale, sous la tutelle des militaires. Après deux années d'interrègne militaire aconstitutionnel,[157] le Bénin se dote d'une quatrième constitution, le 11 avril 1968. De type présidentiel, ce régime réglemente, d'une façon minutieuse, les principes du bon gouvernement et celui des libertés publiques.

Mais quelques mois après son entrée en vigueur, les militaires interviendront pour mettre fin à cette expérience. Un directoire militaire, issu d'une Assemblée générale de l'armée, est chargé par la charte du directoire de conduire la politique de la Nation. Le retour à une « *normalité* » constitutionnelle s'effectue quelques mois plus tard avec la mise en place du Conseil présidentiel par les militaires, le 7 mai 1970. Les leaders des trois (3) grandes formations politiques devraient assurer à tour de rôle, pour une période de deux ans, la présidence de la République.

Ce système dont la logique est d'accommoder le régionalisme béninois avec les dispositifs institutionnels et politiques fonctionne pendant deux (2) ans, avant de connaître le même sort que les régimes précédents, avec le coup d'Etat du 26 octobre 1972.

[157] Pendant cette période se succéderont le comité de rénovation nationale, le comité militaire de vigilance et le comité révolutionnaire.

II- Le coup d'Etat du 26 octobre 1972 : les partis politiques font obstacle à la construction de l'unité nationale.

Incapable, du fait de ses divisions internes, de définir une ligne politique commune, le Conseil présidentiel offre aux militaires l'opportunité d'intervenir dans la gestion politique du pays. Au nom de l'unité nationale, en danger, ils optent, dans un premier temps, pour une démarche consensuelle en vue de temps, ils visent une adhésion forcée et contrainte de tous justifier leurs actions et de se faire accepter par la société béninoise. Dans un deuxième les mouvements de jeunesse dans un parti. C'est la fin du pluralisme politique au Bénin.

A-Consolidation nationale et mise au pas de la société

Les militaires proclament la révolution et prennent le pouvoir par un coup d'Etat. Ils bénéficient, spontanément, après quelques heures de doute, du soutien des Béninois, lassés par le régime précédent. Leur message essentiellement consensuel, était dirigé contre le Conseil présidentiel précédent, dont il fallait se débarrasser, pour s'atteler à la construction nationale.

Quelques jours après le coup d'Etat, les militaires convoquèrent l'ensemble des forces sociales, au palais de la présidence, pour leur proposer un programme de développement économique et social du pays. Ainsi, ils

mirent en place une commission nationale. Le discours–programme du 30 novembre 1972 est une synthèse opérée par les militaires, à partir des commissions constituées par les représentants des diverses forces sociales béninoises.

1- Le Gouvernement Militaire Révolutionnaire (G.M.R) à la recherche de sa voie : entre rassemblement et épuration

Dès l'avènement du coup d'Etat, au mois d'octobre 1972, les luttes idéologiques et politiques se la voie à choisir, pour sortir le Dahomey du sous-développement. Syndicats et mouvements étudiants vont mettre sur pied un mouvement dénommé front uni démocratique du Bénin, dont la mission est de faire une proposition d'une nouvelle politique d'indépendance nationale que doit désormais mener le Dahomey. Une commission nationale de recensement des ressources humaines, émise par les militaires, est chargée de choisir entre le communisme, le capitalisme et le socialisme. Au cours des discussions préliminaires, des scissions apparaissent très tôt, sous le poids des contraintes. La commission se scinde en deux groupes de travail. L'un des groupes, à cause de divergences idéologico-politiques entre la majorité de ses membres et l'Union générale des travailleurs refuse de continuer le travail et se déplace ailleurs.

Les deux commissions remettront au gouvernement militaire révolutionnaire (G. M. R) deux différents rapports, résultats de leurs réflexions sur l'état du Dahomey et des propositions pour œuvrer pour son développement. Le discours-programme présenté au peuple, le 30 novembre 1972, au palais de la présidence, par le commandant Kérékou, est la synthèse issue de ces deux rapports.

Par sa teneur et sa formulation, il porte la marque du compromis et manifeste les affrontements politiques du moment. En ce sens, le compromis et l'élargissement de la base de l'équipe gouvernementale permirent la restructuration de l'appareil d'Etat et le positionnement des différentes forces socio politiques dahoméennes. Ceci fut le signe de l'embarras dans lequel se trouva l'équipe dirigeante face aux divergences idéologiques, en son sein, d'une part et d'autre part, au sein, des mouvements des jeunes étudiants et des syndicats, ayant apporté leur soutien à la politique de rupture prônée par les militaires. Les luttes et oppositions politiques se cristallisèrent autour du choix idéologique, devant conduire le front constitué par les mouvements des jeunes et des étudiants à la libération nationale.

Ainsi, se dessinait l'enjeu de luttes acharnées entre ceux qui prônaient un soutien inconditionnel au gouvernement et ceux qui prônaient une certaine autonomie d'action par rapport au pouvoir politique. Tous, notamment les membres de la ligue

Nationale de la jeunesse patriotique, aspiraient à prendre le contrôle du processus en cours. En février 1973, la réunion de Savè, dont la mission était de préparer le congrès sur l'unité fit face au même problème. Le comité, chargé de la préparation, se scinda en deux tendances. Il y a eu une première tendance, composée de civils des syndicats et de jeunes intellectuels de gauche, appartenant majoritairement à la ligue nationale de la jeunesse patriotique prônant un soutien inconditionnel au gouvernement militaire d'obédience marxiste. Il y a eu également une seconde tendance, composée de jeunes étudiants et de syndicats, prônant une autonomie d'action par rapport au régime. Il y a eu une tentative de coup d'Etat à l'occasion de la préparation des assises pour le congrès sur l'unité, précisément au mois de février 1973, sous l'impulsion de quelques anciens officiers de l'Armée et de quelques partisans de l'ancien régime. Cette situation offrit au régime militaire l'opportunité de mobiliser les forces sociopolitiques nationalistes du pays, contre les réactionnaires et les valets de l'impérialisme. Des marches de soutien ont été organisées, notamment dans les grandes villes par les syndicats et ceux qui étaient acquis aux idéaux de la révolution, en particulier les forces nationalistes. Ceci offrait ainsi au régime l'opportunité de se durcir et de se repositionner.

2- Pour une mort programmée des mouvements de jeunes et des organisations politiques

Un mois seulement après son installation, le régime militaire connait sa première restructuration. S'ouvre alors la phase d'épuration du régime. En août 1973, le ministre Beheton est démis de ses fonctions, pour avoir encouragé une grève des ouvriers du port. Un mois plus tard, ce sera le tour du capitaine Hilaire Badjogoume de connaître le même sort. Le même mois, dans sa stratégie de noyautage du GMR et pour renforcer ses liens avec les syndicats de jeunes, notamment les ligueurs, le GMR crée par ordonnance présidentielle le conseil national de la révolution, abrogeant le GMR et associe les civils à la gestion de la vie politique nationale.

Dès le mois de novembre 1974, les nombreuses manifestations des syndicats des élèves et des étudiants des grands centres du pays furent réprimées. De nombreux étudiants, dirigeants syndicaux, fonctionnaires, sont arrêtés puis radiés des établissements scolaires ou de la fonction publique. C'est dans ce contexte qu'est annoncé le 15 janvier un processus d'unification de la jeunesse dahoméenne au sein d'un mouvement de la jeunesse unie anti impérialiste du Dahomey, dont le congrès constitutif est prévu à Parakou, une ville du Nord Dahomey. Ce mouvement sera boycotté par les membres de la ligue nationale de la jeunesse patriotique, qui useront de leurs positions au sein de l'appareil d'Etat, pour faire échec a ce dernier, au mois de

d'avril 1974. C'est à cette date que le gouvernement va prononcer sa dissolution.

Ainsi, l'ordre fut donné par le gouvernement de fusionner tous les mouvements de jeunesse du pays, en une organisation unique, placée sous le contrôle du ministre de l'éducation nationale. En octobre 1974, intervient un remaniement ministériel, annonçant la reprise en main de la gestion du pays par l'alliance des militants radicaux de la LNJP et du GMR, qui ont procédé, au préalable, à une épuration. Le 30/11/74 la restructuration et le repositionnement dans l'arène politique, caractérisés par le renforcement des alliances entre les ligueurs et les militaires, permirent de doter le régime d'une orientation idéologique et politique. Le régime mit en place un principe nouveau « orchestrateur des différences sociales et « légitimes »[158], en mettant en place l'adhésion à l'idéologie comme mode de hiérarchisation sociale et comme fondement des identités individuelles.

Dans cette logique, le 21/11/74, le gouvernement procéda à un troisième remaniement de son équipe. Avec la création de deux nouveaux ministères : 1)- le ministère de la culture populaire, de la jeunesse et des sports et 2)- le ministère chargé de l'information et de l'orientation nationale. Le

[158] B. Pudal, Le Sovétisme, in *Nouveau manuel de science politique*, Cohen et al (sous la dir.). Paris, La Découverte, p.162-175.

premier fut confié à un membre de la ligue nationale de la jeunesse patriotique (L.N.J.P), M. Kakpo-Chichi Tonakpon Gratien. Le second fut confié au lieutenant de gendarmerie, Martin Dohou Azonhiho. Le nombre des membres du conseil national de la révolution (CNR) passera de 67 à 69 membres.

Le 15/11/74 est créé un bureau politique national, qui concentre le pouvoir entre les mains de 6 civils et de 6 militaires, répartis entre les six départements, que compte le pays. Du 15 au 18 décembre 1974, se tient à Cotonou le congrès de l'unité des travailleurs du Dahomey, qui vit la naissance d'une nouvelle centrale unique des travailleurs, baptisée Union Nationale des Syndicats des Travailleurs du Dahomey (UNSTD), dont l'objectif est d'encadrer et d'éduquer les travailleurs au sein d'un Parti unique, qui voit le jour un an plus tard. C'est dans ce contexte que le président Mathieu Kérékou va déclarer, le 30/11/74, l'adhésion du régime à l'idéologie marxiste-léniniste.

B- Sur le chemin du monolithisme politique

De 1974 à 1980, le régime s'appliqua à ''révolutionnariser'' la société béninoise. C'est la phase d'enfermement idéologique et d'embrigadement social. Dans ce sens, le régime inventa un nouveau principe « orchestrateur des différences sociales légitimes », en mettant au premier plan le capital politique comme mode de hiérarchisation sociale et comme

fondement des identités individuelles.[159] La possession ou non de ce capital spécifique détermine la qualité de révolutionnaire ou d'antirévolutionnaire.

1- Mort et résurrection des partis politiques au Bénin

Au départ, il fut mis en place des structures, telles que les comités de défense de la révolution, chargés de surveiller et de former les Béninois à l'avènement de la société nouvelle, d'où seront bannis les valets de l'impérialisme, attachés qu'ils sont à leurs privilèges. Tous les Béninois, de jour comme de nuit, devaient répondre : la lutte continue au slogan, prêt pour la révolution à chaque fois qu'il est interpellé au risque d'être traité d'antirévolutionnaire et de se retrouver dans les camps où l'on procède au lavage de cerveaux en vue de faire advenir l'homme nouveau. Cette contrainte inhérente au système que l'on tente de mettre en place va s'imposer comme la dimension essentielle de l'identité du citoyen béninois au point que toute demande d'aspiration à une fonction publique ou privée ou à une autorité civile ou publique devait porter obligatoirement la mention : prêt pour la révolution, la lutte continue après votre signature.

Le 30/11/75, le Dahomey change de nom et devient la République populaire du Bénin, avec la création d'un parti marxiste-léniniste. Il s'agit pour le régime militaire, par cette

[159] *Ibid.*

structure proclamée d'avant-garde, d'affirmer sa volonté d'emprise totale sur la société béninoise. Par cet acte, le GMR met ainsi fin aux activités des partis politiques au Bénin.

Une Assemblée nationale révolutionnaire (A.N.R) est créée, avec l'adoption d'une loi fondamentale en 1977, soit deux ans plus tard, marquant ainsi la volonté des militaires d'institutionnaliser le régime. Mais les contradictions internes au régime retarderont son application. Les discussions, au sein de la hiérarchie militaire, sur le rôle des civils dans le processus en cours, les nombreuses tractations, en son sein, feront que les élections à l'Assemblée Nationale prévues, au plus tard, un mois après l'adoption de la loi fondamentale, n'auront pas lieu au mois de décembre 1979.

De 1975 à 1989, la vie politique béninoise est conduite sous la tutelle du parti de la révolution populaire du Bénin (PRPB) Durant cette période, le régime a fait face à de nombreuses contestations. L'année 1979 est, par exemple, marquée par une contestation sans précédent du régime par les mouvements de jeunes, par les syndicats et par les hauts cadres de la fonction publique. Une conférence des cadres fut organisée, pour proposer des solutions visant à reformer le régime. Ces propositions, issues des travaux de la conférence, ne seront jamais mises en œuvre par le comité

de suivi, dont l'action fut paralysée par les radicaux du régime.

Le 5/08/89, il y a eu un nouveau gouvernement, après que Kérékou est venu soumettre devant l'Assemblée Nationale Révolutionnaire (A.N.R), réunie en session, une liste de camarades retenus pour assumer les fonctions de ministre. La nomination de nouveaux ministres du gouvernement ne partageant pas les conceptions de la plupart des anciens membres de l''Assemblée Nationale Révolutionnaire. Cela accroit l'instabilité du jeu politique.

Du mercredi 6 au jeudi 7 décembre, s'est tenue une session conjointe du Conseil exécutif National, du Comité du Parti de la révolution populaire du Bénin et du Comité permanent de l'Assemblée Nationale Révolutionnaire (A.N.R), pour trouver une solution à la crise que connaît le pays depuis un certain temps. Ainsi, fut prononcée la fin du monopole du parti. Aussi, décida-t-elle, entre autres choses, de convoquer toutes les forces vives de la Nation à une conférence nationale, pour débattre de la situation socio-économique et politique du pays, en vue de répondre aux diverses revendications que connaît le pays. C'est ainsi que le pays renoua avec le pluralisme politique, à la suite des travaux de la conférence nationale des forces vives de la Nation, qui remit le Benin sur le chemin de la démocratie. Du 19 au 28 février 1990, se tient à Cotonou, la Conférence nationale des

forces vives de la Nation, dont l'une des missions était de « créer les conditions d'un consensus national, en vue de l'avènement d'un renouveau démocratique, pour sortir le Bénin de la crise et l'engager dans la voie d'un développement véritable. Il fut créé trois commissions, chargées de jeter les bases d'un nouvel ordre politique et constitutionnel. Puis la Conférence fixa une période de transition, du 1er mars 1990 au 1er mars 1991. A cette conférence, qui a opté pour le multipartisme, assistaient près de cinquante une sensibilités politiques. La constitution adoptée par référendum, en décembre 1990, stipule en son article 5 : *« Les partis politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent librement les activités dans les conditions déterminées par la charte des partis politiques. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale de l'intégrité territoriale et de la démocratie et de la laïcité de l'Etat ».* Au référendum constitutionnel du 02 décembre 1990,25 partis politiques participaient. Depuis, le nombre de partis n'a cessé de croître, surtout à l'approche des échéances électorales. C'est la renaissance des partis politiques au Bénin. Ils participent activement au referendum du 02 décembre 1990 et animent la vie politique béninoise, surtout pendant la transition, en évitant de se donner des coups, dans le seul intérêt de la réussite du processus en cours. La candidature à l'élection présidentielle du premier Ministre Soglo, marqua la fin de l'entente cordiale, en même temps qu'elle fut le signe

annonciateur du déclenchement des hostilités, entre les nombreux prétendants à la magistrature suprême, les leaders de partis ethno-régionaux, qui attendent chacun son tour. Ceux-ci s'étaient déclinés en faveur de Soglo pour le poste de premier Ministre en votant massivement pour son élection. L'enjeu du pouvoir révéla, au grand jour, la pluralité de stratégies concurrentes et la déstabilisation des organisations partisanes.

2- La candidature du premier ministre Soglo à l'élection présidentielle : la candidature de la discorde, l'auto-suicide annoncé des partis politiques au Bénin.

La mise en place des nouvelles institutions se poursuit avec l'organisation de l'élection présidentielle, le 10 mars 1991. Treize candidats sont en liste pour briguer la magistrature suprême. Parmi ceux-ci figurent les deux premières personnalités de l'exécutif, qui ont conduit la transition : le premier ministre Nicéphore Dieudonné Soglo et le président Mathieu Kérékou. Ces deux candidatures laissèrent perplexes les Béninois. Nicéphore Soglo n'aurait pas dû se présenter, s'il avait respecté les intentions de la conférence nationale, disaient les détracteurs du premier ministre. N'avait-il pas déclaré lui-même, lors de sa désignation, qu'il partirait une fois sa tâche finie ?

Cette situation donna un autre aspect à l'élection présidentielle, car personne ne s'y attendait. Il fut élu en

mars 1990, pour gérer la transition pour une période de 12 mois. Le Premier ministre ne l'entendait plus de cette oreille. Douze mois se sont passés où celui-ci, à la tête d'un gouvernement, a été sur tous les fronts, avec le soutien quasi unanime de tous les Béninois, pour relancer l'économie béninoise, mise à mal par 17 années de gestion hasardeuse. Pendant douze mois, le haut Conseil de la république, organe législatif de la transition, le gouvernement, l'ensemble de la classe politique et les Béninois ont tu provisoirement leurs querelles et divergences en vue de la réussite de la transition.

Le premier ministre a été élu à l'unanimité par les conférenciers, pour assurer la transition et quitter la scène politique. Ceux qui étaient prédestinés à ce poste n'en voulaient pas, parce qu'ils visaient le fauteuil présidentiel. Dans leur entendement, il était logique que celui qui assurait le poste de premier ministre ne se présentât pas à la présidentielle. Aussi, n'avaient-ils pas éprouvé le besoin de l'inscrire dans un document de la conférence. Faut-il le souligner, quand la proposition fut faite à Nicéphore Soglo d'occuper ce poste, celui-ci était très hésitant. Ainsi, il demanda un moment de réflexion. C'est après avoir consulté son épouse qu'il accepta la proposition. N'eût été alors la volonté de sa femme, nous semble-t-il, Nicéphore Soglo n'allait pas accepter de briguer le poste de premier ministre de la transition. Il fut élu seulement pour les 12 mois que

durerait la transition, dans l'entendement de la plupart des conférenciers. Ceux-ci ont été contraints de taire leurs divergences secondaires et de s'allier pour soutenir ce dernier, en vue de la réussite de cette période critique. Les premières tensions entre les membres du gouvernement et les institutions de la période transitoire sont nées à partir des soupçons pesant sur le premier ministre de vouloir se présenter à l'élection présidentielle.

Mathieu Kérékou fut soupçonné de ne pas avoir digéré les résultats de la conférence. Que ferait-il s'il gagnait les élections ? Reviendrait-il sur les acquis de la conférence ? Dans le cas contraire, accepterait-il les résultats des urnes et passerait-il sereinement le pouvoir à son successeur ? Comme le soulignent certains auteurs, cette élection marquait la rupture avec 18 années de régime révolutionnaire sans partage, assorti de violations des droits humains[160]. Elle constitua l'une des élections les plus ouvertes au Bénin. La campagne électorale fut très largement dominée par l'idée de changement qui mobilisa l'opinion publique, plus intéressée et amusée par l'idée d'avoir désormais à choisir son Président et de participer ainsi à une nouvelle page de l'histoire de son pays, après

[160] Voir P. NOUDJENOUME, *La démocratie au Bénin (1988-1993). Bilan et perspectives*, Paris, L'Harmattan, 1999, 395p ; GBADO B., *Bénin : Passage d'un régime autoritaire à un Etat de droit. En marche vers la liberté, mai 1985-février 1990*, CNPMS, Porto-Novo (Bénin), 1991,92p ; GBAGO B.G., *le Bénin et les droits de l'homme*, Paris, L'Harmattan, coll. Etudes Africaines,2001.

dix-sept années de privations de tous ordres. Il est donc aisé pour le Premier ministre de présenter l'enjeu du scrutin, comme le choix entre le nouvel ordre démocratique ouvert par la conférence nationale, qui incarne l'avenir, la modernité politique, c'est-à-dire la liberté retrouvée d'hommes neufs et compétents, la bonne gouvernance…Mathieu Kérékou voulait rétablir le vieil ordre politique, le marxisme – léninisme, voué aux gémonies par la conférence nationale. Même si d'autres éléments sont en jeu dans cette élection - les changements sociaux des positions de pouvoir à l'intérieur des acteurs de la conférence nationale, la configuration du nouveau paysage du système politique béninois-, la campagne menée par les uns et les autres imposa aux électeurs béninois l'image d'un combat entre les tenants de l'ancien ordre marxiste-léniniste et le nouvel ordre démocratique inauguré par la conférence nationale. Les candidats devaient proposer un nouveau pacte aux populations pour rompre avec la monotonie du passé et renouer avec l'Etat de droit démocratique.[161]

C'est dans cette atmosphère de doute qu'eut lieu le premier tour de l'élection présidentielle. Il ne devrait pas avoir de doute pour les résultats de cette élection, les Béninois s'étant massivement prononcé pour le changement. A ce premier tour, participèrent 56,3% des électeurs béninois. Le premier

[161] Voir CARRE DE MALBERG R., *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Dalloz, Sirey, 2003 ; KELSEN H., *La démocratie. Sa nature, sa valeu*r, Dalloz, Sirey, 2004.

ministre Nicéphore Soglo obtint 36,16% de l'électorat ; Mathieu Kérékou 27,33% ; et Albert Tévoédjrè arrive en troisième position avec 14,24% de l'électorat.

Comment Mathieu Kérékou, tant craint et détesté par les Béninois, pouvait arriver en deuxième position et surclasser ainsi quelques éminents acteurs de la conférence nationale, en particulier : Albert Tévoédjrè, Adrien Houngbédji, Bruno Amoussou ? Un retour sur les caractéristiques du vote au Bénin permet de saisir et de comprendre cette situation. Le vote au Bénin est fondamentalement ethno-régional, avant d'être autrement politique.

Le second tour de l'élection mit face à face, le 28 mars 1991, les deux chefs de l'exécutif de la transition. C'est la lutte entre l'obscurité et la lumière, disent les Béninois. Comme nous l'avons souligné plus haut, Kérékou, aux yeux de l'immense majorité des Béninois, symbolisait l'ancien ordre, dont il faut se débarrasser à tous les coups. La quasi-totalité des Béninois aspirait au changement. Nicéphore Soglo incarnait l'ère du renouveau démocratique ouverte par la conférence nationale des forces vives de la Nation, malgré la frustration de quelques acteurs de la conférence nationale, qui ont du mal à accepter sa candidature à la présidentielle. Soglo n'eut pas grand mal à rallier à son camp la plupart des acteurs de la conférence nationale et une grande partie des

Béninois acquis à l'idée de changement. Cependant ce ralliement des principaux acteurs du jeu politique béninois au candidat Soglo au deuxième tour, ne peut être considéré comme un soutien sincère. Il est le signe annonciateur des différentes configurations, que prendra la scène politique béninoise, après la conférence nationale, et qui semble, selon nous, renouer le Bénin, à peu de chose près, aux stratégies et aux tactiques politiques des organisations partisanes, notamment celles des trois leaders régionaux dans les années 1950 à 1970.

La campagne du deuxième tour fut principalement axée sur le retour à l'ancien ordre ou sur la poursuite des acquis de la conférence nationale, c'est-à-dire le changement ou le renouveau démocratique. 0n peut la considérer comme une aide à ne pas sous-estimer dans la victoire de Soglo. Le deuxième tour de l'élection présidentielle consacra la victoire de Soglo sur Kérékou. Le report de voix de la part de la plupart des candidats[162], dont bénéficia Soglo, lui permirent de gagner l'élection avec 65,7% de voix, dont seulement 6,4% dans l'Atakora du fait du caractère ethno-régional du vote. Soglo obtint 93,2% des suffrages dans l'Atlantique, 3,6% dans le Borgou, un département de la partie septentrionale qui porta massivement ses voix sur le fils du pays, Mathieu Kérékou. Il y a eu, pour Soglo, 81,5% dans le

[162] Le candidat Albert TEVOEDJRE avait appelé ses militants à voter selon leur conscience

Mono, 91% dans l'Ouémé et 90,7% dans le zou, sa province d'origine. Globalement Nicéphore Soglo obtint ses meilleures scores dans les régions du Sud et du centre (Ouémé, Atlantique, Mono et Zou). Dans les régions du Nord du pays, les électeurs des provinces de l'Atakora et du Borgou se sont prononcés à plus de 90% pour le fils du terroir qu'est Mathieu KEREKOU. Le renouvellement du mandat de Soglo exposera au grand jour les dissensions et l'incapacité des partis à s'entendre, pour désigner en leur sein, un candidat à l'élection présidentielle bien qu'ils aient tous, à des degrés divers, quelque chose à reprocher au président Soglo.

a) **L'élection présidentielle de 1996 ou la déconfiture des partis politiques : « *je ne l'ai pas été, vous aussi, vous ne le serez pas non plus* ».**

Face au succès du parti du Président aux dernières élections législatives, où il obtint 20 sièges, devenant ainsi le premier parti sur l'échiquier national, suivi du parti du renouveau démocratique (PRD) du président de l'Assemblée nationale qui obtint 19 sièges, le Président Soglo se sent ainsi fort pour aborder la phase de l'élection présidentielle. Mais les adversaires de Soglo ne l'entendaient pas de cette oreille, surtout ceux à qui il avait ravi la magistrature suprême, notamment Albert Tévoédjrè. L'arène politique était également dominée par les rancœurs et les frustrations des acteurs politiques, qui s'estimaient trahis par le Président Soglo qui, en se portant candidat en 1991 n'avait pas

respecté les engagements pris au moment de sa nomination par la conférence nationale en février 1990. Albert Tévoédjrè, étant donné que c'est sa dernière chance, car atteint par la limite d'âge à l'élection présidentielle de 1991, avait demandé à son cadet Adrien Houngbédji, plus jeune que lui, natif de la région Ouémé, comme lui et partageant avec lui le même électorat de renoncer à sa candidature pour le soutenir. Ce dernier lui aurait répondu : « *Chacun pour soi ; tu fais pour toi, je fais pour moi* ». Cela n'a pas plu à Albert Tévoédjrè qui lui aurait répondu : « *si je ne le devenais pas, tu ne le deviendras pas non plus* ». Soulignons qu'au-delà de la personne de Houngbédji, Albert Tévoédjrè s'adressait à tous ses pairs, potentiels prétendants à la magistrature suprême. A lire objectivement les résultats du premier tour de l'élection présidentielle, il semble que ce refus compte beaucoup dans l'échec d'Albert Tévoédjrè. Le vote, comme nous l'avons souligné plus haut, étant fondamentalement ethno régional, à des degrés divers, avant d'être politique, le candidat Albert Tévoédjrè arriva en troisième position à l'élection présidentielle, le candidat Houngbédji en quatrième position. L'addition du score des deux à l'élection présidentielle aurait permis à Tévoédjrè de devancer Soglo et de se retrouver en deuxième position face à Kérékou au deuxième tour. Dans le contexte de 1991, n'importe quel candidat face à Kérékou au deuxième tour aurait été élu. Si l'on se réfère aux comportements antérieurs de l'électeur béninois, il est fort probable que Tévoédjrè

aurait été élu président de la République du Bénin. Cela sans oublier que l'électeur peut aussi avoir ses raisons. Albert Tévoédjrè n'aurait-il pas décidé de prendre sa revanche sur l'ensemble de la classe politique béninoise ? En dehors du candidat Tévoédjrè, c'est le tour également de ceux-ci qui se sont sentis trahis par le président Soglo de prendre leur revanche. Déjà au deuxième tour de l'élection présidentielle de 1991, qui vit s'affronter les deux candidats arrivés en tête au premier tour, (Nicéphore Soglo et Mathieu Kérékou). Albert Tévoédjré, arrivé en troisième position, n'avait donné aucune consigne de vote à ses électeurs. Il leur recommanda de voter selon leur conscience. Cela n'avait pas du tout été apprécié par le Président Soglo. Albert Tévoédjrè reprochait aussi au Président Soglo d'avoir favorisé sa défaite aux élections législatives de 1995. Le parti de ce dernier *« Notre Cause Commune »* avait perdu presque tous ses sièges au Parlement, lors du renouvellement du mandat des députés à l'Assemblée Nationale. L'inimité entre les deux hommes prit naissance à partir de la candidature de Soglo à la magistrature suprême. Elle ne cessa pas de prendre de l'ampleur. A cette histoire entre les deux hommes, il convient d'ajouter l'autre caractéristique de la vie politique qu'est la course au leadership, maladie congénitale de la vie politique béninoise, bien avant son accession à la souveraineté internationale, en août 1960. On projette sur l'arène électorale les rivalités, querelles ''crypto personnelles'', « ambitions et conflits

ataviques qui imprègnent les rapports sociopolitiques quotidiens des acteurs »[163].La concurrence effrénée entre les acteurs politiques béninois, qui généralement ne disposent d'aucune base politique nationale, emprunte le plus souvent une voie d'instrumentalisation de l'ethnie et/ou de la région, dans la conquête du pouvoir. Cette logique prit une nouvelle tournure dans le contexte de l'élection présidentielle de 1996, affaiblit par là même les partis politiques. A partir de cette date, les dissensions au sein des partis politiques, les luttes d'influence et les querelles intestines intra et inter partisanes ne permettent plus de s'entendre, pour désigner un candidat commun. En 1995-1996, des présidents de formations politiques diverses, notamment dans la partie sud du pays, incapables de s'entendre pour désigner en leur sein un candidat, firent appel à un candidat indépendant « sans parti », pour se porter candidat à la présidence de la République. C'est le cas également en 2001 puis en 2006 pour les élections présidentielles. Alors qu'ils pouvaient présenter un candidat en leur sein, les luttes concurrentielles entre différents membres pour la désignation du candidat de leur parti sont un élément de 'affaiblissement des organisations partisanes.

[163]A.B.Diop, *Logiques sociales et démocratie électorale au Sénégal. Essai de reconstruction et d'interprétation d'une trajectoire de crise, l'exemple du Sénégal (1983-2001*), thèse de doctorat en science politique, I.E.P Bordeaux,2002,497p.

Par exemple, faute de s'entendre sur le nom d'un candidat, pour les représenter à l'élection présidentielle de 1996, tous les chefs de partis veulent être candidats. Certains responsables de partis politiques au sud se sont coalisés, pour soutenir la candidature de MM. Mathieu Kérékou (2001) et Boni Yayi (2006). Albert Tévoédjrè, dans sa logique d'en finir avec les chefs de partis politiques, n'hésita pas à appeler à voter pour le candidat Kérékou. Il fit de même en 2006, quand pour barrer la voie au candidat de l'Union fait la Nation, qu'était Adrien Houngbédji, il suscita la candidature de Boni Yayi à l'élection présidentielle, contre ce dernier. Le Bénin retournait-il aux pratiques, qui étaient à la base de l'irruption des militaires dans la vie politique, en octobre 1972 ? Une question que l'on ne saurait contourner, quand on est au fait des trajectoires politiques de ce pays. En tout cas, en 1996, les parlementaires de la troisième force politique (FARD-ALAFIA) de la région septentrionale, parmi qui d'anciens camarades de lutte du président Kérékou, les déçus du Président Soglo et les forces coalisées de l'opposition, mettent en place la Coalition des Forces Démocratiques, pour en découdre avec le Président Soglo. C'est dans cette configuration politique que commença la déconfiture des partis politiques, qui ont conduit, dans une sorte d'entente cordiale, la période de transition et que furent lancées les hostilités pour l'élection présidentielle de 1996, où se présentèrent, outre Nicéphore Soglo et Mathieu Kérékou, Adrien Houngbédji, Bruno Amoussou, Pascal

Fatondji, Djagoué Léandre Kouéssan et Lionel Assomption Agbo.

b) Autonomie stratégique et décrépitude des partis

L'autonomie du jeu est la manifestation d'un état de la compétition politique dans lequel chacun privilégie son propre jeu par rapport à celui des autres groupes à qui il est potentiellement appelé à s'associer. Chaque parti est désormais plus soucieux de promouvoir ses propres intérêts et exprime le plus souvent ses propres positions en fonction des rapports de forces dans le champ politique. C'est ainsi qu'Albert Tévoédjrè et Adrien Houngbédji, dans un élan de fraternité retrouvée, se rallieront à Mathieu Kérékou, au stade Charles de Gaulle de Porto-Novo, au cours de la campagne du 2è tour de l'élection présidentielle. Cette tactique est particulièrement visible au moment des négociations pour les soutiens durant la campagne, où la recherche d'avantages immédiats amène certains partis à soutenir le gouvernement. Cela ne peut qu'affaiblir les partis politiques. Les désaccords sont nombreux et il est difficile pour les partis de s'entendre sur un candidat commun. Chacun est animé par la volonté d'accéder à la magistrature suprême, aux dépends des autres. Les partis investissent leur leader à l'élection présidentielle jusqu'à ce que celui-ci soit atteint par la limite d'âge. La seule tentative commune réussie a été celle de 2011 où une alliance de partis dénommée « l'Union fait la Nation » (UN), s'est entendu pour

désigner Adrien Houngbédji, le seul des principaux acteurs de la conférence nationale, non atteint par la limite d'âge (70 ans). Cette désignation est faite, malgré eux, selon nous, sans qu'ils aient pris de véritables engagements à propos de leur soutien. A peine constituée, l'alliance est déjà affaiblie par les rivalités personnelles, la méfiance et les différends entre les différents groupes et le rappel des trahisons passées, qu'on a du mal à oublier, malgré les confessions publiques. Les divergences éclatent au grand jour et alimentent les polémiques de ceux qui ne prédisent pas une longue vie pour cette expérience. C'est ainsi, par exemple, que cette alliance fut critiquée par d'autres groupes de la partie septentrionale du pays qu'ils qualifient de régionaliste, bien qu'elle ne se caractérise pas par une véritable solidarité entre les associés. Aussi, s'effrite-t-elle rapidement. La plupart des personnes engagées ne s'estiment pas liées au moment des campagnes présidentielles et chacun se réserve le droit de maintenir ses propres positions au cours des campagnes. Les associés du moment jouent le jeu de leur parti, sans se soucier des intérêts des autres partis auxquels ils sont rattachés. De même, certaines personnes « influentes » font prévaloir leurs stratégies personnelles, sans se soucier de l'avis des camps plus larges, auxquels ils appartiennent. Il arrive que certaines personnes refusent d'accepter le choix fait par leur coalition et décident de se porter individuellement candidat (*cas de Eric Houndété en 2011*).

Faute d'un soutien franc des partis coalisés, dont il est le candidat, Houngbédji échouera au 2è tour de l'élection présidentielle, face à Boni Yayi, candidat indépendant « sans parti », soutenu par certains hommes politiques, pour faire échec à Adrien Houngbédji. Cela mettra fin à la participation du PRD à « l'Union fait la Nation » (UN). L'échec de ce dernier marqua la fin d'une séquence de l'histoire du renouveau démocratique.

L'effacement progressif de tous les candidats de la 2è génération (atteints par la limite d'âge de 70 ans) amplifiera encore la compétition entre les prétendants à la magistrature suprême, au sein des partis.

Les partis politiques, incapables de s'entendre, pour désigner, en leur sein, un candidat, se trouvent obligés de recourir aux candidats « apolitiques » ou indépendants, c'est-à-dire « sans parti », qu'ils soutiennent, pour concourir à l'élection présidentielle. C'est le cas, par exemple, en 2001 et en 2006, pour régler leurs comptes entre eux, les responsables de formations politiques s'entendent pour soutenir la candidature de Boni Yayi à l'élection présidentielle.

Il arrive même que certains membres de partis, qui appartiennent à un groupe plus large, négocient leur entrée au gouvernement, sans se soucier des intérêts de leur

groupe. La stabilité des partis se trouve alors affectée par la concurrence interindividuelle et inter partisane, dont les effets ne peuvent que renforcer l'affaiblissement des partis politiques et accélérer leur décomposition, les plongeant dans une incapacité à assurer leur fonction principale, qui est de concourir à l'animation de la vie politique et de ce fait, à leur agonie. Comment comprendre que des partis politiques, officiellement constitués, ne parviennent jamais à faire élire un des leurs à la magistrature suprême ? En des moments capitaux de la vie politique, ces partis démissionnent de leur mission, en faisant appel à des candidats indépendants « sans parti et apolitiques », pour les représenter à une élection présidentielle. C'est une stratégie suicidaire, qui, consciemment et inconsciemment, a ouvert le champ politique à des « apolitiques » et à conduit successivement à élire à la magistrature suprême Boni Yayi en 2006, 2011 puis Patrice Talon à la dernière élection présidentielle en 2016. C'est la fable de la Fontaine : le voleur et l'âne. la nécessité de réfléchir sur les modalités d'émergence de partis politiques au Bénin pour la survie et la consolidation de la démocratie béninoise.

Conclusion

Le caractère fondamentalement ethno- régional des partis politiques au Bénin et par conséquent en grande partie individuel de l'activité politique est inséparable d'un état des marchés politiques caractérisés par la dispersion des

candidatures et l'absence de l'unification des clivages. Même les partis organisés, la Renaissance du Bénin (RB), le PRD, le PSD, Fard- Alafia, l'UDS, ne sont pas représentés sur toute l'étendue du territoire et ont, à peu de chose près, des audiences limitées à l'espace régional de naissance de leur fondateur. Les petites formations créées pour la circonstance, à l'approche des élections, par une personne désirant participer au festin et dont l'audience est à base strictement ethnique au départ, disparaissent, le plus souvent, avant l'échéance, si elles n'ont pas obtenu gain de cause, c'est-à-dire si par bonheur, elles ont obtenu, par exemple, des représentants au Parlement qui jouent les troubles- fêtes et font basculer les scrutins, en fonction de leurs intérêts. Sans étiquette partisane, leur soutien se négocie à l'occasion de chaque vote. Cela ne peut que renforcer l'instabilité des partis politiques représentatifs à peser sur la politique nationale. Sur le plan national, aucune conjoncture de mobilisation n'a jamais favorisé une unification des enjeux, après la conférence nationale (excepté la période de transition). Toutes les élections, notamment les élections présidentielles, se sont déroulées sur des marchés politiques, en fonction de considérations d'abord financières, puis ethno-régionales et non en fonction de la doctrine, du programme ou des prises de positions sur des enjeux nationaux. Ainsi, les partis peuvent faire appel à des candidatures individuelles, qu'ils soutiennent, favorisant ainsi leur « insignifiance » sur la scène politique. Dans

l'arène politique béninoise, les ressources collectives des partis jouent un rôle secondaire dans le succès électoral, relativement aux capitaux individuels de toutes sortes que le candidat est en mesure d'investir dans la compétition.[164] Il est peu probable que les partis réussissent à faire perdre l'élection présidentielle à un candidat indépendant « sans parti ». En adoptant le multipartisme intégral, à la conférence nationale, les Béninois renouent avec un pan de l'histoire politique béninoise, celui du multipartisme, interrompu par le coup d'Etat du 26 octobre 1972. Inconsciemment pour certains, et consciemment pour d'autres, le jeu politique, par de curieux détours, semble toujours se transformer, mais, cette fois-ci, avec des leaders charismatiques, de dimension moindre que celle des leaders d'antan, dans un contexte foncièrement différent. Dans le contexte du Renouveau démocratique, personne ne peut se permettre de se comporter, comme cela faisait dans les années 1960. Aujourd'hui, avec les pratiques partisanes, les comportements d'antan, celles d'avant le coup d'Etat du 26 octobre 1972, notamment le régionalisme, sont considérés comme archaïques. D'où l'urgence de la réflexion, pour une réhabilitation des organisations partisanes. La survie et la consolidation du processus démocratique béninois en dépendent.

[164] D. GAXIE, Les structures politiques des institutions, l'exemple de la quatrième République » in *Politix*n° 20,1993, p.73-98.

L'expérimentation des régimes politiques en Afrique

ALLOGNON Mahoussi Gabriel

Maître-assistant de droit public
Université de Parakou

« *Nous avons voulu agir comme les Européens, et nous n'avons pas tenu compte des structures nationales* »[165]. Cet aveu d'échec[166] de François TOMBALBAYE, premier Président de la République du Tchad (1960-1975), est d'une actualité brûlante sur le continent africain. La République de la Côte d'Ivoire, après 56 ans d'indépendance, adopte une Constitution inédite en 2016[167].Toujours à la recherche d'un meilleur équilibre et de l'adaptation la plus étroite aux réalités nationales, les lois fondamentales, ici et là, n'ont cessé de se

[165]François TOMBALBAYE cité par ROY Maurice-Pierre. Pour les Occidentaux, c'est un devoir de philanthropie que de communiquer leur droit national aux peuples étrangers et de les pousser à la reproduction aveugle de ces règles. Voir ROY Maurice-Pierre, *Les régimes politiques du Tiers Monde*, Paris, L.G. D. J., 1977, pp. 19-23.

[166]Le décalage entre les systèmes politiques et les structures sociales est largement souligné par BAYARD Jean-François. Il écrit à ce sujet « *Finalement, les catégories autour desquelles s'organise la réflexion contemporaine – en particulier celles de démocratie, d'autoritarisme et de totalitarisme – ont été élaborées, affinées et discutées à propos d'expériences historiques autres qu'africaines ».* BAYARD Jean-François, *L'Etat en Afrique, La politique du ventre,* Paris, Fayard, 1989, pp. 23-24.

[167]Adoptée à une large majorité, le mardi 11 octobre 2016, la nouvelle Constitution prévoit : un exécutif composé du Président de la République, du vice-Président de la République et d'un Premier Ministre dans un régime présidentiel.

transformer[168]. Mal accordé aux sociétés africaines, le destin des modèles juridico-politiques importés était très incertain. Plusieurs Etats traversent encore une phase d'expérimentation politique confuse marquée par une instabilité constitutionnelle chronique. Même les alternances démocratiques régulièrement acquises ne sont pas nécessairement un gage de stabilité[169]. Les modèles se transforment souvent en contre modèles[170].La quête du meilleur régime revêt un intérêt tout particulier. La question garde toute sa pertinence et s'illustre à la moindre réforme institutionnelle sur le continent[171].

Au fait, l'histoire constitutionnelle des Etats africains reste incontestablement ponctuée par une quête constante d'expérimentation des « *formules gagnantes* »[172], des « *meilleures recettes* »[173], de « *la meilleure forme de*

[168]CABANIS André, *«* Les Cours et Conseils constitutionnels, modernes régulateurs de la nouvelle gouvernance en Afrique ? », *Mélanges dédiés au Doyen Francis V. WODIE,* Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2016, p. 98.
[169]CONAC Gérard, *«* Succès et crises du constitutionnalisme africain », in *Les Constitutions africaines publiées en langue française,* Tome 2, BRUXELLES, Bruylant, 1998, p. 14.
[170]MELEDJE DJEDJRO Francisco, « Faire, défaire et refaire la constitution en Côte d'Ivoire : un exemple d'instabilité chronique », in *C. Fombad, C. Murray, (eds), Fostering constitutionalism* in Africa, Pretoria University Law Press, 2010, pp.308-339.
[171]THIEBAULT Jean-Louis, « Les périls du régime présidentiel », *RIPC, 2*006/1.13, p. 96.
[172]FALL Ismaila Madior, « La construction des régimes politiques en Afrique : insuccès et succès », in *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, op. cit., p. 132.
[173] Ibid., p. 130.

gouvernement »[174], « *du bon gouvernement* »[175]. Il se pose souvent un problème d'adaptation des régimes politiques. « *En Afrique, la problématique de l'importation ou de la réception des régimes politiques des pays dits de démocraties avancées est ressuscitée chaque fois que le pouvoir politique traverse une crise, ou que l'on soit dans une perspective de refondation de l'ordre politique* »[176]. La récurrence des affrontements armés sape les fondements de l'Etat africain et de l'unité nationale. L'Afrique est une zone particulièrement propice aux secousses institutionnelles[177], un terrain de prédilection pour les déstabilisations politiques et sociales[178]. Elle témoigne d'une propension regrettable à l'instabilité constitutionnelle[179], une instabilité chronique qui suscite l'ironie[180]. Pour tout dire, l'actualité sur ce continent est « *faite de crises, violences, coups d'Etat à répétition, d'atteintes à l'ordre constitutionnel et aux droits de l'homme,*

[174]KPODAR Adama, « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », *in Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE,* op. cit., p.89.
[175]LECA Jean, « Les fondements de l'étude des régimes », in GRAWITZ Madeleine et LECA Jean (dir.), *Traité de science politique,* t. II (*Les régimes politiques contemporains),* Paris, PUF, 1985, p. IX.
[176]FALL Ismaila Madior, op. cit., p. 132.
[177]CONAC Gérard, « Pour une théorie du présidentialisme. Quelques réflexions sur les présidentialismes latino-américains », in *Le Pouvoir*. Mélanges Georges BURDEAU, Paris, LGDJ, 1977, p. 119.
[178]GUEYE Babacar, « La démocratie en Afrique : succès et résistances *», Pouvoirs* – 129.2009, p. 5.
[179]MANANGOU Vivien Romain, « Le néo-présidentialisme africain : entre paternalisme et superposition », *Revue française de Droit constitutionnel,* 103, 2015. e27.
[180]ROY Maurice-Pierre, op. cit., p. 23.

et de manipulations des institutions »[181]. A l'évidence, l'Afrique cherche sa voie[182]. « *L'Etat cherche ses institutions, la démocratie son expression, la justice son éthique, la société ses valeurs* »[183]. C'est pourquoi, l'Afrique « *adopte, remet en cause, suspend, abroge, puis renouvelle la constitution* »[184]. En effet, au seuil des indépendances africaines, les régimes politiques occidentaux, passés pour modèles, ont servi de « *vitrines* » au processus de fondation des ordres juridiques[185] avant leur remise en cause, leur transformation et même leur dévoiement.

L'Afrique apparait alors comme un laboratoire[186], un laboratoire de science politique[187], un véritable laboratoire de la démocratie où, tout échec constitue le début d'une nouvelle expérience[188]. Ainsi, la définition d'un nouveau régime constitutionnel, et par conséquent politique, est

[181]du BOIS de GAUDUSSON Jean, « Le mimétisme postcolonial, et après ? *», Pouvoirs 129* – 2009, p. 45.
[182]AHANHANZO-GLELE Maurice, « La constitution ou loi fondamentale », *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, Tome 1, Abidjan, NEA, 1982, p. 33.
[183]RAYNAL Jean-Jacques, « Le renouveau démocratique béninois : modèle ou mirage *», Afrique contemporaine*, n° 160, 1991, p. 25.
[184]AHANHANZO-GLELE Maurice, op. cit. p. 33.
[185]FALL Ismaila Madior, op. cit. p. 128.
[186]KPODAR Adama, op. cit. p. 89.
[187]CONAC Gérard, op. cit., p. 121.
[188]HOUNAKE Kossivi Xavier, *Les juridictions constitutionnelles dans les démocraties émergentes de l'Afrique noire francophone : les cas du Bénin, du Gabon, du Niger, du Sénégal et du Togo, thèse de doctorat en droit public,* Université de Lomé, 2012, p. 16.

toujours une priorité[189]en Afrique. D'où la pertinence de la problématique de l'expérimentation des régimes politiques en Afrique.

Le terme « *expérimentation* » est emprunté aux sciences expérimentales[190].Mais, comme le fait remarquer André LALANDE, « *cette expression, et plus encore, l'analyse de l'opération qu'elle désigne sont devenues extrêmement usuelles* »[191]. Par expérimentation, il faut entendre, ici, la reproduction volontaire, plus ou moins exacte, des faits (expériences) ou modèles exogènes. Le brillant article de Patrick QUANTIN : « *La démocratie en Afrique à la recherche d'un modèle* »[192], donne une pertinente explication de la question.

[189]du BOIS de GAUDUSSON Jean, «Défense et illustration du constitutionnalisme en Afrique après quinze ans de pratique du pouvoir », in *Mélanges Louis FAVOREU*, 2007, p. 612.

[190]La méthode expérimentale consiste dans l'observation, la classification, l'hypothèse et la vérification par des expériences appropriées. BERNARD Claude apporta une contribution magistrale à la réflexion sur la science. En particulier, dans son œuvre maîtresse, *l'Introduction à l'étude de la médecine expérimentale*.

[191]LALANDE André, *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Volume 1 A–M, Paris, QUADRIGE/PUF, 1991, p. 324.

[192]Dans cet article, l'auteur a montré que l'Afrique n'est pas confrontée à un modèle unique, imposé et rigide, celui de la démocratie *« importée* ». Elle dispose d'un jeu de différents modèles qu'elle peut adapter en fonction des contraintes. A l'échelle d'un siècle, apparaissent des conceptions distinctes de la démocratie, répondant à des situations particulières. L'Afrique cherche son modèle en fonction des circonstances. Lire QUANTIN Patrick, « La démocratie en Afrique à la recherche d'un modèle », *in La démocratie en Afrique, Pouvoirs*-129 2009, pp.65-76.

Quant à la notion de régime politique, elle désigne dans un sens restreint, « *un ensemble d'institutions* »[193], « *un système cohérent d'institutions politiques* »[194]. Cette approche institutionnelle « *ne prend pas en compte tous les éléments institutionnels et néglige, notamment la question de la forme unitaire ou fédérale de l'Etat* »[195]. Le régime politique d'un pays ne se qualifie pas uniquement par les rapports que les pouvoirs publics entretiennent entre eux. Il faut, précise Philippe GEORGES, tenir compte également de la réalité politique qui est souvent différente du schéma théorique présenté[196]. Lato sensu, le régime politique désigne l'ensemble des institutions et forces sociales qui les soutiennent[197]. Il renvoie à *« tous les éléments de droit et de fait qui permettent de rendre compte du mode d'organisation et de fonctionnement du pouvoir dans une société déterminée »*[198]. Cette définition met bien en relief le lien étroit entre la constitution et la politique, le droit constitutionnel et les institutions. Par régime politique, il faut finalement entendre *« l'ensemble des éléments d'ordre idéologique, institutionnel et sociologique qui concourent à*

[193]DUVERGER Maurice, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, Paris, PUF, « Thémis », 2éd., 1970, p. 49.
[194]BLACHER Philippes, *Droit constitutionnel*, 2éd., Paris, Hachette Supérieur, 2012, p.47.
[195]DEBARD Thierry, *Dictionnaire de droit constitutionnel*, 2è éd., Paris, Editions Ellipses, 2007, p. 369.
[196]GEORGES Philippe, *Droit public*, 11 éd., Paris, SIREY 1999, p. 28.
[197]QUILLIEN Philippe-Jean, *Lexique de droit public*, Coll., Paris, Ellipses, 2005, pp. 139-140.
[198] de VILLIERS Michel et le DIVELLEC Armel, *Dictionnaire du Droit constitutionnel*, Paris, 4eme éd. Armand Colin, 2003, p. 205.

former le gouvernement d'un pays donné pendant une période déterminée »[199]*.* On y voit la structure des partis, la forme de l'Etat, les institutions[200] et les acteurs. Constitution et politique en fait forment un couple fusionnel[201].

Ce lien profond et substantiel qui unit le phénomène juridique et le phénomène du pouvoir institutionnel, incarné par l'Etat, a été souligné au même niveau de signification sociale par des publicistes[202]. Le droit constitutionnel se présente d'ailleurs comme l'ensemble des règles qui assurent l'encadrement juridique des phénomènes politiques. C'est pourquoi depuis le Doyen Léon DUGUIT[203] et Roger BONNARD[204] (l'école de Bordeaux) jusqu'au professeur

[199]QUERMONNE Jean-Louis, op. cit., p. 10. Pour les politistes et selon David EASTON, le régime politique est différent du système politique car ce dernier est doté d'une porte d'entrée qui comprend les soutiens au régime et une porte de sortie relative aux décisions. On dit aussi que le système est plus ouvert car ses éléments sont en interaction.

[200]HAMON Francis, TROPER Michel, *Droit Constitutionnel*, 31 édition, Paris, L.G.D.J. 2009, p. 26.

[201]CHEVALLIER Jacques, « Droit constitutionnel et institutions politiques : les mésaventures d'un couple fusionnel », in *Mélanges Pierre AVRIL, La République,* Paris, Montchrestien, 2001, pp. 183-199

[202]DUGUIT Léon, HAURIOU André et CARRE de MALBERG Raymond, voir GICQUEL Jean et HAURIOU André, *Droit constitutionnel et institutions politiques,* Paris, Ed. Montchrestien, 8 èd., 1985, p. 207; CARRE DE MALBERG Raymond*, Contribution à la théorie générale de l'Etat*, Paris, Ed. du CNRS, réimpr. 1962, t. II, p. 68 et s. (éd. Org. : Sirey, 1922).

[203]DUGUIT Léon, *Traité de droit constitutionnel*, 5 vol., Paris, Cujas, nouvelle édition 1981 ; DUGUIT Léon, BONNARD Roger et BERLIA Georges., *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*, Paris, LGDJ, 7e éd. 1952.

[204]BONNARD Roger, *DUGUIT Léon, ses œuvres, sa doctrine, RDP*, 1929, p. 47.

Philippes BLACHER[205], en passant par Maurice DUVERGER[206], Charles EISENMANN[207], Francis HAMON et Michel TROPER[208], et bien d'autres constitutionnalistes[209], le droit constitutionnel est considéré d'abord et avant tout comme le « *droit politique* » ou le droit de la politique, c'est-à-dire « *celui qui étudie l'organisation générale de l'Etat, son régime politique, sa structure gouvernementale* ». Il est l'illustration de « la *politique saisie par le droit* »[210].

A la veille des indépendances des années 1960, les dirigeants africains ont ressenti la nécessité de doter leurs pays d'une Constitution, afin de préciser et fixer le régime politique. Ils ont été amenés, sous l'impulsion de leurs élites et des experts étrangers, à emprunter aux démocraties libérales, leurs institutions étatiques. La question de la transposition des modèles classiques est par conséquent au cœur du constitutionnalisme africain. Le professeur Adama KPODAR en a dressé le bilan dans une étude[211] où il a

[205]BLACHER Philippes, op. cit., pp 1-159.
[206]DUVERGER Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 18 èd., Paris, PUF, 1990, p.5. Voir *Droit, institutions et systèmes politiques, Mélanges en hommage à Maurice DUVERGER,* Paris, PUF, 1987.
[207]EISENMANN Charles, « sur l'objet et la méthode des sciences politiques », *in La science politique contemporaine*, Paris, Unesco, 1950, pp. 96-137.
[208]HAMON Francis, TROPER Michel, op. cit., pp. 23-24.
[209]CADART Jacques, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, LGDJ, 2e éd. ; 1979-1980, t. 2, p. 797.
[210]FAVOREU Louis, *La politique saisie par le droit : alternance, cohabitation et conseil constitutionnel*, Paris, Economica, Janvier 1988, p.153.
[211]KPODAR Adama, « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », op. cit., pp. 89-126.

démontré que le présidentialisme est le « *vrai système largement partagé* » en Afrique[212], le modèle de référence sur le continent noir. Mais quels sont les repères de ce modèle ? Existe-il des critères à même de rendre compte du présidentialisme dont on dit n'avoir « *jamais fait l'objet d'une construction doctrinale* »[213] ? Quelle est sa constance sur le continent noir ?

Sur la question, « *la doctrine constitutionnelle* »[214]est profondément divisée[215]. Pour les constitutionnalistes attachés à une certaine orthodoxie, le présidentialisme est tout au plus une étiquette commode inventée à la fin du siècle dernier pour désigner des régimes hybrides qui n'entrent pas dans les catégories préétablies[216].Prisonniers des catégories juridiques, ces auteurs se sont laissés enfermer dans la ''*summa divisio*'' régime parlementaire / régime présidentiel[217], ces modèles auxquels la réalité

[212]Ibid., p. 99.
[213]CONAC Gérard, op. cit. p. 116. A ce sujet, Yédoh Sébastien LATH écrit « *La quasi-totalité des ouvrages généraux classiques qui font autorité dans l'enseignement du droit constitutionnel demeure silencieuse ou laconique sur les systèmes politiques africains ».* Voir LATH Yédoh Sébastien, « La pérennisation du présidentialisme dans les Etats d'Afrique : Les repères d'un modèle africain de régime politique », *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE,* op. cit. p. 285.
[214]Pour la notion de doctrine juridique et celle de doctrine politique, voir KPODAR Adama, op. cit., p. 90.
[215]MISCOIU Sergiu, « Introduction Etudier les systèmes politiques de l'Afrique francophone », in *Recul démocratique et néo-présidentialisme en Afrique centrale et occidentale, I*nstitutul European, 2015, p. 9.
[216]CONAC Gérard, op. cit., p. 116.
[217]DUHAMEL Olivier, « Remarques sur la notion de régime semi-présidentiel », in *Droit, institutions et systèmes, Mélanges en hommage à Maurice DUVERGER,* Paris, PUF, 1987, p. 582.

devrait se conformer en toutes circonstances[218]. Cette grille d'études[219] est désuète[220]. L'élément de référence n'est pas resté immuable. Les schémas classiques sont dépassés au sens où les lignes de partages entre les modèles sont tenues et fragiles[221]. Elles sont devenues mouvantes[222].

Pour les laudateurs du présidentialisme, le temps semble donc révolu où l'on examinait le régime présidentialiste par référence aux prototypes occidentaux[223]. Il faut l'envisager en lui-même et pour lui-même. Il y a indubitablement « *des ébauches de ce que pourraient être un jour les régimes politiques africains* »[224]. Quelques constitutionnalistes ont pressenti l'avènement d'un régime politique africain, inventé par les africains et pour l'Afrique. Ce régime, ils l'ont diversement dénommé : « *Présidentialisme parlementaire juridictionnalisé* »[225], « *Régime présidentiel mâtiné de*

[218]HAMO Léon, Multitude et bon usage des vaches sacrées, *Droit, institutions et systèmes politiques, Mélanges en hommage à Maurice DUVERGER*, Paris, PUF, 1987, p. 613.
[219] du BOIS de GAUDUSSON Jean*, Pouvoirs -129*. 2009, op. cit., p. 45.
[220]CONAC Gérard, op. cit., p. 147.
[221]VINCENT Brigitte, *La typologie classique des régimes à l'épreuve du constitutionnalisme est-européen*, op. cit., p.75.
[222]BERG-SCHLOSSER Dirk., *Mélanges en hommage à Maurice DUVERGER*, op. cit., p.524.
[223]GICQUEL Jean, « Le présidentialisme négro-africain l'exemple camerounais *», Mélanges Georges BURDEAU, le pouvoir*, Paris, LGDJ, 1977, p. 703.
[224]GONIDEC Pierre François, *Esquisse d'une typologie des régimes politiques africains,* op. cit., p. 64.
[225]SANDJE Rodrigue Ngando, « Le renouveau du droit constitutionnel et la question des classifications en Afrique : Quel sort pour le régime présidentialiste ? *», PUF,* Revue Française de Droit constitutionnel, 2013/1-n° 93, p.e-24.

parlementarisme »[226]*, « Néo-présidentialisme africain »*[227]*, « Démocratie présidentielle* »[228], *« Régime présidentialiste démocratique »*[229]*.* Mais, il est méthodique de faire remarquer qu'aucun d'eux n'ait tiré des institutions africaines actuelles, une théorie systémique. Les auteurs reconnaissent que le « *nouveau-né* » n'a pas la dignité d'une catégorie officielle[230]. Le présidentialisme africain demeure donc un objet constitutionnel non identifié, suscitant incompréhension et même hostilité[231]. C'est sans doute l'un des centres d'intérêt de cette étude : combler ce manque de conceptualisation.

Sans avoir la prétention de suggérer une quelconque révolution copernicienne, nous pensons qu'il faut commencer par définir le présidentialisme africain afin de dresser les grands linéaments de ce régime. ‘*'Nolens volens''*, ceci nous amène à faire le bilan des 56 ans d'expérimentation des régimes politiques en Afrique. Il s'agira, en fait, d'évaluer le présidentialisme, condamné par les censeurs sévères et défendu par les panégyristes. L'évaluation exige des critères,

[226]AHANHANZO-GLELE Maurice, p. 311.
[227]MANANGOU Vivien Romain, op. cit., pp. e27-e53.
[228]FALL Ismaila Madior, op. cit., p.157.
[229]TOKPANOU Victor Prudent, « Quel régime pour quel modèle ? » *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE,* op. cit., p. 317.
[230]FALL Ismaila Madior, op. cit., p. 157.
[231]FAVOREU Louis, « Le Conseil constitutionnel peut-il être soumis à un contrôle du juge administratif ? », p. 2. Points de vue sur l'arrêt Brouant, *RFDA, janvier-février* 2003, p. 11.

des points de vue, des mesures, ou des étalons[232]. Quels sont les étalons constitutionnels du régime présidentialiste ? Il nous faudra nécessairement interroger la théorie de la démocratie constitutionnelle[233].

Pour ce faire, l'approche d'analyse est à la fois historique, sociologique, juridique et politique. L'analyse systémique[234] qui tend à déceler en toute hypothèse, les logiques cachées d'un ensemble[235], nous permettra de relier les données historiques et sociologiques par le même flux lumineux de l'esprit critique et dialectique. Le point de vue statique étant particulièrement inadapté à l'étude des régimes politiques, c'est dans une perspective historique qu'il convient de situer d'abord le problème du présidentialisme africain. Ce regard rétrospectif nous permettra de rendre compte « *des pesanteurs historiques* », des « *voyages du présidentialisme* » à travers les ères et les aires. Il nous faudra alors prendre du champ, nous dégager du moment, discerner le permanent à travers la fugacité de l'instant[236]et déceler le changeant à travers les mutations. La méthode sociologique peut ensuite revendiquer son efficacité : « *la*

[232]ADAM Antal, Sur les valeurs constitutionnelles*, Mélanges Patrice GELARD*, op. cit., p. 3.
[233]STARCK Christian, La théorie de la démocratie constitutionnelle, *Mélanges Patrice GELARD*, op. cit., pp. 87-92.
[234]HAMON Francis, TROPER Michel, op. cit. pp. 24-25.
[235]QUERMONNE Jean-Louis, op. cit., p. 10.
[236]BURDEAU Georges, Préface, op. cit. p. 3.

lecture » du droit dans les faits sociaux[237]. La démarche sociologique nous conduira à rechercher, dans la complexité des tendances sociales, celles qui sont les plus profondes, c'est-à-dire celles qui répondent à la nature de la société, car l'intégration de la dogmatique constitutionnelle dans le nouvel Etat africain est sociologique et inévitable. L'apparition d'un constitutionnalisme moderne en Afrique est historiquement et sociologiquement déterminée[238].Le premier état du constitutionnalisme sur le continent noir est un constitutionnalisme d'emprunt, d'adhésion à la dogmatique constitutionnelle classique occidentale**.** Le second se caractérise par le rejet de la dogmatique constitutionnelle occidentale**.** Ces deux versants des régimes politiques en Afrique se résument dans la référence constante aux institutions occidentales : tour à tour, acceptées, répudiées et réhabilitées[239], puis répudiées. La réception des régimes constitutionnels démocratiques **(I)** appelle ainsi leur rejet, l'échec de démocratie en Afrique[240]**(II).**

[237]BATIFFOL Henri, *La philosophie du droit*, P.U.F. Paris, 1989, p.41. Voir aussi CARBONNIER « le droit est un fait social »
[238]GALLETTI Florence, *Les transformations du droit public africain francophone : Entre étatisme et libéralisation*, Bruxelles, Bruylant, 2004. p. 206.
[239]GICQUEL Jean, GICQUEL Jean-Eric, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 20ème, p. 382.
[240]CHANTEBOUT Bernard, *Droit constitutionnel et science politique*, Paris, Armand Colin, 14ème éd. 1997, pp. 374-377.

I. La réception des régimes constitutionnels démocratiques

L'option quasi-générale en faveur d'un constitutionnalisme occidentalisé conduit au plan des textes fondateurs du nouvel Etat africain à une récupération des grands principes du droit constitutionnel européen. La reconduction du système politique et des structures administratives de la puissance coloniale fut « *le prix* » de l'indépendance. Les constitutions de l'après indépendance ne seront que la reproduction quasi identique de celles des métropoles. C'est l'adhésion formelle aux modèles politiques occidentaux **(A)**. L'Etat libéral et démocratique qui en est l'émanation est également hérité par les nouveaux Etats africains entrainant ainsi, le passage de « l'Etat de police » à « l'Etat de droit » **(B).**

A. L'adhésion formelle aux modèles occidentaux

Le régime parlementaire et le régime présidentiel figurent au premier rang des référentiels du droit constitutionnel. Ces deux standards de la typologie classique des régimes politiques ont connu une forte expansion et un destin quasi-universel. « *Ils sont comparables aux deux pôles d'un aimant* »[241]. Depuis les indépendances, l'Afrique oscille entre ces deux pôles, ces fameuses « *vaches sacrées* »[242]. Après

[241]VINCENT Brigitte, op. cit., p. 1.
[242]DUVERGER Maurice, « Les vaches sacrées », *Itinéraires, Etudes en l'honneur de Léo HAMON*, Paris, Economica, cité par FALL IsmailaMadior, op. cit., p. 128.

avoir connu un cycle constitutionnel d'un parlementarisme transposé **(1**), bon nombre d'Etats africains ont été attirés par le régime présidentiel **(2)**[243]**.**

1- Le régime parlementaire transposé

Avant l'accession à l'indépendance, l'ensemble des Etats africains vivait principalement sous un régime politique de type parlementaire. « *Ce fut l'âge d'or du parlementarisme en Afrique* »[244]. Plusieurs Etats africains se sont inscrits dans la continuité en reconduisant, à la faveur des indépendances, le régime parlementaire par l'établissement d'une nouvelle constitution. En quoi consiste ce régime adopté aux premières heures des indépendances ?

Il est acquis dans la doctrine constitutionnelle que c'est la portée des rapports noués entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif qui constitue l'élément décisif pour qualifier la nature parlementaire ou présidentielle du modèle de gouvernement[245]. Le régime parlementaire repose sur la collaboration des pouvoirs. C'est pourquoi, selon le professeur Marcel PRELOT, le régime le meilleur est le parlementarisme absolu. Il est celui d'une séparation des

[243]BUCHMANN Jean, *L'Afrique noire indépendante*, Paris, LGDJ, 1962 cité par GONIDEC Pierre François, *Esquisse d'une typologie des régimes politiques africains,* Pouvoirs, 25, 1983, op. cit., p. 63.
[244]LATH Yédoh Sébastien, op. cit., p. 287.
[245]FELDMAN Jean-Philippe, « La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme. Mythes et réalité d'une doctrine et de ses critiques *», RFDC,* 2010/3 N° 83, pp. 483-493.

pouvoirs tempérée par leur collaboration[246]. Celle-ci se manifeste par le jeu combiné de techniques constitutionnelles minutieuses : chaque organe participe au recrutement des autres organes ; chaque organe, tout en remplissant une fonction à titre principal, participe à d'autres fonctions ; les organes constitutionnels sont dotés de moyens d'action réciproques qui établissent entre eux un certain équilibre (l'Exécutif a le pouvoir de dissoudre le Parlement et de provoquer de nouvelles élections ; le Parlement peut mettre en minorité le cabinet ministériel et le contraindre à démissionner). Au fait, dans le régime parlementaire, c'est la mise en jeu de la responsabilité du gouvernement qui domine les rapports entre l'exécutif et le législatif[247]. La responsabilité politique du gouvernement entre en jeu dès qu'un désaccord se manifeste entre le gouvernement et le parlement[248].

Le régime parlementaire se caractérise par un exécutif bicéphale : un Président de la République, Chef de l'Etat et un Premier ministre, Chef du gouvernement. Pièce maitresse ou cheville ouvrière du régime parlementaire, le gouvernement dirigé par un Premier ministre ou chef du gouvernement sert de trait d'union entre l'exécutif et le

[246]TRNKA Hervé, Marcel PRELOT- Un professeur dans la politique, *Mélanges Patrice GELARD, Droit constitutionnel*, Paris, Montchrestien, 1999, p. 97.
[247]OURAGA Obou, *Droit constitutionnel et science politique*, Abidjan, les éditions ABC, 4ème Edition, 2008, p.86.
[248]HOLO Théodore, « Le Régime semi-présidentiel : la double illusion », *R.B.S.J.A. n*°14 Juin 1990, p. 9.

législatif. C'est l'élément par lequel s'établit la collaboration entre ces pouvoirs. Il se traduit par la responsabilité du gouvernement devant le parlement. En fait, un des aspects essentiels du régime parlementaire, sur lequel il convient d'insister, est l'équilibre entre les pouvoirs[249]. En pratique, le parfait équilibre entre les pouvoirs est très difficile, sinon impossible à réaliser. L'histoire enseigne qu'il a tendance à dégénérer. Les élites africaines[250] ont néanmoins cru aux vertus du régime parlementaire. La transplantation de la démocratie parlementaire était envisagée comme un moyen d'aider les nouveaux Etats, de leurs donner une orientation initiale. Pour Gérard CONAC, la reproduction de ce modèle exogène répondait principalement à des exigences de continuité, de simplicité, et d'efficacité, en raison notamment de l'actif structurel hérité du colonialisme et de l'étroite relation qu'entendaient conserver les nouveaux responsables politiques avec la puissance coloniale[251]. En

[249]En principe le régime parlementaire pur entraine la domination du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif. Cela induit un déséquilibre en faveur du parlement avec son lot d'instabilité politique et institutionnelle. C'est la rationalisation de ce régime à travers la correction des facteurs d'instabilité, qui a permis l'équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif dans ce qui est aujourd'hui communément appelé « régime parlementaire rationalisé ».

[250]du BOIS de GAUDUSSON Jean, « Quel statut constitutionnel pour le chef d'Etat en Afrique ? », in *Le nouveau constitutionnalisme, Mélanges en l'honneur de Gérard CONAC,* textes rassemblés par COLLIARD Jean-Claude et JEGOUZO Yves, Paris, Economica, 2001, p. 334 ; lire SALAMI Ibrahim David, « Le chef d'Etat de transition en Afrique », *Revue Béninoise de Science Po (RBSP),* V.1 n°01, Mai 2017, pp. 1-46.

[251]CONAC Gérard, « La vie du droit en Afrique », in CONAC Gérard (dir.), *Dynamiques et finalité des droits Africains,* Paris, Economica, 1980, pp. 474-476.

Afrique francophone, le Sénégal[252] et le Burkina Faso[253] se sont essayés furtivement au régime parlementaire[254].

L'éphémère régime parlementaire sénégalais de 1960 est assez illustratif. En restant dans la voie tracée par la Constitution française de 1958, la Constitution sénégalaise du 25 août 1960, reprenant à la fois des dispositions tirées de la Constitution de 1959[255] et de la Constitution Fédérale du Mali, instaure un régime parlementaire. Le gouvernement est bicéphale : Léopold SEDAR SENGHOR, Président de la République et Mamadou DIA, Président du Conseil. Le Président de la République, politiquement irresponsable, est le gardien de la Constitution et l'arbitre entre les pouvoirs. Elu par un collège restreint[256], il exerce les compétences traditionnellement réservées au chef de l'Etat en régime

[252]Le Sénégal avec la constitution du 25 août 1960. La crise du pouvoir parlementaire intervenue en 1962 mit fin au régime parlementaire, voir GAUTRON Jean-Claude, *Droit Public au Sénégal*, Paris Editions A. Pedone, 1977, p. 38-44 FALL Ismaila Madior, *Evolution constitutionnelle du Sénégal, de la veille de l'indépendance aux élections de 2007*, Dakar, CREDILA, 2009, pp 15 et ss ; SY Seydou Madani, *les régimes politiques sénégalais de l'indépendance à l'alternance politique (1960-2008),* Paris, Karthala, CREPOS, 2009.

[253]La Constitution voltaïque du 27 novembre 1960, régissait l'ordre constitutionnel de la Première République sous la présidence de Maurice YAMEOGO. Elle était en vigueur jusqu'à sa démission le 03 janvier 1966.

[254]On peut citer à titre illustratif, en Afrique anglophone, le Ghana, le Nigéria, l'Ouganda, le Tanganyika, la Sierra Leone, le Malawi et le Kenya v. pp. 287-288.

[255]La Constitution créant la Fédération du Mali fut adoptée par acclamation le 17 janvier 1959. Elle a été ratifiée par le Sénégal et le Soudan français les 21 et 22 janvier 1959.

[256]Ce collège restreint comprend les membres de l'Assemblée nationale, un délégué de chaque assemblée régionale et de chaque conseil municipal. Voir GAUTRON Jean-Claude op. cit., 41.

parlementaire : présidence du conseil des ministres, nomination des hauts fonctionnaires, promulgation des lois, négociation et ratification des traités. Comme dans la Constitution française de 1958, les actes qu'il accomplit en qualité de « *gardien* » de la Constitution ou d' « *arbitre* » ne font pas l'objet d'un contreseing ministériel. Le gouvernement est dirigé par le Président du Conseil. Il choisit les membres de son gouvernement. Il dispose du pouvoir réglementaire et coordonne l'action de l'ensemble des services administratifs, civils et militaires. Les rapports entre les organes constitutionnels sont conformes au régime parlementaire. La règle essentielle est la responsabilité politique du gouvernement devant l'Assemblée.

La dyarchie fut de courte durée, confirmant le vieux proverbe africain : « *il n'y a pas de place pour deux crocodiles mâles dans le même marigot* »[257]. En effet, la crise qui surgit à la fin de l'année 1962, au début politique, a dégénéré en crise constitutionnelle[258]. Le Président DIA et les ministres du gouvernement proches de lui furent condamnés à la réclusion. Tirant leçon de cette crise politique, le Président Léopold SEDAR SENGHOR déclara : « il *est impossible de gouverner, il est impossible d'agir, s'il a dualité des pouvoirs.*

[257]Proverbe africain cité par ASSO Bernard, *Le Chef d'Etat africain, L'expérience des Etats Africains de succession française,* Paris, Editions ALBATROS, 1976, pp. 147-162.

[258]La question du leadership a divisé les deux têtes de l'exécutif confirmant l'adage qu'il ne peut y avoir deux crocodiles dans le même marigot.

La nature nous montre l'exemple ; il n'y a pas d'être bicéphale, et si, par hasard il en vient au monde, il est justement qualifié de monstre, il est faible et n'est pas viable »[259]. Le Président SENGHOR de conclure : « *La démocratie en Afrique depuis des millénaires est une démocratie avec un seul bonnet sur un seul crâne* »[260]. La crise ouvrit un grand boulevard sans feux tricolores ni point d'intersection[261] au régime présidentiel.

2- Le régime présidentiel plébiscité

De façon générale, le régime présidentiel assure la stabilité du système[262]. Il évite les crises qui peuvent résulter de la dissolution du parlement ou du renversement du gouvernement. Offrant « *une plus grande efficacité de l'action gouvernementale grâce à la stabilité et à l'indépendance de l'action de l'exécutif* »[263], le régime présidentiel était devenu le choix de la plupart des Etats africains. Faisons brièvement, le portrait-robot de ce régime défini comme « *celui qui, en assurant au maximum, l'indépendance des pouvoirs réalise leur séparation la plus*

[259]Léopold SEDAR SENGHOR cité par HOLO Théodore, « Le Régime semi-présidentiel : la double illusion », op. cit. p.5.
[260]Léopold SEDAR SENGHOR cité par GICQUEL Jean et GICQUEL Jean-Eric, op. cit., p. 384.
[261]L'image est empruntée à Frédéric Joël AIVO. Voir « Contribution à l'étude de la garantie juridictionnelle des droits fondamentaux », op. cit., p. 12.
[262]OURAGA Obou, op. cit., p.67.
[263]LAVROFF Dmitri Georges, *Les systèmes constitutionnels en Afrique noire. Les Etats francophones*, Paris, Pedone, 1976, p. 21.

complète »[264]. L'équilibre et le partage des pouvoirs se manifestent sur trois (03) points : la structure des organes (aucun organe constitutionnel n'intervient dans le recrutement des autres organes, et, en particulier, le Chef de l'Etat n'est jamais élu par le Parlement. Il est l'élu de la Nation, c'est le moyen de lui assurer un prestige au moins égal à celui du Parlement) ; les fonctions des organes (chaque organe est cantonné dans l'exercice d'une tâche et peut s'opposer à toute ingérence dans son domaine. Le Parlement fait la loi, mais ne participe pas à son exécution ; le gouvernement se borne à exécuter la loi mais ne contribue pas au vote de la loi. Ainsi à une égalité d'origine correspond une égalité des fonctions) ; les rapports des organes (aucun organe ne possède de moyen d'action contre les autres. Le gouvernement ne peut dissoudre le Parlement qui, en revanche, ne peut renverser le président ou les ministres qu'il choisit, au moyen d'un vote de défiance). En définitive, « *un régime présidentiel est celui dans lequel les pouvoirs (ou les organes de l'Etat) s'absorbent dans leur fonction respective et s'isolent l'un de l'autre. Autrement dit, il combine la spécialisation fonctionnelle et l'irrévocabilité mutuelle* »[265]. Ce modèle théorique ne se rencontre nulle part. « *Aucune forme gouvernementale réelle ne correspond à ce schéma…, écrit avec raison Georges BURDEAU. La caractéristique*

[264]Georges BURDEAU cité par ROY Maurice-Pierre, op. cit., p. 93.
[265]OURAGA Obou, op. cit ., p.66.

essentielle du gouvernement présidentiel est d'être une formule livresque à laquelle ne correspond, en fait, aucune réalité »[266]. Le régime présidentiel renferme les germes de dérives des dictatures. En Afrique, il s'est vite mué en un « *régime de gouvernement personnel* »[267]. L'évolution du régime s'est faite dans le sens d'un renforcement des pouvoirs du président.

Pour certains auteurs, le régime présidentiel serait le mode de gouvernement le plus proche de la mentalité africaine[268]. En effet, la structure du pouvoir dans l'Afrique traditionnelle est hautement personnalisée et renforcée par la prédominance d'une idéologie aristocratique dans les classes dominantes[269]. A titre illustratif, une bonne part de la légitimité du régime d'HOUPHOUET-BOIGNY est basée sur ses origines, et son appartenance à une chefferie traditionnelle. Par l'identification directe du gouvernant (roi) avec les gouvernés (nations, citoyens), le président de la République est le seul responsable des affaires de l'Etat devant le pays, qu'il gouverne seul ou avec l'aide d'un Premier ministre. Il a la plénitude du pouvoir exécutif. En Côte d'Ivoire, au terme de l'article 41 de la Constitution, le Président de la République est le « *détenteur exclusif du*

119Georges BURDEAU cité par ROY Maurice-Pierre, op. cit., p. 93.
[267] GEORGES Philippe, Droit public, op. cit., p.33.
[268]TSHIYEMBE Mwayila, « Constitutionnalisme et démocratie en Afrique centrale et dans les pays des Grands Lacs : Problèmes et perspectives », Symposium international de Bamako, p. 4.
[269]BERG-SCHLOSSER Dirk, Les systèmes politiques du Tiers Monde, op. cit., p. 517.

pouvoir exécutif. Il nomme le Premier Ministre, Chef du Gouvernement, qui est responsable devant lui. Il met fin à ses fonctions »[270]. Il est à la fois, chef de l'Etat et chef du gouvernement. Il est sans contexte l'autorité la plus visible. Maître du « *jeu politique* », il est au centre de tout, il se confond avec le système politique lui-même. « *Il n'est pas seulement le symbole. Il le modèle et le contrôle. L'on attend de lui qu'il guide, qu'il endigue, qu'il protège* »[271]. Bref, il est toujours au cœur du pouvoir, il est « *le cœur même du pouvoir* »[272].

Le déséquilibre en faveur du président de la République qui exerce une forte hégémonie, a donné naissance à une forme de régime politique que les constitutionnalistes appellent le présidentialisme. « *Il s'agit là, écrit le professeur F. MELEDJE DJEDJRO, d'une déformation du régime présidentiel au profit de l'exécutif et caractérisé par la suprématie du président de la République* »[273]. Le modèle est assez souvent oublié et ne sert qu'à l'habillage juridique

[270]Voir les manuels : WODIE Francis, *Institutions politiques et droit constitutionnel en Côte d'Ivoire*, Presses Universitaires de Côte d'Ivoire (P.U.C.I.) ; MELEDJE DJEDJRO Francisco, *Droit constitutionnel*, Abidjan, Les Editions ABC Edition, 6ème éd., revue et augmentée, pp.150 et s. ; OURAGA Obou, *Droit Constitutionnel et Science Politique*, Abidjan, Les Editions ABC, 4ème Edition, 2008,

[271]CONAC Gérard, « Portrait d'un Chef d'Etat », *Les pouvoirs Africains*, Revue Pouvoirs 1983, n°25, pp. 121 et ss.

[272]du BOIS de GAUDUSSON Jean, « Quel statut constitutionnel pour le chef d'Etat en Afrique ? », op. cit. p.330.

[273]MELEDJE DJEDJRO Francisco, *Droit constitutionnel*, op. cit., p.119.

d'un régime quasi dictatorial[274]. Il en sera de même des objectifs démocratiques solennellement proclamés.

B. L'adhésion formelle aux objectifs poursuivis

La question connexe de la soumission de l'Etat au droit a été reprise dans l'Etat africain. Le professeur Maurice AHANHANZO-GLELE en donne une explication : « *c'est, qu'il apparaît indéniable pour le personnel politique africain, civil et militaire, que le seul système normal, et celui qui fonde la démocratie et légitime le pouvoir de nos jours, c'est l'Etat constitutionnel, l'Etat de droit* »[275]. Il y a dans la garantie constitutionnelle des droits une logique interne, qui dans la plupart des pays a conduit à ce que les droits soient protégés contre le législateur et l'Administration (1). La proclamation du multipartisme en est une conséquence nécessaire (2).

1/ La protection des droits et libertés

« *L'homme est né libre, et partout il est dans les fers* »[276]. Cette affirmation célèbre de Jean-Jacques ROUSSEAU exprime bien la relation dialectique répression-liberté. Le besoin de liberté, d'autonomie, est aussi congénital à l'homme que celui du Pouvoir. C'est pourquoi, il faut le

[274]PACTET Pierre, *Les Institutions politiques, Droit constitutionnel*, Paris, Armand Colin, 19 édition 2000, p. 159.
[275]AHANHANZO-GLELE Maurice, « La constitution ou loi fondamentale », *Encyclopédie juridique de l'Afrique*, (E. J.A.), Tome1, p. 33.
[276]ROUSSEAU Jean-Jacques*, Du Contrat social*, Paris, Bordas

souligner, « *les droits de l'homme sont la résultante majeure et le signe le plus révélateur du rapport entre Pouvoir et personne »*[277]. Comment faut-il aménager *« les fers* », c'est-à-dire le Pouvoir pour que la liberté, expression de la dignité humaine, soit une réalité ?

La doctrine définit aujourd'hui les droits de l'homme *« comme étant les prérogatives, gouvernées par des règles, que la personne détient en propre dans ses relations avec les particuliers et avec le Pouvoir* »[278]. Ils sont un ensemble de droits et libertés que l'Etat reconnait dans son ordre juridique interne et dans l'ordre juridique international, aux individus qu'il protège[279]. L'expression droits fondamentaux, à laquelle est assimilée celle de droits de l'homme désigne au sens le plus strict, *« un noyau de droits essentiels et inaliénables de la personne humaine, valables en toute circonstance, sans possibilité de dérogation »*[280]*.* En d'autres termes, les libertés et droits fondamentaux font partie intégrante de l'homme. Ils sont inhérents à la nature

[277]MOURGEON Jacques, *Les droits de l'homme*, Que sais-je ? Paris, PUF, 5ème éd. 1990. P.12.
[278]Ibid., op. cit., p. 8.
[279]DEGNI-SEGUI René, *Les droits de l'homme en Afrique noire francophone (Théories et réalités),* 2ème éd. Abidjan Editions CEDA, 2001, p. 13.
[280]MAILLOT Jean-Marc, « Les sources internationales des libertés et droits fondamentaux », in Guinchard (S.) et Harichaux (M.), cité par KPODAR Adama, « Les droits catégoriels : philosophie et spécificité », *R.B.S.J.A.* N° 18, op. cit., p. 28.

humaine[281] et « *recouvrent les droits afférents aux deux éléments fondamentaux de la personne que sont le corps et la pensée* »[282]. Ils sont consubstantiels à la personne humaine. Il est *« impossible de les penser et donc de les proclamer (…) sans leur accorder une âme de transcendance »*[283]. Rédigée « *en présence et sous les auspices de l'Etre suprême* »[284], la Déclaration atteste la place d'un Dieu témoin, utile mais neutre et distant. Comme, le précise, par ailleurs, le professeur Georges VEDEL, les droits de l'homme ne sont pas donnés d'un seul jet, en une seule fois. *« Leur révélation est progressive et procède par émergences successives* »[285]. Les trois générations ou catégories des droits de l'homme se résument bien dans la trilogie : liberté, égalité, solidarité[286].

La première génération est celle des droits civils et politiques proclamés par la révolution française de 1789 (mais dont les prémisses remontent plus loin, à la MAGNA CARTA en Angleterre). Ces droits visent à garantir, d'une part, la sécurité et l'intégrité physique de l'individu, et d'autre part, sa

[281]de VILLERS Michel et Le DIVELLEC Armel, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, op. cit., p. 136.
[282]HOLO Théodore*, R. B. S. J. A*. n°18, op. cit., p. 7.
[283]VEDEL Georges, « Le conseil constitutionnel, gardien du droit positif ou défenseur de la transcendance des droits de l'homme », *Pouvoirs* N° 45, 1988, p. 158.
[284]BARRET-KRIEGEL Blandine, « Les droits de l'homme et le droit naturel, Droits, institutions et systèmes politiques », *Mélanges en hommage à Maurice DUVERGER*, op. cit. p. 10.
[285]VEDEL Georges, op. cit., p. 155
[286]HOLO Théodore, R. B. S. J. A. n° 18, op. cit. p. 12.

liberté contre l'Etat. En évitant les arrestations arbitraires, en n'interdisant pas une manifestation, en ne saisissant pas un journal, un gouvernement démocratique garantit à l'ensemble de sa population, l'exercice des droits civils et politiques[287]. Ces droits tendent, en fait, à limiter les pouvoirs des gouvernants. Ce sont les droits de la liberté politique de l'individu face à l'Etat Léviathan. C'est pourquoi ils sont appelés droits de la liberté.

La seconde génération, appelée droits-créances sont des droits de statut positif, en ce sens qu'ils appellent une action positive de l'Etat, par opposition aux droits de statut négatif, les droits-libertés qui impliquent l'abstention de l'Etat[288]. C'est la catégorie des droits économiques, sociaux et culturels. Ces droits visent à assurer le bien-être social, économique et culturel de l'être humain et à garantir l'égalité entre les hommes. Ils ont été proclamés par la Constitution française de 1946. Celle-ci affirme le droit syndical, le droit de grève ou encore le droit au travail. La protection sociale est un droit exigé de l'Etat.

La troisième génération est celle des droits de la solidarité. Ces nouveaux droits apparaissent autour des années1970, à la suite de l'accession des Etas d'Asie et d'Afrique sur la scène internationale. On peut citer les droits relatifs à

[287]Ibid., p. 13.
[288]KPODAR Adama, « Le droit à l'éducation : contenu et problématique », *R.B.S.J.A.* Année 2010, p. 68.

l'environnement et à la bioéthique. Ils tendent à humaniser l'homme, à appeler les hommes à la solidarité et à renforcer davantage les deux premières générations de droits. La complémentarité et l'indivisibilité des droits de l'homme furent proclamées.

La constitutionnalisation des droits de l'homme et des libertés est une constante en Afrique[289]. L'évolution constitutionnelle en témoigne, que ce soit avant, après les indépendances ou depuis le renouveau démocratique. Toutefois, les droits et libertés fondamentaux ont connu des sorts divers selon les trois cycles du constitutionnalisme africain. Ils sont inscrits sur des registres différents suivant les diverses fortunes du constitutionnalisme en Afrique[290]. En effet, à l'indépendance, comme poussés par une soif irrésistible des droits et libertés dont ils ont été privés un siècle et demi durant, les Africains s'en pressent de reprendre et de consacrer dans leurs lois fondamentales les dispositions de la convention européenne. Ils y proclament leur attachement aux principes de la démocratie et des droits de l'homme tels qu'ils ont été définis par la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, par la Déclaration Universelle de 1948 et tels qu'ils sont garantis par les présentes Constitutions. De 1960 à 1963, premier cycle du constitutionnalisme africain, ce fut la foi aux vertus de l'Etat

[289]DEGNI-SEGUI René, op. cit., p. 38.
[290]du BOIS de GAUDUSSON Jean, «Le constitutionnalisme en Afrique », in *Les Constitutions africaines*, op. cit. p.9.

de droit. La doctrine constitutionnelle dans son unanimité admet que les régimes politiques des Etats africains étaient fondés sur les principes du modèle libéral[291].

Mais l'enthousiasme des indépendances s'est vite dilué pour faire place à des idéologies nouvelles de gouvernement, fondées sur la théorie développementaliste, le système mono partisan, la militarisation des régimes, mettant en cause la protection des droits de l'homme[292]. Cette ère correspond au deuxième cycle constitutionnel (1964-1965 jusqu'à 1990). La priorité est donnée au droit au développement qui est supposé créer les conditions de jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, sans lesquels les droits civils et politiques ne seraient que des leurres[293]. L'assassinat du président Sylvanus OLYMPIO, en janvier 1963, par les militaires était le signe précurseur de ce bouleversement ou de ce changement de paradigme politique. Dans les années 70, de nombreux Etats, le plus souvent dotés de gouvernements militaires, ont abandonné l'ordre constitutionnel libéral instauré lors de l'indépendance, pour se tourner vers de régimes d'orientation socialiste (Bénin, Congo, Madagascar…) ou

[291]KPODAR Adama, *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, op. cit., p. 91.
[292]DEGNI-SEGUI René, op. cit., p. 29.
[293]HOLO Théodore, *R. B. S. J. A.* n°18, op. cit., p. 9.

pour retourner à « l'authenticité » (Tchad, Togo). En 1978-1979, la répression a atteint son point culminant[294].

A ce propos, le professeur KPODAR disait justement qu'« à *partir de 1990 (troisième cycle constitutionnel) les impératifs constitutionnels des années 1960, ont connu la grâce de Lazare »*[295]. L'organisation des pouvoirs publics renoue avec « l'orthodoxie » des démocraties constitutionnelles[296]. Une seule source d'inspiration s'est imposée en Afrique : la démocratie libérale. Les préambules des nouvelles constitutions proclament les mêmes valeurs. Ils consacrent de nombreux articles détaillés, énonçant les droits de l'homme sous tous leurs aspects. Leur protection est organisée avec minutie, grâce à l'influence des magistrats, avocats et professeurs de droit, membres des commissions d'élaboration des Constitutions. Il n'est guère de droits et libertés qui ne soient proclamés, ni de règles ou mécanismes destinés à les garantir qui ne soient prévus ou organisés : indépendance de la justice, contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois, création d'autorités indépendantes tels le Conseil supérieur de l'audio-visuel ou le médiateur, détermination de nouvelles incriminations destinées à éviter les abus de l'ancien régime (corruption, détournement, enrichissement personnel). Le respect de la Constitution et

[294]DEGNI-SEGUI René, op. cit., p. 29.
[295]KPODAR Adama, *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, op. cit., pp. 91-92.
[296]du BOIS de GODUSSON Jean, op. cit., p. 11.

de l'ordre constitutionnel est désormais un devoir sacré pour tout citoyen, civil ou militaire[297]. Les coups d'Etat sont non seulement prohibés mais ils sont devenus des crimes imprescriptibles contre le peuple[298]. Bref, les droits de l'homme sont *« abondamment proclamés »*[299]et leur pendant, le pluralisme politique,[300] est censé contribuer à créer un environnement qui leur soit propice.

2/ Le multipartisme

L'année 1990 aura été, comme l'écrit le professeur Francis WODIE, l'année d'un pari, celui de réaliser le vœu le plus cher qui était tapi au cœur de chaque ivoirien : le multipartisme pour une expression plurielle qui libère les énergies, dégrippe les esprits ankylosés par trente années de dictatures de régime sans partage[301]. L'avènement du multipartisme, comme le confirme le professeur F. MELEDJE DJEDJRO, a permis de dévoiler un certain nombre de conflits latents, d'oppositions larvées que le parti unique avait jusqu'alors camouflé : conflits de personnes, conflits tribaux, conflits politiques[302]. Le recours au multipartisme pouvait s'analyser comme une tactique de décrispation des tensions

[297]Article 34 de la Constitution du Bénin.
[298] Article 121 de la Constitution malienne du 25 février 1992.
[299]DEGNI-SEGUI René, op. cit., pp. 33-120.
[300]Préambule de la Constitution togolaise du 27 septembre 1992.
[301]WODIE Francis, Téré, express n° 7 du 3 au 10 janvier 1991, p. 1.
[302]MELEDJE DJEDJRO Francisco, « Faire, défaire et refaire la constitution en Côte d'Ivoire : un exemple d'instabilité chronique », op. cit., p. 313.

sociales[303], une *« forme psychodramatique et cathartique de régulation sociale »*[304], un défoulement collectif. *« Par son allergie à tout embrigadement, le pluralisme correspond à une nouvelle conception de l'autorité »[305].* Le pluralisme politique est, selon le professeur Komla Dodzi KOKOROKO, une conception de l'ordre politique qui « *privilégie la diversité des opinions, des intérêts et de leurs regroupements dans la société civile et politique et fait de la garantie de leur pluralité une condition de liberté »[306].* La démocratie est alors nécessairement et inévitablement un Etat de partis (Parteienstaaf)[307].

Le pluralisme politique a été consacré constamment par l'ensemble des constitutions africaines. La période du monopartisme connaît d'ailleurs nombre de partis uniques de fait. Ce fut le cas de la Côte d'Ivoire[308]. Les nouvelles constitutions africaines, fruits du renouveau démocratique, ont exprimé, sans ambiguïté aucune, le multipartisme. En affirmant que les partis politiques concourent à l'expression

[303]KOUGNIAZONDE Christophe, *Multipartisme et Démocratie : Quel lien commun ?* Cotonou, La FFE (Fondation Friedrich EBERT)-BENIN, 2001, p. 128.
[304]SYLLA Lancina, « Démocratie de l'arbre à palabre et bois sacré », in *Annales de l'Université d'Abidjan* 1980 Série D, Tome XIII lettres, p. 83.
[305]ARDANT Philippe, *Institutions politiques et Droit constitutionnel*, 7ème édition, Paris, LGDJ ; 1995, p. 154.
[306]KOKOROKO KomlaDodzi, « L'apport de la jurisprudence constitutionnelle africaine à la consolidation des acquis démocratiques (Les cas du Bénin, du Mali, du Sénégal et du Togo) », *R.B.S.J.A.* N°18, op. cit., p. 104.
[307]KELSEN Hans, *La démocratie, Sa nature – Sa valeur*, trad. Charles EISENMANN, 1932, p. 30.
[308]L'article 7 de la Constitution ivoirienne de 1960.

du suffrage, qu'ils se forment et exercent librement leurs activités conformément à la loi, elles ont opéré une rupture avec le règne du parti unique[309]. On peut dire que, tout comme l'Etat de droit, le multipartisme a été abondamment proclamé. Mais l'adhésion formelle des Etats africains à ces principes et valeurs démocratiques n'a pas été suivie, dans la plupart des cas, d'une pratique réelle. L'écart entre la norme et la pratique est souvent très important en Afrique subsaharienne[310].

II / Le rejet des régimes constitutionnels démocratiques

« *Les constitutions sont comme les vins de noble extraction dont nul ne sait au moment de la récolte s'ils vieilliront bien* »[311]. Elles renferment des promesses d'avenir. Elles sont, à ce titre, séduisantes. Selon la belle formule du Doyen Maurice DUVERGER, « *elles ont la pureté des rêves et des poèmes* »[312]. Mais à l'épreuve des faits, elles sont des techniques de camouflage destinées à donner aux Etats africains les « *apparences d'un Etat occidental* »[313]. La constitution est comme une feuille de brouillon qu'on peut

[309]THOLO Théodore, « La constitution, garantie de l'alternance démocratique », in Conférence internationale sur *Les défis de l'Alternance démocratique*, conférence organisée par le FNUD et l'IDH, Cotonou du 23 au 25 février 2009, p. 5.
[310]SALAMI Ibrahim David, « Le chef d'Etat de transition en Afrique », *Revue Béninoise de Science Po (R.B.S.P.),* n°1 Mai 2017, p. 23.
[311]BURDEAU Georges, Préface, *Droit Constitutionnel*, F. HAMON, M. TROPER, Paris, L.G. D. J. 25e Edition, 1997. P. 3.
[312]DUVERGER Maurice, cité par ROY Maurice-Pierre, op. cit., p. 26.
[313]CONAC Gérard, « Portrait d'un Chef d'Etat », *Les pouvoirs en Afrique*, op.,cit., p. 121.

froisser[314]. On note une extraordinaire discordance entre les formules libérales des constitutions des Etats d'Afrique et les pratiques politiques qui se traduisent par le dévoiement des modèles occidentaux **(A**) et le détournement des objectifs **(B**).

A/ Le dévoiement des modèles occidentaux

L'import-export institutionnel comporte toujours une réinvention, une réappropriation[315]. Le mimétisme conceptuel n'induit pas nécessairement l'exacte réalisation des concepts. Il est tempéré par des réinterprétations des référentiels du patrimoine constitutionnel libéral[316]. Tropicalisés et africanisé*s*[317], les référentiels exogènes sont méconnaissables. Ils ont donné naissance à une identité politique hybride[318]: d'abord le présidentialisme absolu (**1**) et ensuite le présidentialisme limité (**2)**.

---

[314]KAKAI Sèdagban Hygin Faust, « Gouvernants et confiance politique en démocratie : analyse comparée des cas du Bénin, du Mali et du Sénégal », in *Recul démocratique et néo-présidentialisme en Afrique Centrale et Occidentale*, op. cit., p. 47.

[315]MENY Yves, « La greffe et le rejet », in *Les politiques du mimétisme institutionnel, la greffe et le rejet*, Ed. L'Harmattan, 1993, p. 10.

[316]du BOIS de GAUDUSSON Jan, « Le mimétisme postcolonial, et après ? », *Pouvoirs* -129 op. cit. p. 52.

[317]Le professeur Jean GICQUEL parle de « La répudiation du constitutionnalisme occidental », GICQUEL Jean, GICQUEL Jean-Eric, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 20éd., Paris, Montchrestien, 2005, p. 384.

[318]PETOT Joseph, « La notion de régime mixte », in Marcel WALINE, (Avant-propos), *Mélanges Charles EISENMANN*, Paris, Cujas, 1977, p.99.

1/ Le présidentialisme absolu

Par définition, le présidentialisme se caractérise par un déséquilibre profond des pouvoirs exécutif et législatif au profit de l'exécutif. Il se détermine essentiellement par un renforcement considérable des pouvoirs du chef de l'Etat et une diminution corrélative du pouvoir délibérant. Il est une propension à la dictature. Les régimes présidentialistes africains se sont inspirés du système des Etats-Unis mais ils n'ont pas respecté ce qui en fait le mérite essentiel, le partage équilibré des pouvoirs. Ils ont laissé le chef de l'Etat accaparer toute l'influence politique[319]. Asservi par l'exécutif, le parlement devient son commis, sa caisse de résonance ou d'enregistrement. Ce déséquilibre au profit du chef de l'Etat va jusqu'à la confusion des pouvoirs. Il témoigne de la volonté des dirigeants africains de conférer une assise constitutionnelle à la concentration des pouvoirs entre leurs mains. Le présidentialisme africain résulte du choix d'un certain modèle constitutionnel[320]. En effet, les constituants ont habilement combiné les institutions du régime présidentiel propres à assurer la force et la stabilité de l'exécutif, avec toutes les règles du parlementarisme rationalisé tendant à affaiblir le parlement. Le présidentialisme est, en fait, un régime de confusion des

[319]JEANNEAU Benoît, *Droit constitutionnel et institution politique*, Paris, Dalloz 1891, p. 120. Mais l'expression est forgée par DUVERGER Maurice, *Echec au roi*, Publisher, Albin MICHEL, 1978. Pour l'Afrique voir BUCHMANN Jean, *L'Afrique noire indépendante*, 1962 ; MOULIN Richard, *Le Présidentialisme et la classification des régimes politiques*, Paris, LGDJ, 1978 cité par KPODAR Adama, op. cit. , p. 91.
[320]CONAC Gérard, op. cit., p.125.

pouvoirs, un régime mixte mêlant des principes et des techniques d'origine variée[321]. Il a les apparences mêlées des systèmes parlementaire et présidentiel, mais il n'en possède à aucun titre la réalité[322].

Le chef de l'Etat occupe dans l'organisation des pouvoirs publics une place hégémonique qui tient à la fois à son mode de désignation, à l'autorité sans partage qu'il exerce sur l'exécutif, et à l'étendue de ses prérogatives. Elu généralement en même temps que l'Assemblée Nationale, il est à la fois le chef du parti unique ou dominant et le chef de l'exécutif. Il exerce en outre le pouvoir réglementaire autonome. Il est irresponsable ; il ne répond pas de ses actes devant le parlement, même si certaines constitutions prévoient des moyens de contrôle du gouvernement. *« L'exécutif est le pouvoir souverain. Il est l'Etat. Il peut tout faire ; Il ne peut craindre que la force brutale des armes* »[323]. Le Cameroun, la Côte d'Ivoire, l'Algérie sont des exemples.

Le régime présidentialiste est un régime erratique caractérisé par la centralisation et la confiscation du pouvoir[324], une hypertrophie du pouvoir unipersonnel. Le Président de la République résume en sa personne tout le pouvoir. Le

[321]Ibid., p. 115.
[322]GICQUEL Jean, GICQUEL Jean -Eric, op. cit., p. 713.
[323]HOLO Théodore, *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, op. cit., p. 238.
[324]HOLO Théodore, « Constitution et nouvel ordre politique au Bénin », *R.B.S.J.A.* n° 13 décembre 1989, p. 2.

présidentialisme entretient avec le régime présidentiel des relations qui sont d'ordre pathologique : une déformation, une dénaturation du régime présidentiel. En effet, le pouvoir cesse ici d'être un concept pour devenir un visage. « *A la conception individualiste du pouvoir, l'on préfère la vision communautaire ; à la séparation du pouvoir, sa concentration ; à l'autorité institutionnalisée, l'autorité personnalisée* »[325]. Le Président de la République est la clé de voûte des institutions[326]. L'unique centre de pouvoir est le palais présidentiel[327]. L'omniprésence du Président se manifeste à travers le parti unique, l'Assemblée Nationale, l'Administration, l'Armée.

En effet, le parti unique ou dominant accentue le caractère présidentialiste et partant, la primauté de l'exécutif. L'établissement du parti unique était présenté comme le moyen permettant de concilier la démocratie et le développement économique. Mais à la vérité, le parti unique n'est qu'une excellente technique de domination et de dressage politique. Il ne remplit que des fonctions négatives. Il se substitue à l'Etat qui perd sa neutralité. « *Dans un régime de parti unique, écrit Raymond Aron, l'Etat est partisan, inséparable du parti qui a le monopole de l'activité*

[325]GICQUEL Jean, GICQUEL Jean-Eric, op. cit., p. 702
[326]CONAC Gérard, « Pour une théorie du présidentialisme », op.cit. p. 115.
[327]CHANTEBOUT Bernard, op. cit., p. 376.

politique légitime. »[328] Ce monopole a pour conséquence la mainmise du parti sur l'ensemble de l'Administration et la politisation de celle-ci. Le parti unique est essentiellement une machine politico-électorale au service du leader.

L'armée dans le présidentialisme négro-africain n'échappe pas à la logique patrimoniale, clientéliste et au factionnalisme[329]. Substitut du parti unique[330], elle sert à asservir le peuple. L'interférence du pouvoir exécutif dans le domaine législatif prend des formes variées : reconnaissance au chef de l'Etat du droit de présenter des projets de loi, de dissoudre le parlement ou de proroger son mandat[331], du droit de prendre des ordonnances, ou des lois sous forme de décrets[332]. La fonction législative est ainsi l'apanage du Président de la République. Les parlementaires se bornent à entériner ses choix sans avoir les moyens, encore moins la tentation, de les discuter. Recrutés et surveillés par le Chef de l'Etat, les députés sont un élément du décor politique, de mise en scène à usage externe. Ils sont un cadre d'exercice de l'activité présidentielle par l'intermédiaire du parti. Ainsi, «*… les députés, condamnés à jouer les utilités, remplissent le rôle assigné, jadis, aux chœurs dans les pièces antiques.*

[328]ARON Raymond, op.cit., p. 81.
[329]OTAYEK René, « L'armée et le Pouvoir », *in Les Afriques politiques*, op.cit., p. 191.
[330]GALLO Max, *Le Pouvoir à vif, Despotisme, Démocratie et Révolution*, Paris, Ed. Robert LAFFONT, 1978, p.53.
[331]Idriss DEBI ITNO l'a fait récemment au Tchad en invoquant des raisons d'ordre économique.
[332]MELEDJE DJEDJRO Francisco, Droit constitutionnel, op. cit., p. 120.

Ils applaudissent et s'ébaubissent des projets de l'Exécutif, à défaut de les susciter ou de les discuter. Ravalés au rang de techniciens, ils mettent en œuvre la procédure législative et budgétaire, abandonnant le pouvoir qu'elle inclut au Président. Le service de celui-ci accapare l'attention des élus, et résume leur ambition »[333]. Le professeur Adama KPODAR résume bien la situation : en Afrique, le temps de la démocratie est celle de l'adhésion formelle au modèle occidental, et le temps de la dictature correspond bien à la pratique, qui révèle une survenance des années de plomb[334], la précipitation au monde des préhistoires juridiques[335]. Le décalage entre la constitution formelle et substantielle est assez profond.

A la fin des années 1980, une forte demande des libertés fondamentales par les peuples africains a vigoureusement secoué l'ensemble des pays africains. Partout une offre démocratique qualitative et quantitative a été proposée en fonction du contexte politique et social, des circonstances, de rapport des forces sociales et politiques en présence dans chaque pays. L'institutionnalisation de l'offre et de la demande démocratique s'est matérialisée par l'élaboration de nouvelles constitutions, soit par la technique

[333]GICQUEL Jean, GICQUEL Jean-Eric, op. cit., p. 721.
[334]KPODAR Adama, op. cit., p. 106.
[335]Ibid., p. 113.

révolutionnaire de conférences nationales[336], soit par la technique traditionnelle des révisions[337]. Il en découle l'émergence d'un nouveau présidentialisme, un présidentialisme limité

2 / Le présidentialisme limité

Le nouvel ordre constitutionnel est conforme aux standards démocratiques[338]. Il est le symbole d'une victoire recherchée et attendue sur un ordre autoritaire contesté[339]. L'Afrique présente un nouveau visage[340]. Selon les auteurs, elle est entrée dans le club très prisé des démocraties

[336] 11 décembre 1990 (Bénin) ; 23 décembre 1990 (Guinée) ; 26 mars 1991 (Gabon) ; 10 juin 1991 (Rwanda) ; 12 juillet 1991 (Mauritanie) ; 15 octobre 1991 (Mali) ; 13 mars 1992 (Burundi) ; 15 mars 1992 (Congo) ; 4 septembre 1992 (Cap vert) ; 15 septembre 1992 (Djibouti) ; 18 septembre 1992 (Madagascar) ; 14 octobre 1992 (Togo). Voir BAYART Jean-François, « La démocratie à l'épreuve de la tradition en Afrique subsaharienne », in « La démocratie en Afrique », *Pouvoirs, n*° 129, p. 29. Il y a une littérature abondante sur les conférences nationales et autres processus de transition démocratique. On peut citer entre autres : *Bilan des Conférences nationales et autres processus de transition démocratique,* Cotonou, (Bénin), 19-23 février 2000, Paris, Editions Pédone ; BOULAGA Fabien Eboussi, *Les Conférences Nationales en Afrique Noire, une affaire à suivre*, Paris, Editions Karthala, 1993 ; ADAMON Afis, *Le renouveau démocratique au Bénin. La conférence nationale des forces vives et la période de transition,* Paris, Editions l'Harmattan, 1995.

[337]Certains pays comme la Côte d'Ivoire et le Sénégal ont simplement révisé leur Constitution, la première en 1990 et la seconde en 1991 Voir BAILLY Diégou, *La restauration du multipartisme en Côte d'Ivoire, ou la double mort d'HOUPHOUET-BOIGNY,* 2000, pp.23 et s.

[338]KPODAR Adama, pp. 114-115

[339]MANANGOU Vivien Romain, op. cit., p. e31.

[340]DEBBASCH Charles, « Le nouveau visage constitutionnel de l'Afrique noire francophone », *Mélanges Charles CADOUX,* Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1999, p. 103.

constitutionnelles[341]. Pour le professeur Jean GICQUEL, il s'agit du départ d'un « *processus de réhabilitation du constitutionnalisme occidental* »[342]. Le parlementarisme était alors présenté comme la prophylaxie des pathologies du présidentialisme[343], le meilleur bouclier de la démocratie[344], le cadre institutionnel idéal pour l'apprentissage de l'approfondissement de la démocratie[345]. L'autocratie, affirmait-on, a sa source dans le caractère moniste de l'exécutif. Il suffisait donc de distribuer les compétences entre deux organes au sein de l'exécutif pour l'éliminer. Aussi, presque partout, un pouvoir exécutif bicéphale[346], fut-il instauré avec un Premier Ministre, chef du Gouvernement qui détermine et conduit la politique de la nation. Le gouvernement, organe collégial, est responsable devant l'Assemblée Nationale. La responsabilité gouvernementale symbolise toute la logique du contrôle parlementaire et de l'équilibre des pouvoirs.

[341]AIVO Frédéric Joël, « Les constitutionnalistes et le pouvoir politique en Afrique », *Revue française de droit constitutionnel,* 2015/4 (N°104), 771.
[342]GICQUEL Jean, GICQUEL Jean-Eric, op. cit. p. 431.
[343]FALL Ismaila Madior, op. cit., p. 146
[344]HOLO Théodore, « Le régime semi-présidentiel : la double illusion », op. cit., p. 2.
[345]BOURGI Albert, « Les acteurs du jeu démocratique à l'épreuve du pouvoir », in *Rencontres sur les pratiques constitutionnelles et politiques en Afrique : les dynamiques récentes, Cotonou* 29-30 septembre et 1er octobre 2000, note 116, p. 8.
[346]A l'exclusion des Constitutions du Bénin (1990), de la Guinée-Conakry (2010) et plus du Congo Brazzaville à partir de de 2002, voir FALL Ismaila Madior, op. cit., p. 153.

L'enthousiasme fut de courte durée. Très tôt dans la plupart des Etats, la séparation des pouvoirs est devenue une pétition de principe et l'action attendue des institutions de contrepoids presque un mythe. Au lieu de la séparation des pouvoirs, l'observation des systèmes politiques africains laisse apparaitre un alignement des pouvoirs[347]. Cet alignement se traduit par l'abaissement volontaire ou conditionné du parlement, la mise au pas de la justice au service du pouvoir exécutif, l'effacement des autres organes. Le phénomène partisan et plus spécifiquement la concordance des majorités présidentielle et parlementaire mettent en échec la fonction de la séparation des pouvoirs : le « *pouvoir n'arrête plus le pouvoir* ». La distribution des pouvoirs, l'équilibre, voire la nature des régimes politiques en a pâti[348].

En effet, les mêmes causes produisant en règle générale les mêmes effets, les affrontements entre les deux têtes de l'exécutif (le Président de la République et le Premier Ministre) étaient légions. Dans de nombreux cas, la discorde entre majorité parlementaire et Président de la République a conduit à des crises politiques, voire à des coups d'Etat militaire. Au Niger, après une instabilité gouvernementale[349]

[347]AIVO Frédéric Joel, op. cit. p. 783.
[348] Ibid., p. 784.
[349]ABDOURAHMANE Idrissa, *Crise institutionnelle et démocratisation au Niger*, CEAN, CNRS-IEP Bordeaux, 1996.

et une cohabitation conflictuelle[350] entre le Président Mahamane OUSMANE et le Premier Ministre, Hama AMADOU, numéro 2 du parti majoritaire à l'Assemblée Nationale, un coup d'Etat militaire salvateur[351] a eu raison du régime politique. A Madagascar les crises marquées par des conflits de compétence au sein de l'exécutif, entre le Président Albert ZAFY et le Premier ministre Francisque RAVONY en 1994 et 1995 et des conflits entre l'Assemblée nationale et l'exécutif ont abouti à la destitution du Président ZAFY le 4 septembre 1996[352]. Au Togo, la cohabitation était difficile entre le Président EYADEMA et le Premier ministre, Edem KODJO. Elle s'est soldée en 1996 par la démission du Premier ministre et la restauration du monocentrisme présidentiel[353].

A la lumière de cette tournure des évènements, la rupture des années 1990 n'a donc pas eu lieu. La doctrine a alors définitivement proclamé la loi de l'incompatibilité de nature

[350] GREGOIRE Emmanuel, « Cohabitation au Niger », *Afrique contemporaine*, n°175, Juillet-septembre 1995.

[351]Pour certains auteurs les incursions militaires sont salutaires ou salvatrices. Voir GREGOIRE Emmanuel/ de SARDAN Jean-Pierre Olivier, « Niger: le pire a été évité et demain ? », *Politique africaine*, n° 61, mars 1996, pp/ 117-121 ; DOSSOU John Godonou, «Etat de droit et forces en Afrique Noire francophone*», R.B.S.J.A*. N° 20-21 Année 2008-2009, pp. 1-50.

[352]Décision n°17–HCC/D3 du 4 septembre 1996 relative à l'empêchement définitif du Président de la République, extraits publiés *in Afrique contemporaine* n°181, premier trimestre 1997, pp. 61-67. Sur cette question, v., RAJAONA Adrianaivo Ravelona, « La destitution du Chef de l'Etat à Madagascar », *Revue française de droit constitutionnel,* 1998, p. 360.

[353] J. A. n°1860 du 20 Aout au 3 septembre 1996, p. 6.

entre le régime parlementaire et l'Afrique[354]. Pour justifier l'échec du régime parlementaire en Afrique, certains auteurs ont pointé du doigt la difficulté du partage du pouvoir exécutif entre un Chef de l'Etat et un Chef du Gouvernement[355]. Gérard CONAC écrit à ce propos : « *si beaucoup de leaders historiques ont cherché à s'émanciper de l'influence du parlementarisme, c'était pour éviter d'avoir à partager des responsabilités gouvernementales entre un Chef d'Etat et un Premier ministre qui ne pouvaient être rien d'autre que des concurrents* »[356]. Il ne saurait avoir dans un même Etat un diadème pour deux fronts[357]. Le Président SENGHOR reconnaitra plus tard avoir commis une erreur en instituant en 1960 un régime parlementaire. « *C'était d'autant plus une erreur psychologique, écrit-il, que chez les peuples fluctuants à affectivité volcanique et à réaction immédiate, il faut un pouvoir, c'est-à-dire un exécutif fort et non partagé* »[358]. En

[354]Télesphore ONDO précise dans ce sens que « les cohabitations togolaise et nigérienne dans les années quatre-vingt-dix entre le Président de la République et le Premier ministre ont montré la fragilité des principes du parlementarisme dualiste et l'intransposabilité textuelle du modèle parlementaire français dans des régimes favorables à l'unification et à la centralisation du pouvoir » ONDO Télesphore, « Splendeurs et misères du parlementarisme en Afrique noir francophone », *Actes du 57ème Congrès du CIHAE* (Commission Internationale pour l'Histoire des Assemblées d'Etat), (dir.) *Parlements dans le monde, du Moyen âge à nos jours*, Paris, Assemblée nationale, 2010, pp 979-980.

[355]FALL Ismaila Madior, op. cit. p. 150.

[356]CONAC Gérard, *Institutions constitutionnelles et politiques des Etats d'Afrique Francophone et de la République Malgache*, Paris, Economica, Collection « La vie du droit en Afrique », 1979, p. 57.

[357]HOLO Théodore, « Le régime semi-présidentiel : la double illusion », op. cit. p. 3.

[358]SENGHOR Léopold Sédar, *La poésie de l'action*, Paris, Stock, 1980, p. 168.

réalité, le caractère inopérant du régime parlementaire dans les Etats africains résulte de la philosophie politique des sociétés attachées à l'exaltation du chef considéré comme « *l'élu de Dieu par le peuple* », autorité suprême détentrice d'une légitimité transcendantale[359]. Aujourd'hui comme hier, la fonction présidentielle est au cœur du dispositif institutionnel[360]. *« La redéfinition du statut du Président de la République a toujours été un enjeu majeur dans le constitutionnalisme africain. Elle en est peut-être même le marqueur le plus visible »*[361].

Schématisée, la clé de voûte du constitutionnalisme présidentialiste africain peut se résumer à un postulat constitutionnel : le régime présidentiel confère au Président de la République, qui réunit en sa personne tous les attributs du pouvoir exécutif, une prééminence qu'il détient de son élection populaire[362]. Unique élu du peuple tout entier[363], du peuple dans son indivisibilité, le Président de la République dispose de l'appareil de l'Etat. Son élection étant le seul moment de la vie nationale, l'évolution du régime politique va

[359]FALL Ismaila Madior, op. cit., p. 155.
[360]BOURGI Albert, Le Président de la République dans la constitution Béninoise, Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE, op. cit., p. 322.
[361]HOURQUEBIE Fabrice, « Quel statut constitutionnel pour le Chef de l'Etat africain ? », *Afrique contemporaine* n° 242-2012/2, p. 73. Voir F. J. AIVO, *Le président de la République en Afrique noire francophone. Genèse, mutations et avenir de la fonction*, Etudes africaines, Paris, L'Harmattan, 2007, pp. 365 et s.
[362]BOKA Emile, « La Cour Suprême de la République de Côte d'Ivoire *», Penant*, nov.-déc., 1961, p. 631.
[363]GICQUEL Jean, GICQUEL Jean-Eric, op. cit., p. 521.

toujours dans le sens du renforcement de ses pouvoirs. Désormais, élu à la suite d'élections moins contestées[364], *« le monarque électif »*[365] brille au firmament. Le passage des « *élections sans choix »* ou « *d'élection de ratification* » à des « *élections âprement disputées* »[366] est le témoignage formel de l'accélération des réformes pluralistes. Soumise plus étroitement en amont comme en aval au contrôle exercé par les Cours constitutionnelles ou Conseils constitutionnels, l'élection du chef de l'Etat prête moins, aujourd'hui, à contestation qu'à l'époque du parti unique[367]. Tirant, par ailleurs, leçon de l'expérience constitutionnelle des trois premières décennies d'indépendance, certaines constitutions[368] ont recherché l'antidote à l'autocratie dans la limitation du nombre de mandats présidentiels[369]. En limitant le nombre des mandats présidentiels[370], elles ouvrent enfin la magistrature suprême à tout citoyen d'un Etat[371]. Le néo-

[364]DU BOIS DE GAUDUSSON Jean, « La sincérité du scrutin. Les élections à l'épreuve de l'Afrique », *Etudes et doctrine, Cahiers du Conseil constitutionnel,* n°13, janvier 2013, p. 6.
[365]GICQUEL Jean, GICQUEL Jean-Eric, op. cit., p. 520.
[366]KOKOROKO KomlaDodzi, « Les élections disputées : réussites et échecs *», Pouvoirs*, n° 129, 2009, p. 121.
[367]BOURGI Albert, « Le Président de la République dans la Constitution béninoise », in *Hommage en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, op. cit., p. 322.
[368] Dans beaucoup de pays, le chef de l'Etat est indéfiniment rééligible. Au Togo, au Cameroun, au Tchad, au Gabon, en Algérie, la liste est longue, le chef de l'Etat a un mandat renouvelable. S'il arrive à contrôler les organes en charge de l'élection, ce qui est souvent le cas, il devient sociologiquement un chef héréditaire.
[369]LOADA Augustin, « La limitation du nombre de mandats présidentiels en Afrique francophone *», Afrilex*, N°3, 2003, p. 145.
[370]Ibid.
[371]Article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme du 26 août 1789.

présidentialisme est juridiquement et politiquement limité. IL est moins arrogant que celui d'hier. Il y a indubitablement des avancées démocratiques. Mais les reculs sont si énormes qu'ils rendent ces avancées peu perceptibles. A vrai dire, l'essor du constitutionnalisme dans les années 1990, cette ingénierie constitutionnelle « *n'a pas été à la hauteur des attentes des initiateurs et l'échec était patent* »[372].

B. Le détournement des objectifs

« L'effectivité, c'est le caractère d'une règle de droit qui produit l'effet voulu, qui est appliqué réellement »[373]. Un examen de la situation des droits de l'homme sur le continent noir ne peut se limiter à une lecture des prescriptions constitutionnelles ou légales. Une antinomie oppose les normes constitutionnelles libérales à la réalité purement dictatoriale. Formulée à plusieurs reprises, l'objection revient selon laquelle les droits de l'homme ne seraient qu'une *« muraille de papier »,* une barrière de mots bien trop fragile pour contenir un pouvoir de l'homme sur l'homme qui demeure le pire obstacle à la liberté[374]. La garantie des droits et libertés fondamentaux, en Afrique, est une façade

[372]KOUPOKPA Tikonimbé, Le *modèle constitutionnel des Etats d'Afrique noir francophone dans le cadre du renouveau constitutionnel : le cas du Bénin, du Togo et du Niger,* thèse de doctorat en droit public, Université de Lomé, 2012, p. 319.
[373]KPODAR Adama, « Les droits catégoriels : philosophie et spécificité », *R.B.S. J. A*. N°18 juin 2007. p.46.
[374] DUHAMEL Olivier et MENY Yves, Dictionnaire *constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 334.

destinée à endormir la communauté internationale **(1**) et le multipartisme arlésien **(2**).

1/ L'impossible protection des droits et libertés

A l'évidence les droits de l'homme ne peuvent être garantis que par et dans les Etats de droit. *« Abondamment proclamés* », ils sont « *constamment violés* »[375] et allègrement bafoués. Le respect des droits de l'homme dépend de l'indépendance du juge judiciaire, gardien naturel et légitime des libertés publiques. Pour cette raison, *« parmi les caractéristiques générales reconnues au pouvoir judiciaire, la première est évidemment l'indépendance »*[376]*.* Or, l'indépendance semble être le talon d'Achille du pouvoir judiciaire sur le continent. Sous le régime du parti unique, la justice était un appendice de l'exécutif, un ''service public'' et non un pouvoir[377]. Aujourd'hui, cette soumission se révèle de façon sournoise dans les textes fondamentaux.

En effet, à côté d'une déclaration constitutionnelle de l'indépendance du pouvoir judiciaire, cohabite toute une série de dispositions tout aussi constitutionnelles permettant d'annihiler la portée de cette indépendance. Ainsi en va-t-il du fait d'ériger le chef de l'Etat au rang de garant de

[375]DEGNI-SEGUI René, op. cit., pp. 229-312.
[376]CABANIS André, MARTIN Michel Louis, op. cit., p. 153.
[377]ILOKI Auguste, « La justice au Congo : pouvoir ou service public », *Revue Congolaise des sciences sociales*, 1986, n° 6, avril-juin, p. 143.

l'indépendance de la magistrature[378]. Il y a, certes, une certaine logique à confier au chef de l'Etat la garantie de l'indépendance du pouvoir puisqu'il veille aussi au respect de la Constitution. Il s'agit en principe d'un devoir moral plus que d'un réel moyen de pression sur la justice, d'autant que les magistrats du siège sont inamovibles[379]. Toutefois, cette disposition confie le soin de protéger le juge à l'un de ceux qui le menacent le plus habituellement. Il s'agit d'un véritable pouvoir dont le chef de l'Etat use pour faire pression sur la justice. Usant de quelques « largesses constitutionnelles », il tente d'affirmer son emprise sur le gardien des libertés individuelles. La conséquence est le rôle assez dérisoire auquel le juge semble être attaché. La difficulté pour le pouvoir judiciaire de s'affirmer conduit à chercher un autre recours et un arbitre supplémentaire[380]. Le juge constitutionnel devrait contrebalancer les méfaits de la soumission du juge judiciaire. Car il est aussi un acteur essentiel de l'Etat de droit. Longtemps critiqué pour son allégeance au chef de l'Etat, il semble vouloir s'affranchir de

[378]Ainsi, aux termes de l'article 127 de Constitution béninoise de 1990 : « le Président de la République est le garant de l'indépendance de la justice. Il est assisté par la Conseil supérieur de la magistrature ». C'est aussi le cas de l'article 140 de la Constitution congolaise de 2002 qui dispose que « le Président de la République garantit l'indépendance du pouvoir judiciaire à travers le Conseil supérieur de la magistrature ». Dans le même sens aussi, l'article 69 de la Constitution gabonaise de 1991 dispose que « le Président de République est le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire ».

[379]Cette disposition est empruntée à la Constitution française. Elle évoque de nobles traditions issues de la monarchie d'Ancien Régime v. CABANIS André et MARTIN Michel Louis, op. cit., pp. 154-155.

[380]CABANIS André, *Mélanges en l'honneur de Maurice AHANHANZO-GLELE*, op. cit., p. 98.

cette obédience afin de jouer pleinement le rôle qui lui est dévolu. Ses décisions sont revêtues de l'autorité de la chose jugée et sont opposables à toute autorité administrative, militaire et juridictionnelle[381]. Mais la Cour n'a pas les moyens de contrainte nécessaires pour faire exécuter ses décisions. Elle épuise son pouvoir dès lors qu'elle constate la violation des droits fondamentaux[382].

Sous la même rubrique des causes du non-respect des droits et libertés fondamentaux en Afrique, signalons le rôle de l'argent. La pression de l'argent est très forte. Elle revêt une portée plus générale en ce qu'elle touche toutes les juridictions. Elle participe de la corruption généralisée qui gangrène toute l'administration africaine. Une justice monnayable, et donc discriminatoire, ne peut que dissuader le justiciable de se lancer dans un procès perdu d'avance. C'est un sentiment généralisé de méfiance, voire de suspicion, de la part des justiciables à l'égard de la justice. « *Les Africains dans leur immense majorité, restent indifférents, voire hostiles aux juridictions étatiques »*[383].

Selon l'article 66 de la Constitution française, repris par les constitutions africaines francophones : « *Nul ne peut être arbitrairement détenu. L'autorité judiciaire, gardienne de la*

[381]Article 124 de la Constitution du Bénin.
[382]AHOUANKA Etienne, « Le Juge constitutionnel béninois et la protection des droits fondamentaux de la personne humaine », *R.B.S.J.A.* N° 15 Année, 2005, p. 109-113.
[383]DEGNI-SEGUI René., p. 148.

liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi ». Cette disposition n'a jamais empêché les détentions arbitraires. Avant et après 1990, les mouvements de démocratisations, puis les élections politiques se sont accompagnées d'une répression sanglante sans précédent dans l'histoire du continent. Tous les Etats, sans exception, ont trempé dans les massacres. Ces victimes ne sont le plus souvent que de simples manifestants, c'est-à-dire des personnes participant à des rassemblements ou à des marches pacifiques ayant eu le tort de réclamer leurs droits les plus élémentaires : des élections justes et transparentes. A la vérité, c'est l'hostilité à l'égard des droits politiques qui explique les exécutions extra judiciaires et les traitements inhumains. C'est parce qu'ils mettent en cause l'autorité de l'Etat que ces droits sont combattus. De ce point de vue, il n'est pas exagéré d'affirmer que le multipartisme est la conquête principale de la « révolution » de 1990 même si le système partisan souffre de profonds dysfonctionnements sur le continent. Mais que révèle-t-il ?

2/ Le multipartisme arlésien

L'épithète « *arlésien* »[384] accolée ici au multipartisme est assez révélatrice. Comme le serpent de mer, tout le monde parle du multipartisme, mais il est plus une fiction qu'une

[384]Personne dont on parle tout le temps et qu'on ne voit jamais (par allusion à l'opéra de Bizet, où ce personnage ne paraît pas sur la scène), *Le Petit Larousse illustré en couleurs,* Paris, CEDEX 06, 2008 p. 64.

réalité. Le multipartisme, conquis en 1990, demeure, dans la plupart des cas, formel. Le pluralisme politique fonctionne avec une logique unitaire. En effet, dans nombre d'Etats africains, il fonctionne, non selon ses propres règles avec sa logique interne, mais avec celles du système monopartite qui l'a précédé. L'on a transposé, dans un système pluripartite les règles du jeu du système monopartisan : rupture de l'égalité de tous devant la loi et tout particulièrement absence d'égalité entre le parti au pouvoir et les partis de l'opposition ; absence de liberté de choix des citoyens ; absence de transparence, due notamment à la confusion des pouvoirs. Au fait, le pouvoir conserve ses réflexes de parti unique : monopolisation des médias, célébration du pouvoir autocratique, incompétence, corruption et gabegie. On peut y voir une tendance moniste développée par le sociologue Mills WRIGHTS. Par ses structures tribales et la psychose de la peur quotidienne qu'il sait entretenir, le vieux parti au pouvoir a su reconquérir le pouvoir, tout le pouvoir et en a exclu totalement, toute autre force organisée. On peut citer le RPT au Togo, le FLN en Algérie, le RDPC au Cameroun, PDG au Gabon. Négateur des libertés et de l'alternance démocratique, le Parti-Etat n'a fait que *« changer l'étiquette en gardant la même bouteille avec son contenu »*. Comme l'a écrit Jean PREJAN, c'est « *le retour au fétichisme d'antan qui veut qu'on maintienne le peuple dans l'ignorance pour diriger en toute injustice. C'est la pure reconstitution de la*

République du passé »[385]. Les opérations de freinage, de récupération mises en œuvre connaissent du succès.

Certains partis politiques n'existent que sur le papier. Ces formations fantômes sont créées de toutes pièces, pour un grand nombre, par le pouvoir en place afin de ridiculiser et de diviser l'opposition. Beaucoup n'attendent que la période des campagnes électorales pour se rappeler aux bons souvenirs des électeurs. La plupart du temps, ils baignent dans la léthargie, dans un mutisme déconcertant pour leurs militants et sympathisants mais salutaire pour le parti au pouvoir. A vrai dire, seules les élections constituent le temps fort de leurs activités. On pourrait même penser que c'est la stratégie d'un bon nombre d'entre eux : *« brader plus tard les suffrages péniblement récoltés, pour négocier une alliance ou marchander quelques postes hauts placés auprès de l'heureux élu »*[386]. Le phénomène ainsi évoqué transforme la vie politique en un marché de dupe du peuple, où les forces politiques en présence, en l'occurrence les partis politiques, négocient à qui mieux-mieux le partage du gâteau national. Ils ne se battent que pour se faire une place au soleil. Ils font « *la politique du ventre »*[387]. Pour parvenir à leurs ambitions personnelles ces leaders jouent du tribalisme et de la démagogie pour se faire une clientèle auprès des

[385]PREJAN Jean, *Le nouvel horizon*, n°208 du 9 septembre 1994, p. 2.
[386]GIRONDE Pierre, *Africa International*, n°237, Avril 1991, p. 90.
[387]BAYART Jean-François, *L'Etat en Afrique : La politique du ventre*, op. cit.

populations (le Bénin s'illustre assez bien). Certains n'hésitent d'ailleurs pas à jouer sur la fibre religieuse et régionaliste pour cristalliser leur position. Les échéances électorales ont souvent révélé un niveau très élevé de vénalité et de corruption. Les leaders de l'opposition apparaissent comme des vecteurs d'intérêts clientélistes dépourvus de programmes. Ils servent tout simplement de faire-valoir, de certificat de bonne conduite démocratique au régime en place.

S'interroger aujourd'hui sur la réalité du multipartisme en cours en Afrique depuis 1990 n'est pas un exercice d'école, mais bien une question centrale. Que font, qu'ont fait les nouveaux partis politiques depuis 1990 ? A la dictature du parti unique, le multipartisme a fait substituer celle des partis. Au total, l'opposition en Afrique est une opposition absente, divisée voire inconsistante et querelleuse qui, à chaque fois, permet le retour légal du même parti ou du même homme au pouvoir[388]. C'est parce qu'ils sont des formations politiques atomisées, faibles, vulnérables que les partis de l'opposition ont besoin de s'unir pour inquiéter le parti au pouvoir[389]. L'immense espoir qui s'est créé autour du multipartisme en 1990 n'a pas encore été pleinement satisfait. On a

[388]Les cas de la Gambie, est assez illustratif. Réunie autour d'un candidat unique Adama BARROW, l'opposition a réussi ce que tout le monde pensait impossible : battre Yahya JAMMEH, obtenu le soutien unanime de la communauté internationale. Voir *Jeune Afrique*, 57ème année, n° 2924 du 22 au 28 janvier 2017.
[389]CHANTEBOUT Bernard, op. cit., p. 303.

l'impression que les partis d'opposition refusent de prendre toutes leurs responsabilités pour l'avènement d'une vraie démocratie. La responsabilité de l'échec est donc double. Tout se passe comme si les uns sont plus soucieux de se cramponner à leurs privilèges que de l'avenir de leur pays ; tandis que les autres ne pensent qu'à se battre pour se faire une place au soleil.

Conclusion

L'essentiel de la problématique de l'expérimentation des régimes politiques en Afrique de l'Ouest se résume dans le sentiment d'un éternel recommencement que le Doyen Francisco MELEDJE DJEDJRO a bien mis en exergue dans son brillant article : « Faire, défaire et refaire »[390] puis défaire et refaire à nouveau... Ce mouvement de va et vient incessant rappelle le mythe de Sisyphe condamné à rouler éternellement jusqu'au sommet d'une montagne un rocher qui en retombait aussitôt. Ce rappel analogique au mythe grec est moins forcé qu'il ne paraît. « *L'Afrique est le continent des incertitudes et des espoirs perpétuellement déçus* »[391]. Les avancées sont à peine perceptibles. Les reculs, au contraire, sont la célébration du présidentialisme négro-africain d'avant le pluralisme politique, du

[390]MELEDJE DJEDJRO Francisco, « Faire, défaire et refaire, la constitution en Côte d'Ivoire : un exemple d'instabilité chronique », op. cit., p. 313.
[391]KAMTO Maurice, *Pouvoir et droit en Afrique noire, Essai sur les fondements du constitutionnalisme dans les Etats d'Afrique noire francophone*, Paris, LGDJ, 1987, p. 491.

présidentialisme autoritaire[392]. Au fait, la majorité des Etats piétinent encore[393]. Des blocages subsistent : élection présidentielle à un tour au Cameroun, au Gabon ; refus de l'alternance au Togo, au Tchad ; changement de régime autoritaire en 1997 en R.D.C. (République Démocratique du Congo) ; caricature de scrutin pluraliste ici et là : révisions opportunistes de constitution.

Dans ce contexte, « *Les catégories classiques s'adaptent mal ou pas du tout à l'Afrique* »[394]. La tentative de « *greffe* » du régime parlementaire a été très brève, à peine le temps d'une récréation. Celle du régime présidentiel, plus longue et toujours d'actualité, a débouché sur des ajustements très profonds. Les réformes entreprises ont donné naissance à un régime ambigu conjuguant des éléments démocratiques et des éléments autoritaires[395]. Ces ajustements ont dénaturé le modèle d'origine, validant l'idée de son « *échec* » en Afrique et ailleurs. Les présidentialismes négro-africain[396], latino-américain, arabe et même européen ne sont que des altérations[397], des dégénérescences[398], « *des anomalies*

[392]MELEDJE DJEDJRO Francisco, op. cit., p. 319.
[393]KPODAR Adama, op. cit. p. 94.
[394]GONIDEC Pierre François, « l'esquisse d'une typologie des régimes politiques africains *», Pouvoirs* N° 25, 1983, p. 65.
[395]POIMEUR Yves, « Changement social et changement politique en U.R. S. S. », in CAO-*HUY (Etudes réunies par), Regards sur le changement en Union Soviétique,* Paris, PUF, 1990, pp. 133 et s.
[396]GICQUEL Jean, « Le présidentialisme négro-africain : l'exemple camerounais », op. cit.
[397]CONAC Gérard, op. cit., p. 117.

voire des excroissances déviationnistes[399] *du régime de référence* ». Ces déviances ont suscité beaucoup d'intérêts dans la doctrine[400]. A l'évidence, l'apprentissage démocratique demande du temps. Mais soixante ans d'indépendance ne sont-ils pas insuffisants ?

[398]SCHWARTZENBERG Roger-Gérard, *Cours de droit constitutionnel*, Paris 1969, p. 384. Référence citée dans *Dictionnaire constitutionnel* (dir.) Olivier DUHAMEL et Yves MENY, Paris, Dalloz, 2003, p. 913.
[399]MABILEAU Albert et MEYRIAT Jean, (dir.), Décolonisation et régimes politiques en Afrique noire, Paris, Armand Collin, 1996.
[400]AIVO Frédéric Joël, Les constitutionnalistes et le pouvoir politique en Afrique, Presses Universitaires de France, 2015 N° 104, p.771.

La motivation des décisions du juge constitutionnel en Afrique de l'ouest francophone

YONLI Diassibo Thomas

Docteur en droit public
Université Nazi Boni (Burkina Faso

L'embryon de justice constitutionnelle[401] née en Afrique au lendemain des indépendances a pris son envol à partir du renouveau démocratique des années 90 au point de susciter de nombreuses études sur les décisions de justice constitutionnelle[402]. Conçue au départ comme un arbitre du jeu politique entre le législatif et l'exécutif, la justice constitutionnelle est aujourd'hui considérée à la fois comme un contre-pouvoir[403] et un garant de l'État de droit[404]. C'est

[401] Voir HOLO Théodore, « Émergence de la justice constitutionnelle », *Pouvoirs*, 2009/2 n° 129, pages 101 à 114.
[402] LOADA Augustin et autres, *Avis et décisions commentés de la justice constitutionnelle burkinabé de 1960 à 2007*, Ouagadougou, Centre pour la gouvernance démocratique (CGD), 2009, 135 pages ; MEDE Nicaise, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Allemagne, Éditions universitaires européennes, 2012, 458 pages ; MELEDJE Djédjro, *Les grands arrêts de la jurisprudence constitutionnelle ivoirienne*, Abidjan, Centre national de documentation juridique (CNDJ), 2012, 671 pages ; FALL Ibrahim Madior, (dir.), L*es décisions et les avis du conseil constitutionnel sénégalais*, Dakar, CREDILA, 2008 ; KPODAR Adama, *Commentaire des grands avis et décisions de la Cour constitutionnelle togolaise*, Lomé, Presses de l'université de Lomé, 2007.
[403] KANTE Babacar dans la préface à l'ouvrage de FALL Ibrahim Madior, *Les décisions et avis du Conseil constitutionnel du Sénégal*, Dakar, Credila, 2008, p. 14, soutiendra que la justice constitutionnelle « est

cet intérêt renouvelé sur la justice constitutionnelle qui nous conduit à étudier la motivation des décisions du juge constitutionnel en Afrique de l'Ouest francophone[405]. Il convient de souligner qu'une décision de justice constitutionnelle est la réponse que la juridiction constitutionnelle[406] donne aux requérants à la suite d'une motivation sur la base d'arguments de droit constitutionnel. Ainsi toutes les décisions de justice constitutionnelle sont motivées. Succinctement, la motivation est l'indication du fondement de la décision, c'est-à-dire le raisonnement suivi par le juge pour parvenir à une décision. Autrement dit, c'est le raisonnement rendu public qui sert de fondement à toute décision de justice[407].

---

conçue comme le garant ou la sentinelle contre toute velléité de retour à l'arbitraire ».

[404] Le Doyen MELEDJE précise à ce sujet que « le contrôle de constitutionnalité est nécessaire pour limiter la volonté de puissance de la majorité et pour éviter la dictature de la majorité », ce qui permet de préserver la démocratie, in *Droit constitutionnel*, tome 1, Théorie générale du droit constitutionnel, Abidjan, les éditions, ABC, 2017, p.165.

[405] Parmi les quatre Etats objets de cette étude, le Bénin a une cour constitutionnelle pendant que le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire et le Sénégal ont un conseil constitutionnel.

[406] Le Professeur RUBIO LLORENTE Francisco définit la juridiction constitutionnelle comme étant « celle qui connaît de l'ensemble de l'activité des pouvoirs publics au regard de la constitution; autrement dit, celle qui a pour fonction d'assurer la constitutionnalité de l'ensemble de l'activité des pouvoirs publics », in « Tendances actuelles de la juridiction constitutionnelle en Europe, Annuaire international de justice constitutionnelle, 1996, Volume XII, Économica, Presses universitaires d'Aix Marseille, 1997, p. 11 et s.

[407] GAUDEMET Yves, *Les méthodes du juge administratif*, Paris, LGDJ, 1972, p.82.

La motivation est avant tout une obligation légale[408] qui vise à éviter toute manifestation d'arbitraire. Plus qu'une simple question technique ou procédurale par laquelle le juge constitutionnel rend sa décision, l'exigence de motivation répond plus du principe démocratique en l'occurrence le droit à une bonne administration de la justice, le droit à un procès équitable. La nécessité d'une motivation suffisante s'inscrit donc dans cette préoccupation d'essence démocratique[409] et de légitimité de la justice constitutionnelle[410]. C'est pourquoi elle tend à se moderniser dans tous les pays.

Pour Maxime CHARITE, une modernisation de la motivation supposerait l'abandon de sa forme brève vers le renforcement de l'intelligibilité et la lisibilité de la décision[411] par une abondance des considérants. Les impératifs pédagogique et démocratique portent le juge à procéder à

---

[408] Voir l'article 22 de la loi organique n°011-2000 du 27 avril 2000 relative au Conseil constitutionnel du Burkina Faso, les articles 28 et 37 de la loi organique n°009 du 04 mars 1991 relative à la cour constitutionnelle du Bénin modifiée par la loi du 31 mai 2001, l'article 16 de la loi organique n°2001-303 du 5 juin 2001 relative au conseil constitutionnel de la Cote d'Ivoire et l'article 24 de la loi organique n°2016-023 du 23 du 14 juillet 2016 relative au conseil constitutionnel du Sénégal.

[409] BELLOUBET Nicole, « La motivation des décisions du conseil constitutionnel : Justifier et réformer », *Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel, op.cit.,* p.8-9.

[410] LE QUINIO Alexis, « La motivation des décisions du conseil constitutionnel au prisme du modèle ibéro-américain », *Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel,* n°55-56, juin 2017, p.33.

[411] CHARITE Maxime, « Réflexions sur la modernisation du mode de rédaction des décisions du conseil constitutionnel », *Revue générale du droit* (www.revuegeneraledudroit.eu), Études et réflexions, 2017, n°1, p.4.

une motivation fort circonstanciée de ses décisions. Et ce, afin de permettre une perception aisée de son objectivité, mieux, son impartialité. Le résultat ne suffit plus, encore faut-il que le juge indique le cheminement intellectuel qui l'y a conduit. On estime en effet qu'une telle motivation étaye mieux la décision du juge constitutionnel. Plus encore, elle la rend accessible à l'opinion.

L'étude sur la motivation des décisions intervient dans un contexte marqué par les critiques sur la qualité de l'office du juge constitutionnel en Afrique de l'Ouest francophone tant sur un plan général que sur un plan spécifique. D'un point de vue général, en effet, le juge est constamment suspecté, accusé de partialité au préjudice de la démocratie, de la protection des droits fondamentaux et de la suprématie de la Constitution. Il en est ainsi car malgré son office, la politique ne semble guère saisie par le droit[412]. En conséquence, l'État de droit peine à devenir une réalité, moins encore, à s'affirmer. On observe plusieurs révisions constitutionnelles qui remettent en cause des acquis démocratiques[413] et les libertés fondamentales sans que l'intervention de la juridiction constitutionnelle ne puisse les empêcher. On conclut volontiers à son inefficacité. Cet état de chose semble donner blanc-seing au président de la République et

[412] FAVOREU Louis, *La politique saisie par le droit, Alternances, cohabitation et conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1988.
[413] On peut citer la révision constitutionnelle au Burkina Faso en 1997 qui avait sauté le verrou de la limitation des mandats.

« sa » majorité parlementaire. Ainsi, ils adoptent *ad libitum* des textes législatifs. Mais en la matière, le Burkina Faso[414], la Côte d'Ivoire[415] ainsi que le Sénégal[416] se sont illustrés négativement. Ces révisions constitutionnelles instruisent de la banalisation[417] de la norme constitutionnelle consubstantielle à une crise de la normativité en Afrique[418].

D'un point de vue spécifique et précisément sur la qualité de la motivation, l'opinion majoritaire reste largement pessimiste. Il est reproché au juge constitutionnel des décisions peu expressives et le mutisme de principe dont il fait montre dans sa motivation. On considère ces décisions subjectives, car elles ne reposent pas sur un argumentaire juridique, mais plutôt sur des considérations essentiellement politiques. Les plus pessimistes estiment que l'apport du juge constitutionnel est presque nul. Déjà dans les années 80, le

[414] La Constitution du 11 juin 1991 a fait l'objet de sept modifications dont les plus médiatisées ont porté sur l'article 37 relativement à la limitation du nombre de mandats présidentiels.
[415] Depuis 1991, la Côte d'ivoire a connu une certaine instabilité constitutionnelle : une révision constitutionnelle en 1998, l'adoption d'une nouvelle constitution le 1er août 2000 et la dernière a été adoptée le 30 octobre en 2016.
[416] Opérée en août 1998, la réforme de l'article 21 de la Constitution du 7 mars 1963 révisée le 2 mars 1998, qui limitait le nombre de mandats de sept ans à deux, devait permettre au Président Abdou Diouf d'être réélu après avoir passé près de vingt ans au pouvoir ; il fut finalement battu par Abdoul Wade aux élections présidentielles de 2000.
[417] KANTE Babacar, « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques en Afrique », in *Constitution et pouvoirs*, Mélanges en l'Honneur de Jean GICQUEL, Paris, Montchrestien, 2008, p.268.
[418] C'est le titre de l'article d'AIVO Frédéric Joël, paru dans la *RDP* n°1 du 1er janvier 2012, page 141.

professeur Guillaume Pambou TCHIVOUNDA affirmait que le bilan de la juridiction constitutionnelle n'est pas *« significatif d'un apport substantiel, ni du point de vue théorique, ni du point de vue pratique »*[419]. Cette affirmation ne semble point erronée, d'autres érudits en la matière ayant des points de vue similaires. Selon le professeur Augustin LOADA, le juge constitutionnel africain francophone manquerait d'audace pour imposer ses vues aux gouvernants en même temps qu'il se montre réservé face au contentieux politique[420]. Ses décisions seraient superficielles, illisibles, inintelligibles, hasardeuses et non prévisibles. Pour le Doyen Djedjro MELEDJE, *« les décisions sont insuffisamment motivées et il est difficile de percevoir les lignes d'une politique jurisprudentielle »*[421]. Portant son analyse sur les décisions récentes du conseil constitutionnel burkinabè[422], Séni OUEDRAOGO conclut que les réponses du conseil sont insatisfaisantes compte tenu d'une insuffisance de la motivation, d'un argumentaire incompréhensible et d'une confusion dans la manipulation de certaines notions[423], ce qui constitue autant de risques sur la

[419] TCHIVOUNDA Pambou Guillaume « Le juge constitutionnel en Afrique, censeur ou pédagogue », in CONAC Gérard (dir.), *Les cours suprêmes en Afrique*, Paris, Économica, 1989, p.6.
[420] LOADA Augustin. et autres, *op. cit*, p. 3.
[421] MELEDJE Djédjro, *Les grands arrêts de la jurisprudence constitutionnelle ivoirienne, op. cit*., p. 22.
[422] Il s'agit précisément des décisions Conseil Constitutionnel du Burkina, n°2017-013/CC, n°2017-014/CC, n°2017-015/ CC du 9 juin 2017.
[423] Ces commentaires sont parus dans le Journal L'Évènement les numéros 352 du 25 juin 2017 et 353 du 10 juillet 2017 sous le titre

sécurité juridique, la garantie de l'État et à la protection des droits fondamentaux.

Ce contexte de réprobation de la motivation des décisions du juge constitutionnel ouest-africain francophone nourrit l'intérêt de cette étude afin de mieux saisir la portée juridique et pédagogique de ladite motivation. Il s'agit essentiellement de déceler le *« décalage entre le langage intérieur du juge, expression de son raisonnement et de sa parole professée sous forme écrite : la motivation »*[424]. On devrait alors pouvoir appréhender les considérations réelles et profondes qui animent le juge constitutionnel de la délibération à la proclamation de la décision, car vraisemblablement, les décisions du juge constitutionnel africain francophone reposent sur des ressorts cachés. Et, en perçant ce mystère qui entoure son œuvre de motivation[425], l'on pourrait l'amener à s'affranchir de l'emprise des pouvoirs politiques pour concourir à l'édification de l'État de droit démocratique en Afrique. L'étude vise également à démontrer que la légitimé de la justice constitutionnelle dépend de la qualité de la motivation. Ainsi, pour asseoir son autorité et s'affirmer dans son rôle de régulateur des pouvoirs publics, le juge constitutionnel dans les Etats africains étudiés doit fonder la

« Lecture rapides des décisions rendues par le conseil constitutionnel dans l'affaire du procès du gouvernement TIAO ».

[424] JOUANNET Emmanuel, *La motivation ou le mystère de la boite noire*, In Helene RUIZ FABRI et Jean Marc SOREL (dir.), *La motivation des décisions des juridictions internationales,* Paris, Éditions, A .Pedone, 2008, p. 257-258, cité par MELEDJE Djédjro, *ibidem.*

[425] *Ibidem*, p.21.

motivation des décisions sur *« les principes et les codes du droit constitutionnel* »[426].

En effet, le point central de la plupart des critiques est l'insuffisance dans la motivation des décisions de justice constitutionnelle au point de paraître subjectives. Or, pour être bonne, une motivation doit être suffisante[427]. Cela suppose qu'elle soit cohérente, complète et explicite. Marc GUILLAUME résume la question en ces termes : *« toute décision de justice vise d'abord à énoncer les motivations justifiant la solution retenue. Elle vise également à ce que cette décision soit comprise non pas seulement des requérants mais aussi de l'ensemble de ses lecteurs* »[428]. A partir de ce constat, toute motivation suffisante comprendrait deux dimensions, l'une essentielle, l'autre complémentaire. Il s'agit concrètement de l'impératif juridique de justification de la décision d'une part, et de l'impératif pédagogique[429], d'autre part. Dans la première dimension, celle de l'impératif juridique, le juge cherche à justifier sa décision par des arguments juridiques. Pour ce faire, il part d'une

[426] MELEDJE Djédjro, *Les grands arrêts de la jurisprudence constitutionnelle ivoirienne*, *op.cit*., p.15.
[427] Pour Louis FAVOREU et autres, la motivation étaye la décision du conseil constitutionnel, in *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 19ème édition, 2017, p. 379 et s.
[428] GUILLAUME Marc, « La motivation des décisions du conseil constitutionnel », *AIJC*, 2012, cité par BELLOUBET Nicole, « La motivation des décisions du conseil constitutionnel : Justifier et réformer », *Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel*, n°55-56, juin 2017, p.1.
[429] LE QUINIO Alexis, *op. cit*, p.35.

interprétation de la norme constitutionnelle ; cette interprétation lui servira de base juridique pour annoncer la solution. Avec la seconde dimension, le juge entreprend un rôle d'explication de sa décision[430].

Comme, on peut le remarquer le caractère suffisant de la motivation pose un problème de son optimisation, car il n'existe pas un étalon de mesure. Une motivation concise peut s'avérer plus suffisante qu'une motivation luxuriante. C'est donc qualitativement et non pas quantitativement que s'apprécie la bonne motivation. Aussi la problématique centrale de l'étude est-elle d'apprécier les caractéristiques de la motivation des décisions de justice constitutionnelle en Afrique de l'Ouest francophone. Autrement dit, quels sont les déterminants réels de la motivation des décisions ? Pourquoi malgré les rapprochements entre les systèmes juridiques des Etats africains le juge constitutionnel peine à asseoir une motivation suffisamment basée sur des principes et théories de droit constitutionnel ?

A l'analyse de plusieurs décisions de justice constitutionnelle et suivant les commentaires de la doctrine essentiellement africaine, on dénote un certain contraste dans l'œuvre de

[430]Cette modalité de la motivation n'est pas à confondre avec les explications ou les commentaires de la décision qui peuvent l'accompagner sous des formes variées. En effet, le conseil constitutionnel français explique ses décisions par un communiqué de presse, par les commentaires dans les Nouveaux cahiers du conseil constitutionnel notamment.

motivation dans les Etats étudiés. D'une part, la plupart des décisions présentent des lacunes se caractérisant par les défauts rédactionnels, l'absence ou l'insuffisance dans la définition des termes techniques de droit constitutionnel. On note également une qualité technique relative du juge constitutionnel à formuler une motivation à même de traduire les impératifs politiques en labels normatifs lui permettant de fonder ses décisions[431]. D'autre part, par quelques décisions, le juge constitutionnel a pu étendre ou restreindre le sens originel de la Constitution formelle, ce qui a pu approfondir l'État de droit démocratique et la protection des droits fondamentaux.

Au total, la motivation des décisions de justice constitutionnelle dans les Etats africains francophones est substantiellement insuffisance **(I)**, même si, l'on note un nécessaire perfectionnement de la motivation de certaines décisions (**II)**.

I- La motivation substantiellement insuffisante

La motivation des décisions du juge constitutionnel est substantiellement insuffisante. Ces insuffisances se traduisent principalement par la faiblesse de l'argumentaire juridique **(A)** au profit de la prégnance des considérations politiques **(B)**.

[431] La qualité de l'office du juge tient essentiellement à sa capacité d'interprétation créative de normes constitutionnelles qui ne peut se réaliser qu'à partir d'une bonne argumentation.

A- La faiblesse de l'argumentation juridique

La faiblesse de l'argumentation juridique se manifeste à travers l'explication insuffisante des décisions du juge constitutionnel **(2)** au profit de la logique formelle des décisions **(1)**.

1- L'excès de la logique formaliste

Les décisions de justice constitutionnelle empruntent la forme classique de toute décision de justice. Elles sont structurées en trois parties à partir du syllogisme de la phrase unique. La structuration tripartite rappelle que conformément aux règlements intérieurs des juridictions constitutionnelles[432], leurs décisions et avis[433] comportent les visas des textes applicables, les motifs sur lesquels ils sont fondés et le dispositif.

Il est à noter que les visas du juge constitutionnel en Afrique sont peu expressifs et exercent peu d'autorité sur la décision retenue. Ils traduisent une simple formalité et ne semblent rendre qu'un culte de conformisme. Il en est ainsi parce que ce dernier n'annonce généralement pas le principe essentiel

[432] En effet, selon l'article 43 du règlement intérieur du Conseil constitutionnel burkinabè, la rédaction des décisions du Conseil constitutionnel suit un plan tripartite allant des visas au dispositif, via les motifs sur lesquels se fonde celui-ci. Le règlement intérieur des autres pays ont exactement la même disposition.

[433] Voir la décision CC n°2010-005 du 24 mars 2010 portant classification des délibérations du conseil constitutionnel du Burkina Faso précisant que le conseil prend des décisions et avis ou établit des rapports, Recueil des décisions du Conseil constitutionnel, 2008, 2009 et 2010, Conseil constitutionnel, 2012, p. 25-27.

que les dispositions législatives contestées remettent en cause. Dit autrement, les visas ne comportent pas de normes de références en dehors de la constitution, de la loi organique et des textes objets du recours[434]. Selon la Professeur Ariane Vidal-NAQUET, en effet, les visas revêtent à la fois, une utilité technique et une utilité politique. Dans la première situation, les visas concourent à la construction de la rédaction des décisions. Dans la seconde, elles permettent de justifier l'interprétation constitutionnelle et de clarifier le statut de la propre jurisprudence du conseil constitutionnel[435]. C'est justement cette dimension interprétative des dispositions constitutionnelles qui semble moins prise en compte par le juge constitutionnel en Afrique. C'est en cela que les visas sont qualifiés de pauvres.

[434] Il faut noter que les formules varient d'un juge constitutionnel à l'autre. Le juge constitutionnel béninois vise presqu'invariablement dans l'ordre, la lettre objet de sa saisine, la constitution, la loi organique et le règlement intérieur de la Cour, puis il conclut par le visa du rapport d'instruction de l'affaire. Comme son homologue béninois, le juge constitutionnel sénégalais a également tendance à commencer par viser la lettre objet du recours avant de viser la Constitution et les autres textes. Le juge constitutionnel ivoirien, lui, commence par énoncer qu'il statue « au nom du peuple de Côte d'Ivoire » avant de viser les textes constitutionnels, les textes objets du recours, la lettre objet de la requête et le rapport du rapporteur. Quant au juge constitutionnel burkinabè, il semble moins rigoureux en la matière. S'il y a une certaine constance à viser en premier lieu la constitution, il est des cas où il commence par la lettre qui le saisit.

[435] NAQUET Vidal Ariane « Les visas dans les décisions du conseil constitutionnel », *RFDC*, 2006/3, n°67, p.539.

Une autre formalité que le juge constitutionnel respecte religieusement[436] est le syllogisme de la phrase unique[437]. A l'image des jugements et arrêts des cours et tribunaux, les décisions de justice constitutionnelle sont rédigées selon la méthode syllogistique de la phrase unique. La seconde partie de la décision, la motivation, est faite d'une série logique de motifs. Matériellement placés après les visas, les motifs se reconnaissent par leur terme introducteur spécifique qu'est le « Considérant ». Ils s'enchainent pour former la motivation. La motivation comporte deux aspects. Le premier contient l'exposé des faits, les griefs et les moyens de droit des parties que le juge s'approprie sous une forme narrative. Le deuxième est constitué des fondements constitutionnels de la décision qui sera annoncée dans le dispositif. *Stricto sensu*, c'est cette partie qui constitue la motivation, c'est-à-dire la substance du raisonnement du juge. Elle justifie la décision[438] qui sera annoncée dans le dispositif. La troisième partie de la décision est le dispositif. C'est la partie conclusive de la décision[439].

---

[436] Il n'y a pas, à notre connaissance, de décision de justice constitutionnelle rédigée sous forme de dissertation dans les Etats francophones.

[437] Le *syllogisme* est un raisonnement logique mettant en relations trois propositions : deux d'entre elles, appelées « prémisses », conduisent à une « conclusion ». En l'espèce, Le raisonnement syllogistique suppose une structuration de la décision en trois parties, la majeure (le bloc de constitutionnalité), la mineure (le cas d'espèce) et la conclusion venant se dégageant de la confrontation de celle-ci à celle-là.

[438] FAVOREU Louis et autres, Droit *constitutionnel*, *op. cit.*, p.378.

[439] Le juge répond explicitement à l'ensemble des questions en énonçant la solution. Le dispositif, par souci de précision et de commodité, il est rédigé sous la forme d'articles à la manière du juge administratif. Il se

En réalité, dans la plupart des décisions, le juge constitutionnel africain francophone recherche *la majeure* dans une disposition expresse de la Constitution. Ce mode de raisonnement, c'est évident, ne parait guère original[440], car les faits qui constituent l'espèce ne sont pas des données brutes ; ils doivent être souvent construits, créés ou recréés par le juge à travers une opération de choix[441]. En pratique, le juge constitutionnel chercherait à trouver la démarche argumentative la plus convenable au litige qui lui est soumis. Le juge constitutionnel se contente souvent d'une lecture *ab litteram* du texte constitutionnel sans grande dose d'exégèse pour annoncer la solution. On en veut pour preuve, l'approche du juge constitutionnel béninois dans une décision relative à la constitutionnalité[442] de la Décision- loi du 16 septembre 1988 pour violation de l'article 46 de la Constitution du 11 décembre 1990. Pour se déclarer incompétent pour connaître de la question de la publication de la Décision- loi, le juge affirme à l'avant dernier considérant « *qu'aucune disposition constitutionnelle*

---

reconnait par l'énoncé « DECIDE ». Après cette mention, le juge constitutionnel formule des articles. Les premiers annoncent la solution retenue. Les derniers précisent que la décision sera notifiée aux parties et sera publiée au Journal Officiel.

[440] GAUDEMET Yves, *Les méthodes du juge administratif*, *op. cit*, p. 54.

[441] TROPER Michel « La motivation des décisions constitutionnelles », *in* Ch. Perelman et P. Foriers, « La motivation des décisions de justice : études », Bruxelles, Bruylant, 1978, pp. 287-302.

[442] Il s'agit de la décision DCC 95-035 du 1er septembre 1995, Société Oluwa Lony KpéKoyeni, Dovonou Corneille, Recueil, 1995, p. 175, extrait reproduit par MEDE Nicaise, *Les grandes décisions de la Cour constitutionnelle du Bénin*, Allemagne, Éditions universitaires européennes, 2012, p.271.

n'organise la publication d'une loi qui est une modalité d'exécution de celle-ci » pour conclure « *que, dès lors, la question de publication d'une loi relève de la compétence du juge chargé de l'application de cette loi et non de celle de la compétence de la Cour constitutionnelle* ».

Pourtant, il n'est pas rare de le voir se reconnaitre compétent en dehors de toute disposition constitutionnelle expresse l'y habilitant. Le même juge s'est reconnu compétent pour apprécier la constitutionnalité des lois constitutionnelles[443] quoiqu'aucune disposition expresse ne l'y habilite. D'ailleurs la publication n'est-elle pas une formalité essentielle d'entrée en vigueur d'une loi ? N'est-ce pas l'opération qui informe officiellement le citoyen de l'existence de la loi ? Dans l'affirmative, le juge constitutionnel aurait pu considérer la publication comme une formalité substantielle sous peine d'inconstitutionnalité[444] de la loi, ce d'autant plus que le requérant DOVONOU Corneille avait sollicité son inapplicabilité pour défaut de force exécutoire sur ce motif d'absence de publication de ladite loi. Comme, on peut le constater le juge constitutionnel semble privilégier la logique formelle dans sa motivation au détriment de la nécessaire explication.

---

[443] Cour constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006, Président de la république, Recueil, 2006, p. 365. Le juge constitutionnel avait à cette occasion procédée à un examen minutieux et complet de la loi constitutionnelle.
[444] MEDE Nicaise, *op.,cit,* p.271.

2- L'explication insuffisante des décisions

Les décisions de justice constitutionnelle sont peu justifiées au regard de la faiblesse des arguments développés ainsi que des contrariétés de sa jurisprudence. Relativement à la faiblesse des arguments développés, le juge parait moins rigoureux dans l'argumentation. Cette impression se confirme tant le juge se contente le plus souvent d'affirmer sans démontrer ni expliquer ni même définir les termes qui servent de fondement à sa décision.

Le juge constitutionnel burkinabè s'est particulièrement illustré en la matière. Dans sa décision du 26 juillet 2005[445], il affirme sans expliquer que le Conseil Supérieur de Communication (CSC) ne peut jouir de l'autonomie financière, car l'article 93 de la Constitution ne l'accorde qu'aux institutions constitutionnelles. Il aurait pu par exemple expliquer et préciser le sens de l'autonomie financière dont peut bénéficier le conseil supérieur de la communication. Une bonne appropriation des définitions élémentaires et des grands principes de l'autonomie financière aurait permis de distinguer « souveraineté financière[446] » conférée à

[445] Conseil constitutionnel du Burkina Faso, Décision n°2005-002/CC du 26 juillet 2005, Recueil des décisions, 2005, 2006, 2007, Conseil constitutionnel 2009, pp.15, Augustin LOADA et autres, Avis et décisions commentées de la justice constitutionnelle burkinabè de 1960 à 2009, Centre pour la gouvernance démocratique (CGD), p.56 et s.

[446]La souveraineté fiscale s'entend de la capacité d'un gouvernement ou d'une collectivité territoriale à inventer un impôt, le décider et le prélever. Elle est conférée aux termes de l'article 101 de la constitution au législateur.

l'Assemblée nationale et « autonomie financière » pouvant être conférée à toute institution afin de garantir son indépendance. Dans une récente décision[447], il affirme que la Cour des comptes n'est pas une institution sans pour autant se donner la peine de définir cette notion d'institution.

En effet, l'argumentation est la manière de présenter les éléments du raisonnement destiné à démontrer une proposition ou une affirmation. La qualité de la motivation d'une décision de justice constitutionnelle ne tient pas seulement à la mention des fondements juridiques, mais aussi et surtout à l'accessibilité de l'argumentation. Une bonne argumentation est ce qui rend la décision convaincante, et par conséquent acceptable par l'opinion publique. La conclusion contenue dans le dispositif doit donc être suffisamment justifiée par une motivation que l'on retrouve dans les motifs. On note également que les décisions du juge constitutionnel africain francophone sont dépourvues de dimension pédagogique. Il n'existe pas de motivation idéale, mais toute motivation doit être intelligible du point de vue interne[448] et externe[449]. L'opinion publique ne

[447] Conseil constitutionnel du Burkina Faso, Décision n°2016-09/CC du 12 juillet 2016. Elle fait l'objet d'une note par OUEDRAOGO Djibril, « Le conseil constitutionnel et l'impossible réforme de la Cour des comptes au Burkina Faso : une analyse de la jurisprudence sur la Cour des comptes », *RBD* n°52- 1er semestre 2017, pp.256-270.

[448]JOUANNET Emmanuel*, «* La motivation ou le mystère de la boite noire », in la motivation des décisions des juridictions internationales, (Sous la direction de Hélène Ruiz Fabri et Jean-Marc Sorel), Paris, éditions A. PEDONE, 2008, p.257.

pourrait que convenir de la logique argumentative du juge constitutionnel quand bien même elle désapprouverait la solution donnée. Dès lors, son office paraitrait moins arbitraire. Il est vrai que pour le juge, l'essentiel est de trancher le conflit dont il est saisi par un dispositif. Tout de même, il ne doit nullement ignorer que pour le citoyen et les commentateurs, ce sont plutôt des motifs qui comptent le plus[450].

La faiblesse de dimension pédagogique dans la motivation des décisions se double d'une contrariété dans la jurisprudence constitutionnelle. En effet, dans une décision du 26 juillet 2005, pour déclarer l'inconstitutionnalité d'une loi sur le motif qu'elle n'est pas organique, le juge constitutionnel burkinabè affirme dans le troisième considérant : *« Considérant qu'il appert de cette définition que c'est la Constitution seule qui confère à une loi le caractère organique »*[451]. Par cette disposition, le juge opère un revirement jurisprudentiel, puisque dans sa décision

[449] « Ces arguments doivent être compatibles les uns avec les autres, et doivent être en rapport avec les questions de droit et de fait que le juge souhaite motiver ». LE QUINIO Alexis, « La motivation des décisions du conseil constitutionnel au prisme du modèle ibéro-américain », *op. cit*, p. 43.

[450] Une décision insuffisamment motivée équivaut à une conclusion non justifiée, et c'est en cela qu'elle est perçue comme une décision partiale et suspecte.

[451]Décision n°2005-002/CC du 26 juillet 2005, Recueil des décisions, 2005, 2006, 2007, Conseil constitutionnel 2009, pp.15, LOADA Augustin et autres, Avis et décisions commentées de la justice constitutionnelle burkinabè de 1960 à 2009, Centre pour la gouvernance démocratique (CGD), p.56 et s.

n°22/94/ADP du 17 mai 1994 instituant un Médiateur du Faso, il avait admis le caractère organique de la loi[452]. Certes, il n'est point contestable d'opérer un revirement. Mais il est obligatoire pour le juge constitutionnel de justifier cette nouvelle prise de position par une motivation suffisante[453]. Dans le cas contraire, la solution participe de l'arbitraire, ce qui constitue une atteinte à la sécurité juridique[454]. En opérant un revirement jurisprudentiel sans motivation suffisante, le juge trahit son ignorance au sujet de ses propres décisions antérieures. C'est également le signe de l'absence de ligne conductrice ou de politique jurisprudentielle.

Au total, on peut dire que les motivations des décisions du juge constitutionnel dans les pays ouest-africains francophones n'épousent pas les techniques et méthodes modernes des juridictions constitutionnelles[455]. Le

[452] Cour suprême, Chambre constitutionnelle, Décision n°22/94/ADP du 17 Mai 1994 instituant un médiateur du Faso. Le Médiateur du Faso n'est pas à l'époque une institution consacrée par la Constitution, pourtant le juge constitutionnel avait reconnue le caractère de la loi qui l'instituait. Depuis la réforme constitutionnelle de juin 2012, le Médiateur du Faso est consacré par la Constitution.

[453] Il en est ainsi car si le juge peut changer le dispositif lorsqu'il est saisi d'une affaire similaire, il ne peut changer sa motivation qui le lie pour longtemps, sauf revirement suite à un de changement de circonstance notamment. Dans ces conditions, il est souhaitable que la juridiction constitutionnelle prenne l'habitude viser ses précédentes décisions pour montrer qu'il y a une certaine cohérence de la jurisprudence. Voir LE QUINIO Alexis, *op. cit*, p. 35.

[454] OUEDRAOGO Séni Mahamadou, « Le conseil constitutionnel à l'épreuve de l'État de droit », *op. cit*., p.242.

[455] *Ibid*., p.243. Séni OUEDRAOGO a illustré son argumentation par les décisions suivantes ; CC, Décision n°2015-018/CC du 1er juin 2015 sur la

Professeur Babacar KANTE disait également à propos de la justice constitutionnelle sénégalaise que l'argumentaire qui est le support des décisions du juge constitutionnel est généralement contestable parce que « *soit le point de départ est vicié et la déduction est imparfaite, soit le raisonnement est apparemment correct et conforme à la logique, mais aboutit à une conclusion inexacte. C'est le paralogisme et le sophisme* »[456]. Cette affirmation permet au Professeur Adama KPODAR de conclure que les méthodes du juge constitutionnel oscillent entre conceptualisme et pragmatisme[457]. Ce pragmatisme tient à la prégnance des considérations politiques dans la motivation.

B- La prégnance des considérations politiques

Les considérations politiques ne sont pas absentes dans la motivation des décisions de justice constitutionnelle. Le juge constitutionnel tranche des litiges à caractère essentiellement politique **(1)**. Dans ces conditions, les motifs

---

conformité de la Constitution de la loi organique n°017-2015/CNT du 21 mai 2015 portant modification de la loi organique n°20/95/ADP du 16 mai 1995 portant composition et fonctionnement de la Haute Cour de justice, CC, décision n°2016-001/CC du 22 janvier 2016, CC, Décision n°2016-09/CC du 1er juillet 2016 sur la conformité à la Constitution de la loi organique n°017-2016/AN du 26 mai portant composition, attribution, organisation, fonctionnement de la Cour des comptes et procédure applicable devant elle.

[456] KANTE Babacar, « Les méthodes et techniques d'interprétation de la Constitution : l'exemple des pays d'Afrique occidentale francophone », in *L'interprétation constitutionnelle*, Dalloz, 2005, p. 163.

[457] KPODAR Adama, « Quand l'interprétation constitutionnelle menace la lisibilité du bloc référentiel-contribution doctrinale sur la fausse vraie idée du contrôle de constitutionnalité », *Revue de droit constitutionnel comparé*, janvier-mars 2015, Dalloz, p.16.

réels de sa décision ne peuvent être que d'ordre politique **(2)**.

1- Le caractère politique des litiges

Les missions[458] du juge constitutionnel sont très sensibles tant elles sont au cœur du jeu et des enjeux politiques. Le juge constitutionnel, par-dessus tout autre juge, est plus proche du politique que du juridique. Que ce soit dans la fonction d'arbitre du jeu politique ou dans celle de contrôle de constitutionnalité[459], l'office du juge a toujours un ferment politique.

Les juridictions constitutionnelles apparaissent aujourd'hui comme les pièces maîtresses dans l'encadrement de la vie politique[460]. Elles sont devenues des régulateurs du jeu démocratique à travers le contentieux électoral

[458] Traditionnellement, le contentieux constitutionnel se divise en deux granges branches à savoir le contrôle de constitutionnalité des lois et le contentieux électoral. A ces deux types principaux, on ajoute le contentieux de la division horizontale du pouvoir entre le parlement et l'exécutif et le contentieux de la protection des droits et libertés garanties par la constitution. Pour le Professeur KANTE Babacar, les juridictions constitutionnelles ont deux grandes compétences à savoir le contrôle de constitutionnalité des lois et le contrôle des élections générales, « Les juridictions constitutionnelles et la régulation des systèmes politiques », In *Constitutions et pouvoirs,* Les mélanges en l'honneur de GICQUEL Jean, *op., cit.,* p. 266 ; voir également AIVO Joël Frédéric, « La cour constitutionnelle du Bénin », *RFDC*, 2014/3 n° 99, p.729.

[459] Les attributions des juridictions constitutionnelles sont précisées dans la constitution de chaque pays. Voir par exemple l'article 114 de la constitution du Bénin, l'article 154 de la Constitution du Burkina Faso.

[460] C'est tout le droit constitutionnel qui a objet d'« encadrement juridique des phénomènes politiques », voir GICQUEL Jean et GICQUEL Jean Éric, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, LGDJ, 30ème édition, 2017, p. 23.

notamment[461]. L'annulation d'une élection pour des faits de fraudes électorales pourrait reposer sur des arguments plus politiques et plus subjectifs. Même si l'effectivité des fraudes est établie, le juge électoral demeure souverain dans l'appréciation de leur ampleur. Le juge du contentieux électoral peut constater des irrégularités et conclure tout de même qu'elles ne sont pas de nature à entacher la sincérité du scrutin. C'est ce qu'avait fait le juge constitutionnel ivoirien statuant en matière électorale en 2000 en ces termes : « (…) *que l'examen des documents électoraux ne révèle aucune irrégularité de nature à entacher la sincérité du scrutin* »[462]. Le juge exige un motif sérieux d'annulation et se montre très prudent à l'endroit du pouvoir en place. A cet égard, le Doyen MELEDJE a pu soutenir que *« la presque totalité des juridictions adopte une attitude prudente et réservée à l'égard des éléments de preuve fournis par les parties au procès électoral. Qui plus est, la jurisprudence constitutionnelle est devenue (nous semble-t-il en raison des efforts de transparence du processus électoral) de plus en plus exigeante vis-à-vis des requérants, qu'il s'agisse de faire la preuve de leur qualité ou de justifier leurs allégations»*[463].

---

[461] Elles interviennent à deux moments clés à savoir la période préélectorale avec la validation des candidatures et la période postélectorale avec la validation et la proclamation des résultats des élections.

[462] Extrait reproduit par MELEGJE Djedjro Francisco, *Le contentieux électoral en Afrique*, in *Pouvoirs* 2/2009 (n° 129), p. 2, www.revue-pouvoirs.fr consulté le 04 janvier 2018.

[463] *Ibidem,* p. 149.

Pourtant, en tant qu'organe juridictionnel, les décisions du juge constitutionnel sont revêtues de l'autorité de chose jugée, ce qui lui assure la suprématie dans la protection des droits et libertés garantis par la constitution. En effet quoique la nomination des membres des juridictions constitutionnelles soit hautement politique, elles demeurent irréductiblement un organe juridictionnel[464]. D'ailleurs, une fois nommés, les juges constitutionnels bénéficient de nombre de garanties[465] qui les mettent en principe hors d'atteinte du pouvoir politique. Toutefois, il n'est guère possible que le juge se passe des considérations politiques dans ses prises de décision. C'est pourquoi le Professeur Robert BADINTER considère le juge constitutionnel à la fois comme juriste et politiste. *« La spécificité du juge constitutionnel, dit-il, réside en ce qu'il doit dégager la règle de droit constitutionnel et l'interpréter. A ce titre, il est d'abord essentiellement un juriste. Mais la matière qu'il a à traiter est une matière souvent explosive et toujours chargée de difficultés, parce que politique* »[466].

Même en matière de contrôle de constitutionnalité des lois, l'office du juge constitutionnel a un ferment politique. Nul

[464] SALAMI Ibrahim David et GANDONOU Diane O. Melone, *Droit constitutionnel et institutions politiques du Bénin,* Cotonou, CeDAT, 2014, p. 345.
[465] Nommés pour un mandat unique ou renouvelable une seule fois, ils sont irrévocables. Ils exercent leur fonction en toute indépendance
[466] BADINTER Robert, in CONAC Gérard (dir.), *Les cours suprêmes en Afrique*, Tome1. Organisations, Finalités, Procédure, Paris, Econimica, 1988, p. 31.

n'ignore que la loi et surtout la constitution qui lui servent de normes de référence sont d'essence politique. Lorsqu'il juge la loi, il est appelé à fixer les limites dans lesquelles la volonté générale s'exprime. Il définit ainsi des valeurs, des principes qu'il soumet au législateur. Ces principes ou valeurs ont un fondement politique ; ils traduisent l'état de société désiré et voulu. Toute décision juridictionnelle repose donc sur un choix[467]. Lorsqu'il est conduit à concilier deux principes constitutionnels, le juge constitutionnel est tenu d'opérer un choix. Il en résulte que bien souvent, il lui est reproché d'aller trop loin au point de substituer sa propre vision des choses[468]à celle du législateur[469].

Comme s'interrogeait le Doyen Francis WODIE, le juge constitutionnel n'est-il pas « au confluent du droit (juge du droit) et de la politique (juge de la politique)[470] » ? Denis BARANGER emprunte la même trompette lorsqu'il affirme que « la justice constitutionnelle, loin de se borner à se

[467] DANSOU Adolphe, « Acteurs politico-institutionnels et État de droit constitutionnel en Afrique », AIDARA Mouhamadou Moustapha (dir), Gerti Hesseling, A L'ombre du droit, Actes du colloque de l'UFR Sciences juridiques et politiques de l'Université Gaston Berger de Saint-Louis des 15 et 16 décembre 2011, L'Harmattan, p. 171.

[468] FAVOREU Louis et autres, *Droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 19ème édition, 2017, p.297.

[469] Les débats sur la dépénalisation de l'avortement, l'abolition de la peine de mort, la limitation des mandats présidentiels, la légalisation du mariage homosexuel sont empreints de considérations politiques que le juge constitutionnel doit trancher en termes juridiques.

[470] WODIE Francis, « Les garanties de l'indépendance du juge constitutionnel », Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF), Le statut du juge constitutionnel, Actes de la sixième conférence des Chefs d'institution de l'ACCPUF, Niamey, Niger, 3-4 novembre 2011, Bulletin n°10, décembre 2014, p.69.

« saisir du politique », est intrinsèquement de nature politique »[471]. Le juge constitutionnel serait en définitive un organe juridico-politique qui tranche les litiges, d'après l'expression de Paul Coste-Fleuret, « du point de vue juridique et du point de vue de l'opportunité politique »[472]. Au fond de la querelle juridique se trouve toujours une considération politique pour fixer les règles du jeu de la conquête du pouvoir[473]. Dès lors, il n'est pas étonnant que la motivation de ses décisions revête un caractère politique.

2- Le poids des motifs politiques

Les déterminants de la motivation des décisions de justice constitutionnelle ne sont pas que des motifs juridiques. Selon Adolphe DANSOU, *« les cours constitutionnelles ne se déterminent pas par des motifs juridiques à l'exclusion de toute considération politique »*[474]. En réalité, le juge constitutionnel utilise la ruse de la motivation qui lui permet de s'expliquer peu de peur de révéler les motifs politiques de sa décision. En effet si la motivation est le raisonnement rendu public par le juge pour étayer sa décision, c'est que le

[471] BARANGER Denis, «Sur la manière française de rendre la justice constitutionnelle », *Jus Politicum*, n°7 [http://juspoliticum.com/article/Sur-la-maniere-francaise-de-rendre-la-justice-constitutionnelle-478.html], p. 12, consulté le 28 décembre 2017.

[472] Cité par le Professeur ROUSSEAU Dominique, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Montchrestien, lextenso éditions, 8ème édition, 2008, p. 56.

[473] On reconnait les protections de la classe politique béninoise lorsque le juge constitutionnel fait une interprétation hardie de la constitution.

[474] DANSOU Adolphe, « Acteurs politico-institutionnels et État de droit constitutionnel en Afrique », *op. cit.*, p.171.

juge peut ne donner que les raisons rationnelles en se taisant sur les vraies raisons. Étant donné que le secret des délibérations[475] et l'intime conviction du juge doivent rester scellés dans les entrailles du prétoire, toute décision de justice occulte inéluctablement certains de ses fondements. Lorsque la décision est annoncée, elle n'est que l'expression de la majorité[476] : elle laisse dans le secret des délibérations l'opinion de la minorité qu'elle soit individuelle ou dissidente[477].

Ainsi dit, le juge constitutionnel africain francophone fonde sa motivation sur des considérations politiques. Bien que ce soit ces considérations qui déterminent ses décisions, elles sont gardées inavouées. Le Doyen Djedjro MELEDJE le souligne si bien en postulant que l'analyse de l'efficacité de la justice constitutionnelle ne peut se réduire aux seuls moyens

[475] Le délibéré est le cœur de la décision juridictionnelle ; il a pour objet d'assurer l'indépendance des juges et l'autorité morale de leurs décisions, CE, 17 novembre 1922, Légillon, Rec., p. 849.
[476] Les membres de la juridiction constitutionnelle sont au nombre de : dix (10) au Burkina, sept (07) au Bénin, sept (07) et les anciens présidents de la république en Côte d'Ivoire, sept (07) au Sénégal. La juridiction constitutionnelle statue en formation plénière, puisqu'elle n'est pas organisée en chambres.
[477] Pour MESSERA A., « la finalité de l'obligation de réserve est triple : la protection du secret des délibérations ; la garantie d'indépendance de la magistrature constitutionnelle et du juge ; et la propagation de la confiance et la crédibilité sociale dans cette magistrature », in Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF), Le statut du juge constitutionnel, Actes de la sixième conférence des Chefs d'institution de l'ACCPUF, Niamey, Niger, 3-4 novembre 2011, Bulletin n°10, décembre 2014, p.37.

juridiques[478] : le contexte politique, économique et socioculturel est à prendre en considération pour mieux expliquer les décisions du juge constitutionnel en Afrique de l'Ouest francophone[479]. Pour s'en convaincre, il suffit de se reporter à la décision du juge constitutionnel burkinabè validant la non-rétroactivité de la révision constitutionnelle de 2005.Cette décision, loin d'être la résultante de données juridiques[480], visait à permettre à Blaise COMPAORE de briguer un nouveau mandat présidentiel. Il en ressort que souvent, l'autorité gouvernementale influe sur la juridiction constitutionnelle ; le politique, tout discret, l'emporte sur le juridique. Il y a des circonstances dans lesquelles le juge constitutionnel statue sans la sérénité idéale car étant sous l'influence des forces sociales[481]. Les forces sociales ont pu influencer la décision du conseil constitutionnel sous la transition au Burkina Faso sur les candidatures des proches du régime déchu. On peut s'en souvenir encore, la société civile s'était mobilisée pour encercler les locaux du Conseil

[478] MELEDJE Djédjro, *Les grands arrêts de la jurisprudence constitutionnelle ivoirienne, op. cit*, p.3.

[479] Qu'aurait pu faire Paul YAO NDRE « enfermé » dans le camp de Laurent GBAGBO ? La preuve en est que lorsque le rapport de force a changé, il n'a pas hésité à reconnaître la victoire d'Alassane Dramane OUATTARA. Lors des élections présidentielles en 1993 au Sénégal, le conseil a vu l'un de ses membres en l'occurrence le vice-président maitre Babacar Seye assassiné. Son président avait démissionné juste avant l'assassinat. Lors des élections présidentielles en 1996 au Bénin face aux menaces contre l'un de ses membres, la cour avait dû faire un communiqué en évoquant les multiples pressions, les menaces répétées, les attaques directes telles que le mitraillage du domicile du Professeur GLELE AHANHANZO Maurice.

[480] Notamment sur la non rétroactivité et l'effet immédiat de loi.

[481] La décision du juge constitutionnel français sur l'IVG en 1975 aurait été influencée par la grande mobilisation des femmes.

constitutionnel. Celui-ci a dû invalider lesdites candidatures[482]au préjudice de la décision de la cour de justice de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest[483] (CEDEAO).

Les motifs politiques ont pu justifier la décision du Conseil constitutionnel ivoirien du 4 mars 2011 qui a validé l'élection du candidat Alassane Dramane OUATTARA après avoir validé dans un premier temps l'élection de Laurent GBAGBO[484]. Si le conseil constitutionnel ivoirien dans une

[482] Conseil constitutionnel du Burkina Faso, Décision n°2015-021/CC/EL du 25 août 2015 sur le recours de DABIRE Ambaterdomon Angelin aux fins de déclarer inéligibles aux élections législatives et présidentielles du 11 octobre 2015, les responsables des partis politiques et formations politiques et les associations ayant soutenu la tentative de révision constitutionnelle de l'article 37 qui a conduit à l'insurrection populaire des 30 et 31 octobre 2014, Recueil des décisions du conseil constitutionnel des élections présidentielle et législatives de 2015, Conseil constitutionnel, 2016, p.167.

[483] Suite au recours contre l'article 135 nouveau du code électoral qui excluait pour les élections qui suivent immédiatement l'insurrection tous ceux qui ont soutenu le projet de modification de l'article 37 de la constitution ayant conduit à l'insurrection populaire des 30 et 31 octobre 2014. La cour, dans sa décision du 13 juillet 2015, avait jugé que ledit article 135 violait le droit à la libre participation des requérants et condamné l'État burkinabè à réformer le code électoral.

[484] Conseil constitutionnel ivoirien, Décision n° CI-2011-EP-036/04-05/CC/SG portant proclamation de Monsieur Alassane Ouattara en qualité de Président de la République de Côte d'Ivoire, 4 mai 2011 et Conseil constitutionnel ivoirien, Décision n° CI-2010-EP-34/03-12/CC/SG portant proclamation des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 28 novembre 2010, 3 décembre 2010, voir le commentaire de DOUMBIA Souleymanne, « Le Conseil constitutionnel ivoirien, un juge électoral entre contraintes politiques et exigences constitutionnelles : essai d'analyse de la Décision n°CI-2011-EP-036/04/CC/SG du 04 mai 2011 portant proclamation de Monsieur Alassane OUATTARA en qualité de Président de la République de Côte d'Ivoire », revue électronique, Afrilex, http://afrilex.u-bordeaux4.fr/le-conseil-constitutionnel.html, février 2013.

même composition a accepté de se dédire pour proclamer successivement élus différents candidats à une même élection, c'est que le mobile est assurément politique. Au lieu de la force du droit, c'est le droit de la force qui a certainement prévalu dans cette décision puisqu'elle intervient après la victoire des forces militaires pro OUATTARA sur celles de GBAGBO. La motivation juridique ne peut qu'être une apparence.

Tout porte à croire que le juge, en amont de sa prise de décision, sonde le *desideratum* du pouvoir en place, puis s'applique à y coïncider sa décision. C'est pourquoi dans certains Etats, les décisions défavorables au régime en place sont rarissimes voire inexistantes. Autrement, elles ne sauraient concerner que des questions insusceptibles d'atteinte à la survie du régime. En réalité, cette position est propre à tout juge, car la justice est le produit des rapports de force à un moment donné de l'histoire politique de chaque pays. Il manque au juge constitutionnel en Afrique l'élégance de traduire avec adresse ces motifs politiques en principes constitutionnels ou valeurs juridiques pouvant être systématisés et objectivés pour constituer une référence[485]. En définitive, les décisions du juge constitutionnel sont insuffisamment motivées au regard des techniques et concepts de droit constitutionnel. Le poids de l'argumentaire politique semble l'emporter sur l'argumentation juridique.

[485] BARANGER Denis , *op. cit.*, p. 20.

Toutefois, des signes d'une motivation en perfection sont apparents dans certaines décisions.

II- Le nécessaire perfectionnement de la motivation

Les craintes d'une motivation insuffisante tiennent au risque d'arbitraire et de subjectivité qui peut apparaître dans les décisions de justice constitutionnelle. A la faveur des exigences démocratiques et de la protection des droits fondamentaux ainsi que du rapprochement des systèmes juridiques, quelques efforts d'amélioration de la qualité de la motivation commencent à s'observer. Timidement, le juge constitutionnel recourt à l'argument de droit comparé **(A)** pour perfectionner sa motivation à partir de considérations objectives **(B)**.

A- Le timide recours à l'argument de droit comparé

Le juge constitutionnel en Afrique recourt le plus souvent aux arguments développés par ses homologues d'autres pays ou d'autres continents. Il fait fréquemment référence à la motivation du juge constitutionnel français **(1)**. Par ailleurs, il essaye d'asseoir sa motivation sur les techniques universellement admises en matière de protection des droits fondamentaux **(2)**.

1- La référence systématique à la motivation du juge constitutionnel français

Le juge constitutionnel africain se réfère à une jurisprudence étrangère pour fonder ses décisions. Cela peut s'expliquer parfaitement par l'internationalisation du droit constitutionnel. Avec le développement de l'analyse comparative du droit constitutionnel, les méthodes et techniques d'interprétation deviennent identiques. D'ailleurs, le Professeur Babacar KANTE dans une étude sur les techniques et les méthodes d'interprétation utilisées par les juridictions constitutionnelles africaines a conclu à l'inexistence de méthodes et de techniques typiquement africaines[486].

En outre, avec les rapprochements des différents ordres constitutionnels des Etats francophones d'Afrique, on assiste à une influence interactive des jurisprudences. Cette interaction est également favorisée par la jurisprudence d'une juridiction communautaire telle la Cour de Justice de la CEDEAO, compétente en matière de droits de l'homme et des libertés fondamentales. De même, les rencontres périodiques entre juridictions constitutionnelles ayant le français[487] en partage favorisent l'harmonisation de jurisprudence.

[486] KANTE Babacar, « Les méthodes et techniques d'interprétation de la Constitution : l'exemple des pays d'Afrique occidentale francophone », pp. 156-163.

[487] Ces rencontres se tiennent sous forme de session dans le cadre d'association formelle en l'occurrence l'Association africaine des hautes

Au demeurant, c'est surtout la jurisprudence française que le juge constitutionnel francophone utilise le plus. En effet pour mieux convaincre, le juge constitutionnel ne s'embarrasse pas de reproduire *in extenso* la motivation du juge constitutionnel français. Il lui emprunte constamment des principes et des modèles argumentatifs sans véritablement se les approprier, pour tenir compte de l'altérité des contextes[488]. Le Conseil constitutionnel sénégalais, en référence à la décision de son homologue français[489], s'est toujours déclaré incompétent pour contrôler les lois de révision constitutionnelle. On constate une similarité flagrante dans la motivation. Lorsque le Conseil constitutionnel français affirme dans la décision du 6 novembre 1962[490] : « considérant que la compétence du conseil constitutionnel est strictement délimitée par la Constitution », le gardien de la constitution du Sénégal, fort mimique, affirme à son tour : « *Considérant quel conseil constitutionnel ne tient de ces textes ni d'aucune autre*

Juridictions Francophones (AA-HIF) dont la neuvième session s'est tenue du 25 au 26 octobre 2016 à Porto-Novo en république du Bénin.

[488] Pour TROPER Michel, toute décision du juge constitutionnel doit tenir compte du contexte. In « Les classifications en droit constitutionnel », *RDP* 1989, pp.945-956.

[489] CC, 6 novembre 1962, n°62-20 DC à propos du contrôle de constitutionnalité d'une loi référendaire, et CC, 26 mars 2003, n°2003-469 DC à propos d'une loi de révision constitutionnelle par la voie du congrès, voir GRAIA Patrick et autres, *Les grandes décisions du conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 18e édition, 2016, respectivement, p. 187 et p. 224.

[490] CC, 6 novembre 1962, n°62-20 DC à propos du contrôle de constitutionnalité d'une loi référendaire, décision précitée.

disposition de la Constitution et de la loi organique, le pouvoir de statuer sur une révision constitutionnelle »[491].

En reproduisant les éléments de motivation du juge constitutionnel français, le juge constitutionnel ouest-africain francophone tente de se soustraire à la critique sur la qualité de la motivation de ses décisions. Tout de même, il reste critiquable quant à l'originalité de la motivation. En effet, les contextes français et sénégalais étant largement différents, on ne saurait y faire valoir la même argumentation. « Vérité en déca des Pyrénées, erreur au-delà », dit-on. Par exemple en France, la majorité au parlement n'est ni mécanique ni écrasante. On peut donc légitimement estimer que les révisions résultent d'un minimum de consensus. Au rebours, au Sénégal, la majorité gouvernante[492] ''*peut tout faire, sauf transformer un homme en femme*''[493]. Compte tenu du contexte sénégalais, on aurait pu reconnaître d'office la compétence du juge constitutionnel lorsqu'une question de constitutionnalité se présente comme le déclarait Hans

[491] Conseil constitutionnel, Décision n°L002/97 du 02 avril 1997, AIDARA Mouhamadou Moustapha, in « Le juge constitutionnel africain et le contrôle des lois portant révision de la constitution : contribution à un débat », Afrilex, http://afrilex.u-bordeaux4.fr/le-conseil-constitutionnel.html, 2016, p.20 et s.

[492] Le juge constitutionnel oublie qu'il doit assurer la suprématie de la Constitution, expression du peuple souverain contre la volonté d'une majorité circonstancielle. Voir HOLO Théodore, *op. cit*, p. 103 ; KAMBOU G. Benoît, *op.cit*, p.236 et s.

[493] A propos d'un vieil adage anglais relativement à la Chambre des communes qui a théoriquement beaucoup de pouvoirs. Elle peut tout faire ; elle peut notamment modifier la Constitution par un simple vote, c'est pourquoi la constitution britannique est dite souple.

KELSEN en ces termes : « *il peut (…) se faire que le tribunal constitutionnel introduise d'office la procédure de contrôle contre une norme générale qu'il devait appliquer dans une espèce quelconque, mais sur la régularité de laquelle il a des doutes* »[494].

En se déclarant incompétent, même si le dispositif est conforme aux principes et théories de droit constitutionnel, le juge ne saurait échapper à la critique, eu égard à l'absence d'arguments spécifiques à chaque décision. C'est la conséquence à cette méthode de standardisation des décisions et des formules dont le juge constitutionnel fait montre. On a l'impression qu'il a de la peine à mieux conceptualiser ses décisions et à mieux diversifier ses arguments.

Le juge constitutionnel en Afrique francophone emprunte également les techniques de contrôle de son homologue français. Il n'a pas de méthodes et de techniques propres. Au demeurant, on peut souligner la méthode narrative par laquelle, il s'appesantie sur les faits. Il agit comme un aiguilleur en faisant primer le contrôle formel de la loi sur le contrôle matériel. De la sorte, il agit comme son homologue français en estimant qu'il n'a pas un pouvoir général

[494] Cité par KOKOROKO Dodzi, « Les techniques de protection des droits de l'homme par les juges constitutionnels », http : //www.courconstitutionnelle.ml/DOCUMENTS/vcp382i.pdf, p.5.

d'appréciation et de décision identique à celui du parlement[495].

Le recours aux arguments développés par d'autres juges constitutionnels permet au juge constitutionnel en Afrique de mieux soutenir ses décisions. Il en est également lorsqu'il emprunte les techniques de protection des droits fondamentaux pour mieux soutenir ses décisions.

2- L'ouverture aux techniques de protection des droits fondamentaux

Pour soutenir ses décisions, le juge constitutionnel en Afrique s'inspire des techniques de protection des droits fondamentaux universellement admis. Ces techniques constituent selon le Professeur Dodzi KOKOROKO « *l'ensemble des mécanismes ou de procédés d'investigation, de raisonnement par lesquels le juge constitutionnel constate et sanctionne au besoin, le caractère attentatoire d'un acte aux droits consacrés par la Constitution. Les techniques de protection des droits de l'homme ne sont donc que des outils, qui sont soit mis à la disposition du juge, ou soit construit par lui dans le but d'une meilleure garantie des droits »*[496]. Celles-ci ont acquis une valeur universelle si bien que tout juge constitutionnel devrait

[495] CC, 15 janvier 1975, IVG, in GAIA Patrick et autres, *Les grandes décisions du conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, 8ème édition, 2016, p.197 et s.

[496] KOKOROKO Dodzi, « Les techniques de protection des droits de l'homme par les juges constitutionnels », *op. cit*., p. 1.

s'en inspirer. L'influence réciproque des jurisprudences conduit chaque juge constitutionnel national d'une part à fonder ses décisions sur l'ensemble des instruments juridiques relatifs aux droits humains, et d'autre part, à ouvrir sa saisine à tout citoyen en matière de droits fondamentaux.

Sur le premier aspect de la protection des droits humains, on note que les constitutions des Etats africains sont de facture libérale, toutes penchées vers la démocratie et l'État de droit[497]. Dès lors, on attend du juge constitutionnel d'exploiter toutes les virtualités des textes pour mieux assurer le respect des droits fondamentaux[498] en procédant à une motivation au maximum et non *a minima*[499]. En effet, les droits fondamentaux ont une dimension internationale. Et tout le droit constitutionnel est conçu comme un droit de protection de l'individu[500]. Pour tel, c'est au gardien de la constitution qu'il échet d'assurer la protection des droits et libertés garantis par la constitution afin d'éviter des remises en cause

[497] Les quatre Etats que nous étudions ont en effet intégré dans leur corpus constitutionnel, la charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981, le protocole additionnel A/SP1/12/01 du 21 décembre 2001 de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance, la charte africaine de la démocratie, des élections et de la bonne gouvernance du 30 janvier 2007.

[498] Contrairement en Europe où aujourd'hui l'office du juge constitutionnel se concentre sur la question des protections des droits de l'homme, en Afrique les juridictions constitutionnelles doivent stabiliser les institutions par un contrôle juridique du pouvoir.

[499] Voir KAMBOU G. Benoît, « Le contrôle juridictionnel des lois de révision constitutionnelle au Burkina Faso : à propos de la décision inédite 2012-008 du conseil constitutionnel du 26 avril 2012 », *RDB* n°50, 2e semestre 2015, pp.254 et 261.

[500] GICQUEL Jean et GICQUEL Jean Éric, *op. cit*. p. 42.

par une majorité législative ou par le pouvoir constituant dérivé. Car *« les atteintes les plus graves aux libertés publiques sont le fait du pouvoir politique et, plus particulièrement, du pouvoir législatif investi de la fonction législative et du pouvoir exécutif chargé de la gestion des affaires publiques »*[501]. Il s'ensuit que le juge constitutionnel doit opposer au pouvoir discrétionnaire du législateur, d'autres principes à valeur constitutionnelle afin d'éviter le risque de restriction par ce dernier des libertés et droits garantis par la constitution.

Le juge constitutionnel francophone devrait s'inspirer de la technique de l'effet cliquet et de celle des standards telles que développées par le Professeur KOKOROKO[502]. C'est l'exemple du juge constitutionnel sénégalais qui a invalidée une loi sur une motivation fondée sur la violation des droits de l'homme. Il a estimé que le rabat d'arrêt institué par le législateur violait le principe d'égalité devant la loi et devant la justice contenue dans l'article 3 de la CADHP de juin 1981[503]. Il soutient dans la même décision que « *le principe de la séparation de pouvoirs interdit aux pouvoirs législatif et exécutif d'empiéter sur le pouvoir judiciaire en censurant ou en anéantissant les décisions de justice passées en force de*

[501] HOLO Théodore, « Émergence de la justice constitutionnelle », *op. cit*., p 109.
[502] KOKOROKO Dodzi, *op. cit*., p. 9 et s.
[503] Conseil constitutionnel du Sénégal, Décision n° 11/93-Affaire n° 2/C/93 du 23 juin 1993.

chose jugée, et en privant les citoyens des droits garantis par la Constitution ».

Sur le second aspect, à savoir l'ouverture de sa saisine, il faut reconnaître que le juge constitutionnel tente d'affiner ses techniques et méthodes en matière de contrôle de constitutionnalité de la loi. Pour ce faire, il ouvre son prétoire aux individus lorsqu'il s'agit de protéger les droits fondamentaux, soit par saisine directe, soit à la suite d'une exception d'inconstitutionnalité. En matière de saisine directe, la justice constitutionnelle béninoise a visiblement pris le pas sur ses homologues. En effet, l'article 122 de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990 prévoit que « tout citoyen peut saisir la Cour Constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui le concerne devant une juridiction ». La cour s'est saisie de cette opportunité[504] non seulement pour contrôler la constitutionnalité de tout acte législatif, réglementaire ou décision, mais aussi et surtout pour condamner l'État à réparation lorsqu'un citoyen est victime d'une violation concrète des droits de la personne humaine[505].

[504] L'article 114 de la constitution précise que la cour constitutionnelle garantit les droits fondamentaux de la personne humaine et les libertés publiques.
[505] Cour Constitutionnelle, Décision DCC 02-052 du 31 mai 2002, *Affaire Laurent FANOU*. ; Cour Constitutionnelle, Décision DCC 02-058 du 04 juin 2002, *Affaire Dame Adèle FAVI*. ; Cour Constitutionnelle, Décision

D'autres juges constitutionnels africains essaient d'emprunter ce chemin surtout en matière d'exception d'inconstitutionnalité[506]. C'est ce que le juge constitutionnel burkinabè a fait dans son un contrôle a posteriori par la voie d'exception[507]. Il a jugé que l'alinéa 3 de l'article 497 du code de procédure pénale, en ce qu'il restreint le droit d'appel de la partie civile, viole les principes fondamentaux de droit à valeur constitutionnelle qui gouvernent tout procès équitable et garantit les droits de la défense. Le juge a donc fondé sa motivation essentiellement sur le respect des droits de l'homme par le législateur. Les motifs de protection des droits de l'homme deviennent des fondements des décisions du juge constitutionnel. C'est assurément l'essor d'une motivation objectivée par le droit constitutionnel.

B- L'essor d'une motivation objectivée par des arguments de droit constitutionnel

Pour mieux objectiver ses décisions, le juge constitutionnel se fonde sur des arguments de droit constitutionnel, soit sur

---

DCC 13-080 du 09 août 2013, *Affaire Monsieur Auguste EGOUNLETY*. Cependant il convient de signaler que la cour s'est fixée deux limites importantes. Il déclare incompétent pour fixer le quantum de l'indemnisation et refuse d'adresser des injonctions à l'administration.

[506] Les juridictions constitutionnelles burkinabé, ivoirienne et sénégalaise bénéficient d'une extension de leur compétence en matière d'exception d'inconstitutionnalité, voir l'article 157 alinéa 2 de la constitution du Burkina Faso, l'article 135 alinéa 1 de la constitution de Côte d'Ivoire et l'article 92 alinéa 1er de la Constitution du Sénégal.

[507] Il s'agit précisément de la décision n°2016-08/CC du 12 juillet 2016 sur l'exception d'inconstitutionnalité de l'article 497-3 du code de procédure pénale. La décision a été reproduite et commentée par OUEDRAOGO Séni Mahamadou dans la *RBD* n° 52- 1er semestre 2017, pp. 245-255.

des dispositions constitutionnelles précises **(1),** soit sur des principes constitutionnels qu'il crée **(2)**.

1- Les motivations fondées sur des dispositions constitutionnelles expresses

Certaines motivations du juge constitutionnel en Afrique francophone ont convaincu une grande partie de la doctrine ainsi que l'opinion publique. Par une motivation basée sur une disposition constitutionnelle expresse, le juge constitutionnel exprime les raisons qui fondent sa décision, ce qui éloigne l'arbitraire et réduit son pouvoir discrétionnaire. Ainsi, il rend sa décision visible et palpable par l'opinion[508] et acceptable par la société[509]. Cette conceptualisation et systématisation du droit[510] est bien perceptible dans plusieurs décisions.

Bien qu'ayant qualifié le juge constitutionnel burkinabè de « parent pauvre » des juridictions constitutionnelles africaines, Benoît G. KAMBOU reconnait que dans sa décision du 26 avril 2012, le juge a fait une application acceptable du droit constitutionnel « en ne reconnaissant pas le caractère souverain du pouvoir constituant dérivé »[511]. En se déclarant compétent pour apprécier la constitutionnalité

[508] Il est loisible de noter que les citoyens ne veulent pas un contrôle aléatoire et arbitraire de la norme législative.
[509] LE QUINIO Alexis, *op. cit*., p.39.
[510] KANTE Babacar, « Les méthodes et techniques d'interprétation de la Constitution : l'exemple des pays d'Afrique occidentale francophone », *op. cit*., p.162 et s
[511] KAMBOU G. Benoît, *op. cit*, p.268.

de la loi constitutionnelle n° 001-2012/AN du 22 mars 2012, le juge constitutionnel a pu fonder sa motivation sur l'article 154 de la constitution[512].

Au fond, le juge constitutionnel invalide la loi constitutionnelle au motif qu'elle a disposé de manière précise pour une situation précise. Il affirme : *« considérant que la loi constitutionnelle n° 001-2012/AN du 22 mars 2012, en complétant l'article 81 de la constitution a disposé de manière spécifique sur une situation précise, en l'espèce la durée de la législature tirée des élections du 06 mars 2007 ; qu'elle a de ce fait dérogé aux principes généraux de droit sur la nature juridique de la constitution ; que ces principes qui constituent le fondement de la Constitution ont été méconnus ; qu'il s'ensuit que la loi sus visée n'est pas conforme à la constitution »*. Cette loi constitutionnelle révisait l'article 81 de la Constitution du 11 juin 1991 pour proroger la durée de la législature tirée des élections du 06 mai 2007 en cours jusqu'à la validation du mandat des députés de la nouvelle législature avec effet rétroactif. C'est l'une des rares fois que le juge constitutionnel répond négativement et de manière sèche à la majorité parlementaire[513].

---

[512] L'article 154 de la constitution dispose en effet que « le conseil constitutionnel veille au respect de la procédure de révision de la constitution ».

[513] Cette décision nous rappelle celle de son homologue béninois en 2006 qui s'était opposé également à la prorogation du mandat des

Quelques décisions suffisamment motivées et justifiées[514] du juge constitutionnel ivoirien méritent également d'être relevées. En effet, dans l'arrêt n°02-2002 du 28 mars 2002 rendu, il a invalidé le règlement intérieur de la commission électorale indépendante[515]. Il soutient qu'« *il ressort des dispositions de l'article 71 de la constitution que les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'État ; qu'il en résulte que l'objet des lois de finances tel que défini par ce texte constitutionnel ne permet pas à celles-ci de fixer le montant des indemnités et avantages dont bénéficient les membres de la CEI ; (..). Considérant qu'en l'absence d'une telle disposition constitutionnelle le prévoyant expressément, le montant des traitements et avantages en nature qui relève du pouvoir règlementaire, ne peut être fixé par la loi de finances »*. Ainsi, pour déclarer contraire à la constitution l'article 11 de la loi sur la commission électorale indépendante (CEI) que l'article 55 du règlement reprend, le juge constitutionnel a fondé sa motivation sur l'article 71 de la constitution[516].

---

députés, mais sur le motif de la violation du consensus tel qu'issu de la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990.

[514] L'audace, c'est lorsque le juge constitutionnel fait œuvre créative à partir d'une motivation centrée sur les techniques d'interprétation extensive.

[515] MELEDJE Djédjro, *Les grands arrêts de la jurisprudence constitutionnelle ivoirienne*, *op. cit*. p.420 et s.

[516] Les mêmes observations peuvent être faites à propos de l'arrêt n°14-2001 du portant sur le règlement intérieur de l'assemblée nationale.

Récemment en 2014, il a invalidé une ordonnance du Président de la République à la suite d'un recours de la société APM Terminals Côte d'Ivoire[517] en se fondant sur l'article 87 de la Constitution qui prévoit l'autorité supérieure des traités et accords internationaux sur les lois internes[518]. Cette disposition lui permet de conclure sa motivation en ces termes : *« Qu'il en résulte que la décision contestée ne peut violer le traité sans violer la Constitution prise dans son article 87 qui a institué la suprématie du traité sur la loi interne »*.

Il convient en outre de souligner une bonne pratique du juge constitutionnel ivoirien, laquelle consiste pour lui à justifier ses revirements. C'est ainsi que pour justifier un revirement jurisprudentiel, il n'a pas manqué de rappeler une ancienne décision[519] en vue d'expliquer de façon pédagogique sa nouvelle position[520]. Il doit y avoir une cohérence d'ensemble

[517] Conseil constitutionnel, Décision n° 0 CI-2014-139/26/CC/SG du 26 juin 2014 relative au recours par voie d'exception d'inconstitutionnalité soulevée par la société APM Terminals Côte d'Ivoire, précitée.

[518] Voir le commentaire de ADOPO KOFFI Annick, **«** note sous décision n° ci-2014-139/26-06/CC/SG du 26 juin 2014 relative au recours par voie d'exception d'inconstitutionnalité soulevée par la société APM TERMINALS Côte d'Ivoire en ce qui concerne l'article 31 de la décision n° 001/PR du 11 janvier 2012 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux de commerce », *RID* n°49, 2016, pp. 182-197.

[519] Il prend soins de rappeler sa décision DCC, n°028 du 19 novembre 2009 par laquelle il avait validé la candidature de Alassane OUATTARA.

[520] Il s'agit de la décision n° CI- 2015-EP -159/09-09/CC/SG du 09 septembre 2015 portant publication de la liste définitive des candidats à l'élection présidentielle. Conseil constitutionnel de la c Côte d'Ivoire, Rapport d'activités 2015 pp. 134-179. La décision est disponible sur le site du conseil constitutionnel, www.conseil-constitutionnel.ci.

des décisions, c'est-à-dire les tendances d'une jurisprudence cohérente. La stabilité des institutions et surtout la sécurité juridique des citoyens constituent le signe évident de la protection des droits et libertés garantis. Cela étant, c'est grâce à une motivation objective que le juge constitutionnel pourra lier le législateur ainsi que le pouvoir constituant dérivé. Une motivation objective lie également le juge constitutionnel lui-même, car ce n'est pas seulement le dispositif qui bénéficie de l'autorité de chose jugée, mais également les motifs[521]. Si le juge constitutionnel veut opérer un revirement, il devra reconstruire des motifs cohérents. Autrement, il se devra de confirmer sa jurisprudence.

En fait, l'objectivation de la motivation emporte soumission du juge constitutionnel à ses propres motifs, ce qui pourrait atténuer la crainte du gouvernement des juges ou réduire les risques de décisions arbitraires, partiales, inopportunes ou tout simplement imprévisibles. Si le juge constitutionnel souhaite s'écarter des dispositions expresses de la constitution, il devra néanmoins fonder sa motivation sur des principes constitutionnels évidents.

[521] Selon le juge constitutionnel français, les *« motifs qui en sont le soutien nécessaire et en constituent le fondement même »* bénéficient de l'autorité de chose jugée, Décision n°62-18 L., 16 janvier 1962 et décision n°89-258 DC du 18 juillet 1989, n°92-312 DC du 2 septembre 1992, FAVOREU Louis et autres, *Droit constitutionnel*, *op. cit*, p. 383.

2-Les motivations fondées sur des principes constitutionnels

Devant les insuffisances de la culture démocratique et politique, et face aux exigences de l'État de droit, les citoyens attendent que le juge constitutionnel africain prenne quelques libertés dans la motivation pour accroitre le bloc de constitutionnalité[522]. Il a pu justifier certaines décisions en érigeant des principes à valeurs constitutionnels auxquels il soumet le législateur. Ces principes ont une valeur constitutionnelle puisque ce sont des « *normes qui, sans être contenues dans le corps même de la Constitution, ont un rang constitutionnel* »[523].

En la matière, le juge constitutionnel béninois détiendrait la palme d'or. Par une décision en 2006[524], il s'est opposé à une révision qui devrait porter le mandat des députés de quatre à cinq ans avec effet rétroactif. Il va construire sa motivation à partir du principe de « consensus national » qu'il érige en principe supra-constitutionnel. Il soutient dans le dernier considérant : *« Considérant que le mandat de quatre ans, qui est une situation constitutionnellement établie, est le*

[522] AKEREKORO Hilaire, « La cour constitutionnelle et le bloc de constitutionnalité au Benin », *Afrilex*, revue électronique, http://afrilex.u-bordeaux4.fr/le-conseil-constitutionnel.html, 2016, p. 29.

[523] Louis FAVOREU, « 1977, Année charnière : le développement de la saisine parlementaire et la jurisprudence relative aux libertés et droits fondamentaux », *in Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, 1978, p. 840.

[524]Cour constitutionnelle, Décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006, Président de la république, Recueil, 2006, p.365.

résultat du consensus national, dégagé par la Conférence des Forces Vives de la Nation de février 1990 et consacré par la Constitution en son Préambule qui réaffirme l'opposition fondamentale du peuple béninois à la confiscation du pouvoir ; que si la Constitution a prévu les modalités de sa propre révision, la détermination du peuple béninois à créer un Etat de droit et de démocratie pluraliste, la sauvegarde de la sécurité juridique et de la cohésion nationale commandent que toute révision tienne compte des idéaux qui ont présidé à l'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990, notamment le consensus national, principe à valeur constitutionnel… »[525].

Le juge constitutionnel béninois a également érigé la représentation proportionnelle majorité/minorité et la transparence électorale en principe à valeur constitutionnel[526] qui s'imposent tant au législateur ordinaire qu'au pouvoir constituant dérivé. Auparavant, en 1996 précisément, il avait, par une interprétation extensive, validé la nomination d'un premier ministre alors même que la Constitution du 11 décembre 1990 ne le prévoit pas expressément. Il affirme : « *Que la création, dans ces*

[525] Cour constitutionnelle, Décision DCC 06-074 du 8 juillet 2006 suscitée, MEDE Nicaise, *op. cit*, p. 132.
[526] Cour Constitutionnelle du Bénin, Décision DCC 34-94 du 23 décembre 1994 (Contrôle de constitutionnalité de la loi créant la Commission Electorale Nationale Autonome (CENA) au Bénin); Cour constitutionnelle, Décision DCC 06-074 du 08 juillet 2006 (Contrôle de constitutionnalité de la loi de révision de l'article 80 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990) .

conditions, d'un poste de Premier ministre ne porte pas atteinte au régime présidentiel choisi par le peuple béninois »[527]. Le fondement de sa motivation est que du moment où la nomination d'un Premier ministre ne remet pas en cause la nature présidentielle du régime consacré par la Constitution, elle ne saurait être inconstitutionnelle. Le juge constitutionnel béninois aurait été un juge qui se satisfait d'une interprétation formaliste et simpliste de la constitution, et il aurait affirmé : « *Considérant que la constitution ne prévoit pas le poste de Premier ministre ; que dès lors la nomination d'un Premier ministre est contraire à la Constitution* ». Mais le juge créateur a suffisamment justifié sa décision en se fondant sur la nature présidentielle du régime.

Le juge constitutionnel ivoirien ou sénégalais n'est pas en reste. Le 15 décembre 2005 à la veille de l'expiration de la fin du mandat des députés, le juge ivoirien a décidé de proroger le mandat des députés au nom des principes constitutionnels de la séparation des pouvoirs, de l'équilibre des pouvoirs et de la nécessité de contrôler la mise en œuvre des mesures exceptionnelles du président de la République. Selon Ibrahima DIALLO, une telle motivation apporte un éclairage sur le droit constitutionnel en vigueur

[527] Cour constitutionnelle, Décision DCC 96-020 du 26 avril 1996, Gbétin Dézégui et consorts, Recueil, 1996, p. 101, MEDE Nicaise, *op. cit*, p.211.

dans ce pays[528]. Quant au juge constitutionnel sénégalais, il a également pu soutenir ses décisions sur des principes à valeur constitutionnelle. Il a jugé que le législateur « *a outrepassé ses compétences et empiété sur les prérogatives du pouvoir judiciaire, en violation de principes à valeur constitutionnelle…* »[529].

Ainsi, en cas de conflit entre un principe constitutionnel et une loi, le juge constitutionnel doit savoir préserver l'esprit de la constitution tout en se situant dans une perspective d'adaptation des textes constitutionnels au contexte. C'est pour mieux asseoir sa légitimité que le juge constitutionnel inscrit sa motivation dans le respect des principes et théories constitutionnels. Grâce à la technique de l'interprétation, le juge constitutionnel peut surmonter les obstacles des dispositions constitutionnelles limitant leur compétence[530]. Cependant, il doit éviter de faire un usage excessif de son pouvoir d'interprétation[531], car une audace démesurée

[528] DIALLO Ibrahim, « La légitimité du juge constitutionnel africain », revue électronique, Cames, *publication.lecames.org/index.php/jur/article/view/369, 2015,* p. 153.
[529] Cour suprême, Décision n° 11/93-Affaire n° 2/C/93 du 23 juin 1993.
[530] BLEOU Martin, « La question de l'effectivité de la suprématie de la constitution. A propos des poches de résistance au contrôle juridictionnel de constitutionnalité des lois en France et dans les Etats africains de succession française », in *Mélanges dédiés au Doyen Francis V. WODIE*, (dir.) de MELEDJE Djédjro Francisco, BLEOU Martin et KOMOIN François, Toulouse, Presses de l'Université de Toulouse, 2016, p. 51.
[531] Certains auteurs parlent de son audace non sans avec une certaine ironie, voir LOADA Augustin, « L'audace du juge constitutionnel en question », contribution au colloque de Cotonou des 8, 9 et 10 août 2012 sur « La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : Un modèle pour l'Afrique ? », en hommage au Professeur Maurice AHANHANZO GLELE,

l'expose à la critique de la théorie du gouvernement des juges[532].

CONCLUSION

La motivation des décisions du juge constitutionnel en Afrique de l'Ouest francophone est perfectible. La qualité argumentative de certaines décisions laisse à désirer au regard des concepts et théories de droit constitutionnel. On note une faible qualité rédactionnelle et argumentative ainsi qu'une faible construction juridictionnelle. En dehors des motivations du juge constitutionnel béninois, les motivations des juges constitutionnels en Afrique présentent le plus souvent un défaut d'originalité. Les juges constitutionnels burkinabè et ivoirien essaient de construire leurs propres argumentaires avec beaucoup de difficultés. Leur homologue sénégalais, lui, ne s'embarrasse pas de reproduire *in extenso* la motivation du juge constitutionnel français.

Ce déficit de motivation est dû au fait que, plutôt que d'être un maître du jeu politique, le juge constitutionnel africain francophone est un jouet du maître politique[533]. A cela

---

Ibrahim SALAMI, « Le pouvoir constituant dérivé à l'épreuve de la justice constitutionnelle », Revue Togolaise de Sciences Juridiques, 2011, n°0000, pp. 45-65.

[532]DJOGBENOU Joseph, « Le contrôle de constitutionalité des décisions de justice : une fantaisie de plus ? », *Afrilex,* revue électronique, http://afrilex.u-bordeaux4.fr/le-conseil-constitutionnel.html, avril 2014, pp. 1-27.

[533] SOMA Abdoulaye, « Le statut du juge constitutionnel africain », *in La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? op. cit.*, p. 451-480.

s'ajoute les insuffisances de qualification technique et professionnelle des membres de certaines juridictions constitutionnelles, ce qui aboutit à une interprétation simpliste de la constitution. Or le juge constitutionnel en Afrique francophone devrait avoir une vue téléologique large afin de protéger la Constitution et de stabiliser les institutions[534]. Il pourrait ainsi étendre le bloc de constitutionnalité en y introduisant des sources externes[535] pour une meilleure protection des droits fondamentaux des citoyens et de la garantie de l'État de droit.

Lorsque la juridiction constitutionnelle statue avec les compétences techniques requises, il arrive à fonder la motivation de ses décisions sur des principes constitutionnels convenables. Par une grande qualité interprétative des dispositions constitutionnelles[536], la majeure et la mineure doivent être suffisamment liées afin de préciser le champ de la norme constitutionnelle de référence.

---

[534] KPODAR Adama, « Politique et ordre juridique : les problèmes constitutionnels posés par l'accord de Linas Marcoussis du 23 janvier 2003 », *in Revue de Recherche Juridique – Droit Prospectif*, n° 4-II, 2005, p. 2504. ; *Id*., « La communauté internationale et le Togo : élément de réflexions sur l'extranéité de l'ordre constitutionnel », *Revue Togolaise des Sciences Juridiques*, n° 0000, janvier-juin 2011, p. 42.

[535] FALL Alioune Badara, « Le juge constitutionnel béninois, avant-garde du constitutionnalisme africain ? », *in La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ?* Mélanges en l'honneur de Maurice Ahanhanzo-Glèlè, *op. cit.*, p. 717-728.

[536] Il ne faut pas perdre de vue que le juge interprète les faits et le droit, voir BERGEL Jean Louis, *Théorie générale du droit*, Paris, Dalloz, 2012, pp.348-349.

Cela a l'avantage de permettre à tout citoyen de vérifier que les conditions prévues par la norme sont, oui ou non réunies. Le dispositif devient alors plus accessible aux citoyens, car ce sont les motifs qui situent les citoyens sur la portée juridique de la décision. Ils instruisent à l'avance de la position probable du juge sur les espèces similaires futures, ce qui évite l'arbitraire et assure la sécurité juridique[537]. Ce sont également les motifs objectivés par des principes et théories de droit ainsi que par des clarifications conceptuelles qu'apporte le juge qui rendent la décision compréhensible, intelligible et équitable.

Cette aurore d'une motivation objectivée par des arguments de droit constitutionnel mérite d'être soutenue. En effet, pour contenir les critiques, légitimer son rôle et asseoir son autorité[538], le juge constitutionnel en Afrique de l'Ouest francophone devrait garder l'élan d'objectivation de la motivation de ses décisions. Pour y parvenir, il doit anticiper les recours en se mettant constamment en veille[539].

---

[537] Avec le développement t de l'exception d'inconstitutionnalité, la protection des droits fondamentaux devient un élément d'appréciation de la démocratie.

[538] Les décisions de justice constitutionnelles sont constamment critiquées par la doctrine constitutionnelle, rejetées par les citoyens et les acteurs politiques. S'il censure les textes législatifs, il est accusé de gouvernement des juges par la majorité. S'il ne censure pas, il s'expose aux critiques de l'opposition comme étant à la solde du pouvoir. .

[539] Il s'agira pour lui de suivre au quotidien l'actualité législative et constitutionnelle, ce qui lui permettra une meilleure réactivité aux affaires dont il sera saisi. Il doit également réaliser des enquêtes et consulter régulièrement les personnes ressources.

L'arbitrage politique des armées burkinabè et sénégalaise à la lumière des conflits sociopolitiques

SAMPANA Léon

Docteur en Science politique
Université Nazi Boni de Bobo-Dioulasso

L'armée peut se définir comme « un système d'hommes élaboré conjointement à un système d'armes, en vue d'obtenir la meilleure efficacité contre un ennemi, une menace externe ou interne, potentielle ou réelle contre l'intégrité du territoire et la vie des populations »[540]. C'est un appareil indispensable qui permet à l'État d'exprimer sa souveraineté. A l'occasion de leur accession à l'indépendance, le Burkina Faso (ex Haute-Volta) et le Sénégal, deux anciennes colonies françaises, s'en sont dotés avec le soutien de la France[541]. Sitôt créées, ces armées se revendiquent du modèle d'armées apolitiques. Mais en fait, il est plus indiqué de parler d'armées non partisanes. En effet, si l'on admet avec Weber que l'État dispose du monopole de la contrainte physique et légitime[542]

[540]Bangoura Dominique, Les armées africaines face au défi démocratique, www.african-geopolitics.org.
[541]Luckham Robin, Le militarisme français en Afrique, *Politique Africaine*, n° 6, 1982 ; Welch Claude, Soldier and State in Africa, *The Journal of Modern AfricanStudies*, vol. 5, n° 3, 1967, pp. 305-322.
[542]Weber Max, Le *savant et le politique*, Paris, Plon 10-18,2003, p.125.

et s'appuie, en partie, sur les forces armées pour le mettre en œuvre, on ne peut pas dissocier l'État de ses forces armées, ni le pouvoir politique de l'institution militaire. Quand également Clausewitz considère la guerre comme un véritable instrument politique, comme la continuité de la politique par d'autres moyens[543], il ressort que le militaire et le politique sont intimement liés. Le caractère "apolitique" que revendiquent les deux armées ne veut donc pas dire qu'il n'existe pas d'interactions entre le militaire et le politique. Toutefois, l'armée, en tant qu'institution, reste subordonnée au pouvoir politique sans pour autant manifester une préférence partisane pour les groupes politiques (partis politiques) en compétition pour la conquête ou le contrôle du pouvoir d'État. Pour paraphraser Feaver, en leur qualité d'agents, les forces armées se contentent d'assumer les missions qui leur sont confiées par leurs maîtres civils[544] tout en se gardant de succomber à la logique du contrôle subjectif[545] ou encore contrôle partisan. C'est dans cette logique qu'on parle d'armée républicaine, type d'armée qui implique la distinction entre les fonctions militaires et politiques et la soumission de l'armée aux

[543] Clausewitz Carl (von), *De la guerre*, Paris, Édition Payot & Rivages, 2006.
[544]Feaver Peter Douglas, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, Cambridge, Harvard University Press, 2005.
[545] Huntington Samuel, Redéfinir les rapports entre civils et militaires, in Diamond Larry et Plattner Marc (eds), *Le rôle de l'armée en démocratie*, Paris, Nouveaux Horizons, 2000, pp. 39-49.

institutions de la République[546]. C'est ce type d'armée qui est adopté par le Burkina Faso et le Sénégal dès les indépendances. Pour être en adéquation avec leur logique, les deux armées s'efforcent de rester en dehors du jeu partisan, même si elles ne restent pas insensibles aux choix politiques. Au Sénégal par exemple, l'armée fit barrage au maintien d'Abdou Diouf comme Secrétaire général du ministère de la Défense sous Mamadou Dia, à l'époque, Président du Conseil, puisqu'elle considérait que ce poste était sensible pour que Diouf puisse l'occuper[547] Auparavant, les militaires sénégalais s'étaient distingués en prenant le parti de l'État fédéré sénégalais dans le conflit qui l'opposait au Soudan (actuel Mali). En effet, avant son accession à l'indépendance en tant qu'État unitaire, le Sénégal était un État fédéré membre de la Fédération du Mali qu'il formait avec le Mali (ex Soudan). Cet État composé créé le 20 juin 1960 fera long feu, car sa dislocation interviendra à l'issue de la première crise politique née des querelles de leadership entre les Sénégalais et les Soudanais (Maliens) dans la gestion de l'État fédéral et dans le choix du chef d'État-major général de l'armée fédérale[548]. En quête de plus liberté dans

[546] Cette distinction a été institutionnalisée vers la fin du XVIIIe siècle dans les sociétés européennes. Voir: Lindemann Thomas et Martin Michel Louis, The Military and the Use of Force. Corporate Interest and War, in Carforio Giuseppe (ed.), *Handbook of the Sociology of the Military*, Plenum Publishers, New York, 2003, p, 99.

[547] Voir Sy Seydou Madani, *Les régimes politiques sénégalais de l'indépendance à l'alternance, 1960-2008*, Paris Karthala, 2009, p. 120.

[548] Roche Christian, *Le Sénégal à la conquête de son indépendance : 1939-1960*, Paris, Karthala, 2001, pp. 232-235 ; Milcent Ernest, *Au*

ses choix, le Sénégal décida de se retirer pour se constituer en un État unitaire le 20 août 1960[549].

Dans les États unitaires sénégalais et burkinabè indépendants, l'attitude non interventionniste des deux armées sera mise à rude épreuve au fil de la gestion du pouvoir politique par les autorités civiles. Précisément, à l'occasion des premières crises politiques majeures, en 1962 au Sénégal et en 1966 au Burkina Faso, les militaires sénégalais et burkinabè n'hésitent pas à intervenir dans le champ politique en s'arrogeant une mission non prévue par leurs statuts : l'arbitrage politique.

L'arbitrage politique est avant tout un arbitrage. L'arbitrage consiste à faire intervenir un tiers dont la mission est de trancher un litige[550]. L'arbitre, comme le dit Chappe, a pour rôle « de donner tort ou raison, partiellement ou complètement, à l'une ou l'autre des parties. Pour rendre sa sentence, l'arbitre évalue la situation de conflit afin de se faire sa propre opinion »[551]. L'arbitrage est politique lorsqu'il s'agit de trouver une issue à un conflit politique. L'essentiel

---

carrefour des options africaines : le Sénégal, Paris, Le centurion, 1965, p. 65.

[549] Poncelet Maurice, 60 Ans d'Expériences Fédérales en Afrique de l'Ouest Francophone, *Canadian Journal of African Studies / Revue Canadienne des Études Africaines*, vol. 1, No. 2, 1967, pp. 89-104.

[550]Chappe Nathalie, L'analyse économique d'un mode de résolution des litiges : l'arbitrage, *Revue française d'économie*, vol. 15, n°4, 2001. p. 188.

[551]Ibid., p. 190.

ici, c'est que l'arbitre ne soit pas un acteur impliqué dans le déclenchement de la crise, sinon il reste d'être juge et partie. Partant, n'importe quelle personne, structure ou organisation peut s'investir dans la recherche de solutions à une crise à laquelle est n'est partie.

Dans notre cas présent, ce sont les militaires qui ont cette qualité d'arbitre politique. L'arbitrage politique renvoie donc ici à l'interventionnisme des forces armées dans des crises politiques afin de leur trouver une issue. Sans doute, la possession et maitrise de l'arsenal sécuritaire de l'État ainsi que leur organisation leur donnent un avantage sur les autres couches socioprofessionnelles[552]. Si généralement, ce sont les parties qui décident de soumettre leur litige à un arbitre, dans les situations de crises politiques où l'armée intervient, deux cas peuvent survenir : soit les militaires s'arrogent cette qualité eux-mêmes, soit ils sont appelés à intervenir par les acteurs en conflits. Soyons clairs, l'intervention de type « arbitrage » élaboré par Perlmutter[553] n'est pas l'équivalent de la mission d'arbitrage que nous entendons analyser dans cette contribution. L'intervention « de type arbitrage » est un putsch à l'occasion duquel les

[552] Hamon Léo (ed.), *Le rôle extra-militaire de l'armée dans le tiers monde*, Paris, PUF, 1966, p. 3.
[553]Owoeye Jide, Les politiques africaines de transitions sont-elles en panne ? Le cas du Nigéria, in Diop Momar-Coumba et Diouf Mamadou, Les figures du politique en Afrique : Des pouvoirs hérités aux pouvoirs élus, Paris, Karthala, 1999, p. 439 ; Perlmutter Amos, *The Military and Politics in Modern Times : On Professionals, Praetorians and RevolutionarySoldiers*, New Haven, London, Yale UniversityPress, 1977.

militaires s'imposent un échéancier et font des « arrangements nécessaires afin de remettre le pouvoir à un régime civil acceptable »[554]. Il pourrait être une conséquence de l'arbitrage politique des forces armées. Si la logique de l'arbitrage semble être la même dans les deux pays, à savoir, contribuer à la résolution des conflits politiques, le résultat est par contre différent. Au Sénégal, les militaires parviennent à résoudre la crise tout en évitant de faire un coup d'État. Au Burkina Faso, c'est le contraire qui se produit puisque les militaires résolvent le conflit politique en réalisant un putsch. Cette mission messianique que les militaires se sont octroyée, pour paraphraser Anatole Ayissi[555], reste problématique ne serait-ce qu'à travers les questionnements suivants : sur quel fondement, l'armée, dont le caractère non partisan est affirmé dans les textes, s'engage-t-elle dans les conflits politiques ? Comment cet interventionnisme militaire évolue-t-il et avec quel impact sur l'État et son régime politique ? A-t-il connu une rupture ou au contraire s'est-il perpétué ? Pourquoi ces armées issues de la même tradition française et formées presque dans les mêmes écoles se comportent-elles différemment face aux conflits politiques ?

Ces questions ne peuvent être traitées en faisant abstraction du contexte propre à chaque État. En effet, l'arbitre n'est pas

[554]OwoeyeJide, Les politiques africaines de transitions sont-elles en panne ? Le cas du Nigéria, op. cit., p. 439.
[555]Ayissi Anatole, Ordre militaire et désordre politique en Afrique, *Le Monde diplomatique*, janvier 2003, pp.20-21.

« totalement libre, “non socialisé, entièrement égoïste, non contraint par les normes d’un système, seulement calculant rationnellement comment satisfaire au mieux son intérêt personnel” » comme le voudrait Coleman, adepte de la rationalité naturelle[556]. L’action de l’arbitre s’inscrit plutôt dans un contexte bien particulier et relève, de ce fait, de la rationalité sociale qui n’est pas seulement limitée, mais « fortement affectée par les processus sociaux »[557]. Selon Lindenberg, « [l]’approche par la rationalité sociale ne fait pas qu’ajouter de la complexité à la théorie de l’action (comme c’est le cas de la rationalité limitée ou de la rationalité forte, ou encore de l’économie comportementale), mais plutôt s’attache aux processus sociaux qui influencent la rationalité, à la fois dans les processus évolutionnaires et les processus sociaux »[558]. Le détour par ces propos de Linderberg permet de montrer que l’arbitrage s’inscrit dans un contexte sociopolitique précis. On ne peut donc pas faire fi de l’environnement sociopolitique propre à chaque État. Il en est surtout ainsi parce que le rapport armée-société n’est pas transposable d’un État à un autre. C’est pourquoi une grille d’analyse constructiviste sera mobilisée dans cette contribution. Elle consiste à considérer la réalité sociale comme une construction sociale reposant sur les différentes

[556]Lindenberg Siegwart, Coleman et la construction des institutions : peut-on négliger la rationalité sociale ? *Revue française de sociologie*, vol. 44, 2003/2, pp. 359-360.
[557]Ibid., p. 359.
[558] Ibid., p. 359.

interactions entre acteurs et entre acteurs et structures[559]. Pour reprendre Dario Battistella, cette approche consiste à considérer les « "êtres humains comme des êtres sociaux"[…] plutôt que d'être des individus instrumentalement rationnels guidés par une logique d'appropriation, c'est-à-dire qu'ils se comportent en fonction de ce qu'ils estiment approprié au vu des normes de comportement légitimes prévalant au sein des structures sociales dans lesquelles ils sont enchâssés »[560]. De ce fait, il apparaît que les rapports des armées aux institutions politiques sont socialement construits[561] en tenant compte de l'environnement politique (nature et origine des crises, mode de résolution, etc.), la personnalité des dirigeants civils et militaires et l'emprise de l'environnement extérieur. Autrement dit, en dépit des textes, les perceptions sur le rôle et la place de l'armée au sein de l'État sont fonction des significations et des interactions au sein de la société, deux aspects d'ailleurs pris au sérieux, dans les approches constructivistes[562]. Dans ce processus de construction sociale, la concordance ou la discordance entre la population, les acteurs politiques et l'armée sur les rôles et place de cette dernière au sein de la société, chères à

[559] Searle John Rogers, *La construction de la réalité sociale*, Paris, Gallimard, 1998.
[560]Battistella Dario, *Théorie des relations internationales*, Paris, Presses de Science Po, 2012, p. 333.
[561] Searle John Rogers, *La construction de la réalité sociale*, Paris, Gallimard, 1998.
[562]Balzacq Thierry, *Théories de la sécurité : les approches critiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2016, p. 172.

Rebecca Schiff[563], ne seront pas négligées. Ceci nous permettra d'expliquer les différences de trajectoire entre ces deux États en partant de l'arbitrage politique réalisé par l'armée à l'occasion des crises sociopolitiques.

Nous cherchons à montrer que le rôle joué par l'armée durant les crises politiques postindépendances a influencé la trajectoire étatique, notamment la nature des régimes politiques. Le sens de l'arbitrage, conditionné par l'environnement sociopolitique pouvant être différent, notre choix s'est porté sur le Burkina Faso et le Sénégal puisque ce sont deux États qui ont connu des trajectoires politiques différentes quoiqu'ils présentent des similitudes (origine et formation de leurs armées communes, appartenance au même contexte sous régional, existence en leur sein de structures traditionnelles fortes (les Marabouts au Sénégal et la chefferie traditionnelle au Burkina). C'est justement cette différence que nous cherchons à mettre en lumière en partant de l'arbitrage politique des armées. Aussi, s'agira-t-il de comparer dans cette comparaison binaire deux armées nationales appartenant au même contexte sous-régional, deux armées issues de la même tradition militaire, mais qui se distinguent par leurs pratiques d'une part. D'autre part, l'approche comparative saisira dans le temps l'évolution de la relation armée-politique dans les séquences clés de la vie

[563]Schiff Rebecca, *The Military and Domestic Politics: A Concordance Theory of Civil-Military Relations*, New York, Routledge Press, 2009.

de chaque État depuis les indépendances (crises postindépendances, temps mondial[564] et survenance de l'alternance politique).

En guise d'articulation, la contribution analysera dans un premier temps les relations civilo-militaires naissantes dans un contexte de crise politique en insistant sur le rôle des armées dans la résolution des crises. Dans un second temps, l'accent sera mis sur les conséquences de l'interventionnisme militaire[565].

I. L'armée dans les relations civilo-militaires postindépendances : de la neutralité partisane au dénouement des crises politiques

Deux ans après son indépendance, c'est-à-dire en 1962, le Sénégal est confronté à un conflit politique qui paralyse le fonctionnement des institutions politiques. Au Burkina Faso, en revanche, il a fallu attendre cinq ans après l'indépendance acquise le 5 août 1960 pour que le pays soit confronté à sa première grave crise politique. Tant au Burkina Faso qu'au Sénégal, l'armée s'implique dans la résolution de crises sans pour autant être un acteur politique.

[564] Il s'agit des changements intervenus dans les relations internationales avec la fin de la guerre froide et tout ce que cela implique comme conséquence. Voir : Laïdi Zaki, Le temps mondial : enchaînements, disjonctions et médiations, *Les Cahiers du CERI*, n°14, 1996.

[565] Pour l'essentiel, les données sont issues des sources documentaires, des observations réalisées, des échanges informels avec des militaires et des entretiens accordés par des personnalités politiques et militaires que nous avons tirés des archives.

En agissant de la sorte, elle s'érige en arbitre alors que sa genèse l'éloigne de la vie partisane. Ce qui nous amène à aborder dans le premier sous point la situation des FDS comme des acteurs extérieurs aux conflits politiques (A) avant d'analyser l'implication des deux armées dans la résolution des premiers conflits politiques (B).

A- Les forces armées : des acteurs extérieurs aux crises politiques

Fort de leur statut d'armée politiquement neutre, les armées burkinabè et sénégalaises n'apparaissent pas comme les acteurs à la base des conflits politiques postindépendance. Cette neutralité, notamment partisane, n'est pas à apprécier uniquement sur la base des textes puisqu'elle est, au-delà des textes, façonnée par l'environnement sociopolitique. Selon Léo Hamon, le mode de création de l'armée lié à celui de l'accession à l'indépendance peut expliquer la neutralité de l'armée. Pour Hamon, la transition pacifique vers les indépendances favorise la naissance d'une armée apolitique tandis qu'une indépendance acquise par la lutte armée prédispose l'État à avoir des forces armées politisées dès leur naissance[566]. Concrètement, le Burkina Faso et le Sénégal, à l'image de nombreux autres pays africains, accèdent à l'indépendance de manière pacifique. Certes, ces nouveaux États disposent de soldats dans l'armée française,

[566] Hamon Léo (ed.), *Le rôle extra-militaire de l'armée dans le tiers monde*, op. cit.

mais ces derniers ne constituent pas un bras armé d'un quelconque mouvement de libération nationale comme cela s'est observé dans les pays qui ont obtenu leur indépendance après une lutte armée (Algérie, Guinée-Bissau). Ces deux armées ne sont donc pas au cœur du pouvoir politique en tant qu'actrices de premier plan dans la marche vers l'indépendance. Elles sont, au contraire, selon la théorie de l'agence de Feaver, des agents subordonnés au pouvoir civil et dont la mission est la gestion de la sécurité.

L'origine et la formation des pionniers des deux armées constituent un second facteur explicatif. Descendantes directes des forces créées par les administrations coloniales[567], les armées d'Afrique francophones ont été façonnées par la France. En effet, sous le couvert de la coopération militaire, la France s'investit dans la mise en place des armées africaines à travers son « plan raisonnable »[568]. Par ce plan, les militaires de l'armée française d'origine africaine sont transférés dans leurs armées nationales[569]et leur formation aux tâches de commandement est accélérée[570]. Non partisanes, ces

[567]Welch Claude, Soldier and State in Africa, *The Journal of Modern African Studies*, vol. 5, n° 3, 1967, pp. 305-322.
[568]Luckham Robin, Le militarisme français en Afrique, *Politique Africaine*, n° 6, 1982.
[569] Bigo Didier, *Pouvoir et obéissance en Centrafrique*, Paris, Karthala, 1988.
[570]Bagayoko Penone Niagalé, *Afrique : les stratégies française et américaine*, Paris, L'Harmattan, 2003.

armées restent focalisées sur leur champ traditionnel d'intervention, à savoir, la défense de l'intégrité du territoire et la lutte contre toute activité subversive[571], avec au besoin, le soutien des forces françaises[572]. En dehors des brigades de gendarmerie territoriale (ou départementale) et mobile qui interviennent dans le maintien de l'ordre respectivement en tant que force de première et de deuxième catégorie, le reste de l'armée n'apparait dans le maintien de l'ordre qu'en tant que force de troisième catégorie. Les forces armées assurent également des « fonctions civiles »[573] qui leur permettent de participer à la construction nationale et au développement socio-économique (construction d'infrastructures, offre de santé et d'éducation au profit des populations, service civique).

Enfin, la perception des militaires et celle de la société sur les missions et la place de l'armée dans ces États naissants alimentent la neutralité politique des forces armées. En effet, après les indépendances, les forces armées étaient plus vouées à la mission de défense puisque c'est l'extérieur qui était craint à cause des conflits potentiels sur les frontières aux contours imprécis et contestés, de la politique menaçante des voisins progressistes (Ghana, Mali, Guinée

[571] La lutte contre les activités subversives constitue une limite à la neutralité des forces armées puisque dans le contexte de guerre froide, c'était les mouvements marxistes qui étaient visés.
[572] Bigo Didier, *Pouvoir et obéissance en Centrafrique,* op. cit.
[573]Pabanel Jean-Pierre, *Les coups d'État militaires en Afrique noire*, Paris, l'Harmattan, 1984.

Conakry) prônant une rupture avec les anciennes puissances coloniales[574]. Au regard de leur contexte de création, on pourrait dire que ces armées n'étaient pas véritablement craintes par les autorités politiques de ces deux pays qui n'avaient pas encore eu l'occasion d'entrer en conflit avec elles.

Par ailleurs, les nouveaux pouvoirs établis pourraient compter sur le soutien de la France pour assurer leur stabilité s'ils maintenaient de bonnes relations avec les Français et si la France acceptait en retour de les protéger. Le rôle de la France peut d'ailleurs être mis en lumière dans la dislocation de la Fédération du Mali. En effet, cette Fédération n'était pas appréciée par la France puisqu'elle ferait de l'ombrage à son allié le Président ivoirien Houphouët Boigny qui constituait aux yeux des Français un contre-pouvoir à Senghor[575]. C'est peut-être la raison pour laquelle la France ne fit rien pour empêcher l'éclatement de la Fédération lorsque le Président Modibo Kéita[576] demanda au Général De Gaulle « de mettre à la disposition du Mali les troupes françaises stationnées à Dakar pour maintenir l'ordre public et permettre le fonctionnement régulier des

[574] Hamon Léo (ed.)*, Le rôle extra-militaire de l'armée dans le tiers monde*, op. cit.
[575] Poncelet Maurice, 60 Ans d'Expériences Fédérales en Afrique de l'Ouest Francophone, op. cit., p. 90.
[576] Léopold Sédar Senghor était le président de l'Assemblée fédérale. Voir : Decraene Philippe, Indépendance et regroupements politiques en Afrique au Sud du Sahara, *Revue française de science politique*, 10e année, n°4, 1960. p. 860.

institutions »[577]. Amadou Hampaté bâ, à l'époque membre du bureau des affaires militaires à Bamako et détaché comme conseiller fédéral à la présidence du Conseil à Paris[578], ne rejette d'ailleurs pas le rôle de la France dans la fin de l'aventure fédérale quand il dit ce qui suit : « puisque nous parlons d'actions officieuses, nombreux sont ceux qui savent que si le colonel Soumaré fut si rapidement capturé, ce n'était pas étranger au fait qu'un officier supérieur français de la Gendarmerie avait, au cours de la fameuse nuit du 19 au 20 août, mis la main à la pâte. Or, aurait-il pu le faire de sa propre initiative, sans être couvert par ses supérieurs ? Non, vraiment, les choses ne sont pas toujours aussi claires qu'il y paraît à première vue, au su et au vu de tout le monde »[579]. Le soutien français aux dirigeants africains est également mis en exergue par cet ancien ambassadeur français dans un discours de 1981. Il affirmait ceci : « Nous souhaitons néanmoins éviter que le continent africain soit entraîné dans la course aux armements. Dès leur indépendance, nous avons incité les Etats africains francophones à employer l'essentiel de leurs ressources au développement économique et social. Aussi, la plupart d'entre eux ne disposent-ils en général que d'un appareil militaire assez faible. C'est pourquoi, dans ce domaine aussi,

[577]Decraene Philippe, Deux décennies de politique extérieure malienne (1960-1980), *Politique étrangère*, n°2 - 1980 -45e année. p. 440.
[578]Zanklan Bernard, L'éclatement de la fédération du Mali. En réponse à Me Boubacar Guèye, Hampâté Bâ rectifie et précise ses souvenirs, *L'Arbre à Palabres*, N° 18 Janvier 2006, p. 98.
[579] Ibidem., p. 98.

la coopération est pour beaucoup d'entre eux une nécessité. C'est dans cet esprit que, comme d'autres Etats industrialisés, la France a conclu des accords de coopération militaire avec un certain nombre d'Etats africains. Il est cependant des cas où une simple assistance technique ne peut suffire et où le droit à la sécurité serait vidé de toute signification s'il ne s'accompagnait de la possibilité d'un recours à l'aide directe de pays amis. Il est normal que lorsqu'ils sont l'objet d'une menace de déstabilisation appuyée de l'extérieur – et de telles circonstances sont devenues hélas trop fréquentes – les Etats qui entretiennent avec la France des liens particulièrement étroits et anciens puissent se tourner vers elle pour un supplément de protection »[580]. Comme on peut donc le voir, sous le couvert de la coopération, les États peuvent bénéficier du soutien de la France pour garantir leur stabilité. Mais en attendant un éventuel soutien de la France, ce sont leurs armées respectives qui assurent d'abord leur sécurité.

S'il est évident que le Burkina Faso et le Sénégal ont opté chacun pour un modèle d'armée supposée être à l'écart des querelles politiques, il n'est toutefois pas certain que les militaires composant ces armées ne se soient pas intéressés à la vie politique. En effet, composée des militaires de la première et de la deuxième génération selon la typologie de

[580]De Guiringaud Louis, La politique africaine de la France, *Politique étrangère*, n°2 - 1982 - 47e année. p. 450.

Pabanel[581], la hiérarchie militaire ne convoite pas le pouvoir politique. Cependant, ces acteurs militaires ne se désintéressent pas des questions politiques. D'abord, on pourrait déduire, à partir de l'origine ou de la formation des militaires des deux premières générations une forme d'idéologisation empreinte de capitalisme dans leur rang, chose, d'ailleurs, perçue par Yannopoulos et Martin[582]. En effet, ces premiers militaires africains issus de l'armée française ont été formés dans un contexte de guerre froide où il existait en France la doctrine de la guerre révolutionnaire, c'est-à-dire une guerre contre la pénétration et l'expansion de l'idéologie communiste[583]. Cette politisation de l'armée française ne fait aucun doute quand on écoute cet officier français qui dit qu': « [a]utrefois la nation avait besoin de guerriers voués traditionnellement au métier des armes [...]. Les préoccupations politiques n'avaient alors aucun objet pour une armée étroitement spécialisée. Mais dès lors que la guerre change et devient une guerre d'idées, le militaire change nécessairement de nature [...]. Il lui faut être

[581]Pabanel Jean-Pierre distingue, en effet, trois générations de militaires dans les rangs des armées africaines. La première génération a été formée et a servi dans l'armée coloniale ; la seconde génération bénéficie d'un niveau de formation militaire plus élevé que leurs ainés et n'a pas beaucoup ou pas du tout servi dans l'armée coloniale ; la troisième génération, la plus jeune, dispose d'une formation militaire et supérieure très étoffée. Voir Pabanel Jean-Pierre, *Les coups d'État militaires en Afrique noire*, op. cit., p. 20.

[582] Martin Denis et Yannopoulos Tatiana, Régimes militaires et classes sociales en Afrique noire. Une hypothèse, *Revue française de science politique*, 22e année, n°4, 1972, p. 857.

[583] Girardet Raoul, Pouvoir civil et pouvoir militaire dans la France contemporaine, *Revue française de science politique*, vol. 10, n° 1, 1960, p. 18.

capable d'assimiler, d'exposer, et de mettre en œuvre une doctrine cohérente »[584]. Aussi, serait-il inexact de considérer qu'il n'existerait pas de préférence idéologique chez ces militaires issus de cette armée française. Le Général Fall, Chef d'État-major du Sénégal au moment des indépendances, était considéré comme « un conservateur à la tête froide, gagné à l'idéologie coloniale »[585], donc proche de la France. Il était, également impliqué dans la crise politique qui a fini par faire éclater la Fédération du Mali puisqu'il fit mettre aux arrêts le Président Modibo et ses partisans à l'occasion de la crise de la Fédération liées à la mise en place des institutions politiques fédérales et à la désignation du chef d'Etat-major général des armées. En effet, ce Général Fall, colonel à l'époque des faits, était pressenti par le Sénégal pour occuper le poste de chef d'Etat-major général de l'armée fédéral après les élections fédérales prévues pour désigner le Président de la Fédération ; les Soudanais, quant à eux, souhaitaient maintenir le Colonel Soumaré déjà à la tête de l'armée fédérale embryonnaire[586]. Amadou Hampâté Bâ nous livre dans un témoignage le rôle joué par cet officier dans la crise quand il dit ceci : « [e]n raison de la fidélité inébranlable du Colonel Soumaré envers le Gouvernement de la Fédération

[584] Ibid., p. 20.
[585]Echenberg Myron, *Les tirailleurs sénégalais en Afrique occidentale française, 1857-1960*, Paris, Karthala, 2009, p. 127.
[586]Zanklan Bernard, L'éclatement de la fédération du Mali. En réponse à Me Boubacar Guèye, Hampâté Bâ rectifie et précise ses souvenirs, op. cit., pp. 93-95.

du Mali, dont Modibo Kéita était le chef régulièrement désigné, il ne pouvait pas être l'homme du groupe Senghor - Dia. Il fallait donc l'écarter d'une manière ou d'autre, ce qui sera fait quelques heures plus tard, au cours de la nuit même. Le Président Modibo Kéita et le Colonel Soumaré avaient pris des dispositions préventives en se contentant de placer les sentinelles de confiance en ville, par-ci par-là. De son côté, le groupe Senghor-Dia-Colonel Fall, plus rapide et plus entreprenant, n'hésita pas à agir et réussit à attirer le Colonel Soumaré dans un guet-apens. Celui-ci, réduit à l'impuissance, fut enfermé dans un cachot. Le Colonel Fall, bénéficiaire potentiel des fonctions du Colonel Soumaré, prit le commandement de l'armée (ce que précisément craignait Modibo Kéita), et alla relever – ou fit relever – les sentinelles placées en ville par le Colonel Soumaré pour les remplacer par des hommes de confiance. Il fut ensuite facile d'encercler tous les dirigeants maliens, y compris Modibo Kéita, dans leurs appartements »[587]. C'est cet officier politique qui est devenu le chef d'Etat-major général des armées du Sénégal au moment de l'indépendance. Son homologue burkinabè, le Général Lamizana[588], quant à lui, confiait son désintérêt pour les luttes politiques même s'il ne s'empêchait pas de suivre l'actualité politique. Il affirme : « lorsque j'étais jeune officier français en Algérie en 1959, je

[587]Zanklan B. G., L'éclatement de la fédération du Mali. En réponse à Me Boubacar Guèye, Hampâté Bâ rectifie et précise ses souvenirs, op. cit., p. 95.

[588] Il avait le grade de lieutenant-colonel quand il prit la tête de l'armée burkinabè après l'indépendance.

ne faisais pas de politique puisque j'appartenais à la grande muette, mais je suivais néanmoins avec attention les déclarations des hommes politiques et plus particulièrement celles des hommes politiques voltaïques »[589].

Quoique sensible aux questions politiques, les militaires ne seront pas ceux par qui les crises naitront. Les crises résulteront de la gestion des États par les civils et de l'autoritarisme des régimes politiques.

Au Sénégal, l'autoritarisme est moins prononcé car « [l]es principaux rouages du système sont le clientélisme, le courtage, le patronage »[590]. C'est pourquoi il n'y a pas de véritable confrontation entre l'opposition et le pouvoir politique, entre la société et le pouvoir politique. Le premier choc politique provient plutôt d'une crise interne au régime politique. En effet, des divergences existent entre le Président Senghor et son Premier ministre Mamadou Dia sur l'orientation de la politique nationale et internationale et sur les réformes opérées par le Premier ministre. Dia dit à ce propos : « Senghor lui-même ne disait rien sur ces réformes ; il n'exprimait pas son hostilité, mais je sentais qu'il n'était point enthousiaste : il restait froid. Cependant, il se faisait de temps en temps l'écho d'amis qui se plaignaient que ma

[589]Lamizana Sangoulé, *Sous la brèche trente années durant*, Mémoire tome II, Paris, Presse de l'Imprimerie de l'indépendance, 1999, p.47.
[590] O'Brien Donal Brian Cruise, Diop Momar Coumba, Diouf Mamadou, *La construction de l'Etat au Sénégal*, Paris, Karthala, 2002, p. 51.

politique ‘était en train d’apeurer les capitaux et qu’à la limite elle les ferait fuir »[591]. Mais, ce sont surtout les réformes économiques voulues par Dia qui exacerbent la crise. En effet, Dia s’évertue à mettre fin à l’économie de traite au profit d’ « une économie sociale où les organisations paysannes, partenaires de l’État, prendraient en charge l’économie rurale, rompant avec le monopole arachidier contrôlé par les agents du marché international »[592]. Dans un entretien, Roland Colin, ancien collaborateur de Dia et également ami de Senghor tient ces propos suivants : « lorsqu’il y a eu les événements de 1962 – c’est le second épisode shakespearien –, à ce moment-là, Dia avait affronté le Léviathan de l’économie de traite, si vous voulez, et tous les intérêts économiques et politiques qu’il y avait derrière. Il était en toute première ligne et il y eut un déchaînement contre lui. Il y avait trois composantes dans le complot contre Dia : 1) les intérêts économiques, la chambre de commerce de Dakar, qui avait en arrière-plan Unilever et les « huiliers », avec son président Charles Gallenca qui a mis de l’argent en jeu dans l’affaire, 2) les marabouts, seigneurs de l’arachide, et les traitants (les talibé-traitants étaient les complices des premiers), 3) et puis le personnel des politiciens, style III e République, qui étaient clients des deux autres. Se nouait ainsi une triple coalition qui mesurait très

[591]Correau Laurent, Mamadou Dia, l’homme du refus, RFI, 26 janvier 2009, http://www1.rfi.fr/actufr/articles/109/article_77746.asp.
[592] Colin Roland, Les « animations participatives » en Afrique : naissance et fortune d'une expérience politique endogène, *Présence Africaine*, n° 184, 2011/2, p. 124.

bien que, pour ses membres, si le projet de Mamadou Dia passait, c'était la fin d'un monde. La fin de leur monde en tout cas ! »[593]. La crise interne au régime connaît son apogée avec la motion de censure votée contre le chef de gouvernement le 17 décembre 1962 malgré son opposition à cette motion[594].

Au Burkina Faso, en revanche, la crise politique naît de la gestion néopatrimoniale et autoritaire du pouvoir par le Président Maurice Yaméogo[595]. Il institue un parti unique de fait l'Union Démocratique Voltaïque/Rassemblement démocratique Africain (UDV/RDA)[596] et impose des mesures économiques drastiques comme l'abattement de 20% sur les salaires des fonctionnaires, la diminution des allocations familiales, le blocage de tous les avancements pendant deux ans, la majoration de 10% sur le minimum forfaitaire en vue de renflouer les caisses de l'État qu'il a lui-même vidées[597]. Par ailleurs, après avoir fait échouer la tentative de la chefferie mossi d'instaurer un régime monarchique à la

[593] Colin Roland et al., « Alors, tu ne m'embrasses plus Léopold ? ». Mamadou Dia et Léopold S. Senghor », *Afrique contemporaine*, n° 233, 2010/1, pp. 122-123.
[594]de Benoist Joseph-Roger, Kane Hamidou, *Léopold Sédar Senghor*, Paris, Editions Beauchesne, 1998, p. 133.
[595]Ibriga Luc Marius et Garané Amidou, *Constitutions burkinabè*, Bruxelles, Boland, 2001, pp. 22-25.
[596]Kaboré Roger Bila, *Histoire politique du Burkina Faso 1919-2000,* Paris, l'Harmattan, 2002, p 63.
[597]Guirma Fréderic, *Comment perdre le pouvoir : le cas de Maurice Yaméogo*, Paris, édition Chaka, collection Afrique contemporaine, vol. 12, 1991, p 139.

proclamation de la République en 1959[598], le Président Yaméogo dut faire face à l'adversité de la chefferie mossi qui n'hésita pas à appeler ses sujets à participer aux contestations contre le pouvoir politique[599]. Cette situation entraine un divorce entre le pouvoir politique burkinabè et le reste de la société (opposition, société civile, chefferie traditionnelle) et débouche sur un soulèvement populaire le 3 janvier 1966[600].

Il ressort de ce qui précède que dès les indépendances, notamment à partir de 1960, les armées burkinabè et sénégalais ne sont pas impliquées dans les conflits politiques. Pour reprendre les propos de Lavroff, elles « sont restées étroitement soumises aux nouveaux gouvernants et elles ont nettement marqué leur volonté de se tenir à l'écart des problèmes politiques »[601]. Il y a dès lors une convergence de vue entre les militaires et les politiques sur la neutralité politique, voire partisane, des forces armées. Mais, à la faveur des crises politiques, les dirigeants civils

[598]Englebert Pierre, *La révolution burkinabé*, Paris, L'harmattan 1986, p 29.

[599] Quand bien même qu'étant considéré à tort comme un gourounsi, Maurice était un mossi de Koudougou. cf. Ammi-Oz Moshe, L'installation des militaires Voltaïques, *revue française d'études politique africaine*, n° 152-153, août-septembre 1978, p.67 ; Englebert Pierre, *La révolution burkinabé*, op. cit. p. 41.

[600]Loada Augustin et Ibriga Luc Marius, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Ouagadougou, PADEG, Collection précis de droit burkinabè, mars 2007, p. 17 ; Ibriga Luc Marius et Garané Amidou, *Constitutions burkinabè*, Bruxelles, op. cit., p. 25.

[601]Lavroff Dimitri-Georges, Régimes militaires et développement politique en Afrique noire, *Revue française de science politique*, 22e année, n°5, 1972, pp. 981-982.

vont leur donner l'occasion de décider de l'évolution des régimes politiques à travers l'arbitrage politique qu'ils seront amenés à réaliser.

B- L'armée : un arbitre politique au secours d'un État faiblement implanté

Les différentes crises apparues dans les deux États ne se résolvent pas sans l'intervention des forces armées. Les deux personnalités en conflit s'appuient sur différents corps de l'armée. Le Premier ministre Dia, Chef du Gouvernement et ministre de la Défense et de la Sécurité, réquisitionne la gendarmerie et la garde républicaine pour rétablir l'ordre et évacuer le parlement afin d'empêcher le vote de la motion de censure déposée contre lui[602]. Soupçonnant son Premier ministre de préparer un coup d'État[603], le Président Senghor réquisitionne à son tour l'unité de parachutistes et lui confie la mission de protéger le palais présidentiel et les autres édifices administratifs[604]. Au Burkina Faso, en revanche, le conflit politique entraine la répression qui est, dans un premier temps, assurée par les forces de police avant que l'armée ne soit réquisitionnée pour apporter son concours

[602] Dia Mamadou, *Afrique : le prix de la liberté*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 208.

[603]Cette accusation est rejetée par le Premier ministre. Dans ses mémoires, Mamadou Dia écrit : « [o]n fait un coup d'État pour prendre le pouvoir. Moi, j'avais tous les pouvoirs. Ma seule intention, je le répète, c'était d'éviter le fait accompli que voulaient imposer les députés comploteurs en votant la motion de censure », Dia Mamadou, *Afrique : le prix de la liberté*, op. cit., p.208.

[604] Vaillant Janet et Meunier Roger, *Vie de Léopold Sédar Senghor : noir, français et africain*, Paris, L'Harmattan, 2006, p. 368.

quand l'état d'urgence est décrété[605]. Mais la volonté répressive exprimée par le gouvernement ne trouve pas un écho favorable au sein de la hiérarchie militaire puisque l'armée refuse de tirer sur les manifestants[606].

Toutefois, plutôt que de se contenter des tâches qui leur sont confiées, à savoir, garantir la sécurité ou réprimer, les deux armées vont au-delà en s'érigeant en arbitres. Elles le font soit de leur propre chef, soit après un appel extérieur. En effet, comme l'affirme Dehaussy, « tantôt, l'appel à l'armée vient du dehors : appel des civils aux soldats, pour que ceux-ci prêtent la structure de l'armée, appuyée sur sa force, à l'ordre étatique tout entier. Tantôt, l'appel vient de la conscience – ou de l'impatience ! – des militaires eux-mêmes, les conduisant à sortir de leur premier rôle »[607]. Selon un officier nigérien, sans doute convaincu par la tradition interventionniste de l'armée nigérienne, l'armée a le devoir d'« *offrir ses bons offices pour rapprocher les positions divergentes des parties et renouer le dialogue* » quand surviennent des crises institutionnelles[608]. L'armée

[605]Englebert Pierre, *La Révolution Burkinabè*, Paris, L'Harmattan, 1986.
[606] Jusqu'à ce que l'appel lui fût adressé de récupérer le pouvoir à travers ces célèbres expressions : « l'armée au pouvoir » « LAMIZANA au pouvoir », Guirma Fréderic, *Comment perdre le pouvoir : le cas de Maurice Yaméogo*, op. cit. p145.
[607] Hamon Léo (ed.)*, Le rôle extra-militaire de l'armée dans le tiers monde*, op. cit., p. 3.
[608]Maï Manga Oumarou, Missions et rôle des forces armées en période de crise institutionnelle, in Actes du Premier Colloque International, *Armée et démocratie : cas du Niger, Niamey*, 6-9 décembre 1999, p. 235.

n'apparaît donc plus comme un acteur répressif, mais comme un arbitre.

Au Sénégal et au Burkina Faso, des conditions favorables militent en faveur de l'arbitrage des militaires. D'abord, comme le souligne Pabanel, les armées « bénéficient par leur organisation d'un ensemble de capacités unifiantes »[609]. En d'autres mots, l'armée apparaît comme l'entité sociale la mieux organisée et la plus homogène contrairement aux organisations civiles et politiques effritées. Elle reste un bloc structuré à l'intérieur duquel les valeurs militaires comme la discipline, la cohésion et le respect de la hiérarchie sont déjà ancrées. Ensuite, les forces armées ne sont pas impliquées comme des protagonistes dans les deux crises politiques. Elles ne provoquent pas la crise et ne sont pas partisanes. Elles n'interviennent que dans le cadre de leurs missions de maintien de l'ordre. La neutralité partisane observée par l'armée est enfin une troisième condition favorable qui fait d'elle à la fois un interlocuteur pour toutes les parties en conflit. Fort de ces facteurs, les deux armées s'investissent dans la recherche de solutions. Selon Samuel Finer, l'armée peut intervenir dans la vie politique pour plusieurs raisons. La première est relative à la préservation de l'intérêt national[610]. Les deux autres motivations sont le corporatisme et

[609]Pabanel Jean-Pierre, *Les coups d'État militaires en Afrique noire*, op. cit., p. 36.
[610]L'armée peut aussi recourir à la menace de faire un coup pour orienter les décisions des autorités politiques.

l'aversion des militaires à être utilisés pour réprimer l'opposition[611]. À ces motivations, il faudrait ajouter l'ambition politique des militaires. Qu'en est-il dans ces deux pays ?

Au Sénégal, les forces armées seraient confrontées au risque de division si un conflit surgissait entre la gendarmerie qui agissait sous l'ordre du Premier ministre et les autres militaires réquisitionnés par le Président. Le souci de l'armée est d'abord la préservation de sa cohésion. Répondant à l'appel de la conscience, l'armée, à travers sa hiérarchie, décide de se placer sous le commandement du Président de la République. En effet, l'évolution de la crise politique commande une telle logique. La suprématie du Chef de l'État est constitutionnellement préservée puisqu'en décrétant l'état d'urgence, ses pouvoirs sont renforcés. En outre, grâce au vote de la motion de censure, le Premier ministre est destitué[612]. Mais, l'armée ne se substitue pas au conseil constitutionnel pour interpréter la constitutionnalité de la chute du gouvernement[613]. Elle se contente de tirer les

[611]Samuel Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, New Brunswick N.J., Transaction Publishers, 2002.

[612] La motion de censure est votée au domicile d'un député car les locaux de l'Assemblée nationale étaient interdits d'accès par la gendarmerie.

[613] Le vote de la motion n'avait pas respecté les dispositions de l'article 34 de la Constitution qui prévoit que les délibérations se déroulent aux lieux ou se tiennent les séances statutaires. Mais le Premier ministre avait fait évacuer l'Assemblée nationale afin d'empêcher le vote de la motion de censure au motif que le parti ne s'était pas encore prononcé sur la situation avant le dépôt de la motion. C'est donc un domicile privé qui a servi de lieu de délibération. Voir : Sy Seydou Madani, *Les régimes politiques sénégalais de l'indépendance à l'alternance, 1960-2008*, op. cit., p. 39.

conséquences. De plus, dans cette crise, la légitimité du pouvoir n'est pas remise en cause par la population. Il s'agit juste d'une tension interne à l'exécutif. En agissant ainsi, les militaires sénégalais, qui ne convoitent pas le pouvoir, font ensuite une interprétation de l'intérêt général dans le sens du maintien de la stabilité des institutions politiques. On pourrait dire que si le Président Senghor sort vainqueur de ce conflit, cela ne signifierait pas que l'armée, en tant qu'institution, a adopté une position partisane. C'est ce que révèle ce témoignage du Président Senghor lorsqu'il affirme ceci : « [d]ans la dramatique nuit du 17 au 18 décembre, une délégation de l'Armée vint me voir à cinq heures du matin. J'avais deviné les raisons de leur visite. Je descendis [...], ma Constitution à la main. J'expliquais calmement quelles étaient les dispositions de la Constitution pour la circonstance et pourquoi, étant donné la situation, j'avais pris les pleins pouvoirs. Je conclus que, pour l'honneur et dans l'intérêt du Sénégal, leur devoir était d'obéir au Président de la République. Mais, ils pouvaient bien sûr faire comme en Amérique latine par exemple et prendre le pouvoir. Dans sa réponse, le colonel Jean-Alfred Diallo, qui conduisait la délégation, me dit que l'armée obéirait à la loi »[614]. Le juge Ousmane Camara, procureur général près la Haute Cour de Justice à l'époque des faits, confirme le rôle de l'armée dans le dénouement de la crise. Il dit en substance : « Dans sa

[614] Hesseling Gerti, *Histoire politique du Sénégal : Institutions, droit et société*, Paris, Karthala, 1985, p. 233.

déclaration d'hier, Mamadou Dia s'est félicité que le sang des Sénégalais n'ait pas coulé mais si ce sang n'a pas coulé, ce n'est pas de son fait, c'est parce que la population n'a porté aucun intérêt à cette guerre des chefs mais surtout parce que les chefs de l'armée, de la gendarmerie et de la garde républicaine, naguère frères d'armes dans les mêmes unités de l'armée française […] se sont rapidement, après concertation, retrouvés et c'est unis qu'ils se sont présentés tour à tour dans la nuit du 17 au 18 décembre auprès du Président de l'Assemblée nationale, du Président du Conseil et du Président de la République pour se ranger à l'aube du côté du chef de l'État détenteur de la légalité républicaine »[615]. Toutefois, on peut aussi questionner le positionnement de la hiérarchie militaire en faveur de Senghor. Il est évident qu'en acceptant de rester dans la légalité, les Sénégalais évitent l'établissement d'un régime militaire surtout que la hiérarchie n'ambitionne pas de prendre le pouvoir alors qu'elle en a la possibilité. Mais est-ce pour autant une attitude neutre de la hiérarchie ? Cette question se pose avec acuité quand on sait qu'avec le soutien de l'armée, le Président Senghor mit en place un Conseil supérieur de sécurité au sein duquel le nouveau chef d'Etat-major général Jean-Alfred Diallo[616], désigné en remplacement du Général Amadou Fall, fut coopté[617].

[615] Camara Ousmane, *Mémoires d'un juge africain : itinéraire d'un homme libre*, Paris Karthala, 2010, p. 132.
[616]Celui-là même qui avait conduit la délégation des officiers allée s'entretenir avec Senghor et dont l'arrestation était ordonnée par

Par ailleurs, il ne faut pas exclure le rôle de la France qui reste un soutien de Senghor. Certes, l'armée française n'intervient pas directement dans le conflit, mais la France favorise le vote de la motion de censure contre Dia afin de sauvegarder ses intérêts[618].

Au Burkina Faso, en revanche, le contexte est différent. La légitimité du pouvoir est remise en cause par la rue canalisée par les organisations syndicales. La crise se mue en un soulèvement populaire le 3 janvier 1966. L'armée, qui ne fait pas preuve d'une subordination aveugle, inspire confiance aux manifestants. Après avoir réaffirmé au Président son refus de réprimer les manifestants, le Chef de l'État, Maurice Yaméogo, est contraint de démissionner afin d'apaiser les tensions sociales[619]. De même, face à une classe politique désavouée et ne voyant pas d'autres alternatives civiles, les manifestants invitent, de leur côté, l'armée à prendre le

---

Mamadou Dia. Voir Camara Ousmane, *Mémoires d'un juge africain : itinéraire d'un homme libre*, op. cit., p. 117.

[617]Sy Seydou Madani, *Les régimes politiques sénégalais de l'indépendance à l'alternance, 1960-2008*, op. cit. p. 36.

[618] Des députés auraient été corrompus pour voter en faveur de la motion contre Dia. Voir : Coulibaly Abdou Latif, *Le Sénégal à l'épreuve de la démocratie ou l'histoire du PS de la naissance à nos jours : enquête sur 50 ans de lutte et de complots au sein de l'élite socialiste*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 79.

Il faut aussi mentionner le fait monétaire qui se pose en 2017 avec la question du franc CFA posée à l'époque par Mamadou Dia qui souhaitait une indépendance monétaire vis-à-vis de la France ; voir Sy Seydou Madani, *Les régimes politiques sénégalais de l'indépendance à l'alternance, 1960-2008*, op. cit., p. 37.

[619]Ibriga Luc Marius et GaranéAmidou, Constitutions burkinabè, op. cit., p. 25 ; Guirma Frédéric, *Comment perdre le pouvoir : le cas de Maurice Yaméogo*, op. cit., p. 147.

pouvoir à travers ces deux slogans : « l'armée au pouvoir » et « Lamizana[620] au pouvoir »[621]. L'appel extérieur adressé à l'armée est sans ambigüité. C'est ainsi que l'armée décide de « prendre ses responsabilités », c'est-à-dire de récupérer le pouvoir politique lorsque le Président de la I[ère] République est contraint à la démission sous la pression des manifestants. La Constitution prévoit que dans un cas pareil, la transition soit assurée par une personnalité désignée au sein de l'Assemblée nationale. Cependant, l'armée décide de ne pas respecter la Constitution[622]. Sans doute, la remise en cause de la légitimité du régime ainsi que l'appel de la population qui lui demande de prendre le pouvoir guident son action. Mais la transition burkinabè de 2014 prouve qu'une ingénierie constitutionnelle peut éviter l'établissement d'un régime d'exception[623]. Interprétant l'intérêt général à sa manière, l'armée réalisait donc en 1966 un coup d'État après

[620]Lamizana était à l'époque le chef d'état-major général des forces armées. Il a participé à la création de l'armée et est le premier militaire à occuper cette fonction.

[621]Guirma Frédéric, *Comment perdre le pouvoir : le cas de Maurice Yaméogo*, op. cit., p. 145.

[622] Selon l'article 11 alinéa 1 de la constitution burkinabè du 30 novembre 1960, « En cas de vacance de la Présidence de la République par décès, démission ou empêchement absolu, les fonctions du Président de la République sont provisoirement exercées par une personnalité choisie au sein de l'Assemblée nationale par son Président… ».

[623] Pour éviter à la fois d'appliquer les règles de la vacance prévues par la constitution du 11 juin 1991 qui reviendrait à investir le Président de l'Assemblée nationale, également décriée comme le Président Balise Compaoré démissionnaire, et d'avoir un régime militaire, les Burkinabè élaborent une charte de la Transition à valeur constitutionnelle pour régler la question de la vacance. Pour plus de détails, voir Léon Sampana, La démilitarisation paradoxale du pouvoir politique au Burkina Faso, *Les Champs de Mars*, n° 28, octobre 2015, pp. 34-49.

la vacance du pouvoir[624]. L'armée apparaissait alors comme la garante et l'organe dépositaire de l'intérêt national puisqu'elle était apparemment la seule institution qui n'a pas encore été accaparée par le parti unique. Ibriga et Garané disent à ce sujet qu'elle « demeurait encore, du moins en apparence, le seul corps organisé de l'État »[625]. Contrairement au cas sénégalais, au moment où se déroulaient la crise au Burkina, les voisins béninois et togolais avaient déjà réalisé des coups d'État. La thèse de l'effet d'entrainement ou de l'effet de mode[626] ne pourrait donc pas être négligée. A travers ce coup, les responsables militaires se sont résolument inscrits dans la logique de « l'armée salvatrice »[627]. En procédant ainsi, ils rompent avec la neutralité de l'armée, nourrissent une ambition politique et alimentent le mythe du militaire bâtisseur de la nation. Le coup burkinabè est guidé par une autre rationalité. Il est également voulu par les leaders du soulèvement populaire (de véritables syndicalistes d'un côté, et les opposants et les ministres limogés reconvertis au syndicalisme du fait de l'existence du parti unique de l'autre) qui y voient une occasion de régler leurs différends avec le

[624]Sangoulé Lamizana, *Sous la brèche trente années durant*, op. cit. p 47.
[625]Ibriga Luc Marius et Garané Amidou, *Constitutions burkinabè*, op. cit., pp. 25-26.
[626]Tidjani Alou Mahaman, Les militaires politiciens, in Kimba Idrissa, *Armée et politique au Niger*, Dakar, CODESRIA, 2008, p. 95.
[627]Pabanel Jean-Pierre, *Les coups d'État militaires en Afrique noire*, op. cit., p. 39.

régime d'une part et d'accéder au pouvoir après le départ de l'armée d'autre part[628].

L'arbitrage produisant des résultats différents, l'on se retrouve avec deux types d'armées professant toutes deux la préservation de l'intérêt national : une armée salvatrice au Burkina Faso et une armée loyaliste au Sénégal. En d'autres termes, en procédant par coup d'État ou en se soumettant à la légalité, les militaires s'inscrivent dans une certaine logique qui guidera l'évolution de l'État et la nature des relations civilo-militaires.

II. L'évolution des rapports armée politique : une dépendance au sentier

L'implication de l'armée fut décisive dans la résolution des premières crises postindépendances. Mais, les différentes positions prises par les deux armées, en termes de continuité ou de rupture, orientent la nature de leurs relations avec le pouvoir politique et partant, l'évolution des RCM dans ces deux pays. On se retrouve dès lors avec deux armées qui, restant fidèles, chacune de son côté à sa logique de départ, influencent la nature des régimes politiques (A). Toutefois, l'évolution du contexte politique burkinabè amène les forces armées de ce pays à rejoindre leurs frères d'armes sénégalais en favorisant l'alternance politique mais tout en s'arrogeant un droit de regard (B).

[628]Englebert Pierre, *La Révolution Burkinabè*, Paris, op. cit.

A-Deux régimes politiques contrastés : une conséquence logique de l'orientation de l'arbitrage politique

Pendant longtemps, les armées burkinabè et sénégalaise, restées fidèles à leurs logiques respectives de résolution des crises et d'interprétation de l'intérêt général, orientent l'évolution de l'État vers deux modèles différents : une dictature militaire au Burkina Faso et un régime civil où l'armée reste subordonnée au pouvoir politique au Sénégal.

Au Burkina Faso, la prise du pouvoir par l'armée consacre sa suprématie politique sur les civils. Cette suprématie se renforce au fil de l'alternance militaire et permet l'émergence d'une « élite politico-militaire »[629]. Il se développe, dès lors, au Burkina Faso un État prétorien. En effet, les militaires s'enracinent au pouvoir pendant près d'un demi-siècle, contre toute attente, à travers trois types de régimes militaires. Selon la typologie de Finer, le premier est celui dans lequel les civils dirigent formellement, mais ils sont sous la surveillance des militaires qui utilisent le chantage comme un moyen de pression ; le second est un régime dualiste qui repose sur deux piliers : l'armée et les civils (les partis politiques et/ou les organisations de la société civile) ; le troisième est le régime militaire classique dans lequel

[629]Loada Augustin, Blaise Compaoré ou l'architecte d'un nouvel ordre politique, in Otayek René, Sawadogo Filiga Michel, Guingané Jean-Pierre, *Le Burkina entre révolution et démocratie, 1983-1993 : ordre politique et changement social en Afrique subsaharienne*, Paris, Karthala, 1999, p. 285.

l'armée exerce un pouvoir direct[630]. En effet, après avoir hésité du 03 janvier au 12 décembre 1966 sur la forme de la gestion de l'État, les militaires décident de conserver le pouvoir pour une période de quatre ans à travers la proclamation du 12 décembre 1966. Un pouvoir direct est donc exercé jusqu'en 1970. Jusqu'à cette date, l'armée hésite à remettre le pouvoir aux civils pour le passage à la II[eme] République. Elle décide alors de constitutionnaliser sa participation politique à travers l'article 108 de la nouvelle Constitution qui prévoit que pendant une période de quatre ans, c'est-à-dire jusqu'en 1974, les « charges et prérogatives du Président de la République seront assumées par la personnalité militaire la plus ancienne dans le grade le plus élevé [et le] Gouvernement comprendra des personnalités militaires dans la proportion d'un tiers (1/3) de ses membres [...] ». Étant donné que le Président sortant est le militaire le plus ancien dans le grade le plus élevé, il est automatiquement maintenu au pouvoir[631]. Grâce à cette disposition, les militaires exercent une tutelle directe sur l'État et s'arrogent une fonction d'encadrement de la vie politique. Ce comportement de l'armée ressemble à ce que Welch qualifie de dilemme du désengagement. Citant Welch, Moukoko Mbonjo affirme qu'« [à] mesure que le temps du retour aux casernes approche, des doutes et des hésitations

[630]Finer Samuel, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*, op. cit.
[631]Ibriga Luc Marius et Garané Amidou, *Constitutions burkinabè*, op. cit., p. 28 ; Loada Augustin et Ibriga Luc Marius, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, op. cit., p. 331.

semblent augmenter. Les officiers observent une pause, se demandent s'ils ont accompli ce que leur intervention était censée corriger. Ils sont face à un dilemme »[632]. La IIeme République se caractérise donc par un régime dualiste. Avant le terme des quatre ans, l'armée s'érige en arbitre dans un conflit qui oppose le Premier ministre au président de l'Assemblée nationale, chacun usant de stratégies de positionnement pour occuper la tête de l'exécutif une fois que l'armée se serait retirée du pouvoir. Sous le prétexte du blocage dans le fonctionnement des institutions, conséquence majeure de cette crise, pousse l'armée à faire un coup d'État le 8 février 1974[633] alors qu'une solution constitutionnelle est possible pour résoudre le conflit[634]. Une fois de plus la légalité est battue en brèche par l'armée. Le Général Lamizana justifie ce choix en ces termes : « à choisir entre l'application de la constitution qui, ici ne servirait juste qu'à régler un conflit entre deux personnes […] et le destin de la Haute Volta, sans hésitation j'optai pour la Haute Volta. Et il en fut de même pour l'armée en ce soir du 7 février 1974 »[635]. Ce putsch consacre la naissance du Gouvernement du Renouveau National (GRN). Le Burkina

[632]Moukoko Mbonjo Pierre, Régimes militaires et transitions démocratiques en Afrique : à la recherche d'un cadre d'analyse théorique, *Afrique 2000 Revue africaine de politique internationale*, n°13, avril-mai-juin 1993, p. 43.
[633] Ibriga Luc Marius et Garané Amidou, *Constitutions burkinabè*, op. cit., p. 29.
[634] Il s'agit pour le Chef de l'État d'exercer les pouvoirs exceptionnels prévus par la Constitution et de démettre le Premier ministre.
[635]Lamizana Sangoulé, *Sous la brèche trente années durant*, op. cit., p. 279.

Faso renoue ainsi avec un régime militaire classique jusqu'à la naissance de la III[e] République en 1977. Cette République, dirigée par un Président démocratiquement élu, à savoir le Général Lamizana encore, n'échappe pas à l'influence de l'armée. En effet, c'est l'armée, à travers le Conseil supérieur des forces armées, qui donne son accord au Général pour briguer les élections, car les militaires estiment que le travail de reconstruction de l'État qu'ils ont entamé n'est pas encore achevé[636]. Sans être formellement au pouvoir, l'armée demeure ainsi le socle de la III[eme] République. On pourrait dire que nous somme dans l'ère d'un régime militaire larvé, c'est-à-dire un régime formellement civil, mais reposant fondamentalement sur l'armée. Au fil de la politisation de l'armée, des factions se créent en son sein. C'est d'ailleurs une faction dirigée par des colonels qui réalise le coup d'État de 1980 dans la logique de l'arbitrage quand se déclenchent des crises sociopolitiques, à savoir, des conflits entre les syndicats et le pouvoir politique[637]. La proclamation des putschistes énonce clairement comme griefs : « la situation politique et économique de la nation caractérisée par la dégradation du climat social dans tous les secteurs de la vie nationale, les nombreuses convulsions socio-économiques qui n'ont pas trouvé de solutions appropriées et…la crise que vit

[636]Ibid., p. 366.
[637]Englebert Pierre, *La Révolution Burkinabè*, op. cit. p 60-63 ; SangouléLamizana, *Sous la brèche trente années durant*, op cit p 398-401.

l'école »[638]. Ce pronunciamiento consacre la naissance du Comité Militaire de Redressement pour le Progrès National (CMRPN) du Colonel Saye Zerbo et le changement de nature des putschs : les putschs organisés par l'armée sont remplacés par des coups d'État orchestrés par des groupes militaires si l'on s'en tient à la typologie dressée par Léo Hamon. Ce dernier distingue trois catégories de putschs : celle « où l'Armée intervient avec tout son corps, s'engageant en bloc derrière son chef, c'est le vrai coup d'État de l' Armée, et celle où au contraire, ce n'est pas l'armée en tant que telle, mais un militaire, un officier supérieur, un général qui fait un coup à son propre compte ; avec une autre variante, ce n'est plus un militaire isolé, mais un groupe d'officiers qui fait l'opération, c'est "le coup des capitaines" ou des colonels, il en est ainsi pour les différents grades »[639].

L'alternance politique par les armes se prolonge avec l'avènement du Conseil de Salut du Peuple du 7 novembre 1982 (CSP I) et le CSP II le 17 mai 1983 du commandant Jean Baptiste Ouédraogo, du Conseil National de la Révolution (CNR) du Capitaine Thomas Sankara du 4 août 1983 et du Front Populaire (FP) du Capitaine Blaise

[638] Journal Officiel (J.O), n° 49 du 4 décembre 1980, recueil J.O, 1980, p 274.
[639] Hamon Léo, Rapport final, in Hamon Léo (ed), *Le rôle extra-militaire de l'armée dans le tiers monde*, op. cit., p. 407.

Compaoré le 15 octobre 1983[640]. Pour reprendre Augustin Loada, « [l]'un après l'autre, les étages supérieurs de la hiérarchie militaire s'effondrent, rongés par le virus de la politisation et l'agitation de la base. Après la faillite des généraux puis des colonels, devait survenir l'ère des jeunes turcs radicalisés par des groupuscules marxistes en marge du système politique »[641]. Autrement dit, avec l'avènement des deux derniers régimes militaires (CNR et FP), la politisation des forces armées prend une nouvelle dimension avec la naissance d'une armée « idéologisée » de type marxiste[642] que le commandement, attardée à la gestion politique, n'a pu empêcher. C'est d'ailleurs l'aveu du Général Lamizana qui affirme que « l'armée avait été radicalement transformée par l'arrivée en son sein d'un grand nombre de jeunes cadres, officiers, très politisés, surtout de gauche qui voulaient un changement radical de politique en HAUTE VOLTA et l'instauration d'une société révolutionnaire de type marxiste-léniniste […]. Ces jeunes cadres officiers qui regagnaient le rang de l'armée après leurs études […] étaient certes disciplinés, mais fortement empreints des idées marxistes-léninistes qu'ils avaient étudiées dans certaines écoles militaires ou lors de stages. Et nous les anciens, n'avions malheureusement pas su les prendre en

[640]Ibriga Luc Marius et Garané Amidou, *Constitutions burkinabè*, op. cit., pp. 34-42.
[641]Loada Augustin, Blaise Compaoré ou l'architecte d'un nouvel ordre politique, op. cit., pp. 284-285.
[642]Gazibo Mamadou, *Les paradoxes de la démocratisation en Afrique*, Montréal, Presse de l'Université de Montréal, 2005, p. 58.

mains à leur retour pour les intégrer réellement »[643]. Malgré le « temps mondial »[644], la volonté des militaires de s'imposer sur la scène politique n'est pas entamée. Seulement, le mode d'action change. Pour se mettre en conformité avec le « temps mondial », l'armée abandonne le pouvoir direct, mais le nouveau régime civil n'est que la civilianisation du Front Populaire qui parvient à se constitutionnaliser dans la constitution de la future IV^e^ République[645]. Nous pensons qu'un nouveau régime militaire feutré, dirigé par l'ex-capitaine Blaise Compaoré, voit donc le jour jusqu'à sa chute le 31 octobre 2014. À l'image de la IIIeme République, la IV^e^ République doit sa stabilité politique à l'armée et surtout à l'ex Régiment de sécurité présidentielle (RSP). Ce régiment, précisons-le, était un contrepoids au sein de l'armée. Il avait, entre autres attributions, la lutte contre les putschs[646]. Puisque le Président Compaoré n'a subi aucun putsch, on pourrait dire que le RSP est parvenu à faire échecs aux putschs. Toutefois, il n'a pas empêché les mutineries militaires qui ont contribué à fragiliser l'État et à accroitre le poids de l'armée

[643]Lamizana Sangoulé, *Sous la brèche trente années durant*, op. cit., p. 484.
[644]LaïdiZaki, Le temps mondial : enchaînements, disjonctions et médiations, op. cit.
[645]Loada Augustin, Blaise Compaoré ou l'architecte d'un nouvel ordre politique, in Otayek René, Sawadogo Filiga Michel, Guingané Jean-Pierre, *Le Burkina entre révolution et démocratie, 1983-1993 : ordre politique et changement social en Afrique subsaharienne*, op. cit.
[646] Déclaration du Service de communication du RSP, 10 février 2015, http://www.lefaso.net/spip.php?article63183.

dans la vie politique[647]. Aussi omniprésente soit-elle dans la vie politique, ce n'est pas l'armée qui provoque la chute du pouvoir Compaoré. C'est plutôt un soulèvement populaire provoqué par la volonté du pouvoir de modifier le mandat présidentiel en 2014 afin d'empêcher l'alternance au pouvoir qui entraine la chute du régime Compaoré. Toutefois, l'armée a contribué au départ du Président Compaoré en observant dans son ensemble une attitude moins répressive durant les révoltes d'octobre 2014. Ayant favorisé la chute de Compaoré, l'armée tente de récupérer le pouvoir comme en 1966. Mais la résistance d'une partie des insurgés, qui, conscients des risques du retour d'un régime militaire et tirant les leçons du 3 janvier 1966, remettent en cause la tradition putschiste de l'armée. C'est ainsi que les putschs successifs du Chef d'Etat-major général des forces armées, le Général Traoré, et de l'ex numéro 2 du RSP, le lieutenant-colonel Zida, tous survenus le 31 octobre 2014, sont contestés. Pour donner une chance à la transition politique, un compromis est alors trouvé avec la rédaction de la Charte de la transition qui permet le partage du pouvoir entre l'armée et les civils (partis politiques et société civile)[648]. Ce compromis n'est toutefois pas partagé par tous. Selon l'ambassadeur français, « quand on a laissé les militaires se

[647] On peut citer notamment les mutineries de 1999, 2006, 2011.

[648] Sur les circonstances de la chute du Président Compaoré, voir : Sampana Léon, La démilitarisation paradoxale du pouvoir politique au Burkina Faso, op. cit.

mêler de la politique, on a fait une erreur fondamentale »[649]. Contrairement à l'avis de cet ambassadeur, nous pensons qu'eu égard à l'environnement politique, l'implication des militaires n'est pas une erreur, c'est un choix rationnel. La situation burkinabè confirme le propos de Thiriot selon lequel : « la transition ne se fait jamais contre les militaires, elle se fait au mieux avec, au minimum sans »[650]. N'ayant pas pu empêcher l'armée de s'inviter dans les sphères du pouvoir, une transition civilo-militaire voit alors le jour[651]. Elle renforce la présence des militaires en politique puisqu'ils sont représentés dans la plupart des instances politiques et administratives comme le gouvernement, l'assemblée nationale (Conseil National de la Transition) ou la commission de la réconciliation nationale et des réformes. Fort de cet ascendant, les militaires, notamment ceux de l'ex RSP, orchestrent un dernier coup d'État qui est combattu à la fois par le reste de l'armée et la plupart des organisations de la société civile et des partis politiques.

Il ressort de l'analyse qu'au fil des régimes militaires burkinabè, il y a donc eu à la fois des phases de concordance et de discordance sur le rôle de l'armée entre les militaires et les civils. La prise du pouvoir par l'armée en

[649] Entretien de l'ambassadeur Gilles Thibault à Oméga fm, Ouagadougou, 7 septembre 2016.
[650]Thiriot Céline, La place des militaires dans les régimes post-transition d'Afrique subsaharienne : la difficile resectorisation, *Revue internationale de politique comparée*, vol. 15, 2008/1, p. 22.
[651]Sampana Léon, La démilitarisation paradoxale du pouvoir politique au Burkina Faso, op. cit.

1966, la gestion de l'État par les militaires sous la IIème République et le régime de la transition politique de 2014-2015 correspondent à des moments de concordance sur l'intervention ou sur le rôle et la place de l'armée au sein de la société. Il est vrai que l'armée a un ascendant sur les civils, mais c'est grâce à un compromis qu'elle est présente dans la vie politique. Par contre, dans les autres cas, il y a discordance sur la mission de l'armée puisque celle-ci s'impose à la société par la force. Des indépendances à septembre 2015[652], le Burkina Faso a expérimenté les trois logiques d'intervention dégagées par Mahaman Tidjani Alou, à savoir, l'effet de mode, l'intervention pour des raisons démocratiques et celle liée à la délégitimation du régime civil[653]. Cette aventure politique a généré inévitablement une génération de « militaires politiciens »[654], concept utilisé par Tidjani Alou pour désigner les militaires nigériens dont l'attitude fut similaire à celles de leurs frères d'armes burkinabè pendant plusieurs décennies. Ce concept, développé pour étudier les rapports armée-politique au Niger, désigne « cette frange de l'armée nigérienne qui a participé de façon directe à l'exercice du pouvoir politique durant ces trente dernières années »[655]. Peu importe les phases ou les logiques, l'entrée en politique de l'armée

[652] C'est l'année de la dernière intervention par coup d'État de l'armée dans la vie politique au moment de l'étude.
[653]Tidjani Alou Mahaman, Les militaires politiciens, in Kimba Idrissa, *Armée et politique au Niger*, op. cit., p. 95.
[654] Ibid., p. 93.
[655]Ibid, p. 93.

impacte le contrôle exercé sur elle, le contrôle civil se transformant en un contrôle militaire sur les civils. C'est seulement durant la transition politique amorcée après la chute de Compaoré qu'une tentative de reconfiguration des RCM est amorcée.

Au Sénégal, en revanche, l'action des militaires en 1962 oriente le processus sénégalais vers l'établissement d'un régime civil non soumis au dictat de l'armée. En effet, les militaires restent fidèles à leur tradition de loyauté envers les institutions politiques malgré la survenance de graves crises qui, ailleurs, ont débouché sur des coups[656]. Ils ne se mettent plus dans une posture d'arbitres, mais se comportent en protecteurs du régime puisqu'ils contribuent à travers leurs missions de maintien de l'ordre à assurer la stabilité du pouvoir politique. Comme l'affirme le Général Mamadou Mansour Seck, ancien chef d''Etat major général des armées sénégalaises, « [l]a vocation de l'armée est de combattre l'ennemi de l'extérieur et non l'ennemi de l'intérieur. L'armée reste cependant la force de première catégorie quand les fondements de la République sont menacés. Il y a des règles strictes de réquisition »[657]. Sur réquisition, l'armée sénégalaise réussit à maintenir l'ordre en 1963 dans la crise

[656] Les crises de 1963, 1968, 1988, les contextes électoraux de 2000 et de 2010 par exemple.
[657] Silla Ibrahima, Les militaires et la vie politique au Sénégal. De l'isolement`a l'isoloir, *Revue*
URED, Presses Universitaires de Saint-Louis, Université Gaston Berger, 2009, p. 96.

postélectorale[658]. Le Chef d'Etat-major général des armées Alfred Diallo, acteur du déblocage de la crise de 1962 est également celui qui assure, sur sa propre demande, le commandement unifié des forces de sécurité chargées du rétablissement de l'ordre en mai 1968 dans la grave crise qui oppose le pouvoir aux syndicats[659]. Dans les émeutes postélectorales de 1988, l'armée participe également au maintien de l'ordre lorsque la victoire d'Abdou Diouf est contestée par Wade[660]. Sans avoir eu à faire de putsch, l'armée reste tout de même un pilier des régimes dirigés par Senghor et Diouf. En réalité, durant les crises, l'armée reste la véritable force qui peut faire vaciller le régime. L'armée assume, de fait, la réalité du pouvoir puisque c'est de sa subordination ou de son insubordination que dépend le sort du régime. D'ailleurs, lorsque le Général Mansour Seck, dit que « L'armée reste cependant la force de première catégorie quand les fondements de la République sont menacés »[661], il inverse la logique qui voudrait que l'armée soit appelée comme la force de troisième catégorie dans les troubles internes. Cela montre donc que l'armée sénégalaise

[658] Faye Ousseynou, la violence au temps du Sopi, in Diop Momar-Coumba (ed.), *Le Sénégal sous Abdoulaye Wade*, Paris, Karthala, 2013, p. 155.
[659]Gueye Omar, *Mai 1968 au Sénégal, Senghor face au mouvement syndical*, thèse de doctorat, FMG : Amsterdam Institutefor Social Science Research (AISSR), 2014.
[660]Diop Moma rCoumba et Diouf Mamadou, Sénégal : par-delà la succession Senghor-Diouf, in Diop Momar Coumba et Diouf Mamadou, *Les figures du politique en Afrique : des pouvoirs hérités aux pouvoirs élus*, Paris, Karthala, 1999, p. 155.
[661] Silla Ibrahima, Les militaires et la vie politique au Sénégal. De l'isolement `a l'isoloir, op. cit., p. 96.

à jouer un rôle fondamental dans le maintien de la stabilité des régimes politiques sénégalais. Ce que les autres militaires putschistes ont fait ailleurs, les Sénégalais pouvaient aussi le faire. Si les militaires assurent la stabilité du régime, ils reçoivent en retour des prébendes et des avantages qui les fidélisent au régime[662]. S'il est incontestable qu'il existe, contrairement au Burkina Faso, un contrôle civil sur le militaire, il est tout de même important de mentionner que ce contrôle prend, en fait, la forme d'un contrôle subjectif. Comme le relève si bien Céline Thiriot, « [d]ans les régimes qui ont su prévenir toute intrusion militaire sur la scène politique "les déterminants personnels et subjectifs des relations civils-militaires apparaissent plus significatifs, la plupart du temps, que ceux qui sont structurels et objectifs". Ils reposent sur une stratégie de cooptation et de redistribution clientéliste consistant à maintenir le contrôle sur les militaires grâce à la coïncidence d'intérêts entre les dirigeants au sommet de la hiérarchie civile et militaire »[663].C'est dans cette optique que Linda Beck utilise le terme de « démocrates patrimoniaux »[664] pour qualifier les dirigeants sénégalais PS (socialistes) d'antan dont la gestion politique reposait davantage sur un clientélisme politique y compris dans le rang des forces

[662] Ibidem, p. 99.
[663]Thiriot Céline, La place des militaires dans les régimes post-transition d'Afrique subsaharienne : la difficile resectorisation, op. cit., p. 31.
[664]Beck Linda, Senegal's "Patrimonial Democrats": Incremental Reform and the Obstacles to the Consolidation of Democracy, *Canadian Journal of African Studies / Revue Canadienne des Études Africaines*, vol. 31, n° 1, 1997, p. 7.

armées plutôt que sur la répression militaire. En dehors des forces armées, la logique clientéliste guide les relations entre le régime politique et ses opposants puisqu'à l'occasion des crises, le régime arrive à survivre en alliant avec prudence le renouvellement du personnel étatique et la négociation avec l'opposition[665]. Contrairement au Burkina Faso, il n'y a donc pas au Sénégal un jusqu'au-boutisme dans les crises qui puisse plonger l'armée dans un dilemme.

Par ailleurs, le Sénégal d'avant la démocratisation des années 1990 peut compter sur le soutien des forces armées françaises qui aident, à travers les accords bilatéraux, à garantir la stabilité du régime sénégalais surtout quand ce dernier lie les crises à des activités subversives dirigées par l'extérieur. En 1968, par exemple, les instructions données par Paris à l'ambassadeur de France à Dakar en réponse à la demande d'aide formulée par Senghor ne souffrent d'aucune ambigüité. Dans le télégramme envoyé à l'ambassade, il est écrit : « Dès réception de ce télégramme je vous serais obligé de demander audience au Président Senghor. Vous ferez savoir au Président du Sénégal que nous sommes décidés à lui fournir le soutien qui lui est nécessaire. Dans le cadre de l'accord de défense du 22 juin 1960 qui nous lie au Sénégal et de l'instruction ministérielle n° 69 DAM du 31 août 66, vous êtes autorisé à signer la

[665] Diop Momar Coumba et Diouf Mamadou, Sénégal : par-delà la succession Senghor-Diouf, op. cit., p. 139-188.

réquisition générale. L'objet de cette réquisition doit être : "Prêter le concours des troupes nécessaires pour assurer la sécurité intérieure du Sénégal… Il conviendrait toutefois d'éviter, autant que possible, de placer nos forces sur des positions qui les mettraient en contact direct de la population…" Le commandant supérieur des forces françaises du point d'appui de Dakar recevra du ministère des Armées des instructions complémentaires »[666]. C'est ainsi que l'armée française intervient pour sécuriser l'aéroport de Dakar ainsi que des lieux stratégiques, prétextant que la crise est une action subversive dirigée depuis l'extérieur[667]. Cette présence française dans les crises internes bat en brèche les propos du Général Mansour Seck lorsqu'il laisse entendre ceci « [c]'est extrêmement important de savoir que les Français partant, il y a beaucoup de gens pour dire : « enfin vous êtes souverains ». Mais je dois confirmer ici que durant mes différentes fonctions au sein des armées, pendant plus de 3 décennies, nous n'avons jamais pensé à avoir recours à une force étrangère en cas de crise nationale, que ce soit pour la Casamance ou pendant les événements de 1962 ou 1988 »[668]. On peut

[666] Fonds Foccart – Dossier AG 5 (FPU) 2256. Télégramme France, diplomatie PO Lebel, 31 mai ; Blum Françoise, Sénégal 1968 : révolte étudiante et grève générale, *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 59-2, 2012/2 p. 167

[667]GueyeOmar, *Mai 1968 au Sénégal, Senghor face au mouvement syndical*, op. cit.

[668] Général Mamadou Mansour Seck, ancien Cemga, sur le départ annoncé des militaires français : « Pendant plus de 3 décennies, nous n'avons jamais pensé à avoir recours à une force étrangère en cas de crise nationale», entretien réalisé par Jacques Ngor SARR et Cheikh

donc convenir avec Thiriot sur le fait que « le soutien externe (external guarantor modality), c'est-à-dire la tutelle d'une puissance étrangère, essentiellement la France […], et la capacité de redistribution des bénéfices matériels (trade-off modality) » ont contribué à expliquer l'absence de putschs au Sénégal[669].

Par ailleurs, il conviendrait d'y ajouter la crise casamançaise, les conflits latents ou réels avec les voisins et la croyance en une exception sénégalaise. En effet, l'armée est plus préoccupée par le conflit armé contre les indépendantistes casamançais du mouvement des forces démocratiques de Casamance (MFDC). D'ailleurs, une bonne partie de l'armée y est stationnée[670]. Durant ce conflit, les militaires sénégalais, soucieux d'empêcher la création d'une base arrière des rebelles en Gambie, se sont bâti la réputation de tombeur de putschistes en mettant en échec un coup d'État en Gambie en 1981[671]. Nous pensons qu'il serait paradoxal que ces mêmes militaires qui combattent des coups d'État à l'extérieur en soient des auteurs sur leur propre territoire.

DIALLO, *Le Populaire*, http://www.xibar.net/GENERAL-MAMADOU-MANSOUR-SECK-ANCIEN-CEMGA-SUR-LE-DEPART-ANNONCE-DES-MILITAIRES-FRANCAIS-Pendant-plus-de-3-decennies_a22683.html.

[669]Thiriot Céline, La place des militaires dans les régimes post-transition d'Afrique subsaharienne : la difficile resectorisation, op. cit., p. 31.

[670]Grasser Geneviève, "Manger ou s'en aller" : que veulent les opposants armés casamançais ? in Diop Momar-Coumba, *le Sénégal contemporain*, Paris Karthala, 2002, pp. 459-498.

[671]Hesseling Gerti, *Histoire politique du Sénégal : institutions, droit et société*, op. cit., p. 292.

Fort de leur statut de modèle d'armée "républicaine" au sein d'une sous-région parsemée d'armées putschistes[672], les Sénégalais cultivent la croyance en une exception sénégalaise avec son corollaire de fierté et de prestige pour l'armée. L'ancien Chef d'État Wade affirmait, à ce propos, à l'occasion d'une célébration de la journée nationale des forces armées que : « l'ancrage républicain [des forces armées], vieux maintenant d'un demi-siècle, constitue une ressource précieuse pour notre présent, mais aussi pour les générations futures. Je souhaite qu'il soit jalousement préservé »[673].

Si les régimes politiques successifs sénégalais ont réussi à éviter le syndrome des putschs, ils ont tout de même, avec l'aide de la France, fait de l'armée un allié pour assurer, en partie, leur survie[674]. Mieux, pour maintenir son contrôle sur la hiérarchie militaire, le pouvoir politique n'hésite pas à faire périodiquement des réorganisations au sein de la hiérarchie[675] et à recycler certains chefs militaires dans la diplomatie. On peut citer par exemple, les généraux Idrissa

[672] Les rares pays comme le Cap Vert et le Sénégal n'ont pas connu de putsch en Afrique de l'Ouest.
[673]Me Wade invite les Forces armées à préserver jalousement leur ancrage républicain, *APS*, 10 novembre 2011, http://www.seneweb.com/news/Politique/me-wade-invite-les-forces-armees-a-preserver-jalousement-leur-ancrage-republicain_n_54101.html.
[674]Diop Momar Coumba, Diouf Mamadou, *Le Sénégal sous Abdou Diouf : Etat et société*, Paris, 1990, pp. 95-96.
[675] Ibid., pp. 96-100.

Fall, Tavarez Da Souza ou Coumba Diouf Niang[676] ainsi que le général Mamadu Mansour Seck.

Bref, il existe un contraste entre le Sénégal et le Burkina Faso aussi bien dans la nature de l'État que dans l'évolution des RCM. Toutefois, une convergence semble se réaliser avec la survenance des alternances démocratiques dans lesquels les militaires des deux pays ont joué un rôle actif.

B- La convergence des RCM burkinabè et sénégalais : l'armée comme un acteur incontournable dans la survenance de l'alternance politique

En dépit de leurs trajectoires différentes, les militaires burkinabè et sénégalaises se rejoignent sur un point : leur contribution à l'alternance démocratique. Ces deux armées jouent un rôle important dans l'approfondissement du processus démocratique en mettant en œuvre une "mission d'accompagnement", mais avec des moyens différents.

Au Sénégal, la première alternance intervient en 2000 dans un climat délétère puisque le régime PS au pouvoir depuis 1960 voit sa légitimité décroitre et une grogne militaire liée à la question des primes du maintien de la paix au profit des militaires revenus d'une mission onusienne de maintien de la

[676]Ibid., p. 97.

paix en Centrafrique (MINURCA) s'installe dans l'armée[677]. Pensant que l'alternance serait irréalisable, le scénario de coup d'État est souhaité au Sénégal[678]. C'est dans ce contexte que l'opposition dirigée par Wade n'hésite pas à appeler l'armée à prendre le pouvoir en cas de confiscation du pouvoir par le Président sortant Abdou Diouf[679]. Dans cette situation tendue, l'armée se distingue en organisant les élections présidentielles à travers le Général Lamine Cissé qui assume le portefeuille de ministre de l'Intérieur. À travers ce Général, l'armée joue sa crédibilité. C'est ce Général qui aurait convaincu et conseillé le Président Diouf de reconnaître sa défaite afin d'éviter un embrasement du pays[680]. Un rôle de veille aurait donc été joué par l'armée pour favoriser une transition pacifique du pouvoir avec la consécration de la victoire de la coalition de l'opposition, le SOPI, de Wade. L'élection de Macky Sall opposé au Président Wade en 2012 peut être considérée comme un pas de plus franchi par le Sénégal dans l'édification de son processus démocratique. A travers ces changements de régimes par la voie des urnes, le Sénégal s'inscrit dans une

[677]Diop Momar Coumba, Diouf Mamadou et Diaw Aminata, Le baobab a été déraciné. L'alternance au Sénégal, *Politique Africaine*, n° 78 juin 2000, pp. 157-179.
[678]Ibid., p. 157.
[679]Vengroff Richard et Magala Michael, Democratic Reform, Transition and Consolidation: Evidence from Senegal's 2000 Presidential Election, *The Journal of Modern African Studies*, vol. 39, n° 1, vol. 39, n° 1, 2001, 129-162.
[680]Wane Almamy, *Le Sénégal entre deux naufrages ? Le Joola et l'alternance*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 58.

tradition d'alternance démocratique inexistante au Burkina Faso avant décembre 2015.

Au Burkina Faso, l'alternance s'amorce dans le sang. Selon Houngnikpo « le fait que certains dirigeants du secteur de la sécurité soient prêts à tirer sur des civils non armés confirment (sic) bien qu'ils continuent de penser que leur devoir est de défendre le régime au pouvoir plutôt que la constitution »[681]. C'est certainement cette logique qui guide l'ex-Président Compaoré qui croit qu'avec le soutien de l'armée, il peut réprimer les manifestants opposés à sa volonté de se maintenir au pouvoir en modifiant la constitution. Si certains militaires de l'ex RSP, acquis à sa cause, répriment dans le sang les manifestants durant l'insurrection des 30 et 31 octobre 2014, les autres factions de l'armée y compris la gendarmerie se distinguent, comme en 1966, par leur attitude moins répressive avant de se rallier à la cause des insurgés[682]. Pour éviter l'affrontement avec le reste de l'armée, l'ex RSP finit par se rallier aux autres militaires[683]. La chute de Compaoré entraine la naissance d'un régime politique hybride composé de l'armée[684], des

[681]Houngnikpo Mathurin, Armées africaines : Chaînon manquant des transitions démocratiques, *Bulletin de la Sécurité Africaine*, n° 17, janvier 2012, p. 2.
[682]Sampana Leon, La démilitarisation paradoxale du pouvoir politique au Burkina Faso, op. cit.,pp. 34-38.
[683] Ibid.
[684] N'ayant toutefois pas pu récupérer le pouvoir, les militaires sont associés à la gestion du pouvoir avec notamment un Premier ministre issu des rangs de l'ancienne garde présidentielle de Compaoré, à savoir le lieutenant-colonel Yacouba Isaac Zida.

partis politiques et de la société civile. A l'occasion de la crise politique liée à l'adoption de la loi électorale qui rend inéligibles aux élections présidentielles, législatives et municipales les dignitaires de l'ancien régime qui ont soutenu le projet de révision du mandat présidentiel de 2014[685], l'ex-RSP fidèle à la logique d'arbitrage orchestre un coup d'État le 16 septembre 2015. Il justifie son acte par sa volonté d'apaiser le climat politique susceptible de se dégrader à cause de la crise née de cette loi électorale[686]. Fort de la résistance de la rue et de la condamnation de la communauté internationale[687], l'armée intervient sur insistance des jeunes officiers et chefs de corps pour rétablir le régime de la transition[688]. L'intervention du reste de l'armée contre le coup de l'ex RSP ne doit, toutefois pas masquer la volonté de mettre fin à la suprématie de l'ex RSP

[685] Le code électoral révisé sous la transition par la loi n° 005-2015/CNT du 7 avril 2015 rend inéligibles en son article 135 alinéa 4 « toutes les personnes ayant soutenu un changement anticonstitutionnel qui porte atteinte au principe de l'alternance démocratique, notamment au principe de la limitation du nombre de mandat présidentiel ayant conduit à une insurrection ou à toute autre forme de soulèvement ». Le projet de révision du mandat présidentiel est considéré comme une atteinte à l'alternance démocratique.

[686]Roger Benjamin et Carayol Rémi, Burkina Faso : Diendéré, putsch prémédité ou putsch récupéré ? Jeune Afrique, 22 septembre 2015, http://www.jeuneafrique.com/mag/265792/politique/burkina-faso-diendere-putsch-premedite-ou-putsch-recupere/

[687]Olivier Mathieu, Coup d'État au Burkina Faso : tout savoir sur le jour où le général Diendéré a pris le pouvoir, 17 septembre 2015, mis à jour le 22 septembre 2015, *Jeune Afrique*, http://www.jeuneafrique.com/265387/politique/coup-detat-burkina-faso-savoir-jour-general-diendere-a-pris-pouvoir/

[688]Bamas Stanislas**,**Gilbert Diendéré : La grande erreur de sa vie, *L'Evenement*, 14 novembre 2015, https://www.evenement-bf.net/spip.php?article1272.

considéré comme l'élite de l'armée, choyée, mieux équipée et mieux rémunérée au sein des forces armées. Précisons tout de même que l'armée burkinabè a bénéficié du soutien des militaires français de l'opération Barkhane stationnés au Mali ainsi que d'une aide militaire américaine pour déloger les putschistes[689]. Sans doute, si on peut dire que les mentalités ont évolué au sein de l'armée et de la société en faveur d'un contrôle civil et de l'établissement d'institutions démocratiques, il n'est pas aussi exclu de considérer l'action des autres militaires loyalistes comme une volonté de ne pas accorder une chance à l'ex-RSP de reprendre l'ascendant sur le reste de l'armée.

L'épisode du putsch du 16 septembre révèle, par ailleurs, un clivage au sein de l'armée entre les anciens plus silencieux et les jeunes prompts à combattre les putschistes avec ou sans l'accord de la hiérarchie militaire[690]. Au final, il faut admettre que la synergie des actions entre les civils et les militaires permet la survenance de l'alternance démocratique après plus d'une vingtaine d'années de monopolisation de la vie politique par le Président Compaoré. On pourrait trouver surprenant qu'un régime politique tel que celui de Compaoré, longtemps considéré comme ayant l'armée, pour le pas dire

[689] Entretien de Gilles Thibault à Oméga fm, op. cit.
[690] International Crisis Group, *Burkina Faso : transition acte II*, Briefing Afrique de Crisis Group N°116, 7 janvier 2016, p. 12.

le RSP, comme son bras armé[691], puisse chuter aussi facilement. Il est vrai que l'interrogation est légitime, mais n'oublions pas que le contexte politique était défavorable au maintien de Compaoré. Secrètement, l'armée nourrissait probablement le désir d'assurer la transition politique après le départ de Compaoré. Mais, il n'y a plus de concordance entre civils et militaires sur le rôle à jouer par l'armée dans la vie politique. D'où le partage du pouvoir de la Transition entre civils et militaires[692]. Par ailleurs, peu importe le contexte et les motivations secrètes des militaires, la chute de Compaoré nous enseigne qu'il existe une armée institutionnalisée qui a su éviter de basculer dans la violence contrairement à la République Démocratique du Congo où la fin du long règne de Mobutu a entrainé une guerre civile[693].

Il ressort de l'évolution des RCM que le Sénégal est resté fidèle à sa logique depuis les indépendances jusqu'à la survenance des alternances politiques. Il y a donc continuité puisqu'il y a une résistance au changement et une institutionnalisation du modèle de la tradition civile du

[691] Voir Sampana Léon, *Le contrôle semi-démocratique des Forces de Défense et de Sécurité en Afrique de l'Ouest : cas du Burkina Faso et du Sénégal*, Thèse de doctorat en Sciences Politiques et Sociales, Université de Namur, 2013.

[692]Sampana Léon, La démilitarisation paradoxale du pouvoir politique au Burkina Faso, op. cit.

[693] Voir Mavoungou Jean Sylvestre, La construction identitaire et l'incertitude des solutions militaires dans les conflits en Afrique : cas de la Côte d'Ivoire, de la R.D.C., du Soudan et de la R.C.A., Revue *juridique et politique des états francophones*. Volume 71, n°3, pp. 389-418 ; de Villers Gauthier, La guerre dans les évolutions du Congo-Kinshasa, *Afrique contemporaine*, n° 215, 2005/3, pp. 47-70.

pouvoir[694]. Cependant, on pourrait être tenté de dire que le Burkina a, en revanche, changé de vision en accompagnant le processus ayant conduit à l'alternance. Toutefois, quand on analyse l'ensemble des faits qui se sont déroulés de 1966 à la chute de Blaise Compaoré, on pourrait parler de la « *path dependency* »[695], c'est-à-dire la dépendance au sentier puisque dans un premier temps, l'armée a voulu par deux fois s'imposer au pouvoir avant qu'elle ne soit contestée par la population. C'est donc la pression populaire qui a fait échec à la volonté de l'armée de diriger l'État. Mais en retour, les militaires se voient reconnaitre le droit de participer à la gestion du pouvoir de la Transition. Par contre, face à la volonté de l'ex RSP de reconduire l'arbitrage prétorien, une partie de l'armée s'oppose au moyen des armes aux putschistes du Général Diendéré. Il y a dès lors amorce d'un revirement dans l'attitude de l'armée ouvrant la voie à une nouvelle ère des RCM burkinabè. Mais pendant combien de temps, ce changement perdurer a-t-il ?

Conclusion

On peut dire que les intérêts des acteurs en interaction, leur perception des rôles, place et image de l'armée dans leur environnement sociopolitique ont davantage orienté les rapports armée-politique et armée-société. Ce qui est

[694] Peters Guy, Pierre Jon et King Desmond, The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism, *The Journal of Politics*, Vol. 67, n° 4, 2005, p. 1288.
[695] Ibid.

conforme au schéma constructiviste. En effet, les premières crises politiques postindépendance constituent des moments forts dans la vie des institutions politiques et des armées burkinabè et sénégalaises. Elles constituent des points d'ancrage ou de rupture puisqu'elles donnent l'occasion aux acteurs soit d'enraciner les institutions soit de les fragiliser. Au Burkina Faso, c'est un point de rupture dans le fonctionnement des institutions. En effet, sous le couvert de leur premier arbitrage, les militaires burkinabè exercent le pouvoir politique de manière directe et indirecte de 1966 à 2015. Ce qui fait d'eux des acteurs politiques de premier plan en dépit de leur statut non partisan. On assiste dès lors au développement d'un État prétorien dans lequel les deux types d'intervention des militaires dégagés par Perlmutter se sont réalisés : l'intervention de type « arbitrage » et l'intervention de type « le pouvoir à l'armée ». Si l'intervention de type « arbitrage » s'entend de la réalisation d'un coup d'État à l'issue duquel les militaires se donnent un échéancier et font des « arrangements nécessaires afin de remettre le pouvoir à un régime civil acceptable »[696], le type « "le pouvoir à l'armée", par contre, met en place une organisation politique indépendante et, la plupart du temps, une idéologie politique assez cohérente et élaborée, et

[696]OwoeyeJide, Les politiques africaines de transitions sont-elles en panne ? Le cas du Nigéria, in Diop Momar-Coumba et Diouf Mamadou, *Les figures du politique en Afrique : Des pouvoirs hérités aux pouvoirs élus*, Paris, Karthala, 1999, p. 439.

n'envisage pas le retour dans les casernes »[697]. Toutefois, la relation armée politique connaît une mutation avec le retrait progressif de l'armée de la vie politique grâce au changement de perception du rôle et de la place de l'armée au sein de la société d'une part. D'autre part, le contexte politique de plus en plus acquis aux valeurs démocratiques favorise également ce changement d'attitude de l'armée. Sans doute l'avènement du régime civil né des présidentielles de novembre 2015 pourrait être une opportunité de dépolitiser l'armée afin de rétablir l'équilibre dans les RCM après près d'un quart de siècle de règne des « militaires politiciens »[698]. Au Sénégal, en revanche, les crises constituent des points d'enracinement des institutions puisqu'elles n'entrainent pas une déstabilisation des institutions politique. Mieux, elles offrent des perspectives de réorientations au pouvoir politique. Par exemple, le régime parlementaire adopté dès les indépendances et qui établit une dyarchie à la tête de l'État est remplacé par un régime présidentiel afin d'éviter les crises comme celle de 1962 entre le Premier ministre et le Président de la République, tous deux disposant de pouvoirs réels à la tête de l'État[699]. Par ailleurs, en tant qu'acteur non négligeable dans la résolution des crises, l'armée favorise l'affermissement des régimes civils malgré les soubresauts de la vie politique. De

[697]Ibid.
[698]Tidjani Alou Mahaman, Les militaires politiciens, op. cit., 93.
[699]*Tine* A*ntoine,* Élites partisanes et démocratisation au Sénégal : pour une lecture néo-machiavélienne, http://www.polis.sciencespobordeaux.fr/vol11ns/arti1.html.

ce fait, l'armée sénégalaise se bâtit une tradition anti putschiste et contribue, en dehors de ses frontières, à lutter contre les prises illégales du pouvoir. C'est notamment le cas de son intervention en Gambie en 1981 pour faire échouer le coup d'État contre le Président Diawara. Le leadership des forces sénégalaises dans la force multinationale mise en place en janvier 2017 pour contraindre, par la guerre si nécessaire, le Président sortant gambien Yaya Jamey battu aux élections présidentielles à quitter le pouvoir serait la continuité de cette tradition anti putschiste des militaires sénégalais[700].

Tout comme au Burkina Faso, on peut retenir que l'environnement politique a également orienté le comportement des militaires sénégalais. Dans les deux cas, les armées sont restées fidèles à leur manière d'agir dans la vie politique. Ce qui laisse penser à la logique de la « *path dependency* », même au Burkina Faso puisque sans faire de coup d'État à l'occasion des derniers conflits politiques de 2014 et 2015, les militaires restent ceux-là qui impriment à l'État sa marche. En tant que composante dans la rédaction du projet de constitution de la Vème République en 2017, l'armée s'est également imposée en souscrivant au maintien

[700]Toutefois, on peut aussi se poser la question de savoir si la forte implication du Sénégal dans la crise gambienne ne masque pas sa volonté de couper la rébellion casamançaise (le MFDC) de sa base arrière gambienne.

de la justice militaire contre l'avis de la majorité des membres de la commission constitutionnelle[701].

Bref, par leurs interventions, les armées ont stabilisé les régimes ou au contraire déstabilisé les institutions civiles au profit de régimes militaires. Il est évident que dans ces deux États, l'armée apparait comme « le corps régulateur du politique et un des acteurs de la production de l'État »[702] à travers son action ou son inaction. On peut dire que là où les Burkinabè agissent par la contrainte ou la violence à travers les armes, les Sénégalais utilisent un pouvoir d'influence.

Ce qui est d'ailleurs remarquable est que malgré les trajectoires différentes de leurs RCM, ces deux armées se rapprochent par leur soutien actuel à l'édification du processus démocratique. Sans doute, elles sont confortées dans cette voie par la CEDEAO qui n'a pas hésité à mobiliser des troupes pour rétablir la démocratie en Gambie lorsque le Président sortant Jamey refusait de céder le pouvoir. Mais encore faut-il que ce genre de menaces ne vise pas que de supposés petits pays[703] comme la Gambie,

[701] Propos recueillis auprès d'un membre de la commission en décembre 2017.

[702]Augé Axel et Gnanguênon Amandine, Introduction au thème : de l'institutionnalisation de l'armée dans l'appareil d'État, in Augé Axel et Gnanguênon Amandine (eds.), *Les armées africaines et le pouvoir politique au sud du Sahara*, Les Champs de Mars n°28, octobre 2015, p. 11.

[703] Bruno Mve Ebangprèfère parler de petit État africains qu'il définit « en termes de superficie et de population moindres du moins par rapport à ses voisins contigus », voir Mve Ebang Bruno, Le réalisme de la politique

mais tous les régimes politiques de l'espace CEDEAO qui seraient tentés de s'écarter des voies démocratiques.

Au-delà de la CEDEAO, la problématique de l'armée et le pouvoir politique touche toutes les sous régions d'Afrique, du Maghreb à l'Afrique Australe en passant par l'Afrique centrale. Justement en novembre 2017, dans l'espace de la Southern African Development Community (SADC), le coup d'État inavoué de l'armée zimbabwéenne contre Robert Mugabe, contraint à son corps défendant de s'"éclipser"[704] en faveur d'une transition qui se veut civile, illustre l'actualité de la politisation de l'armée. Elle nous invite surtout à la réflexion sur les nouvelles modalités d'intervention politique de l'armée en faveur de la démocratie à la fois dans des contextes nationaux marqués par une absence d'alternance politique au pouvoir et dans un contexte politique internationale hostile aux coups d'État. Par ailleurs, vu le contexte des relations internationales marqué par la lutte contre le terrorisme, il se pose la question de savoir si les

étrangère des petits États africains, *Dynamiques internationales*, Varia numéro 6, septembre 2015, p. 1, http://www.academia.edu/17506086/Le_r%C3%A9alisme_de_la_politique_%C3%A9trang%C3%A8re_des_petits_Etats_Africains.

[704] L'armée fait formellement un pas de côté en faveur d'une succession constitutionnelle après la démission forcée de Mugabe. Mais rien ne dit qu'elle ne dirige pas indirectement le Zimbabwe à travers le nouveau président Mnangagwa qui aurait des rapports étroits avec la hiérarchie militaire. Pour preuve, l'ancien chef d'Etat-major de l'armée, sitôt parti à la retraite, est "redéployé" vice-président du parti au pouvoir, la Zimbabwe African National Union – Patriotic Front (ZANU–PF) et investi vice-président du Zimbabwe.

armées africaines peuvent résister aux choix politiques sans pour autant succomber à la tentation de la politisation.

Démocratie et limitation du mandat présidentiel au Niger

Mahamane YAHAYA

Enseignant-chercheur à la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université Abdou Moumouni, Niamey/Niger.

Le système démocratique tire sa source d'inspiration en grande partie de l'héritage du libéralisme classique et de la conception moderne de la liberté[705]. Dans cet ensemble, on note la conception anglo-saxonne expérimentée dans les institutions anglaises du XVIII° siècle et étendue aux mouvements libéraux européens et aux américains. Elle consacre la liberté individuelle sous l'encadrement juridique et la limitation du pouvoir. La seconde conception sous la houlette de Rousseau[706], découlant *du rationalisme français*, met en avant le fait que c'est la liberté qui crée le droit. Cette conception aboutit au pouvoir illimité de la *libre volonté de créer le droit*. La première conception se réfère donc à la notion de droit naturel en soutenant que ce droit préexiste et est *supérieur à l'œuvre du législateur*, tandis que la seconde, basée sur le positivisme juridique, estime qu'en

[705] LAUVAUX Philippe et Le DIVELLEC Armel*., les grandes démocraties contemporaines,* Paris, PUF, pp.23-27, 2015.

[706] ROUSSEAU Jean-Jacques., *Du contrat social, ou principes du droit politique*, in Collection complète des œuvres, Genève, vol. 1, in-4°,1780-1789, pp.65-78.

s'inscrivant dans la logique d'un « contrat social», il est bien possible de façon *volontariste* de mettre en place un nouvel ordre juridique. Il se pose encore une véritable problématique pour cerner intégralement tous les contours et implications du concept, malgré les différentes tentatives de définition. Mais, à défaut d'une définition unanime, une certaine tendance s'accorde sur le fait que le système démocratique est entendu comme «le gouvernement du peuple, par le peuple, pour le peuple[707]». Le peuple est considéré comme le noyau central du système démocratique. Si dans les démocraties avancées, sa place est reconnue et respectée, dans les démocraties récentes de la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, ce n'est pas toujours le cas. Le peuple est mis en avant sur des questions particulières qui concernent l'accession au pouvoir et sa conservation, en l'occurrence ici sur la limitation ou non du mandat présidentiel.

En fait, la question de la limitation du mandat présidentiel, permettant la rotation au pouvoir, n'est pas un fait nouveau dans la gestion des démocraties modernes. Elle n'est ni spécifiquement africain, ni particulièrement contemporain[708]. Son expérimentation a traversé plusieurs siècles, de la

[707] Voir discours de Gettysburg, le 19 Novembre 1863, par Abraham Lincoln ancien Président des Etats-Unis).
[708] PETRACCA Mark, *Rotation in office: the history of on idea, in Edward H. Crane and Roger pilon, ed, The politics and law of term Limits,* Washington DC., CATO Institute, 1994, p.19.

Grèce antique aux démocraties modernes, avec des controverses variant d'une époque à l'autre.

En Afrique noire francophone, après l'accession des États à la souveraineté internationale, le concept de la limitation de mandat ne suscitait pas de controverses particulières. Car, la quasi-totalité des États africains, à cette période, étaient dirigés par des régimes de parti unique où la démocratie pluraliste n'avait pas droit de cité. A la tête du pouvoir d'État se trouvaient des chefs « forts ». Ces derniers faisaient office de « pivot des institutions », influencés à la fois par les modes de gouvernance traditionnelle et l'exercice moderne du pouvoir. Ils étaient prépondérants et prééminents dans le fonctionnement global du pouvoir d'État[709].

Ces régimes d'exception, marqués par la restriction des libertés publiques, se sont essoufflés au fil du temps, et ont vu également leur légitimité contestée. Concomitamment, on a observé la montée des contestations internes à ces régimes autoritaires qui ont progressivement concédé des espaces de liberté, notamment dans les domaines syndical et politique. Mais, ils ont aussi maintenu la prééminence du Président de la République. Les changements politiques en cours n'ont guère diminué leurs prérogatives. En clair, le mythe construit autour du statut du Chef de l'État, en tant

[709] BELANGER André et LEMIEUX Vincent., *Introduction à l'analyse politique*, Montréal, PUM, 1996, pp.145-146.

que détenteur exclusif du pouvoir[710], demeure encore. Si par expérience, il a été question qu'en France le Président de la République soit la *« clé de voûte des institutions[711] », en Afrique, il s'impose, «au-delà des institutions, comme la clé de voûte de la société, en raison de l'importance des prérogatives de droit et de fait qui lui sont reconnues, ou qu'il s'octroie»*[712]. En fait, les turbulences politiques relevées à l'échelle continentale ont souvent des liens avec le comportement des Présidents de la République. Cette fonction, quelle que soit la forme de l'exécutif (monocéphale ou dyarchique)[713], constitue l'institution-phare dans la conduite du pouvoir d'État en Afrique. Malgré tout, on ne peut pas non plus ignorer le fait que le processus de démocratisation moderne, amorcé dans la plupart des pays d'Afrique francophone au début des années 1990, a entrainé une rupture, avec l'ordre ancien, en institutionnalisant des élections compétitives, le multipartisme et la reconnaissance des libertés publiques. Toutes ces réformes politiques se présentaient sans nul doute comme des conditionnalités politiques pour accéder désormais à l'aide publique au

---

[710] AÏVO Fréderic-Joël, *Le Président de la République en Afrique noire francophone : genèses, mutations et avenir de la fonction présidentielle*, Paris, l'Harmattan, 2007, p. 47.

[711] Michel Debré a tenu un discours le 27 août 1958 devant l'Assemblée générale du Conseil d'Etat. Alors Garde des Sceaux (Ministre de la Justice), il emploi en premier le terme de « clef de voûte » pour définir le rôle du président de la République sous la nouvelle République.

[712] BANKOUNDA-MPELE Félix., « Repenser le Président africain », *AFDC*, 2008, p.3.

[713] Voir CARRE DE MALBERG Raymond, Contribution *à la théorie générale de l'Etat,* Paris, Dalloz, 2004, pp.143-145.

développement[714]. Ainsi, dans les pays d'Afrique subsaharienne, il sera partout question de mettre en place des institutions républicaines issues d'élections libres, transparentes et régulières dans le respect de la légalité, l'égalité et la justice sociale[715].

Si l'on a pu observer un flux réel de démocratisation, certains pays n'ont pas échappé aux tentatives de restauration autoritaire ou de reconversion d'anciens dictateurs dans le système de parti-unique. L'expérience démocratique en Afrique noire francophone présente donc des spécificités variant d'un État à un autre. Elle a évolué en dents de scie dans le cas du Niger, qui a montré une alternance entre des régimes démocratiques et des régimes de transition issus de coup d'État militaire. Ce qui montre quelquefois la difficile acclimatation de ce nouveau régime politique qui connaît de réelles difficultés d'enracinement durable. Au Niger, le Président de la République élu en 1999, après deux mandats présidentiels, a décidé de se maintenir au pouvoir, malgré les balises érigées par la Constitution. Cette pratique s'apparente à celle déjà observée en Côte d'Ivoire, au Burundi, au Tchad, au Cameroun, en République Démocratique du Congo, au Congo Brazzaville et au Burkina

[714] TIDJANI ALOU Mahaman, « l'aide internationale a des effets contrastés », pp.45-49, *Débat et controverses* N°5.2001, p.45-49.
[715] Voir discours de la Baule prononcé par François Mitterrand le 20 juin 1990 à l'occasion de la 16ème conférence des chefs d'État de France et d'Afrique.

Faso[716]. Au regard du nombre des pays concernés, on est tenté de se demander, ce qui peut galvaniser et aiguiser l'appétit du pouvoir des Présidents de la République en Afrique francophone, au point de s'agripper au pouvoir au grand mépris des prescriptions constitutionnelles.

Dans la réflexion qui suit, sans prétendre à l'exhaustivité, il sera question d'analyser les cas de dépassement de mandat présidentiel en général et le cas du Niger en particulier. Il est intéressant à cet effet de s'attarder d'abord sur l'histoire politique du Niger qui a été particulièrement agitée. En effet, après son accession à l'Indépendance le 3 août 1960, un régime civil prend les commandes du pays. Il sera renversé après quatorze ans de pouvoir par l'irruption d'un groupe de militaires sur la scène politique. Le régime militaire qui en est issu, se maintiendra jusqu'en 1990. Durant toute cette période, on a assisté à la mise en place d'une véritable personnalisation[717] du pouvoir proche de toutes les pratiques dictatoriales qui se sont passées un peu partout en Afrique à cette époque (l'ex-Zaire avec Mubutu, en Côte d'Ivoire avec Houphouët Boigny, au Togo avec Eyadema, le Gabon avec Omar Bongo). Le régime militaire crée un état d'esprit qui laisse penser indirectement, que le pouvoir ne peut être valablement et dignement exercé que par les militaires.

[716] LOADA Augustin, « Limitation du nombre de mandat présidentiel en Afrique francophone », *Afrilex*, N°03, 2001, pp. 163-164.
[717] Voir GAZIBO Mamoudou, THIRIOT Céline., *La politique en Afrique*, (Dir.), Paris, Karthala, 2009, pp. 29-36.

L'endoctrinement d'une partie des populations et l'appétit sans cesse grandissant des militaires au pouvoir ne va pas faciliter l'élan de mutations que va connaître le pays. Au cours de cette décennie, le Niger va connaître une évolution politique turbulente dans le fonctionnement de ses institutions, caractérisée par de rebondissements sans précèdent, qui sont la résultante des tensions politiques récurrentes depuis la fin de la Conférence nationale[718]. Cette dernière met notamment en place des institutions de transition dont, entre autres, le Haut Conseil de la République (HCR) assurant le rôle d'organe législatif et un gouvernement de transition au niveau de l'exécutif. Après, l'élection présidentielle intervenue en 1993, l'intensité des crises au sein de l'alliance des partis politiques arrivés au pouvoir[719] pose les jalons d'un début d'instabilité politique. L'alliance des partis politiques au pouvoir va s'éclater et débouchera sur l'organisation d'élections législatives anticipées et l'instauration d'un régime de cohabitation[720]. Celle-ci sera étouffée par les deux camps (majorité et opposition), bloquant ainsi le fonctionnement de l'appareil

[718] Tenue du 29 juillet 1991 au 3 novembre 1991.

[719] Neuf partis politiques n'ayant pas pour la plupart accédé au pouvoir auparavant ont formé une coalition, dénommée Alliance des Forces du Changement (A.F.C.) dès le lendemain des élections législatives du 14 février 1993 pour disposer d'une majorité absolue à l'Assemblée nationale, à savoir cinquante (50) députés sur quatre-vingt-trois (83) au total de l'époque. Fort de ce soutien, Monsieur Mahamane Ousmane a été élu Président de la République le 27 mars 1993 au second tour de l'élection présidentielle.

[720] Il s'agit d'une cohabitation tumultueuse qui déstabilisera tout le pays, servira d'appât aux militaires pour interrompre l'ordre républicain pour la première fois après l'avènement de la démocratie.

étatique[721]. Ce qui servira de prétexte aux militaires pour intervenir sur la scène politique. Il s'agit du premier coup d'État militaire en Afrique francophone depuis le démarrage du mouvement de démocratisation des années 1990. La situation devient plus complexe et préoccupante lorsque le « putschiste » qui prétendait venir «sauver» un pays bloqué politiquement, devient adversaire des autres candidats pour les élections qu'il va organiser. Les différentes échéances électorales (présidentielles, puis législatives et locales) organisées par le régime militaire, dans des conditions troubles et jugées non transparentes par les autres adversaires politiques, engendreront une spirale de tensions sociales. Consécutivement, il instaure de façon nostalgique des allures dignes d'un régime autoritaire[722] et paternaliste sous la houlette d'une Constitution de type présidentiel taillée sur mesure. Après l'organisation de l'élection présidentielle les 7 et 8 juillet 1996, contestée et qualifiée de « hold-up électoral » par l'opposition politique, une autre irruption des militaires sur la scène politique met ainsi fin au régime en place (la quatrième République) à l'issue de laquelle le Président de la République est assassiné le 9 avril 1999. Une 5ème République est ainsi mise en place. Elle dure dix (10) ans, correspondant à deux mandats présidentiels successifs. Comme si cela ne suffisait pas, le Président de la

[721]TANKOANO Amadou, « Conflit autour des règles normatives de la cohabitation : élément d'analyse juridique d'une crise politique (1995-1996)», *Polis RCSP/CPSR,* Vol.2, n°2, 1996.

[722] LOADA Augustin, « Contrôler l'opposition dans un régime semi-autoritaire : le cas du Burkina Faso de Blaise Compaoré », 2010, p.270.

République décide de se maintenir au pouvoir. Il met en place une nouvelle Constitution, donnant naissance à une 6ème République, qui sera remise en cause à son tour le 18 février 2010 par une junte militaire, qui estime mettre fin à un «coup d'État civil[723]». Ce qui donnera naissance par la suite à une septième République après l'élection présidentielle de 2011 qui a fait suite à une nouvelle période de transition.

Ici, notre démarche va surtout s'appuyer sur la récente crise consécutive, au non-respect par l'ex-Président nigérien des prescriptions constitutionnelles sur la limitation du mandat présidentiel. Le travail est soutenu par des données diverses comprenant des ouvrages généraux consacrés à l'étude la démocratie, des actes de colloque, de la jurisprudence constitutionnelle, des instruments juridiques internationaux sur la démocratie et la bonne gouvernance. L'exploitation de ces données a permis de déceler l'existence de grands principes démocratiques intangibles, mais ceux-ci sont banalisés et pervertis dans certains nouveaux régimes démocratiques. L'ouvrage de Giovani Sartori sur les théories de la démocratie (1965) a été d'un apport considérable dans la clarification conceptuelle et théorique des terminologies liées à la démocratie. De même que l'ouvrage de Philippe Lauvaux et Armel le Divellec sur les grandes démocraties contemporaines (2015), qui nous a permis d'explorer le

[723] KANDINE Malam Adam, « Militaires et démocratie en Afrique », *Colloque régional* tenu à Cotonou (Bénin), du 20 au 22 juillet 1998, Société et Education, p.19.

cadre, ainsi que la longue et riche expérience démocratique des pays développés. Il nous a également permis d'opérer un rapprochement avec la pratique des pays nouvellement engagés dans ce processus politique avec celle des démocraties fondatrices. D'autres ouvrages ont été d'un apport inestimable à travers les différentes questions qu'ils ont abordées[724].

A travers ce cas de dépassement de mandat, assimilable à une anomalie majeure dans le fonctionnement du système politique, il serait intéressant de comprendre les mobiles d'une telle démarche et ses conséquences sur un cadre politique démocratique en construction. Autrement dit, dans la volonté du Président de la République de se maintenir au pouvoir, quels arguments, raisons et stratégies développe-t-il pour arriver à sa fin. Enfin, il faut envisager l'avenir de la fonction présidentielle dans un contexte marqué par un déficit de crédibilité et de confiance en lien direct avec le comportement de certains Présidents de la République.

[724] FLEURY Cynthia : *les Pathologies de la démocratie* (2005), AÏVO Fréderic Joël : *le Président de la République en Afrique noire: genèses, mutations et avenir de la fonction présidentielle (2007*), DUVERGER Maurice : *Introduction à la politique* (1985), DOUILLET Anne-Cécile : *Sociologie politique*: comportements, acteurs, organisations (2017), DORMAGEN Jean-Yves et MOUCHARD Daniel : *Introduction à la sociologie politique* (2015), BRAUD Philippe : *Sociologie politique* (2016), LAGROYE Jacques et BASTIEN François et SAWICKI Frédéric : *Sociologie politique* (2012), SCHEMEIL Yves : *Introduction à la science politique*: Objets, méthodes, résultats, objectifs (2015).

Un double regard sera privilégié. D'abord les normes constitutionnelles qui encadrent le mandat présidentiel au Niger, puis la pratique politique ou la stratégie de contournement de ces normes mise en œuvre par le Président de la République pour se maintenir au pouvoir[725]. Ainsi, nous verrons dans un premier temps que la limitation du mandat présidentiel oscille entre instrumentalisation et pragmatisme (I), aboutissant le plus souvent à une instabilité politique (II).

I/ la limitation du mandat présidentiel : entre instrumentalisation et pragmatisme.

En démocratie, la légitimité provient essentiellement des élections, qui doivent se tenir conformément à la loi. Certains pays, à travers leur loi fondamentale, limitent le nombre de mandat présidentiel[726] pour permettre le renouvellement à intervalles réguliers de leurs dirigeants, en l'occurrence le Président de la République. C'est à ce titre entre autres que *« La politique peut être définie comme ce qui se rapporte à l'activité du gouvernement de la société, entendue comme la capacité qu'ont certains individus ou certains groupes à orienter les comportements de l'ensemble de la collectivité, à élaborer des règles qui s'imposent à l'ensemble de la société*

[725] SEIDOU Abdoulaye, « le Tazartché ou autopsie d'un coup d'état constitutionnel programmé au Niger », Le *CAMES,* N°2, 2014.
[726] KPENONHOUN Césaire., « Les délais constitutionnels applicables aux élections nationales dans les États de l'Afrique de l'Ouest », *RBSP,* N°1, Vol.1, 2017, p.144.

et que nul n'est censé ignorer ou transgresser[727]*».* Dans la pratique, il n'est pas toujours évident de mettre ces principes en œuvre, du fait des assauts incessants dont fait l'objet le texte constitutionnel en vue de le conformer aux désirs de certains Chefs d'États qui veulent se maintenir au pouvoir. Dans cette entreprise, il est généralement mis en avant la souveraineté du peuple (A), malgré l'encadrement juridique du système[728] (B).

A/ La « sollicitation » du peuple dans le dessein de dépassement du mandat présidentiel

Dans les sociétés primitives[729], le pouvoir était généralement diffus. Mais, il devient repérable avec le système démocratique pluraliste où les dirigeants politiques exercent leur pouvoir au nom du peuple qu'ils sont censés représenter. Dans ce jeu de rôle, le peuple n'a pas toujours la place qu'il mérite. Pour comprendre la pratique démocratique actuelle, il va falloir revenir sur les grands précurseurs de la réflexion sur la démocratie[730]. Le concept de démocratie est aussi ambigu que celui de peuple[731]. Il importe de prendre comme base de notre réflexion à ce

[727] DORMAGEN Jean-Yves et MOUCHARD Daniel., *Introduction à la sociologie politique*, Paris, de Boeck, (3ème édition), 2010, p.17.
[728] SENOU Jean-Innocent, « le nouvel avatar en Afrique : l'obsession du second mandat », *RFDC*, N°107, 2016.
[729] CLASTRES Pierre, *Chronique des Indiens Guayaki,* Paris, Plon, coll. Terre humaine, 1972, pp.12-26.
[730] LAUVAUX Philippe et Le DIVELLEC Armel*., Op.,Cit.,* pp. 23-78.
[731] BURDEAU Georges, Ecrits *de droit constitutionnel et de science politique*, Paris, LGDJ, 2011, pp. 389-391.

niveau les caractéristiques du concept de peuple (1) avant de sérier les difficultés auxquelles il peut faire face, notamment sa manipulation par les pouvoirs publics (2).

1/ Les caractéristiques du peuple en démocratie

Le peuple occupe une place centrale dans le processus démocratique. L'intérêt accordé à ce concept mérite qu'on s'y attarde. Il est un de ces mots dont la puissance mystérieuse est faite de son imprécision[732], le terme de *demos,* même en grec n'est pas exempt de toute critique. Au V° siècle avant Jésus Christ, il signifiait la communauté athénienne rassemblée dans *l'ekklesia*[733]. Dans la même conception, le terme revêt aussi le caractère de *plethos* (le corps tout entier), *palloi* (la multitude)[734] ; *pleiones* (la majorité) ou bien enfin *ochlos* (la foule)[735]. Dans la conception française, italienne et allemande, respectivement (peuple, *popolo, volk)*[736], il est mis en avant l'idée d'une entité homogène unique, alors que le même terme désigne dans la tradition anglo-saxonne (people), une pluralité d'individus. Devant cette pluralité de conceptions du mot peuple, il importe de dégager, celle qui est mieux adaptée à la définition même de la démocratie. De prime abord, nous pouvons éliminer la conception qui veut que tout

[732] SARTORI Giovanni., *Théorie de la démocratie*, Paris, Armand Colin, 1958, p.15.
[733] *Ibid.*
[734] *Ibid,*
[735] *Ibid,*
[736] *Ibid,*

le monde se retrouve dans le peuple, car ce modèle de démocratie ne peut être opérationnel dans les sociétés modernes. Aussi, le peuple en tant que tout organique ou une sorte d'« âme collective», ne peut non plus prendre en charge la notion en rapport avec la définition précédente, car aboutissant à un gouvernement de tyrannie, «au nom de la totalité, chacun peut être broyé à tour de rôle[737]». On s'accordera plutôt à première vue, sur le fait que le peuple est constitué quand la majorité est en mesure d'imposer sa volonté à la minorité. Là, également pour être complet, il convient de relativiser cette emprise de la majorité sur la minorité, en ce que «la démocratie n'est pas le règne du nombre, mais le règne du droit[738]». Donc, dans la notion de peuple, un aménagement a été institué de telle sorte que la majorité a sa place et la minorité dispose également d'une place à part. Ce qui sous-entend que tout en reconnaissant le pouvoir de la majorité, les droits de la minorité sont protégés et préservés. Le pouvoir du peuple s'exerce à travers des représentants élus. Ce pouvoir n'est donc pas directement exercé par le peuple en corps, mais indirectement par le canal des représentants élus. En clair, le pouvoir n'est légitime que s'il est concédé librement aux autorités issues des élections libres, régulières, transparentes et honnêtes. C'est cette conception qui est mise en avant, pour mettre en valeur le pouvoir du

[737] *Ibid,*
[738] CHARTIER Emile., « Bicentenaire de la Révolution française », Paris, *CNDP*, 1989, p. 230.

peuple, qui, par sa volonté et son expression dans les urnes, confie temporairement le pouvoir aux représentants les plus aptes à le représenter. Il se réserve toutefois, le moment opportun le droit de sanctionner ceux qu'il estime désormais indignes et non crédibles pour mériter sa confiance. Au regard du rôle primordial du peuple, ces prérogatives sont-elles illimitées dans un régime démocratique pluraliste ? Autrement dit, peut-il tout faire en démocratie au nom de sa souveraineté ou peut-on tout faire au nom du peuple ?

La conception du peuple ne saurait s'inscrire dans cette logique. L'appropriation du cadre démocratique passe tout d'abord par l'acceptation en toutes circonstances des règles qui gouvernent son fonctionnement. Il s'agit entre autres de la rotation du pouvoir[739] entre les différents acteurs par le canal d'élections libres et régulières. Dans le même sens M. Weber identifie l'Etat par le fait qu'il est détenteur exclusif de la violence légitime[740]. Cette violence est utilisée pour assurer la quiétude et la tranquillité dans la société. Elle doit faire l'objet d'un usage sain et loyal dans le respect de la légalité. Il est exclu, de l'utiliser à des fins personnelles. L'État est donc en général identifié comme étant l'instrument d'un pouvoir politique institutionnalisé agissant dans l'intérêt général. Les gouvernants ont l'obligation de respecter les lois

[739] CHAZEL François., « Le concept du pouvoir », *In.,* BOUDON Raymond (Dir.,), *Traité de sociologie,* Paris, PUF, 1992, pp.195-196.
[740] MAX Weber, *Le savant et le politique*, (1919), Paris, Union générale des éditions, p.86.

et règlements en vigueur. Ce qui constitue un des motifs phares qui suscite l'adhésion des populations au pouvoir indispensable à son bon fonctionnement. Toutefois, il arrive que certains dirigeants politiques imaginent dans la pratique politique en général et dans le cas du contournement de la limitation du mandat présidentiel, des artifices pour atteindre leur objectif.

2/ La manipulation du peuple

Le pouvoir est incarné par le peuple dans les démocraties modernes[741]. La place centrale du peuple est prise comme prétexte pour mettre en scène sa souveraineté. Cette stratégie est généralement utilisée pour justifier le fait que si les Présidents de la République restent longtemps au pouvoir, c'est par la volonté du peuple, qui est souverain en démocratie. On ne peut s'empêcher de s'interroger sur la pertinence d'une telle assertion.

Dans le premier cas, si l'on s'en tient à l'acception démocratique du concept de peuple, le Président de la République qui fait l'objet de cette sollicitation, convaincu et respectueux des valeurs démocratiques, devrait considérer l'épisode comme un épiphénomène, en somme un non-évènement. Mais, en lieu et place, on laisse perdurer le flou au lieu de recadrer le débat politique ; en manifestant

[741] DULONG Delphine, *Sociologie des institutions politiques,* Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2012, pp.78-86.

clairement son obligation de respecter les textes en vigueur ;- qui interdisent toute prolongation du mandat présidentiel dans ces circonstances. La Constitution est une émanation du peuple, votée par référendum. Sa révision ou sa modification doit être impulsée dans le strict respect du texte fondamental. Mais, les révisions et changement constitutionnel initiés à la fin du deuxième mandat d'un Président de la République sortant ne peuvent être que suspects et par conséquent bien éloignés de toute volonté populaire[742]. A ce sujet, il existe un risque réel de promouvoir des démocraties de façade comme on le voit souvent dans certains pays où certains Présidents, allergiques et hostiles à tout ancrage de la culture démocratique, s'évertuent à créer les conditions de leur maintien au pouvoir à tout prix. A cet égard, K-D. Kokoroko fait bien d'insister sur le fait que « *les institutions ne valent que ce que valent les hommes chargés de les animer ».* Et, pour renforcer les institutions[743] démocratiques, «*il faut des démocrates dotés d'une véritable culture démocratique. En leur absence, le moteur constitutionnel jurisprudentiel sera grippé et incapable de garantir le progrès démocratique*[744]*»*. Il ressort de cette dernière analyse que le bon fonctionnement des institutions

[742] Voir RIUTORT Philippe., « Mise en scène du pouvoir politique », *in,* COHEN Antonin, LACROIX Bernard, RIUTORT Philippe., (sous la dir.), *Nouveau manuel de science politique*, Paris, Ed. La Découverte, 2009, p. 558.
[743] DORMAGEN Jean-Yves et MOUCHARD Daniel*, Op.Cit.,* pp. 28-36.
[744] KOKOROKO Komla-Dodzi, « l'apport de la jurisprudence constitutionnelle africaine à la consolidation des acquis démocratiques, le cas du Bénin, du Sénégal et du Togo », *RBSJA,* 2007, n°18, pp.87-108.

est tributaire du bon comportement des dirigeants politiques et de leur bonne volonté de favoriser un ancrage démocratique durable. Cela passe par le respect des règles en vigueur.

B/ L'encadrement juridique, facteur de stabilité des institutions républicaines.

La régulation de la société par des règles a pour but fondamental la réalisation et la préservation de l'ordre social. L'élaboration des lois de portée générale et absolue constitue un premier pas vers le respect du principe d'égalité entre les citoyens. Il s'agit à ce niveau de lois qui sont faites exclusivement pour un besoin d'intérêt général et qui s'appliquent à tous sans aucune considération discriminatoire, en tenant compte du besoin de sécurité juridique[745] et de stabilité politique[746]. Mais l'encadrement juridique (1), peut s'avérer inopérant dans certaines situations par manque de compromis (2).

1/ L'encadrement juridique

La Constitution, en tant que texte fondamental, réglemente les différentes activités des pouvoirs publics et le fonctionnement des institutions de la République. Elle a

[745]KELSEN Hans (traduit par Béatrice Laroche et Valérie Faure), *Théorie générale du droit et de l'Etat /la doctrine du droit naturel et le positivisme juridique,* Paris, LGDJ, Bruylant, 1997, p. 210.

[746] DELTENRE Damien, « Niger : coup d'Etat à l'engagement international : retour sur trois années de transition politique sur fond d'insécurité régionale grandissante », Note d'Analyse, GRIP, 16 juillet 2013, p.3.

prévu des dispositions permettant d'éviter toute tentative de remise en cause de son intégrité et de sa substance. S'il est admis du point de vue juridique que réviser un texte n'a rien de dramatique, conformément aux lois en vigueur ; il n'en demeure pas moins que la révision constitutionnelle, peut parfois cacher des desseins politiques de conservation du pouvoir. Plusieurs pays africains se sont illustrés par l'utilisation de tels procédés. Pour éviter que le syndrome des Présidents à vie ne se perpétue, le constituant nigérien a pris des dispositions fermes en guise de sécurité juridique. Ce principe *«...implique que les citoyens soient, sans que cela appelle de leur part des efforts insurmontables, en mesure de déterminer ce qui est permis et ce qui est défendu par le droit applicable. Pour parvenir à ce résultat, les normes édictées doivent être claires et intelligibles, et ne pas être soumises, dans le temps, à des variations trop fréquentes, ni surtout imprévisibles*[747]*».*

C'est dans ce souci que le constituant nigérien a fait une formulation particulière de certaines dispositions fondamentales. Comme l'illustre l'article 36 de la Constitution nigérienne de la 5ème République du 18 avril 1999 qui dispose que *« le Président de la République est élu pour cinq ans au suffrage universel direct, libre, direct, égal et secret. Il est rééligible une seule fois »*. Pour marquer son

[747] Voir rapport Conseil d'État, Paris, La Documentation française, 2006, p.281.

empreinte sur l'importance du contenu de cet article, d'autres mesures protectrices sont envisagées, notamment à l'article 136 qui interdit toute révision de l'article 36 comme gage de sécurité et de stabilité. Cet article dispose en substance que « *La forme républicaine de l'État, le multipartisme, le principe de la séparation de l'État et de la religion et les dispositions des articles 36 et 141 de la présente Constitution ne peuvent faire l'objet d'aucune révision* ». En l'espèce, si l'article 36 n'était pas chapeauté par l'article 136, il deviendrait révisable de façon ordinaire, du moins dans les formes et procédures définies par la Constitution elle-même et aussi en tenant compte du protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance[748].

Mais, le constituant a élevé l'article 36 à un niveau qui sort effectivement de l'ordinaire. Cette disposition entre dans le bloc des dispositions essentielles, donc non librement révisables. En général, les Constitutions prévoient un régime de leur révision (les périodes et les circonstances dans lesquelles les révisions sont ou non possibles). C'est le cas des Constitutions des pays d'Afrique francophone, inspirées par l'article 89 de la Constitution française de 1958. Cette disposition n'a pas empêché la survenance des cas de suppression de la limitation du nombre de mandat

[748] Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance du 21 décembre 2001 à son article 3, al. 1er et 2.

présidentiel dans certains pays comme le Tchad, le Togo, le Burkina Faso, Madagascar, le Gabon et même dans certains pays d'Afrique anglophone[749]. Le constituant nigérien est allé au-delà de ces prévisions, en érigeant l'article relatif à la limitation du nombre de mandat présidentiel au stade d'article non révisable. La révision ne peut être envisagée dans ce cas, car l'article en question est érigé dans son esprit et sa lettre comme faisant partie du socle fondateur de ladite Constitution. Et ce, au même titre que la forme républicaine de l'État, le multipartisme et la question de la séparation de l'État et de la religion. Malgré tout, à quelques mois de la fin du deuxième et dernier mandat du Président de la République, un fort tapage met en branle les médias publics et privés autour de son bilan. Il est mis en avant son '*leadership*', ses réalisations et ses chantiers entamés. C'est ainsi que s'enclenche des controverses autour de la prolongation de son mandat, mettant en difficulté la stabilité des institutions républicaines faute d'un réel compromis politique.

2/ Le déficit d'esprit de compromis

L'une des sources d'instabilité dans un régime démocratique, c'est le manque d'indépendance des institutions de la République. Or, il est avéré que les institutions fortes et

[749] LOADA Augustin, *Op.Cit.,* p.166.

crédibles édifient, renforcent et consolident la démocratie[750]. Le juge constitutionnel premier et dernier rempart en matière constitutionnelle et électorale, a un rôle éminemment important. En tant que garant du respect de la Constitution, il est aussi juge de la paix et de la stabilité institutionnelle. Son indépendance canalise les velléités tendancielles du pouvoir exécutif. Il est utile dans le cas du Niger de signaler que sur les sept juges qui composent la Cour constitutionnelle, un seul est proposé par le Président de la République, un autre par le bureau de l'Assemblée nationale et les cinq autres sont élus par leurs pairs au niveau de leurs corporations à savoir le barreau à raison d'un représentant, les magistrats à raison de deux représentants, la société civile à raison d'un représentant, la faculté de droit à raison d'un représentant. Cette formation de la Cour est en principe, une voie pour rendre le juge constitutionnel plus indépendant dans ses prises de décision. D'un autre côté, en France par exemple, les neuf juges du Conseil constitutionnel sont tous nommés par les pouvoirs publics[751], ce qui ne leur empêche pas de rendre des décisions en toute impartialité. En fait, dans le cas du Niger, pour « légitimer »[752] son projet politique de se maintenir au pouvoir, la Constitution ne permet aucune issue

[750] CYNTHIA Fleury*, les pathologies de la démocratie,* Paris, Fayard, 2005, pp.16-17.

[751] Le Conseil constitutionnel est composé de neuf membres. Trois sont nommés par le président de la République, trois par le président du Sénat et trois par le président de l'Assemblée nationale (voir les articles 13 et 56 de la Loi constitutionnelle française du 23 juillet 2008,

[752] LAGROYE Jacques, BASTIEN François et SAWICKI Fréderic, *Sociologie politique*, Paris, Presse Sciences PO et Dalloz, 2012, p. 95.

favorable. Pourtant de telles barrières, n'ont pas dissuadé le Président de la République dans ses ambitions.

Parmi les raisons qui expliquent cette détermination, il me semble qu'il y a un problème de culture politique[753], faisant de ces dirigeants politiques, des démocrates de circonstances. Il y a ensuite le phénomène de l'intolérance qui place les dirigeants politiques de l'opposition et de la majorité dans une sorte de « psychologie de puissance », faisant d'eux des démocrates du fait accompli. S'il est normal qu'il y ait divergence entre majorité et opposition[754], elle est loin d'être mesurée[755]. En effet, il se développe très souvent dans l'un comme dans l'autre camp, un sentiment de guerre permanente, chacun avec des moyens et des arguments dogmatiques et développant des positions antithétiques. Or, l'esprit républicain impose, face à certaines situations, des compromis nécessaires à la sauvegarde du cadre juridique et institutionnel auquel il se réfère[756]. Dans le cas du Niger, Tout part d'un discours de la Présidente de la Cour constitutionnelle à l'occasion d'une cérémonie ordinaire de

753 BRAUD Philippe, *Sociologie politique*, Paris, LGDJ, 12e ed., 2016, pp. 271-272, voir aussi ALMOND Gabriel et VERBA Sidney., *The civic culture. Political attitudes and democracy* in five nations. *Revue française de sociologie*, 1965, 6-1, pp. 98-99 et aussi du même auteur The Civic Culture, Central University Press, Budapest, 1996 (édition roumaine: trad. par Dan Pavel, Du Style, Bucureşti, 1996).

754 BRAUD Philippe., *Op., Cit.,* p.236.

755 GUEYE Babacar, « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Revue Pouvoirs*, N°129, 2009, p. 79.

756 Voir INNOCENT Ehueni-Manzan, *Les accords politiques dans la résolution des conflits armés internes en Afrique*, Paris, l'Harmattan, 2013, p. 141.

présentation de vœux du nouvel an au Président de la République : *« … En cette année 2009, vont se dérouler successivement des élections locales et générales. Il s'agit assurément-là d'un tournant important pour la consolidation du processus démocratique dans notre pays. La Cour en appelle à tous les acteurs afin que ces consultations se fassent dans le respect des règles, en toute transparence et en toute liberté. Pour sa part, la Cour, fidèle à ses principes, remplira sa mission dans le strict respect de la règle de l'art* [757]». Une vive polémique est alors déclenchée entre la majorité et l'opposition. Il était question qu'au terme du mandat présidentiel que le gouvernement s'attèle aux préparatifs de l'élection présidentielle prochaine.

En fait, avant ce discours, dans leurs sorties médiatiques certains partisans du Président de la République n'ont pas caché leur désir de le voir rester à la tête de l'État malgré l'interdiction des textes. D'une part l'opposition politique de l'époque et certains acteurs de la société civile ont pris les propos du juge constitutionnel, comme une réponse au Président de la République. D'autre part le pouvoir en place s'est consécutivement senti en quelque sorte défié par l'opposition qui, en plus de ses propres stratégies, a exploité une partie de l'intervention du juge constitutionnel du Niger

[757] Extrait discours de la présidente de la Cour constitutionnelle du Niger à l'occasion de la présentation des vœux du nouvel an en janvier 2009 au Président de la République.

pour soutenir l'illégalité de toute espèce de prolongation du mandat présidentiel. Mais, l'intervention en question, objet de la polémique, selon toute vraisemblance n'était aucunement guidée par un souci de répondre au Président de la République. Le juge constitutionnel, respectueux de la règle de droit semble simplement saisir l'occasion qu'offrait une telle cérémonie solennelle pour évoquer la tenue prochaine de l'élection présidentielle à moins d'un an de la fin du mandat des autorités en place. Ce qui n'a pas manqué de soulever des avis divergents sur la question entre l'opposition politique et la majorité au pouvoir déjà en ébullition. De manière plus générale, la construction opposition/majorité sous forme de deux lignes parallèles qui ne se rejoignent jamais est la source principale de la plupart des crises politiques qui grippent le processus démocratique à l'échelle du continent africain et au Niger en particulier. Le pouvoir développe en général une inclémence permanente à l'égard de l'opposition. Seule la voix du pouvoir compte. L'attitude du pouvoir qui tendrait vers l'autoritarisme, pousse l'opposition dans une situation qui l'amène en somme, à se désintéresser du débat politique. Cette posture de victimisation est susceptible d'engendrer une attitude insurrectionnelle et explosive de l'opposition. L'intérêt particulier est ainsi mis en avant au détriment de l'intérêt général. En clair, l'opposition en réponse, développe une conduite qui peut constituer manifestement un handicap au respect des principes qui gouvernent la pratique

démocratique. Il n'y a pratiquement pas de compromis républicain entre l'opposition et le pouvoir en place. La tendance est à la construction et au dénouement des alliances dans le but de renforcer ou de conquérir le pouvoir, loin de tout clivage rigide[758]. La vitalité d'une démocratie ne peut se mesurer à travers les ruses des prétendants au pouvoir politique, mais dans le respect de la liberté des individus et des institutions dans l'accomplissement de leur mission, dans le respect de la légalité en toutes circonstances. A cet égard, la prolongation du mandat présidentiel s'assimile à un cas de déni du processus de démocratisation en cours dans les pays africains, entamé au début des années 1990[759]. Par exemple en Côte d'Ivoire l'ex-Président Laurent GBAGBO est allé au-delà de son mandat légal sans organiser des élections et s'est maintenu au pouvoir. Cette attitude a entrainé une partition de fait du pays : une partie est contrôlée par le pouvoir en place (Sud) et l'autre par une junte militaire (Nord)[760] rendant impossible la tenue d'élection en raison des conditions techniques et sécuritaires défaillantes. On sait que la situation a évolué de manière tragique par une guerre sans précédent qui s'est traduite par l'éviction du pouvoir en place. Ce cas n'est pas

[758] Déclaration du14/08/2016 du Mouvement National pour la Société de Développement (MNSD).
[759] Voir GAZIBO Mamoudou, *Les paradoxes de la démocratie en Afrique*, Montréal, PUM, 2005, p.36.
[760] Après deux années de tensions politiques, un groupe de rebelles tente de renverser le pouvoir en place le 19 septembre 2002, l'échec du coup d'Etat va entrainer la division du pays en deux zones géographiques, l'une contrôlée par le pouvoir et l'autre par les rebelles.

similaire à la situation observée au Niger. En fait chaque pays présente un cas singulier comme au Cameroun, au Burkina Faso[761], au Togo, au Tchad et en Algérie où la Constitution a été révisée pour permettre au Président de se représenter à vie. Cette volonté effrénée de ne pas quitter le pouvoir provoque le plus souvent des heurts préjudiciables à la cohésion sociale, du fait de l'instabilité politique inévitable.

II/ Le non-respect des règles relatives à la limitation du mandat présidentiel : une source d'instabilité politique

La garantie de l'accomplissement par l'État des obligations qui pèsent sur lui, consacre en dernier ressort la bonne organisation des pouvoirs publics[762]. Les révisions et les changements de Constitution initiés de façon *intuitu personoe* ne sont pas de nature à assurer les conditions d'une démocratie durable et stable. En effet, construire les bases profondes d'une démocratie est une œuvre de longue haleine, mais sa démolition est très facile, surtout quand des actes flagrants de personnalisation du pouvoir sont quotidiennement posés. Les révisions constitutionnelles à la carte, constituent une source potentielle d'instabilité politique. Ces méthodes ont toutes en commun de maintenir des dirigeants en place au détriment de l'alternance politique, reculant ainsi le processus démocratique (A) et entrainant l'étouffement du processus démocratique (B).

[761] Au temps de l'ex-Président Blaise Compaoré.
[762] DUGUIT Léon, Manuel *de droit constitutionnel,* Paris, LGDJ, p.320.

A/ Recul de la démocratie : la dictature des « démocrates» à la recherche d'une stabilité génératrice d'instabilité

Du fait de certains comportements déviants des pouvoirs publics, un système peut être mis en difficulté temporaire ou permanente. La personnalité du gouvernant et l'appropriation du système ne sont pas à négliger. C'est pourquoi nous ne résistons pas de convoquer la réflexion de Bourdieu selon laquelle *« demander à la sociologie de servir à quelque chose, c'est toujours une manière de lui demander de servir le pouvoir. Alors que sa fonction scientifique est de comprendre le monde social, à commencer par les pouvoirs. Opération qui n'est pas neutre socialement et qui remplit sans aucun doute une fonction sociale. Entre autres raisons parce qu'il n'est pas de pouvoir qui ne doive une part-et non la moindre-de son efficacité à la méconnaissance des mécanismes qui le fondent »*[763]. Cette assertion vient documenter le comportement paradoxal des dirigeants politiques, dans leur posture de rester au pouvoir à tout prix. En fait, la logique de préserver la « stabilité de l'État et de ses institutions » pousse certains Présidents de la République en Afrique à vouloir se maintenir au pouvoir par le biais d'une combinaison d'arguments d'ordre politique et juridique (1). Mais, leur comportement « messianique » engendre plutôt le contraire dans la plupart des cas, ce qui

[763] BOURDIEU Pierre, « Science politique et sciences sociales », Actes de recherches en sciences, 2002/2, 141, pp.9-12.

fait penser qu'à certains égards que les ennemis de la démocratie se trouvent dans la démocratie (2).

1/ L'argument politico-juridique

Le droit constitutionnel en tant que droit politique est convoqué pour régler les problèmes politiques qui peuvent se poser dans une démocratie pluraliste. Les différents acteurs politiques ont l'obligation, au- delà de l'apparente lecture du droit qu'ils peuvent faire, de se convaincre que seul le juge constitutionnel est habilité à statuer en premier et dernier ressort sur les questions de constitutionnalité. L'atteinte de l'objectif de se maintenir au pouvoir fait appel à toutes sortes de stratégies[764]. Celles-ci consistent à fournir une « base légale » à la volonté du prince combinée avec l'utilisation de la ruse politique pour camoufler le bon fonctionnement des institutions en vue de leur instrumentalisation.

Pour la première stratégie, une véritable bataille juridique a été déclenchée, car le juge constitutionnel nigérien était considéré comme un « trouble-fête » par le fait que ses décisions n'agréaient pas toujours le pouvoir en place. En fait, le droit, dans son ensemble, fait l'objet de diverses interprétations. Les arguments les plus anodins sont

[764]BOTS Pieter « Analyser des réseaux d'acteurs par le prisme du choix rationnel et des perceptions subjectives » (dir.) DELORI Mathias, DESCHAUX- BEAUME Delphine, et SAURUGGER Sabine, *in*, *le choix rationnel en science politique,* Paris, PUR, 2009, pp.146-147.

convoqués pour donner un sens à la règle de droit par les spécialistes. Les controverses soulevées par les initiés constituent une source d'évolution et d'irrigation de la règle de droit. Pour le besoin de notre raisonnement, il est nécessaire de relever les divers arguments juridiques sur la question et en dernière analyse nous pencher sur l'avis du juge constitutionnel. L'opposition politique, partisane d'une alternance politique, à la lecture des textes qui suivent, constate une violation évidente de la Constitution en ce que son article 36 alinéa 1er dispose : *« Le Président de la République est élu pour cinq (5) ans au suffrage universel, libre, direct, égal et secret. Il est rééligible une seule fois ».* Et l'article 136 alinéa 2 à son tour stipule que *« La forme républicaine de l'État, le multipartisme, le principe de la séparation de l'Etat et de la religion et les dispositions des articles 36 et 141 de la présente Constitution ne peuvent faire l'objet d'aucune révision ».*

Il ne peut y avoir ni révision de l'article 36 précité, encore moins l'article 136 alinéa 2, qui constituerait un contournement ou un évitement de la Constitution. L'argumentaire présidentiel s'appuie principalement sur l'article 49 alinéa 1er de la Constitution du 9 août 1999 qui dispose que *« Le Président de la République peut, après avis de l'Assemblée nationale et du Président de la Cour constitutionnelle, soumettre au référendum tout texte qui lui paraît devoir exiger la consultation directe du peuple à*

l'exception de toute révision de la présente constitution qui reste régie par la procédure prévue au titre XII ».

Selon la lecture faite par le pouvoir en place, sur la base du contenu de ce texte, -si les dispositions invoquées par l'opposition prohibent toute révision et même le changement de Constitution, il n'est pas expressément exclu au Président de la République de soumettre la question de la prolongation de son mandat au peuple en utilisant la procédure du referendum. Dans ces conditions, le peuple souverain est habilité à se prononcer sur la question qui lui serait soumise.
La Cour a répondu en substance à la polémique juridique[765], en ces termes : *« Le peuple doit être entendu de l'ensemble des citoyens. Dès lors, aucun individu ou groupe de personnes, encadré ou non par des partis politiques, syndicats ou autres associations ne saurait s'identifier au peuple dans le cadre de l'exercice de la souveraineté nationale[766]».* Elle renchérit en disant que : *« Le maintien en fonction du Président de la République au-delà du terme de son mandat n'est pas conforme à la Constitution[767]». « Par l'expression, « tout texte" utilisée à l'article 49 de la Constitution, il faut entendre toute question que le Président de la République juge utile de soumettre à l'appréciation directe du peuple à l'exception de celles emportant*

[765] Avis n°2/CC rendu le 25 mai 2009 par la Cour constitutionnelle du Niger à la demande de l'opposition politique.
[766] *Ibid,* Article premier.
[767] Article 2, *Ibid,*

modification de la constitution. L'article 49 ne peut servir de fondement à un changement de Constitution[768]*»*. Enfin, selon la cour, *« Le Président de la République ne saurait engager ou poursuivre le changement de la constitution sans violer son serment*[769]*»*.

Il ressort de cet avis que la Cour constitutionnelle exclue toute possibilité de révision ou de changement de Constitution dans les circonstances précitées. La révision ne peut se faire que dans le cas déterminé par la Constitution et le changement de Constitution dans ces conditions est assimilable à un camouflage juridique, pour violer verticalement la Constitution. Le peuple est souverain par ailleurs, pour changer une Constitution qu'il juge désuet, ne répondant plus à ses attentes actuelles. Mais, dans ce cas, le juge constitutionnel a décidé de l'en priver, selon la définition qu'il a bien voulu donner au peuple et les circonstances dans lesquelles le peuple est appelé à exercer cette prérogative souveraine. En fait, il ressort de ce qui précède, que toute loi n'est pas forcément l'expression de la volonté du peuple ou de la volonté générale[770].

Pour la seconde stratégie, elle consiste à faire primer l'argument politique sur le juridique. La tentative ayant échouée sur le plan juridique, le fameux peuple est appelé à

[768] Article 3, *Ibid,*
[769] Article 4, *Ibid,*
[770] Voir GIQUEL Jean., *Op. Cit.,*

la rescousse. Et dans ce cas-là, aucun obstacle, fut-il juridique, ne peut interrompre la dynamique voulue « par lui ». A cet effet, le pouvoir exécutif à travers le Président de la République met fin au mandat des députés par la dissolution de l'Assemblée nationale, la Cour constitutionnelle va connaitre le même sort. Pour corroborer la démarche, même la Constitution n'est pas épargnée, en ce que certains articles, perçus comme « dangereux » ont été suspendus. A vrai dire, le peuple est convoqué de manière souterraine dans cette démarche et propulsé savamment au premier rang. Là, également, la stratégie à consister à faire en sorte que l'opinion publique s'accapare de la question, pour relayer en permanence la « volonté du peuple ». Il s'agit d'une certaine opinion publique créée et entretenue au service du prince et de son pré carré, véritable instigateur du projet. L'opinion est ainsi « rendue publique », par le prince lui-même. La notion du peuple est ainsi caricaturée et dépouillée de toute son originalité. Le peuple qui, dans les démocraties fonctionnelles, est courtisé de façon permanente et à qui des comptes sont rendus, se trouve par un système d'inversion de rôle dans une situation de subalterne méprisé. C'est pourquoi en son nom, le prince se permet d'entreprendre certains projets, notamment la prorogation du mandat ou le changement de Constitution pour s'incruster au pourvoir. Au lieu de responsabiliser le peuple dans le respect et l'écouter, quand il ose parler, le prince pense plutôt à sa place en allant puiser jusque dans

son subconscient. Dans ces conditions, la volonté du peuple devient un leurre *« en réalité, nous sommes en présence d'un processus circulaire ininterrompu dont la dynamique est mise en œuvre au sommet plutôt par le bas. Avant d'exercer une influence, le peuple subit des influences, avant de vouloir quelque chose, il est souvent poussé à le vouloir non une volonté spontanée mais une volonté préfabriquée*[771]*»*.

Le fait de changer les règles de jeu à dessein ne peut être que source de tensions de tout genre assimilable à la restauration de l'autoritarisme, au grand mépris de la démocratie. Dans ce système, il y a normalement une opposition qui attend des élections pour prétendre à la magistrature suprême en proposant une autre alternative « crédible » pour le bien-être des populations. Ce qui pousse à penser que « les crises récurrentes de légitimité sont une des tares majeures de l'État africain post-colonial qui cherche toujours à se stabiliser après les indépendances souvent mal négociées »[772].

Dès lors, le non-respect de l'alternance politique devient la source de la plupart des déchirements politiques en Afrique. Et ces stratégies de conservation et de confiscation du pouvoir des « princes » provoquent de blocages au niveau

[771] SARTORI Giovanni., Op*., Cit.,* p.187.
[772] MBODJ El Hadji., « La Constitution de transition et la résolution des conflits en Afrique : l'exemple de la République démocratique du Congo », *RDP*, n°2, p.441, 2010.

de l'État. Le fait de changer, modifier ou réviser, s'il est dépourvu de tout caractère personnel, est concevable. Autrement, il est assimilable à la tricherie, ce qui crée une division parfois haineuse entre les citoyens, toute chose qui ne rime pas justement avec la stabilité politique. En fait, si dans les démocraties *naissantes* le narcissisme demeure une sorte de *faculté,* tel n'est pas le cas dans les démocraties avancées, où il s'assimile à une pathologie[773]. Le peuple est placé dans une situation d'inaptitude politique. L'autre aspect réside dans le fait que les dirigeants qui modifient les textes pour se maintenir au pouvoir exploitent l'ignorance et le manque d'informations d'une population facilement manipulable.

Il est bien établi qu'un peuple qui connait ses droits et ses devoirs ne saurait se laisser enrôler dans un processus illusoire, personnel et aventuriste. Les dirigeants africains ne se soucient guère des véritables problèmes des populations qui sont maintenues dans la précarité, la pauvreté et l'ignorance. La vague de changement de Constitution ou de révision s'appuie sur cette situation. Par ailleurs, il est mis en avant de façon grossière, certaines réalisations qui se présentent dans un contexte normal comme un bilan ordinaire entrant dans le cadre de l'exécution d'un contrat issu du programme sur la base duquel le responsable politique est élu. La bonne exécution du contrat ne donne

[773] CYNTHIA Fleury, *Op. Cit.,* p.181.

guère le droit de violer la Constitution ou de demander une contrepartie au peuple. Toute chose contraire, questionne sur la bonne gouvernance de l'État et le caractère démagogique de la gestion du pouvoir. Le culte de la personnalité et la monopolisation du pouvoir dans un cadre monolithique constituent la suite logique de ce dessein, qui peut avoir à la longue des répercussions graves sur le système politique dans son ensemble et menacer l'existence même du cadre démocratique.

2/ La démocratie menacée par ses « adeptes »

La démocratie exige un comportement responsable permanent, digne et loyal vis-à-vis des institutions de la République[774]. La responsabilité est une exigence de la démocratie. Le fait d'être un représentant des populations, nécessite d'être un responsable digne de confiance. Si effectivement le pouvoir émane du peuple, ceux qui l'exercent, ont une délégation du corps électoral et ne peuvent que détenir un mandat provisoire. Dans ce sens, la responsabilité commande au nom de ce pouvoir précaire, que chaque acteur de la démocratie reste dans sa sphère de compétence. Le non-respect de ce principe provoque chez les gouvernants à certains égards, un phénomène de mutation « transgénique ». Tantôt démocrate parce que la situation est favorable à la stabilisation de son pouvoir, tantôt

[774] SKINNER Quentin., *les fondements de la pensée politique moderne,* Paris, Albin Michel, 2009, p.89, 2007.

dictateur déguisé, au terme du mandat. Et c'est le moment de chercher et de créer des alibis pour rester au pouvoir, menaçant ainsi la démocratie de l'intérieur. Le phénomène est observable dans la plupart des pays africains où cette forfaiture a été manigancée par les dirigeants pour se maintenir au pouvoir. C'est notamment l'exemple du Gabon, Togo, la République Démocratique du Congo, Burundi, Cameroun, où certains chefs d'État indétrônables ont dépassé le quart de siècle, et d'autres sont même relayés par leurs propres progénitures[775]. Pour le Niger, la quête d'un autre mandat a commencé par l'organisation d'un référendum et l'adoption d'une nouvelle Constitution à défaut de pouvoir réviser la précédente. Dans la nouvelle Constitution, il a été décidé de proroger le mandat du Président sortant de trois ans, sans préjudice de briguer indéfiniment de nouveaux mandats après les trois ans. Au regard de ces dispositions, tout laisse croire que le processus est déclenché et mis en œuvre exclusivement au seul profil du Président. Dans le discours de légitimation ainsi produit, Il est question entre autres de consolider les acquis et d'œuvrer pour le maintien du Président de la République, gage d'une stabilité du pays et de la poursuite de ses grands chantiers pour le bien-être des populations. Cet argument politique est assimilable à une faute politique au sens fort du terme. En effet, dans le cas du Niger, rien ne

[775] Voir MANENT Pierre., *Naissance de la politique moderne,* Paris, Gallimard, 2007, pp.70 -73

peut absolument justifier la remise en cause (vraie source d'instabilité) d'une Constitution qui a tiré les conséquences de sombres périodes d'instabilité que le pays a connues. C'est justement sur la base de cette Constitution que le pays a connu une certaine stabilité politique. La recherche de la stabilité au mépris de l'alternance politique contient les germes de sa propre instabilité, s'il n'y a pas de consensus affiché. Or, il n'en est rien dans ce sens car une partie de la classe politique s'est farouchement opposée au dit processus. La démocratie ne peut qu'être menacée quand on peut faire abstraction des dispositions constitutionnelles, surtout celles qui font cas de l'alternance au pouvoir, au profit du culte de la personnalité. Alors que la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, dégage clairement un principe fondamental de la démocratie à son article 21 : *« Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire des représentants librement choisis. Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics ; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote ».*

En clair les tendances ou pratiques visant la transmutation de la volonté du peuple constituent une violation des principes universels de la démocratie. En fait, le peuple doit gouverner effectivement en démocratie, non seulement pour obtenir, mais aussi pour empêcher. Ce qui n'est pas toujours le cas, car en général le réflexe est de considérer le peuple comme immature, incapable de décider par lui-même et qu'il faut le supplanter. Ce qui sous-entend que les autorités s'octroient une caution permanente du peuple ou une procuration irrévocable pour agir en tout lieu et en toutes circonstances en son nom. Les résultats de cette attitude ne peuvent en dernier ressort que conduire à l'impasse politique en raison de l'usage abusif de la volonté du peuple[776]. Par ce fait, le comportement de ces dirigeants, génère le plus souvent des contradictions qui étouffent la bonne marche des institutions républicaines.

B/ L'étouffement du processus démocratique : La démocratie des « dictateurs »

La démocratie, c'est la primauté du pouvoir civil et la subordination de l'armée à celui-ci[777]. Le passé politique des pays africains renseigne que le pouvoir a été géré par les militaires avant l'amorce du processus démocratique. Le comportement des Présidents de la République qui bafouent la légalité pour rester au pouvoir, peut aiguiser l'appétit

[776] DOUILLET Anne-Cécile, *Sociologie politique*: comportements, acteurs, organisations, Paris, Armand Colin, pp. 89-96, 2017.
[777] SKINNER Quentin., *Op.,Cit., pp. 26-34.*

« pouvoiriste » de la grande muette (1), qui peut saisir à nouveau les failles et la légèreté des professionnels de la politique pour s'accaparer du pouvoir (2).

1/ La non-indifférence de l'armée face à la tentative de dépassement du mandat présidentiel

La plupart des États africains ont accédé à l'indépendance par la voie pacifique. Les premiers dirigeants, conscients de cette situation ont œuvré pour la consolidation et le renforcement de la quiétude sociale et politique, à travers l'édification de l'État-nation. Pour asseoir les bases de l'unité nationale, le système multipartisan a fait l'objet d'énormes restrictions, provoquant des révisions constitutionnelles allant jusqu'à l'instauration du parti-unique perçu comme le creuset de l'unité entre les populations et comme un accélérateur du développement socio-économique dynamique. Dans son rôle classique, l'armée protège toutes les populations sans aucune discrimination. Le Président de la République, bien qu'étant une personnalité civile, son statut de premier responsable de l'État le hisse au rang de chef suprême de l'armée, même si dans la pratique les responsables de l'État-major de l'armée, nommés par lui, exercent ce pouvoir en son nom. Dans ce sens, certains instruments juridiques internationaux ont clairement soutenu que l'administration de l'armée est subordonnée au pouvoir civil légalement en place. C'est notamment ce qui ressort de la Charte africaine sur la démocratie de 2007 en son article 14.1 : «les États-

parties renforcent et institutionnalisent le contrôle du pouvoir civil constitutionnel sur les forces armées et de sécurité aux fins de la consolidation de la démocratie et de l'ordre constitutionnel» et de l'article 20 du protocole sur la bonne gouvernance additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de la CEDEAO, «l'armée et les forces de sécurité publique sont soumises aux autorités civiles régulièrement constituées». Au Niger, la relation entre l'armée et le pouvoir politique répond à cette exigence, du moins en théorie. Car, dans la réalité, les liens entre l'armée et le pouvoir politique sont à la fois forts, ambigus et complexes. Certains observateurs de la vie politique ont même classé les militaires en deux catégories. Une première vague d'officiers, qualifiés de républicains et attachés aux « valeurs militaires cardinales » et une seconde vague constituée d'officiers *plus politiques que militaires.* Ce constat loin d'être anodin, traduit le déficit de confiance qui règne entre ces deux institutions. Du fait, de cette situation le système démocratique nigérien tangue toujours. Le pays a connu depuis son accession à la souveraineté internationale et l'installation des nouvelles autorités démocratiques en 1992, quatre irruptions de l'armée sur la scène politique. Bien que rien ne peut absolument justifier un coup d'État militaire, force est de constater que l'intervention de l'armée n'est pas sans rapport avec le comportement de la classe politique. L'agitation de la classe politique constitue, en

quelque sorte, le facteur déclencheur et incitatif de remise en cause du pouvoir civil. La démocratie, qui est par nature un système complexe et plein de controverses, ne peut que générer des crises et tensions politiques passagères, qui doivent être prises en charge et réglées avec les moyens et mécanismes juridictionnels et socio-politiques prévus à cet effet. La survenance des coups d'État à la suite des crises politiques, découle-t-elle du fait que certains officiers sont plus politiques que militaires ou du fait que certains professionnels de la politique sont plus militaires que politiques ?

Cette question est centrale dans l'analyse des soubresauts politiques au Niger, quant à la difficile démocratisation et l'ancrage d'un véritable État de droit. On constate avant tout l'existence de pratiques de recrutement politique des responsables militaires à travers leur nomination à des hautes fonctions militaires et paramilitaires. L'occupation ou du moins les nominations à des hautes fonctions militaires ne pose pas de problème, car il s'agit pour le pouvoir civil de marquer sa suprématie par rapport à l'armée dans un système démocratique. Mais, il n'y a pas de *critères objectifs* clairement définis pour bénéficier de ces promotions. Tout laisse croire qu'il y a une certaine tendance à mettre la politique dans l'armée ou l'armée dans la politique. Cette situation s'approche des relations qui ont prévalu entre la chefferie traditionnelle et le pouvoir colonial où l'allégeance

et la loyauté du chef vis-à-vis du pouvoir en place constituent *un élément déterminant de son choix*[778]. Sinon comment comprendre, l'attitude du pouvoir depuis l'avènement de la démocratie au Niger, accusant l'opposition politique d'inciter l'armée ou une partie de l'armée à l'insubordination. Les prétendues crises politiques sont exploitées à d'autres fins de part et d'autre. Depuis l'avènement de la démocratie, le Niger n'a pas connu d'alternance pacifique, au lieu d'une alternance démocratique, on a jusque-là assisté à une alternance militaire. En fait, l'armée qui doit être tenue en dehors de la sphère politique semble être piégée et manipulée en devenant le cheval de troie de certains responsables politiques. Il se pose en dernier ressort un véritable problème d'appropriation du système démocratique lui-même. Car, le paradoxe est que le système est constamment préoccupé par la hantise d'un éventuel retour de l'armée sur la scène politique[779]. Cette psychose constitue une véritable gangrène pour la démocratie nigérienne. Le fonctionnement du système s'opère en quelque sorte dans une logique où le pouvoir est exercé par la majorité sous le contrôle de l'opposition politique et l'arbitrage de l'armée. Cette dernière est élevée à un rang qu'elle ne doit aucunement occuper. Sa surestimation est sans doute une sorte de phobie au lieu d'une considération,

[778] TIDJANI ALOU Mahaman, « La chefferie et ses transformations : de la chefferie coloniale à la chefferie post-coloniale», Codesria, 2009, p.44.
[779] LOUIS MARTIN Michel, « Constitutionnalisme et contrôle politique des militaires en Afrique francophone », *Res militaris,* Vol.5, N°2, 2015.

elle, qui doit naturellement obéir à l'autorité civile dans un régime démocratique normal.

2/ Des dérapages politiques liés à la tentative de dépassement du mandat présidentiel

Le Niger a entamé son processus de démocratisation dans les années 1990 comme un peu partout en Afrique de l'Ouest. Il s'agit dans ce tournant de l'histoire du pays, de mettre en place un régime de transition qui mènera le pays à l'organisation d'élections compétitives et à terme l'installation d'autorités démocratiquement élues, qui achèveront la mise en place de toutes les institutions de la République. Le processus démocratique nigérien a connu d'énormes turbulences malgré tout l'espoir suscité par l'amorce du cadre démocratique. Dans toute démocratie pluraliste moderne, il existe des divergences de points de vue dans le fonctionnement global de l'État en général, et concernant les décisions et lois qui concernent directement le quotidien des citoyens en particulier. Le clivage qui divise la classe politique sur la question de maintenir ou pas au pouvoir le Président de la République en fin de mandat est une situation extrêmement sensible. Elle donne lieu à des surenchères et des dérapages risqués du côté de l'opposition comme du côté du pouvoir. Puisque le bloc du pouvoir défendant la légitimité de sa démarche, et le bloc de l'opposition considère au contraire que c'est une situation voulue et entretenue par une portion de la classe politique.

La remise en cause du cadre constitutionnel du fait de l'irruption miliaire sur la scène politique est la pire chose qui puisse arriver à un régime démocratique. Depuis, l'avènement de la démocratie pluraliste en Afrique subsaharienne, pas moins de dix interruptions de régime démocratique ont été opérées. Pierre F. Tavares affirme ainsi que *« L'Afrique, on le sait, est un terrain de prédilection pour les déstabilisations politiques et sociales. Les jeunes États indépendants ont très tôt semblé s'accommoder du coup d'État comme mode naturel de conquête du pouvoir. Pendant les décennies 1960-1970, plusieurs pays africains ont subi des coups d'État qui ont porté des militaires au pouvoir* [780]*»*.

L'avènement de la démocratie était considéré comme un tournant qui rendrait la thèse développementaliste[781] à jamais révolue. Mais, le phénomène a pris au contraire des proportions inquiétantes. La succession de renversement de pouvoir civil dans un contexte démocratique mérite sans doute des explications[782]. A cet égard, on peut considérer que s'il y a une récurrence du retour de l'armée sur la scène politique, ce qu'il y a manifestement une insuffisance de prise en charge de cette préoccupation majeure, au niveau

[780] TAVARES Pierre-Frankin, « Désintégration des souverainetés nationales. Pourquoi tous ces coups d'État en Afrique ?», *Le Monde diplomatique*, janvier 2004.
[781] SEN Amartya, *un nouveau monde économique : développement, justice, liberté,* Paris, Odile Jacob, 2002, pp.198-199.
[782] SEILER Daniel-Louis, la *méthode comparative,* Paris, Armand Colin, 2004, pp.71-72.

national, régional et même international. Les conséquences d'un coup de force militaire en démocratie sont énormes d'un point de vue politique, économique, social et financier. Pour toutes ces raisons, aucun régime militaire ne doit être cautionné même s'il fait la profession de foi d'organiser des élections dans les brefs délais. En fait, les condamnations de principe ne suffisent pas et ont montré toutes leurs limites. Une véritable imagination constitutionnelle s'impose pour adapter le phénomène aux textes actuels. L'appui pourrait aussi venir des instruments juridiques régionaux et internationaux où il serait utile d'intégrer une véritable ingérence politique ou démocratique pour rétablir ou protéger l'ordre constitutionnel menacé. A cet égard, le récent cas gambien est révélateur à tout point de vue. Il s'agit d'un rejet par les populations du détournement de leur volonté, par un Président de la République qui refuse l'alternance politique. Ce qui est important à observer dans ce cas de figure, c'est d'abord la défense du verdict des urnes par les populations elles-mêmes. Ce qui constitue un coup dur à l'armée mise au-devant de cette entreprise présidentielle. Le deuxième élément, c'est l'implication de la communauté internationale, qui considère la volte-face du Président sortant, de contester les résultats qu'il avait auparavant reconnus, comme une injustice à l'égard du peuple gambien en général et du candidat de l'opposition en particulier. Enfin, dans cette dynamique du respect de l'ordre démocratique, la CEDEAO a vraisemblablement mesuré l'ampleur du problème en

prenant toutes ses responsabilités. A travers son intransigeance et sa détermination, l'organisation sous-régionale marque son empreinte à ne plus cautionner un tel cas de déni démocratique. Il y a lieu de penser, si la dynamique se perpétue, qu'à l'avenir les remises en cause du processus démocratique en Afrique, pourraient être un lointain souvenir. En France par exemple, la présidence était briguée sans limitation du nombre de mandat jusqu'à une date très récente. Cela n'est pas dérangeant en soi, car le risque de voir un Président s'éterniser au pouvoir est presque nul du fait que le peuple est respecté dans tous ses choix. Malgré tout, il a été procédé à la révision de la Constitution pour limiter le nombre de mandat[783]. C'est tout le contraire de ce qui se passe dans les pays d'Afrique francophone où on assiste aujourd'hui en partie en une sorte d' « impuissance constitutionnelle». Un énorme effort d'innovation constitutionnelle s'impose pour un encadrement beaucoup plus adéquat en vue de discipliner les modalités d'accomplissement de la fonction présidentielle[784]. Donc, dans l'optique de la mise en valeur du caractère permanant d'une institution, il est impératif d'anéantir les tentatives visant à personnaliser le pouvoir. C'est pourquoi les textes doivent être suffisamment explicites, qu'à travers eux et quelles que soient les circonstances, qu'il n'y aurait plus place à une quelconque remise en cause du cadre

[783] Loi constitutionnelle du 2 octobre 2000.
[784] BURDEAU Georges, *Op.Cit.,* p.237.

démocratique. N'est-il pas temps de s'acheminer vers une tolérance zéro du coup d'État !

Conclusion

Il ressort de ce papier que la démocratie en Afrique rencontre dans son cheminement actuel, de graves entraves préjudiciables à son existence. La tâche est d'autant plus difficile, que le fondement même de la démocratie est bafoué, à savoir le non-respect de la rotation potentielle des différents acteurs au pouvoir. Les révisions et les changements de Constitution personnalisés sont source d'instabilité et de turbulence politique affectant le bon fonctionnement des institutions républicaines. L'expérience tumultueuse du processus de démocratisation au Niger en est un cas révélateur parmi tant d'autres du malaise qui secoue le système. Faut-il voir en cela une immaturité politique ou un déni *sine die* du processus ?

La défaillance de la classe politique dans ses dérives entropiques, occultant l'intérêt général dans la plupart du temps, constitue l'élément déclencheur des crises institutionnelles consécutives au non-respect de la limitation du mandat présidentiel. En fait, La démocratie va de pair avec le respect de certaines valeurs universelles à savoir le respect de la légalité, l'égalité entre tous les citoyens, le libre exercice de toutes les libertés fondamentales et la tenue

régulière d'élections honnêtes, libres et disputées, aboutissant s'il le faut à l'alternance démocratique.

Enfin, l'institution militaire caractérisée par l'ordre et la discipline ne saurait s'immiscer dans les affaires politiques, sans que des brèches ne lui soient ouvertes à travers l'inconduite notoire des différents acteurs. La pratique démocratique sur le modèle occidental est certes récente dans les pays africains, mais ne saurait justifier une démocratie clivée, aboutissant à une pratique institutionnelle au rabais. Il est donc indispensable que tous les divers acteurs s'acquittent au nom de l'intérêt général, des tâches qui leur sont dévolues pour une démocratie viable et durable.

Partis politiques et instabilités politiques au Niger

AHMET Illa

Docteur en Science Politique
Université Abdou Moumouni de Niamey (Niger).

La présente recherche porte sur le rôle des partis dans les instabilités politiques qu'a connues le Niger dans son processus de démocratisation dans les années 1990. En effet, le Niger s'est engagé dans la démocratie multipartite dans un contexte de crise sociale consécutive aux conséquences de la crise économique et du programme d'ajustement structurel imposé par les institutions financières et monétaires internationales (Banque Mondiale et Fonds Monétaire International). Les organisations syndicales et l'Union des Scolaires Nigériens se sont mobilisées pour revendiquer le départ des autorités en place jugées responsables de la situation économique et sociale désastreuse du pays. Par mimétisme aux événements politiques qui se sont produits au Bénin, les forces vives de la nation ont exigé et obtenu la convocation d'une conférence nationale[785], un cadre qui a permis de faire les

[785] Sur la conférence voir Boulaga Eboussi Fabien, Les conférences nationales en Afrique, une affaire à suivre, Paris, Karthala, 1993.; voir également Raynal Jean Jacques, Conférence nationale, Etat de droit : quelques réflexions à propos d'une occasion manquée, in Darbon Dominique et de Gaudusson Jean Dubois, Création du droit en Afrique,

états généraux de la nation. A l'issue de la conférence nationale un régime de transition a été mis en place. Les autorités de ce régime avaient, entre autres, la mission de gérer le pays pendant une période limitée (du 3 novembre 1991 au 16 avril 1993) d'une part, d'adopter les textes fondamentaux (Constitution, code électoral, etc.) et d'organiser des élections libres, transparentes et démocratiques d'autre part.

En dépit des difficultés rencontrées, les autorités de transition avaient réussi à organiser des élections qui ont été acceptées par la classe politique nigérienne. Les nouvelles autorités, démocratiques prirent les rênes du pouvoir en mars 1993. Dix- sept (17) ans durant (de 1993 à 2010), le Niger a connu une instabilité politique et institutionnelle chronique, marquée par trois coups d'Etat militaire, trois périodes de transition, cinq constitutions, deux types de régimes politiques (le régime semi- présidentiel et le régime présidentiel), expérimentés seize (16) alliances politiques entre novembre 1992 et novembre 2013[786]. Bref, le constat

---

Paris, Karthala, p.157-176 ; voir aussi Pearl T. Robinson, The National Conference Phenomenon in Francophone Africa, *Comparative studies in society and history*,36, n°3, juillet 1992.

[786] Il s'agit de la «Déclaration de politique générale de rapprochement» créée le 13 novembre 1992 et regroupant 9 partis politiques; de l' «Alliance des Forces du Changement» (AFC) créée le 16 février 1993 et regroupant les 9 partis politiques créateurs de la Déclaration de politique générale de rapprochement, du «Front pour la Restauration et la Défense de la Démocratie» (FRDD) créé le 14 septembre 1996 et regroupant 8 partis politiques de l'opposition; du «Front pour la Démocratie et le Progrès» (FDP) créé le 22 septembre 1996 par les partis politiques de la

qui se dégage est que le processus démocratique nigérien peine à se consolider.

Situation assez paradoxale car on a pu constater de fortes mobilisations chaque fois que la démocratie est menacée[787]. Il est donc méthodique de s'interroger sur les raisons qui justifient les difficultés de consolidation de la démocratie au Niger. Il faut noter que beaucoup des recherches ont été

---

majorité présidentielle et des ailes dissidentes de plusieurs partis de l'opposition, de «Alliances des Forces Démocratiques et Sociales » (AFDS) créées le 1er février 1998 et regroupant quatre partis politiques, de la «Convergence pour la République» (CPR) créée le 7 août 1998 regroupant 15 partis ou ailes dissidentes de l'opposition, de la «Coordination des Forces Démocratiques» (CFD) créée le 5 mars 2000 par les partis politiques de l'opposition, de l'«Alliance des Forces Démocratiques» (AFD) créée le 22 juillet 2000 par les partis politiques de la mouvance présidentielle, de l' «Alliance des Forces Démocratiques pour la République» (AFD/pour la République) créée le 28 juillet 2006 29 partis politiques soutenant le Président de la République Mamadou Tanja, du «Front pour la Défense de la Démocratie» (FDD) le 24 mai 2009 et regroupant les partis politiques et les organisations syndicales pour empêcher au Président Mamadou Tanja de briguer un 3ième mandat, de la «Coordination des Forces pour la Démocratie et la République» (CFDR) créée le 16 juillet 2009 regroupant les Fronts et les Mouvements opposés à la tenue du référendum du 4 août 2009, de l'«Alliance pour la Réconciliation Nationale» (ARN) créée le 24 janvier 2011 par six partis politiques présentant des candidats à l'élection présidentielle du 31 janvier 2011, de la «Mouvance pour la Renaissance du Niger» (MRN) créée le 7 août 2011 par 31 partis politiques, deux ailes dissidentes soutenant le programme politique du Président Issoufou Mahamadou, de l'«Alliance pour la Réconciliation, la Démocratie et la République» (ARDR) créée le 5 octobre 2013 par 17 partis politiques de l'opposition, de l' «Alliance pour la République et le Changement» (ARC) créée en novembre 2013 par trois partis politiques. Pour plus de détails, voir Tambari Jackou Sanoussi, Le multipartisme et la démocratie Sinusoïdale du Niger de 1946 à 2014, tome2, Niamey, les presses de la Nouvelle Imprimerie du Niger, 2014, p.166-218

[787] Il s'agit des mobilisations effectuées après le «*hold up* » électoral de juillet 1996 et celles effectuées pendant la période de «*tazartché*» pour contester la prorogation illégale du mandat du Président Mamadou Tandja.

menées sur la problématique de la démocratisation dans les pays africains. Certains chercheurs ont manifesté leur scepticisme sur la réussite du processus de démocratisation amorcé dans les années 1990. Jean François Bayart considère que le poids historique de l'autoritarisme est une entrave au processus de démocratisation des Etats africains[788]. Pour Coquery Vidrovitch « *les sociétés africaines, non seulement n'étaient démocratiques, mais ne portaient pas en elle- même aucun germe directement utilisable par la démocratie* »[789]. Pour Augustin Loada, « *en léguant aux Etats africains des frontières arbitraires au mépris des configurations sociologiques qui les ont précédées, la colonisation a favorisé la conflictualité et miné les fondements d'une démocratie stable en Afrique. L'administration coloniale par son autoritarisme n'a pas vraiment contribué à jeter les bases d'une démocratisation durable du continent* »[790]. Cette thèse est aussi partagée par Mamdani Mahmood qui considère que le despotisme colonial constitue un obstacle pour la construction démocratique[791].

---

[788] Bayart Jean François, La démocratie à l'épreuve de la tradition en Afrique subsaharienne, *Pouvoirs* n°129, P.27-44 ; du même auteur la problématique de la démocratie en Afrique noire: la Baule, et puis après ? , *Politique africaine* n°43, octobre 1991, p.5-20.

[789] Coquery Vidrovitch, L'Afrique de 1800 à nos jours, Paris, Presses Universitaires de France (PUF), 1993.

[790] Loada Augustin, Introduction, in Loada Augustin et Wheatley Jonathan (dir.), Transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest : processus constitutionnels, société civile et institutions *démocratiques,* Paris, l'Harmattan, 2014, p.24.

[791] Mamdani Mahmood. Citizens and subject.Contemporary Africa and Legacy of Late Colonialism, Fountain Publishers, Kampala, 1996.

D'autres auteurs qui se sont intéressés au processus de démocratisation en Europe du Sud, en Europe Centrale et Orientale et en Amérique latine se sont plus focalisés sur les contradictions institutionnelles où les éléments pervers légués par l'ancien régime pour expliquer les difficultés ou les facilités dans la consolidation du processus de démocratisation.[792] La manière dont la transition s'est opérée a été considérée comme une variable déterminante pour la réussite du processus démocratique. Pour Karl Lynn et Schimitter Philippe C., une transition qui se déroule dans le cadre d'un pacte négocié par les élites rivales est plus favorable à l'émergence d'une démocratie consolidée[793].Linz Juan José et Stephan Alfred considèrent que la probabilité de réussite d'une transition démocratique résulte du pacte entre l'ancien régime et les dirigeants de l'opposition[794].

Pour les théoriciens de la modernisation, la démocratisation dépend des pré-conditions fonctionnelles et font du pluralisme politique le résultat idéal d'un processus de

[792] Valenzuela Samuel John, Democratic consolidation in Post-Transitional Setting: Notion, Process and Facilitating Conditions" in Mainwaring Scott., O'Donnell Guillermo et al.,(éds), *Issues in Democratic Consolidation. The New Southern American Democracies in Comparative perspective*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1992, p. 57-104.; LeornadoMorlino, Consolidation démocratique: la théorie de l'ancrage, *Revue internationale de politique comparée*, 2001/2 (volume 8), p. 254-267.

[793] Schimitter Philippe C. et T. Lynn Karl, *Journal of Democracy*, Volume 2, number 3, Summer 1991, John Hopkins University Press, P.75-88.

[794] Linz Juan José et Stephan Alfred., Towards consolidated democracies, in Larry. Diamond, Marc F. Plattner et Philip J. Costopoulos (dir.), *Debates on democratization*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 2010, p.3-22.

différenciation sociale. Dans cette perspective, les tendances socio- économiques, notamment le revenu par habitant, le capital accumulé, l'industrialisation et l'urbanisation, modifient les comportements des agents sociaux qui se traduisent par une ouverture des institutions politiques[795]. Toutefois, cette thèse a été nuancée par Samuel Paul Huntington qui considère que le développement politique est potentiellement autonome[796] par rapport au développement socio- économique qui est, certes, une condition nécessaire mais pas suffisante pour la consolidation de la démocratie.

Certains auteurs ont mis l'accent sur la nature du régime politique choisi comme facteur déterminant de stabilisation du processus démocratique. Pour Linz Juan José, le choix du régime parlementaire constitue la condition sine qua none de la stabilisation du processus démocratique[797].Pour le cas nigérien, cette variable a été retenue par certains analystes qui, très tôt, ont pointé le régime politique semi présidentiel ; régime considéré comme inadapté aux sociétés africaines habituées à des régimes politiques à exécutif monocéphal. Le régime semi présidentiel retenu par le constituant nigérien consacre un exécutif bicéphale. Le pouvoir exécutif se trouve partagé entre un président qui tire directement sa légitimité

[795] Lipset Seymour Martin, *Political Man: The Social Bases of Politics*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1981 (1ère edition en 1959).
[796] Samuel Huntington, The third wave. Democratization in the twentieth century, Norman, University of Oklahoma Press, 1993.
[797] Linz Juan José, The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration, Baltimore, John Hopkins University Press, 1978.

du suffrage universel et un premier ministre, certes nommé par le Président de la République, mais qui a besoin d'une majorité au parlement pour gouverner. Le risque de crise entre ces deux responsables de l'exécutif est plus qu'évident et cela pour deux raisons : la représentation proportionnelle au plus fort reste retenue comme mode de scrutin législatif et le multipartisme intégral consacré par la Constitution du 26 décembre 1992 rendent impossible une majorité politique mono partisane. D'où la tendance à la constitution de coalitions fragiles et éphémères parce qu'elles sont hétéroclites comme c'était le cas pour l'Alliance des Forces de Changement (constituée de neuf partis politiques de 1993 à septembre 1994). Toutefois, une telle analyse est à relativiser car le Niger a expérimenté sans succès le régime présidentiel sous la quatrième République[798]. Seul, le régime parlementaire, considéré par Linz Juan José comme une

[798] La nature présidentielle du régime de la 4ième République se retrouve dans la constitution du 12 mai 1996 à travers les dispositions de l'article 46 « *Le Président de la République est le détenteur du pouvoir exécutif. Il est le Chef du Gouvernement. Il nomme le Premier ministre et les membres du Gouvernement et fixe leurs attributions.*
Le Premier ministre et les membres du Gouvernement sont responsables devant lui. Il met fin à leurs fonctions.». Ce régime n'a pas pu fonctionner car les partis politiques de l'opposition regroupés au sein du «Front pour la Restauration de la Démocratie» (FDD) n'ont jamais reconnu la légitimité de la Constitution du 12 mai 1996 et la légitimité du Président Baré Maïnassara. Cette opposition a mobilisé les différentes couches socio-professionnelles dans sa lutte pour le renversement des autorités de la 4ième République. Les crises sociales et la témérité de l'opposition ont eu raison de la 4ième République et du régime présidentiel qu'elle consacrait suite à un Coup d'Etat militaire, le 9 avril 1999, au cours duquel le Président Baré Maïnassara a été assassiné. L'expérience du régime présidentiel n'a duré que deux (02) ans dix mois (10) et vingt- et-sept (27) jours.

condition de stabilisation et de consolidation du processus démocratique, n'a pas été expérimenté au Niger.

La nature du système politique ne peut pas être une variable déterminante dans la stabilité du processus démocratique. Le régime semi présidentiel consacré par la constitution nigérienne est la copie conforme du régime politique français consacré par la constitution de 1958. La France a connu plusieurs coalitions majoritaires et deux périodes de cohabitation sans que le processus soit interrompu.

Toutes les variables évoquées semblent inopérantes pour justifier les instabilités politiques et institutionnelles chroniques constatées dans l'évolution du processus démocratique au Niger. En effet, le Bénin est un bel exemple qui prouve que le processus démocratique peut se consolider après un passé autoritaire et dans des conditions économiques peu favorables. Le cas béninois prouve, comme l'a bien dit Samuel Paul Huntington, que le développement politique est potentiellement autonome par rapport au développement socio- économique[799]. Par conséquent, la tentation de recourir à ce genre de variables pour expliquer les instabilités politiques et institutionnelles au Niger n'est pas pertinente. Le Niger partage les mêmes réalités socio- économiques et politiques avec le Bénin.

[799] Huntington Samuel Paul, op. cit.

Dès lors, il convient d'explorer d'autres variables pour comprendre les difficultés auxquelles se trouve confronté le processus démocratique nigérien. A cet effet, la variable relative aux acteurs individuels ou institutionnels peut être explorée. Le Professeur Loada Augustin considère que « *la démocratie devient durable et « consolidée » lorsqu'elle devient « le seul jeu pratiqué » tant au niveau constitutionnel qu'au niveau des comportements et des attitudes. Autrement dit, la démocratie est consolidée quand ses normes ne sont pas seulement codifiées dans les constitutions ou les lois électorales, mais sont devenues institutionnalisées et acceptées par pratiquement tous les principaux acteurs* »[800].

La littérature sur la consolidation démocratique attribue une importance fondamentale aux partis politiques au point où Nicolas Guilhot et Philippe C. Schimitter les érigent en acteurs politiques significatifs[801] ; et Pierre Bréchon estime qu'ils sont l'élément indispensable pour le système démocratique[802]. Pour Diamond Larry et R. Gunther, les partis politiques demeurent les organisations centrales de la démocratie car c'est par leur intermédiaire que se font le

[800] Loada Augustin, op cit., p.28.
[801] Guilhot Nicolas et Schmitter Phillipe C., De la transition à la consolidation. Une lecture rétrospective des democratizationsstudies, *Revue française de sciences politiques*, n°4-5, 2000, p. 615-632.
[802] Bréchon Pierre, Les partis politiques dans l'expression du suffrage, *revue Pouvoirs* n° 120, janvier 2007, p.112.

recrutement des leaders, la structuration de choix électoraux et la formation des gouvernements[803].

Il convient de rappeler que les partis politiques ont une multitude de définitions. Il est retenu ici la définition proposée par Max Weber : le parti politique est défini « *comme une « sociation » reposant sur un engagement (formellement) libre ayant pour but de procurer à leurs chefs le pouvoir au sein d'un groupement et à leurs militants actifs des chances- idéales ou matérielles- de poursuivre des buts objectifs, d'obtenir des avantages personnels ou de réaliser les deux ensemble*[804]». La variable relative au rôle des partis politiques dans la consolidation de la démocratie est plus pertinente pour comprendre et expliquer les instabilités politiques au Niger à partir de 1990. En effet, les indicateurs de ces instabilités sont les coups d'Etat militaires (trois coups d'Etat) opérés pour restaurer la démocratie ; les formations intempestives des majorités parlementaires et présidentielles (en 1994, 1999,2004, 2013, 2016), seize (16) alliances des partis politiques[805] et les changements des régimes politiques (en 1996, 1999, 2011), le blocage des institutions politiques. Toutes ont un lien fort avec le comportement ou le fonctionnement des partis politiques.

---

[803] Diamond Larry et R. Gunther (eds), Political Parties and Democracy, Baltimore, John Hopkins university, 2001.
[804] Weber Max, Le savant et le politique, Paris, Plon, 1ière édition, 1919.
[805] Voir Tambari Jackou Sanoussi, Le multipartisme et la démocratie Sinusoïdale du Niger de 1946 à 2014, tome2, Niamey, les presses de la Nouvelle Imprimerie du Niger, 2014, p.166-218.

Pourtant, contrairement à la France[806], l'on constate le manque d'intérêt des chercheurs sur l'analyse des partis politiques en tant que vecteur de consolidation de la démocratie en Afrique[807]. Les rares publications spécifiquement consacrées aux partis politiques « *souffrent des lacunes, se consacrant à leur programme ou à leur typologie idéologique, sans se préoccuper de leur fonctionnement, de leurs structures, de leur recrutement ou de leur implantation réelle* »[808].

La démarche méthodologique utilisée pour étudier la dynamique des partis politiques dans les instabilités politiques au Niger, à l'ère de la démocratisation dans les années 1990, relève d'une démarche sociologique à travers l'approche fonctionnaliste et l'approche systémique. Il ressort de l'analyse du cas nigérien que les partis politiques ont été des facteurs d'instabilités politiques et institutionnelles préjudiciables à la consolidation de la démocratie. Une telle orientation privilégie le rôle déterminant des acteurs et des

[806] Les partis politiques font toujours l'objet de publications scientifiques comme en témoigne la *revue Pouvoirs* n°163, 2017 consacrée spécifiquement aux partis politiques.

[807] Le Professeur Gazibo Mamoudou se demande même si les partis politiques ne constitueraient pas un site d'analyse utile des transformations ou des contraintes qui pèsent sur le processus politique en Afrique (Voir Gazibo Mamoudou, Pour une réhabilitation de l'analyse des partis politiques d'Afrique, *Politique africaine* n°104, décembre 2006, p. 5-17).

[808] Voir Buijtenhuijs Robert et Thiriot Céline, Démocratisation en Afrique au sud du Sahara 1992- 1995, un bilan de la littérature, Centre d'études africaines de Leiden et Centre d'études d'Afrique Noire de Bordeaux, 1995.

normes dans le fonctionnement des régimes politiques et leurs stabilisations. Il s'agira dans les développements qui vont suivre dans un premier temps de montrer le caractère défectueux de la gouvernance des partis politiques nigériens (**I**) et dans un second temps de montrer le préjudice des jeux politiques partisans sur la consolidation du processus démocratique (**II**).

I- La gouvernance défectueuse des partis politiques au Niger

La gouvernance des partis politiques au Niger est caractérisée par le déficit d'encadrement du multipartisme(A) d'une part, et par le dysfonctionnement des partis politiques(B), d'autre part.

A- Le déficit d'encadrement du multipartisme

Le déficit d'encadrement du multipartisme au Niger se traduit par l'insuffisance d'encadrement juridique tel qu'il apparait dans la Constitution et la loi électorale (1), mais aussi par l'ineffectivité du contrôle des partis politiques par les autorités de tutelle (2).

1- L'insuffisance d'encadrement juridique du multipartisme

Contrairement aux partis politiques européens qui sont nés dans le cadre des processus liés à la sécularisation de l'Etat

et à l'industrialisation, les partis politiques au Niger sont nés dans deux périodes et dans des contextes différents.

D'abord, dans un contexte post-seconde guerre avec l'autorisation officielle des activités politiques sur le territoire du Niger. C'est ainsi que de 1946 à 1960, dix (10) partis politiques[809] furent créés.

> Et «*pendant les quatorze années de pratique politique moderne, aucun parti politique nigérien n'a réussi à se fonder une assise électorale pour prendre seul le pouvoir : l'Union Nigérienne des Indépendants et Sympathisants (UNIS), le Mouvement Socialiste Africain (MSA-Sawaba) comme le Parti Progressiste Nigérien pour un Rassemblement Démocratique Africain (PPN-RDA) ont, tour à tour, réussi chacun sa fortune électorale en fonction des enjeux du moment grâce à l'alliance avec d'autres formations politiques, à l'appui déterminant des chefs de cantons et surtout à la complicité sinon à la volonté de l'administration*[810]».

[809] Il s'agit de : Bloc Populaire Nigérien (BPN) créé en 1946 par Issoufou Saïdou Djerma koye, Parti Progressiste Nigérien (PPN) créé le 12 mai 1946, Parti Progressiste Nigérien- Rassemblement Démocratique Africain (PPN-RDA) créé en 1947, l'Union Nigérienne des Indépendants et sympathisants (UNIS) créé en 1948, l'Union Progressiste Nigérienne (UPN) créé le 15 mars 1953, le Bloc Nigérien d'Action(BNA), le Front Démocratique Nigérien (FDN) créé le 6 mars 1957, l'Union Démocratique Nigérienne (UDN) créé le 24 mars 1954, le Mouvement Socialiste Africain (MSA) *Sawaba* créé le 19 novembre 1956, le Parti du Regroupement Africain (PRA) créé en 1957.

[810] Djibo Mamoudou, Les enjeux politiques dans la colonie du Niger (1944-1960), revue *Autre part* 2003 /3 n°27, p.64.

Pendant cette période, le Niger a connu un multipartisme très dynamique, avec des recompositions aussi spectaculaires qu'inattendues. Toutefois, cette forte envie de lutte démocratique a été interrompue avec l'adoption du décret n° 59-174/PRN du14 octobre 1959 portant dissolution du MSA-*Sawaba* considéré par les autorités de l'époque comme un mouvement terroriste[811]. Il faut noter que ce décret fait suite à une ordonnance, publiée le 4 juillet 1959, aux termes de laquelle « *tout parti politique, syndicat ou association dont les activités troublent gravement l'ordre public et portent atteinte aux principes de la démocratie, de la Communauté, de la République pourront être dissous par décret* »[812]. La dissolution du MSA *Sawaba* marque la consécration de fait du PPN-RDA en parti unique pendant une période de quatorze (14) ans. Cette situation est sur le plan juridique assez paradoxale puisque la Constitution du 12 mars 1959 à son article 4 et celle du 8 novembre 1960 à son article 7 disposent que « *les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage ; ils se forment et exercent leur activité librement*».

Ensuite, après une période d'exception qui a duré quinze (15) ans et une période éphémère de parti-Etat qui a duré deux ans (1989-1991), le Niger renoue avec le multipartisme

[811] Voir Chaibou Maman, Répertoire biographique des personnalités de la classe politique et leaders d'opinion du Niger de 1945 à nos jours, volume II, Niamey, éditions Démocratie 2000, octobre 2003, p.409
[812] Ibid, p.409.

dans un contexte de remise en cause du régime autoritaire et d'instauration de la démocratie pluraliste. En effet, le démantèlement des régimes autoritaires en Europe de l'Est, le discours de la Baule et les soulèvements des forces vives (syndicats, Union des Scolaires Nigériens) ont contraint les autorités nigériennes à réviser la constitution du 24 septembre 1989, promulguée par l'ordonnance n°89-14 du 6 octobre 1989. La loi de révision n°91-002 du 24 avril 1991 constitutionnalise le multipartisme intégral conformément aux alinéas 1et 2 de l'article 12 qui disposent :« *Dans le cadre de la liberté d'association reconnue par la Charte et garantie par la présente Constitution, les partis, groupements politiques et autres associations se forment sous la condition de respecter les principes de la souveraineté nationale, de la démocratie et des lois de la République. Les partis et groupements politiques concourent à l'expression des suffrages* ». Certains analystes ont relevé que la pression des forces démocratiques sur le régime du Général Ali Saïbou était tellement forte que ce dernier autorisa les partis politiques à déposer leurs demandes d'agrément provisoire avant l'adoption de la loi de révision. Avant le 12 avril 1991, Dix-sept (17) partis politiques étaient déjà provisoirement

agréés.[813] Ce qui fait dire que « *les partis politiques ont été créés sans adoption d'un statut juridique précis* »[814].

C'est l'acte fondamental n°XXIV/CN du 3 novembre 1991 appelé « charte des partis politiques » qui définit et précise le statut des partis politiques. L'article 1er de ladite charte définit « *les partis politiques comme des associations à but non lucratif qui, conformément à la Constitution, regroupent des citoyens nigériens autour d'un projet de société et d'un programme de politique en vue de concourir à l'expression du suffrage universel et de participer à la vie politique par des moyens démocratiques et pacifiques* ». Le même texte détermine les conditions de formation et de fonctionnement des partis politiques. Pour la création d'un parti politique, un dossier comprenant la liste des dirigeants, le statut, la dénomination et l'adresse, doit être constitué et déposé au ministère de l'Intérieur. Ce dernier, après contrôle de conformité, prend un arrêté autorisant le parti à exercer ses activités.

Toutes les constitutions ultérieures, à savoir la constitution de la 3ième République, de la 4ième République, de la 5ième République, de la 6ième République, de la 7ième République, ont repris en des termes identiques les dispositions de

[813] « Les 17 partis politiques provisoirement agréés », *Sahel dimanche,* n°321 du 12 avril 1991, p 1-23.
[814] Tankoano Amadou, La révision de la Constitution du 24 septembre 1989 et l'évolution du régime politique nigérien, Revue *Juridique et Politique des Etats Francophones*, n°46 janvier-mars1992, p.61.

l'article 12 de la constitution du 24 septembre 1989 révisée. L'ordonnance n°92-043 du 22août 1992 portant code électoral consacre, à son article 88 alinéa1, le scrutin de liste à un tour avec représentation proportionnelle selon la règle du plus fort reste pour l'élection des députés à l'Assemblée nationale. Depuis 1999, le mode de scrutin consacré, pour l'élection des membres de l'Assemblée nationale, est la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne.

Une analyse combinée des dispositions constitutionnelles et législatives (le code électoral, la charte des partis politiques) permet de relever que la législation nigérienne en matière électorale est source de crise. En effet, le multipartisme intégral couronné par la liberté et surtout la facilité de création de partis politiques a entrainé une multiplication des partis politiques[815] avec des bases sociologiques fragiles. En outre, cette multitude des partis politiques entraine un émiettement de voix rendant impossible la formation d'une majorité mono partite stable. C'est un système sans aucune possibilité de parti dominant ou parti ultra-dominant. C'est un système de « *multipartisme symétrique multi polarisé* » pour reprendre l'expression employée par Virginie Baudais et Grégory Chauzal s'agissant du cas malien[816].

[815] De 18 partis politiques reconnus en 1992, on est aujourd'hui à 70 partis politiques. Certains n'ont même pas un (01) conseiller municipal. Voir Tambari Jackou Sanoussi, op cit., p. 375.

[816] Baudais Virginie et Chauzal Grégory, Les partis politiques et l'« indépendance partisane » d'Amadou Toumani Touré, *Politique africaine* n°104, 2006, p.64.

Ainsi dans le cas nigérien, la conséquence tant redoutée de la fragmentation parlementaire en raison de la multiplicité des partis[817] est bien réelle. La représentation proportionnelle à la plus forte moyenne, consacrée par le code électoral depuis 1999, n'a pas véritablement atténué la présence des petits partis à l'Assemblée nationale et cela du fait de l'implantation régionale des partis politiques et la consécration du scrutin majoritaire à un seul tour pour les huit (08) circonscriptions spéciales.[818]Par ces deux facteurs, il arrive que des partis dont l'implantation ne couvre pas tout le territoire soient représentés à l'hémicycle. Ainsi, en dépit de l'interdiction des partis sur la base régionale ou ethnique, un parti peut se cantonner à une région ou à une ethnie afin de monnayer sa base dans l'optique d'une alliance[819]. Enfin, pour certains acteurs politiques, le régime semi- présidentiel consacré par toutes les constitutions de l'ère démocratique, exceptée celle de la IVème République, pose problème en ce sens qu'il est constamment aux prises avec des négociations entre partis alliés pour asseoir des consensus politiques avant toute décision importante[820]. Dans le

[817] Raynal Jean-Jacques, Les institutions politiques du Niger, Saint-Maur, édition Sépia, 1993, p.80.

[818]. Les circonscriptions spéciales ont été créées par les Ordonnances n°92-58 et 92-59 du 9 décembre 1992 pour assurer la représentation des minorités ethniques à l'Assemblée nationale. Depuis, ces circonscriptions ont été consacrées par toutes les lois électorales.
Van de Walle Nicolas, Presidentialism and clientelism in Africa'semerging party system, in Patrick Quantin (dir.), *Voter en Afrique : Comparaisons et différenciations,* Paris, L'Harmattan, 2004, p.105-128.

[820] Tidjani Alou Mahaman, Les modalités de la transition démocratique et les processus d'élaboration des constitutions, in Loada Augustin et

contexte d'un « *système asymétrique multi polarisé* », ce type de régime ne peut procurer la stabilité gouvernementale. La majorité des partis politiques qui se sont accrochés au régime semi-présidentiel a privilégié plus les intérêts partisans que la stabilité politique et institutionnelle des régimes en place.

Le régime semi-présidentiel et la représentation proportionnelle ne sont pas les seuls obstacles à la consolidation du processus démocratique nigérien. Il y'au aussi l'insuffisance des contrôles des partis politiques.

2- Les partis politiques insuffisamment contrôlés

Le comportement des partis politiques nigériens prouve une fois de plus que la qualité des textes juridiques est, à elle seule, insuffisante pour la consolidation de la démocratie en Afrique. Le Niger est l'un des pays d'Afrique subsaharienne qui a très tôt adopté une charte des partis politiques déterminant les conditions de leur reconnaissance, les modalités de leur fonctionnement, leur accès aux médias, leur système de financement, ainsi que la prise en compte de leur participation aux élections. En effet, l'article 9 de l'ordonnance n° 99- 59 du 20 décembre 1999 dispose que « *tout parti politique pour être agréé, doit être représenté sur au moins cinq (5) des huit (8) régions que compte le pays.*

Wheatley Jonathan (dir.), *Transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest. Processus constitutionnels, société civile et institutions démocratiques*, Paris, l'Harmattan, 2015, p.116.

On entend par représentation régionale, l'existence d'un siège ou de représentation fixe et animé de manière permanente ». Tenant compte de l'insuffisance de cette disposition, l'article 11 de l'ordonnance n°2010- 85 du 16 décembre 2010 portant charte des partis politiques va plus loin en exigeant la présence effective dans les huit (08) régions du Niger.

La loi accorde une subvention annuelle de l'ordre de 0,30% des recettes fiscales annuelles de l'Etat aux partis politiques qui disposent des élus à l'Assemblée nationale et aux conseils régionaux et municipaux. A ce titre, elle leur fait obligation de présenter leurs comptes, pour vérification, auprès de la Cour de comptes[821]. En 2013, vingt- quatre (24) partis et un groupement des partis politiques ont été éligibles à cette subvention. Sur les vingt- quatre (24) partis politiques concernés, seuls 13 ont présenté leurs comptes et avec des irrégularités suivantes : la non tenue des journaux comptables, l'absence des pièces comptables, l'absence de plan de compte, le non-respect des postes de répartition de la subvention de l'Etat, l'absence des rapports financiers de synthèse, la non présentation des références de compte bancaire, la non présentation de rapport de commissaires aux comptes, la non présentation de la situation sur les

[821] Voir Article 31 de l'ordonnance n°2010-84 du 16 décembre 2010 portant charte des partis politiques.

immobilisations et le non-respect du délai légal de dépôt des comptes[822].

La Cour des comptes a relevé l'absence de siège officiel pour sept (7) partis politiques et cinq partis politiques ne disposent pas des agents comptables[823]. Toutes ces irrégularités sont susceptibles de sanctions progressives suivantes : mise en demeure, perte de la subvention et une amende dont le montant est fixé entre trois cent mille (300.000) à trois millions (3.000.000) de francs CFA conformément aux dispositions de l'article 33 de l'Ordonnance 2010-84 du 16 décembre 2010, portant charte des partis politiques. L'on constate, contrairement aux dispositions de l'article 29 de l'ordonnance 99-59 du 20 décembre 1999, portant charte des partis politiques, qui prévoient des sanctions conduisant à la suspension des partis politiques qui ne sont pas en règle, l'ordonnance n°2010-84 du 16 décembre 2010 se limite à des sanctions sous forme d'amende. Et elle ne prévoit pas aucun mécanisme de poursuite judiciaire pour contraindre les partis politiques à payer l'amende qu'ils ont écopée. C'est pourquoi, à cette date, aucune de ces dispositions évoquées n'est scrupuleusement respectée par les partis politiques. Les manquements relevés par la Cour des comptes dans son rapport général public 2014 n'ont été suivis d'aucune

[822] Voir Cour des comptes du Niger, *Rapport Général Public 2014*, Niamey 2014, p.81.
[823] Ibid., p.81.

sanction administrative ou pénale. Cette situation de non-respect de la législation par les partis politiques résulte du déficit de contrôle des activités de ces derniers par le ministère de l'intérieur en charge de leur tutelle. Ce dernier se limite à l'enregistrement des dossiers et à la délivrance des arrêtés de reconnaissance. Parfois, il tolère des violations évidentes des textes par les partis politiques. Les agents dudit ministère sont parfaitement au courant de l'inexistence des sièges pour certains partis politiques. Pour preuve les correspondances destinées à certains partis politiques sont déposées, soit à la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), soit au Conseil National de Dialogue Politique (CNDP). Le déficit du contrôle des activités des partis politiques conduit à l'anarchie dans le fonctionnement de ces derniers.

B- Le dysfonctionnement des partis politiques au Niger

Deux raisons fondamentales sont à l'origine du dysfonctionnement de la majorité des partis politiques au Niger. Il s'agit du manque de moyens, d'une part (1) et du déficit de démocratie interne, d'autre part (2).

1- L'insuffisance de moyens

Au Niger, l'article 1er de la charte des partis politiques dispose : «*la création, l'organisation, le fonctionnement et le financement des partis politiques ainsi que les conditions de suspension de leurs activités et de leur dissolution sont régis*

par les dispositions de la présente ordonnance ». Les articles 21, 22 et 23 de la charte des partis déterminent les sources de financement des partis politiques. Elles sont de deux ordres : les ressources internes constituées des cotisations des membres, les produits de vente de cartes et les revenus liés à leurs activités ; les ressources externes proviennent des dons et legs et des subventions accordées par l'Etat.

Il ressort de la simple analyse que les ressources sont vraiment minimes. Les cotisations sont modiques et leur versement par les militants est très irrégulier, les cartes ne se vendent pas. Elles sont même gratuitement données. De ce fait, aucun parti politique nigérien ne peut fonctionner sur la base des cotisations de ses membres en raison de la capacité financière limitée de ces derniers. Pour beaucoup de militants, il revient aux dirigeants de s'occuper du financement du parti. Par cette attitude, les militants et les sympathisants acceptent volontiers de mettre le parti sous tutelle d'une élite politico-administrative et économique qui n'hésite pas à le transformer en société par action, où les décisions sont prises au gré des actionnaires majoritaires.

La subvention accordée par l'Etat est souvent insuffisante[824]. Elle est accordée au prorata du nombre des députés obtenus

[824] Pour l'année 2013, cette subvention s'élevait à 232.499.976 FCFA répartie entre 24 partis politiques et un groupement des partis politiques. Après répartition, certains partis politiques se sont retrouvés avec 28825

par le parti. En d'autres termes, elle n'est accordée qu'aux partis qui sont représentés à l'Assemblée nationale. La nouvelle charte prévoit un nouveau mécanisme de répartition de la subvention de l'Etat. Peuvent en bénéficier les partis qui ont des conseillers régionaux et municipaux (art 30 de l'ordonnance n°2010–84 du 16 décembre 2010 portant charte des partis politiques). Cette subvention est utilisée exclusivement par les bureaux politiques nationaux. Les structures de base se plaignent de rien recevoir de leurs bureaux centraux. Cela signifie qu'au Niger les partis politiques vivent principalement de la « charité » provenant des militants qu'ils ont réussi à placer à des situations de rente[825], ce qui n'est pas sans conséquence sur gouvernance interne aux partis politiques mais aussi au niveau des structures étatiques. Le problème des moyens financiers suffisants limite les capacités des partis politiques à satisfaire une exigence légale à savoir : la formation et la sensibilisation des militants. En effet, rares sont les partis politiques qui assurent d'eux-mêmes des formations à l'attention des leurs militants. Le peu de formations qui leur sont dispensées sont financées par les partenaires techniques et financiers, notamment le Programme des Nations unies pour le Développement (PNUD) et le National Democratic Institut (NDI).

FCFA. Source, Cour des Comptes, Rapport Général Public, 2014, pp.78-79.

[825] Voir sur ce sujet, Van de Walle Nicolas, op. cit.

L'insuffisance des moyens financiers ne permet pas aux partis politiques de disposer de sièges ainsi que du matériel nécessaire pour la reproduction des programmes et des règlements intérieurs afin de les mettre à la disposition du public. Il arrive que certains partis disposent de sièges qui, par manque de bureaux et chaises, se transforment en cases de passage ou tiennent lieu de magasins pour les militants les jours du marché.

La faiblesse des moyens de certains partis politiques liée à leur prolifération affecte leur participation effective aux élections et en conséquence limite leur capacité de contrôle de l'action gouvernementale. Le manque de ressources financières et matérielles constitue l'épineux problème des « petits partis », et explique pourquoi ils sont trop faibles du point de vue organisationnel pour participer pleinement aux élections. Ainsi, hormis les grands partis, les autres ne peuvent pas présenter de candidats à toutes les élections, même législatives. Sur les soixante-quatorze (74) partis reconnus[826], cinq (05) à six (06) semblent justifier d'une longue période de présence et de participation aux compétitions électorales. Il faut souligner au passage que de 1946 à 2014, le nombre des partis politiques a évolué d'un (1) à soixante-quatorze (74): 1946 un seul parti politique (PPN-RDA), 1948 deux (2) partis (PPN-RDA et UNIS), 1954 quatre (4) partis (PPN-RDA, UNIS, BNA et UDN), 1956 trois

[826] Voir Tambari Jackou Sanoussi, op. cit; p.79.

(3) partis (PPN-RDA, FDN et MSA); 1958 trois (3) partis (PPN-RDA, FDN et PRA); 1959 deux (2) partis (PPN-RDA et PRA *Sawaba*); 1960 un seul (01) parti (PPN-RDA). De 1974 à 1989, il n'y avait aucun parti politique. Le Niger était sous le régime d'exception. Ce n'est qu'en fin de l'année 1989 que le Mouvement National pour la Société de Développement (MNSD) a été érigé comme parti Etat. La prolifération des partis politiques est intervenue à partir de 1991 et depuis cette date le nombre des partis politiques évolue comme suit : 1991 vingt-quatre (24) partis ; 1999 vingt-cinq (25) partis ; 2005 quarante-deux (42) partis ; 2009 soixante (60) partis politiques, 2014 soixante-quatorze (74) partis.

D'ailleurs, au vu de la faiblesse organisationnelle de la majorité des partis politiques au Niger, il n'est pas exagéré de se demander si ces partis sont véritablement des partis politiques au sens wébérien du terme.

Les conséquences de manque de moyens au niveau des partis politiques affectent la stabilité des institutions politiques. Cette situation ramène à l'ordre du jour le débat sur la pertinence ou non du financement public des partis politiques en Afrique. En effet, dans bon nombre d'études, la disparité dans l'accès aux ressources financières semble être un des principaux obstacles à la consolidation des partis politiques dans les pays de l'Afrique subsaharienne. Les raisons le plus souvent invoquées par les défenseurs du

financement public des partis politiques s'orientent vers la moralisation de la vie politique et la garantie de l'égalité de chance entre les partis politiques à travers une allocation équitable des ressources publiques[827]. Les autorités pourraient investiguer cette voie afin d'assainir la vie politique et créer les conditions d'une stabilité politique durable. Outre, le manque des moyens qui vient d'être analysé, les partis politiques nigériens sont confrontés à un déficit de démocratie interne qui impacte négativement sur leur fonctionnement.

2- Le déficit de démocratie interne au sein des partis politiques

Le fonctionnement des partis politiques n'est pas démocratique. Le constat est que l'organe dirigeant du parti est coopté. Généralement, c'est le leader ou père fondateur, en même temps bailleur de fonds qui décide de tout avec l'aide de quelques proches courtisans et parrains. Dans certains cas, la moindre critique émise contre le chef est sanctionnée par une exclusion du parti. Il y a une sorte de refus du débat démocratique et les dirigeants sont rarement à l'écoute des préoccupations des militants. Il arrive même que l'élite économique et administrative détentrice des moyens financiers fasse du chantage du genre «si je ne suis

[827] De Gaudusson Jean du Bois, Rapport général de synthèse des travaux du 4ème atelier préparatoire au Symposium international de Bamako sur les pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone, Mayenne, éditions Pedone, 2001.

pas désigné président de section ou sous-section je me barre ». C'est une menace réelle, prise au sérieux compte tenu de sa capacité de mobilisation d'électeurs et de financement des activités du parti. Ces personnes fortunées aux commandes des partis dictent les mots d'ordre, de même que les consignes à respecter par les militants et sympathisants.

S'agissant du fonctionnement interne des structures des partis, surtout au niveau local, on constate qu'il est loin d'être démocratique. Les renouvellements se font à travers un simulacre d'élection où en vérité les candidats élus sont déjà connus d'avance. Le phénomène de cooptation est très développé dans la pratique des partis politiques.

L'imposition des candidats du parti aux élections, par ses responsables au niveau central, outre qu'elle reflète un faible degré de démocratie interne, s'explique par la conviction des responsables politiques que le vote constitue un véritable marché où les deux termes de l'échange sont l'argent et les voix[828]. D'où l'aménagement des places fait pour les personnes fortunées, capables de débourser de l'argent en période électorale afin d'acheter des voix. Les partis politiques nigériens sont des organisations tendant à

[828] Gazibo Mamoudou, La vertu des procédures démocratiques. Elections et mutations des comportements politiques au Niger, *Politique africaine* n°92-décembre 2003, p.149.

l'oligarchie interne[829]. Ce qui fausse le fonctionnement régulier de la démocratie. Cette situation, articulée aux jeux politiques partisans, constitue un frein à la consolidation du processus démocratique au Niger.

II- Les jeux politiques partisans préjudiciables à la consolidation du processus démocratique au Niger

La gouvernance défectueuse des partis a créé des situations préjudiciables à la stabilité politique et institutionnelle. Il s'agit des instabilités politiques et institutionnelles provoquées par la persistance des exclusions multiples et l'émergence du phénomène de transhumance politique d'une part (A), mais aussi celles liées à l'instrumentalisation des structures non politiques d'autre part (B).

A- Les instabilités politiques et institutionnelles provoquées par des exclusions multiples et par la transhumance politique

Les instabilités politiques et institutionnelles qu'a connues le Niger dans son processus de démocratisation sont provoquées par la persistance des exclusions multiples (1) et par l'émergence du phénomène de transhumance politique (2).

[829] Sur le caractère oligarchique des partis politiques voir Ostrogorski Moisei, La Démocratie et les partis politiques, présentation de Pierre Rosavallon, Paris, Seuil, collection « Points politiques », 1979 ; voir aussi Roberto Michels, les partis politiques. Essai sur les tendances oligarchiques des démocraties, préface de Réné Rémond, Paris, Flammarion, collection « Champs », 1971.

1- La persistance d'exclusions multiples

L'analyse du fonctionnement des partis politiques au Niger permet de déceler certaines pratiques attentatoires à la paix et à l'unité nationale. En effet, des pratiques non inclusives se développent, particulièrement au niveau local. Ces pratiques consistent à dénier aux militants allochtones le droit d'occuper certains postes de responsabilité dans les bureaux des sections, sous-sections et le droit d'être candidats aux élections locales et législatives.

Les responsables politiques nationaux ferment les yeux devant des actes injustes et anticonstitutionnels. Le manque de fermeté des partis face à l'exploitation des idiomes communautaires dans les luttes de positionnement au sein de leurs structures ou l'utilisation de ces idiomes pendant les élections est lié à des opportunismes électoralistes. En effet, les responsables des partis politiques sont conscients que «*les électeurs ne se soucient guère de l'aptitude des candidats à concevoir et à exécuter des programmes qui prennent en compte les aspects clés du développement socio- économique. Ce qui les détermine, c'est plutôt le fait que le candidat leur soient familiers ou qu'ils soient issus de leur ethnie, terroir ou encore région* ».[830]

[830] Zougouri Sita, Développement économique et comportements électoraux : interactions entre élites politiques et économiques en Afrique de l'Ouest, in Loada Augustin et Wheatley Jonathan (dir.), op. cit., p.159-160. A propos de la politisation de l'ethnicité, voir Basedau Matthias, Bogaards M. Hartmann C. et Niensen P., Ethnic Party Ban in Africa. A

Cette attitude des partis politiques traduit également leur faible intérêt pour des questions essentielles telles que la promotion de l'intégration ethnique et régionale, conditions essentielles pour l'édification d'une nation. Ce faisant, ils violent la charte des partis politiques qui leur fait obligation d'œuvrer pour la consolidation de l'unité nationale. En outre, la mission d'intégration sociale est complètement occultée comme en témoigne la sous-représentassions des femmes dans certaines structures politiques[831]. Elle illustre la méconnaissance de la loi sur les quotas par les partis politiques. Cette loi sur les quotas prévoit qu'un minimum de 10 % des postes électifs doit être occupé par des femmes et qu'un minimum de 25 % des postes nominatifs doit être occupé par des femmes. La faible représentativité des femmes dans les instances politiques est fortement liée à leur faible représentation dans les instances de décision des partis politiques. L'analyse de la composition des partis politiques au Niger montre un déficit de la dimension genre dans l'attribution des responsabilités au sein de leurs organes de décision et dans les postes électifs.

Le phénomène d'exclusion n'est pas le seul jeu politique observable dans la dynamique des partis politiques

---

Research Agenda ? German Law Journal, Volume 8, n°6, 2007, pp.617-634.

[831] Pour plus de détails voir ABDOU Hamani, Les femmes et la politique au Niger, Paris, l'Harmattan, 2001.

nigériens. L'on constate l'émergence d'un autre phénomène appelé communément « *transhumance politique* »

2- L'émergence du phénomène de transhumance politique

Un phénomène communément appelé « *transhumance politique* »[832] avec des acteurs nouveaux dénommés « *transhumants politiques*» a pris de l'ampleur au Niger. Pour Francis Kpatindé, « *les transhumants politiques sont des bergers d'un genre nouveau qui, une boussole à la main, une calculatrice dans la tête, vont au pâturage pour « brouter ». A l'écoute de la météo, les yeux rivés sur les sondages, ils arpentent les sentiers du nomadisme politique, comme ailleurs l'on emprunte les chemins d'alpage. Le matin, le « nomade politique » flirt avec l'opposition, l'après-midi, il se laisse séduire par le pouvoir. Puis déçu de ne pas être bombardé ministre, il renoue avec ses premiers amours, qu'il délaissera à la première occasion pour les allées du pouvoir. Le « nomade politique » s'installe là où « l'herbe pousse* ».[833]

---

[832] «La transhumance politique» est une expression « empruntée au vocabulaire agro-pastoral, la transhumance désigne la migration périodique des troupeaux à la recherche d'espaces plus cléments à leur nourriture. Transposée dans le champ politique, elle renvoie à l'attitude changeante d'un homme politique qui migre d'un parti politique auquel il appartient vers un autre parti, pour des intérêts alimentaires » selon Serigne Saliou Guèye, le *journal le Témoin* n°1159, hebdomaire sénégalais, avril 2014.

[833] Kpatindé Francis, *Jeune Afrique* n° 1779 du 15 février 1995, p.35.

La transhumance politique est, le plus souvent, liée au problème de discipline et de démocratie interne au sein des partis. Elle est une pratique courante, à la limite même banale, dans la plupart des partis politiques au Niger. Et les propos sus-mentionnés de Francis Kpatindé reflètent à peu près le comportement des partis politiques au Niger qui, par manque de financement, par les conflits internes, par le désir d'imposer une idée ou une conviction personnelle, par les ambitions personnelles de certains militants, par le désir de rester dans le gouvernement, naviguent d'un bord politique à un autre, quitte à mettre en péril le minimum d'équilibre politique et institutionnel existant.

Les « nomades politiques » profitent de la pauvreté de certaines catégories sociales, particulièrement les femmes et les jeunes, pour les enrôler aux fins des déclarations tapageuses de défection d'un parti pour le ralliement à un autre. Dans beaucoup de cas, les personnes embrigadées sont des parfaits inconnus du parti qu'elles prétendent quitter.

Les « nomades politiques » profitent du laxisme des instances dirigeantes du parti pour opérer une véritable Offre Publique d'Achat (OPA) sur les structures du parti et imposer des règles auxquelles ils sont habitués dans leurs anciennes formations politiques. Ce faisant, ils instaurent une atmosphère lourde au sein de leur nouvelle formation

politique par les mépris qu'ils affichent à l'égard des militants de la première heure. Certains partis politiques ont traversé des crises internes du fait de cette situation. Le Parti Nigérien pour la Démocratie et le Socialisme, PNDS *Tarraya,* a connu une crise, en 2007, au niveau de sa section de Maradi du fait du comportement de certains « nomades politiques » fortunés qui ont voulu bousculer les militants de la première heure pour prendre les rênes de la formation politique au niveau local. L'arbitrage opéré par l'instance nationale de ladite formation n'étant pas en faveur des « transhumants » politiques, ces derniers ont quitté le parti.

Le nomadisme politique est un véritable handicap pour la consolidation de la démocratie en raison de l'instrumentalisation qu'il opère sur les hommes et les femmes politiques en quête de passe- droits financiers ou matériels et de promotion politique. Le nomadisme politique traduit le manque de fidélité aux principes idéologiques et surtout l'absence d'une culture démocratique.

Certes, des mesures sont prises pour l'éradiquer. La constitution du 09 août 1999, à travers l'article 65, interdit toute possibilité pour un député de changer de groupe parlementaire au cours d'une législature donnée. Par cette disposition, le constituant a voulu réduire les risques d'instabilités institutionnelles servant de prétextes aux

prétoriens pour opérer des coups d'état pour restaurer la démocratie.

Toutefois, force est de constater que cette disposition ne règle qu'en partie le problème. Elle ne règle que le nomadisme politique qu'on peut qualifier de primaire car intervenant au niveau des structures représentatives locales ou au niveau des structures locales ou nationales des partis politiques.

Un autre facteur qui impacte sur la démocratie interne au sein des partis politiques est relatif à la faiblesse des règlements intérieurs. Ces derniers n'imposent pas la limitation du nombre de mandats aux dirigeants des partis politiques. Ces derniers se pérennisent à la tête de leur formation en dépit des contestations dont ils font l'objet ou de l'incompétence dont ils font montre.

Le recours au consensus, au moment des délibérations, est toujours la règle et le vote l'exception. La principale raison invoquée pour justifier le recours au consensus c'est que le vote divise. En effet, il est devenu courant que certains leaders battus aux élections (régulières ou pas) se retirent de leur parti pour en créer une autre structure partisane. Certains militants sont exclus de leurs partis, parce qu'ils ont eu l'audace de contester ouvertement les décisions du président du parti ou parce qu'ils ne sont pas d'accord avec

les choix politiques de leurs formations, créent des nouveaux partis. C'est le cas de Monsieur Ibrahim Yacouba[834] qui a créé le parti dénommé Mouvement Patriotique Nigérien (MPN-*Kishin Kassa*) ; c'est aussi le cas de Messieurs Salissou Habi[835] et Ladan Hamidou Tchana[836] qui, non contents du retrait de leur parti MODEN-FA *Loumana* de la majorité au pouvoir, ont créé respectivement le parti dénommé ADN-*FUSAHA* et le parti dénommé AMEN-AMIN. C'est également le cas de Monsieur Mohamed Ben Omar[837] qui a quitté le parti RDP-*Jama'a* pour créer un parti

[834] Ibrahim Yacoubou est un ancien syndicaliste du corps de Douane. Il est très actif dans la société civile. Il était membre du deuxième Gouvernement de Birgi Rafini, puis Directeur de Cabinet Adjoint du Président de la République Issoufou Mahamadou. Il a quitté le Cabinet en 2015, après son exclusion du Parti Nigérien pour la Démocratie et le Socialisme (PNDS). Il a créé son parti le MPN-*Kishin Kassa* en 2015. Il est actuellement membre du Gouvernement en tant que ministre des Affaires Etrangères.

[835] Salissou Habi était militant du MNSD parti Etat, puis du MNSD-*Nassara* et membre fondateur du MODEN-FA l*oumana*, parti dissident créé par Hama Amadou. Il a quitté ce parti en 2013 suite au départ du MODEN-FA de la mouvance présidentielle pour créer son parti dénommé ADN-*FUSAHA*. Il est actuellement membre du Gouvernement.

[836] Ladan Hamidou Tchana était militant du MNSD, parti qu'il a quitté avec Hama Amadou en 2009 pour créer le MODEN-FA *loumana.* Il a quitté le MODEN-FA *loumana* en 2013 suite au départ de ce parti de la mouvance au pouvoir pour créer son parti dénommé AMEN-AMIN. Il était jusqu'au mois de novembre 2017 membre du Gouvernement avec rang de ministre d'Etat.

[837] Mohamed Ben Omar était d'abord militant actif du Parti Nigérien pour la Démocratie et le Socialisme (PNDS) avant de regagner le RDP-*Jama'a* en 1997 où il était membre du bureau politique national. C'est sur la bannière de ce parti qu'il a occupé le poste de ministre de la communication pendant le second mandat du Président Tandja Mamadou. C'est également sous la bannière du RDP- *Jama'a* que Monsieur Mohamed Ben Omar a été élu député à l'Assemblée et 4^{ième} vice- président de cette institution. Mohamed Ben Omar est actuellement ministre chargé de l'emploi et de la sécurité sociale au titre de son parti dénommé PSD-*Bassira.*

dénommé PSD-*Bassira*. La création des nouveaux partis liée au factionnalisme a été plus importante au niveau de la CDS-*Rahama*, sept (7) nouveaux partis ont été créés par des groupes dissidents successifs.

Le factionnalisme n'est pas un phénomène étranger aux organisations sociales et politiques. Les partis politiques constituent des arènes où des groupes stratégiques se forment et s'affrontent. La gestion de factionnalisme participe à la fonction de socialisation des partis politiques. En France, les partis politiques connaissent le factionnalisme sans que débouche sur la dislocation des partis politiques. Pour le cas nigérien, la dislocation des partis politiques du fait du factionnalisme est la preuve que ces derniers ne jouent pas leur rôle d'intégration de toutes les sensibilités.

Le manque de démocratie interne se caractérise souvent par la violation de leurs propres textes, notamment la charte et le règlement intérieur. D'où les contentieux judiciaires qui font la une des journaux. La majorité des partis ont été confrontés à cette situation. Le recours au juge judiciaire pour régler un problème partisan, s'il paraissait juste et légitime dans tout Etat de droit, constitue un risque pour le parti de laisser son avenir entre les mains des juges qui pourraient être instrumentalisés. En tout état de cause, le recours aux juges pour solutionner les contentieux internes des partis politiques a montré toute son inefficacité au Niger. En effet, le temps

judiciaire est à l'opposé du temps politique. Souvent les procédures sont longues du fait du double degré de juridiction. La procédure peut s'étaler sur des années et pendant ce temps le parti se trouve dans l'inertie. Ce qui constitue un handicap pour le parti dans son fonctionnement normal d'une part, et dans la préparation des échéances électorales d'autre part. En outre, à la fin de l'épisode judiciaire, les perdants choisissent de créer leurs formations politiques que de retourner au sein de leur ancienne formation politique. Les cas du Mouvement National pour la Société du Développement (MNSD-*Nassara*), de la Convention Démocratique et Sociale (CDS-*Rahasma*) constituent des exemples édifiants. Les ailes perdantes des procès ont préféré créer leurs propres formations politiques : s'agissant du MNSD, l'aile de Monsieur AlbadéAbouba[838] a créé un nouveau parti dénommé Mouvement Patriotique et Républicain (MPR-*Jamhurya*) ; s'agissant de la CDS, l'aile de Monsieur Mahamane Ousman, ancien Président de la République a créé un parti dénommé « *tchendji* ».

Les instabilités politiques qu'a connues le Niger ne sont pas uniquement provoquées par les exclusions multiples et l'émergence du phénomène de transhumance politique. Elles résultent des pratiques malsaines dans la gestion des

[838] Albadé Abouba était membre du bureau politique du MNSD-*Nassara*, parti qui a dirigé le Niger de 2000 à 2010. Monsieur Albadé Abouba a occupé de nombreux postes ministériels. Actuellement il est membre du Gouvernement avec rang de ministre d'Etat.

structures de l'Etat et de l'instrumentalisation des structures apolitiques par les partis politiques.

B- La politisation des structures non politiques, sources d'instabilités politiques

La politisation de structures administratives et ses conséquences (1) ainsi que l'instrumentalisation des acteurs non politiques (2) constituent des sources supplémentaires d'instabilités politiques au Niger.

1- La politisation de structures administratives de l'Etat et ses conséquences

La traduction la plus plausible de l'impunité au sein des partis se traduit par la récompense politique rendue aux militants dont leur seul mérite est leur capacité à détourner des deniers publics et à les investir dans les activités du parti. Des cas des responsables des partis politiques qui détournent des fonds publics ou des fonds de leurs partis continuent toujours d'alimenter les éditoriaux des journaux nigériens, particulièrement le quotidien privé « *l'Enquêteur* » et le bihebdomadaire privé « *l'Evénement* ». Ces exemples traduisent le développement du culte de l'opacité, du déficit d'une gestion saine et équitable de la chose publique. Dès lors, l'on ne doit pas être surpris de constater la transposition de ce phénomène dans la gestion des finances publiques de l'Etat. En effet, ce sont les mêmes acteurs qui sont à la tête

de l'Etat et aux commandes des directions des partis politiques.

Les partis politiques font preuve d'un manque d'éthique dans les actes qu'ils posent. Ils sont silencieux sur l'appétit de leurs militants pour les gains faciles. Les militants, aux commandes des structures étatiques s'enrichissent illicitement à travers des surfacturations, n'ont jamais été bannis des structures partisanes. Ils sont, au contraire, vénérés et des postes électifs leurs sont réservés. Certaines personnes indélicates exploitent bien cette situation en faisant ce qu'on peut appeler « *nomadisme de protection* ». Pour couvrir leurs forfaitures, ils n'hésitent pas à quitter, avec armes et bagages, leurs partis d'origine pour adhérer au parti au pouvoir. Beaucoup de cadres de l'administration publique et des opérateurs économiques excellent dans cette stratégie. L'opportunisme électoral des partis auxquels ils adhèrent leur procure une immunité de fait contre toute sanction administrative ou poursuite judiciaire.

Par ailleurs, il existe des partis politiques qui encouragent des nominations arbitraires et de complaisance. C'est la source de la politisation de l'administration publique avec des conséquences importantes sur le fonctionnement régulier de l'Etat et sur la cohésion sociale et politique. Les partis politiques, à travers les comportements de leurs militants, participent au sabotage des travaux des structures

électorales (Commissions électorales indépendantes) Au Niger, on a vu les représentants des certains partis perturber les travaux des commissions électorales. Selon les témoignages du président de la commission électorale régionale de Maradi, les incidents survenus lors des élections locales du 07 février 1999 sont liés aux comportements des représentants des partis politiques, particulièrement ceux de la mouvance présidentielle qui ont œuvré afin de nuire aux travaux de la commission[839]. A cet effet, ils ont instauré un climat de suspicion, de crainte et de contestation permanente. Les actes de sabotage posés par certains membres dessous-commissions électorales (retards injustifiés ; interventions intempestives, refus d'exécuter les ordres, politique de « chaise vide » lorsqu'ils sont mis en minorité,etc.)[840] constituent de parfaites illustrations.

Tous ces problèmes pervertissent, souvent, la sincérité du vote et conduisent à des crises post électorales dont le résultat aboutit à l'interruption de la démocratie. Les partis politiques manquent également de cadres, des assistants permanents pouvant aider les députés à accomplir leurs tâches. Les débats à l'Assemblée nationale démontrent la faible maîtrise du fonctionnement de l'administration étatique. Les députés sont plus préoccupés par les indemnités que par le travail parlementaire pour lequel ils ont été élus. D'où

[839] Voir rapport confidentiel du Président de la CENI Maradi, élections locales de février 1999.
[840] Ibid.

les querelles byzantines au sein des partis politiques. Un député se trouve plus mû par les intérêts de l'appareil de son parti, voire même de ses intérêts personnels que par le souci de défendre l'intérêt général (contrôle de l'action gouvernementale et bonne législation). L'une des raisons explicatives de cette situation, réside dans la faible capacité des partis politiques à promouvoir la culture démocratique, la prise de conscience des impératifs de l'unité nationale et du développement, la sélection qualitative des élites devant conduire les affaires publiques et l'éducation civique et politique des militants. Les débats sont un peu ternes et ne peuvent pas impulser des bonnes pratiques sur le plan de la gouvernance au niveau de l'exécutif. Les partis de l'opposition sont privés d'informations dans les services publics et ne font pas toujours l'effort d'en chercher. Ce qui les empêche de participer de façon constructive au débat public. Il arrive même que les partis au pouvoir mettent toutes leurs énergies pour saper les bases de partis d'opposition. Les méthodes employées à cet effet sont la cooptation des grandes personnalités de l'opposition par des mesures incitatives diverses (nominations à des postes juteux, octroi des marchés publics, etc.), le déploiement de la violence, l'utilisation des agents de sécurité et même des agents de la force publique (police, gendarmerie, armée) pour traquer et harceler les opposants.

2- L'instrumentalisation des acteurs non politiques : Chefferie traditionnelle, armée et société civile

Les stratégies de mobilisation électorale, outre qu'elles font la part belle au clientélisme et à la corruption électorale[841], conduisent les partis politiques au pouvoir à instrumentaliser certains acteurs, notamment les notables (des chefs traditionnels ou des chefs religieux) qui sont pourtant interdits de toute activité politique par les textes en vigueur. Cette situation cristallise les rapports entre les partis politiques de l'opposition et la chefferie traditionnelle d'une part, elle durcit la tension entre la majorité et l'opposition, d'autre part. La chefferie traditionnelle est souvent perçue comme une véritable machine électorale, « *pactisez avec elle, vous gagnerez toute élection* » disait Souleymane Abba[842]. Si les politiciens courtisent sans cesse les chefs coutumiers c'est parce qu'ils les considèrent comme des alliés potentiels dans la gestion de la vie publique et le combat politique, mais aussi comme des bergers capables de leur fournir du bétail électoral[843].

C'est donc conscient de cela que les partis politiques au Niger, depuis 1946, cherchent constamment la sympathie de la chefferie soit pour conquérir le pouvoir soit pour le

[841] Loada Augustin, Introduction, in Loada Augustin et Wheatley Jonathan (dir.), op. cit., p.43.
[842] Abba Souleymane, la chefferie traditionnelle en question, *Politique africaine* n°38, p. 53.
[843] ABO Fodjo Kadjo, Que reste- t-il de l'autorité en Afrique ?, Paris, L'Harmattan, 2008, p.50.

conserver. Peut- on même imaginer que le rôle qu'elle a joué dans la conquête du pouvoir pour le PPN-RDA, après un revirement de position, qui a, entre autres raisons, justifié son maintien ? Il est clair que la chefferie forte de sa légitimité sociale, est un véritable outil de propagande qu'aucun homme politique, aspirant gagner les élections, ne peut ignorer ; c'est pourquoi elle est courtisée de part et d'autre même si cela est en contradiction avec la législation nationale. C'est en instrumentalisant l'institution cheffale que le Général Baré Mainassara a opéré son «*hold up*» électoral dont les conséquences sur le plan de la stabilité politique et institutionnelle se sont traduites par des crises sociales et politiques permanentes de 1996 à 1999[844]. C'est également en instrumentalisant la chefferie traditionnelle que le Président Tandja Mamadou a opéré son «*tazartché*» en 2009 en violation de la constitution. Cette situation a également conduit à une crise politique qui a débouché le 18 février 2010 sur un coup d'Etat militaire.

Ces deux exemples démontrent qu'en instrumentalisant la chefferie traditionnelle pour des raisons électoralistes, les partis politiques créent les conditions des crises politico-sociales. Pour la stabilité politique et institutionnelle, n'est-il pas temps pour les partis politiques, particulièrement ceux de la majorité, de considérer uniquement les chefs traditionnels

[844] Voir pour plus de détails, Maignan Jean Claude, la difficile démocratisation du Niger, Paris, Cheam, 2000.

comme des auxiliaires de l'administration et gardien des us et coutumes comme le préconise leur statut ? L'utilisation des syndicats des travailleurs et association des étudiants, pour déstabiliser le pouvoir en place est souvent décriée par les partis qui sont au pouvoir. La portée de telles manipulations sur la stabilité politique semble être faible, même s'il ne faut pas de perdre de vue l'impact de ces crises sociales sur l'environnement politique[845].

Les médias, qu'il s'agisse de la presse publique ou privée, sont de plus en plus instrumentalisés par les partis politiques tout bord confondu. Des articles de propagande, contre l'opposition ou contre la majorité, sont commandités pour discréditer tel homme politique ou telle formation politique sont récurrents. Conscient de l'intérêt des hommes politiques pour les médias, les médias nigériens développent de plus en plus un journalisme qu'on peut qualifier de « journalisme de marché » où l'information est considérée comme une marchandise qui se vend au plus offrant[846]. Souvent les journalistes de la presse privée se procurent des grosses enveloppes d'argent auprès des hommes politiques[847]pour

[845] Voir sur sujet Dobry Michel, Sociologie des crises politiques. La dynamique de mobilisations multisectorielles, Paris, Presses de science po, 2009.
[846] Ce phénomène n'est pas spécifiquement nigérien. Vidjinnagni Adjovi Emmanuel l'a relevé au Bénin dans un article intitulé, La liberté de la presse et «affairisme» médiatique au Bénin, *Politique africaine* n°92-décembre 2003, p.158- 159.
[847] Certains de ces organes de presse, proches du pouvoir, sont appelés ironiquement les journaux «*SORAZ*» du nom de la Société Nigéro-

attaquer leurs adversaires politiques en diffusant des fausses informations sur eux. Lorsque l'appétit devient important et le montant de l'offre petite, ils retournent leurs vestes pour offrir le même service à ceux qu'ils attaquaient hier. On peut même parler de « *nomadisme médiatique* » qui produit les mêmes conséquences politiques que le « *nomadisme politique* ».

Ce n'est pas leurs choix de lignes éditoriales qui posent problème car dans toute démocratie, la liberté de la ligne éditoriale est acceptée. Ce qui pose véritablement problème, ce que de par leurs écrits, les médias amplifient les crises politiques ou créent une psychose de crise permanente. En l'état actuel de la presse nigérienne et si des mesures tendant à sa responsabilisation ne sont pas prises, les risques de création des conflits par les médias sont réels. L'instrumentalisation des médias par la classe politique, particulièrement les médias sociaux, est source potentielle des crises politiques. Cette situation est aussi paradoxale car les médias nigériens ont été au-devant des toutes les luttes démocratiques, notamment en matière de dénonciations de la mauvaise gouvernance et de la défense des droits de l'Homme.

---

chinoise de raffinerie du pétrole. Mais aussi ils sont plus nombreux ces genres d'organes de presse qui sont proches de l'opposition.

A leur décharge, on peut dire que ce sont des médias en « transition » pour reprendre l'expression employée par Marie-Soleil Frère[848]. Ils peuvent se ressaisir grâce aux formations qui leur sont dispensées et les rappels à l'ordre du Conseil Supérieur de Communication (CSC), instance de régulation des médias.

S'il y a un autre danger qui guette la démocratie au Niger c'est l'intrusion de l'armée dans le débat politique. A trois reprises (en1996, 1999 et en 2011), des doutes se sont manifestés sur la neutralité de l'armée par rapport aux candidats aux élections présidentielles. Et «*de nombreuses missions d'éducation civique dans les casernes menée par le «Comité Armée et Démocratie» font ressortir que le pluralisme politique a produit ses effets dans les casernes…Ils [les militaires] se positionnent selon leurs préférences politiques, leurs références idéologiques (lorsqu'ils en ont), leurs affinités avec les hommes politiques…….Il s'agit là d'une nouvelle donne qui pourrait laisser croire que, traversée par des courants politiques multiples, l'armée ou une partie de celle- ci se laisserait aller au jeu de telle ou telle fraction*».[849]

[848]Marie-Soleil Frère, Introduction au thème Médias en mutation : de l'émancipation aux nouvelles contraintes, Politique africaine n°97- mars 2005, p.17.
[849]Niandou Souley Abdoulaye, Mutineries militaires en période de démocratisation in Kimba Idrissa (dir.), Armée et politique, Dakar, série des livres du CODESRIA, 2001, p. 245.

Le ministre de l'agriculture, Monsieur Wassalké Boukary, assurant l'intérim du Premier Ministre le 13 Juin 2000, confirme cette hypothèse en classant les officiers en deux catégories : la première composée d'officiers républicains attachés aux valeurs militaires cardinales et la seconde étant constituée d'officiers plus politiques que militaires[850]. Ces propos tenus par un homme politique en disent long. La politisation des clivages résulte d'alliances nouées, à l'extérieur des casernes, avec par certains hommes politiques dans le but de renforcer leur position au sein même de l'institution militaire.[851]Les partis politiques envahissent l'institution militaire soit pour consolider leur pouvoir par la terreur[852], soit pour déstabiliser ceux qui sont au pouvoir dans l'espoir d'y accéder par la suite. Chaque parti politique cherche à recruter ses affidés.

Au lendemain de chaque scrutin, on se met à compter le nombre de voix obtenues dans les casernes, à brandir les suffrages obtenus par chaque candidat pour analyser ses côtes de sympathie ou d'antipathie au sein des casernes. Au

---

[850] Propos du Ministre de l'Agriculture, in Armée Démocratie et République, Niamey, publication n°2 du comité de suivi des recommandations du colloque Armée et Démocratie en Afrique : cas du Niger, Niamey, 2002 p.54.

[851] Martin Michel-Louis, op.cit., p 33

[852] « *L'armée a été, sous des formes variées, utilisée dans le cadre la politique de répression contre les partis de l'opposition regroupés au sein du Front de Restauration de Défense de la Démocratie (FRDD), qui contestaient le « hold up» électoral de juillet 1996* » Selon Issa Abdourahamane Boubacar, Alternances militaires au Niger, *Politique africaine* n°74, p.89.

Niger depuis l'avènement de la démocratie, la connivence de l'armée avec une partie de la classe politique a toujours fait l'objet des spéculations. Aux premières élections de l'ère démocratique, on soupçonnait l'armée de soutenir Tandja parce qu'il est issu de ses rangs (Tandja est colonel en retraite). Aux élections de Juillet 1996, l'armée a fait bloc autour de son chef, le colonel Baré Maïnassara, en l'aidant dans son « *hold-up* » électoral[853]. Le soutien actif de l'armée au Président Baré Mainassara, dans le tripatouillage des résultats de l'élection présidentielle du 7 et 8 juillet 1996 peut être analysé comme une tentative de restauration autoritaire. Certains officiers n'avaient pas oublié l'exclusion dont ils ont fait l'objet lors de la transition post- conférence nationale et cette phrase, «*La Conférence Nationale est finie*[854]», prononcée par le Général Ali Saïbou, Président du Conseil des sages, une Assemblée consultative est une parfaite illustration. La crise institutionnelle née de la cohabitation n'était qu'un alibi.

Depuis lors, les hommes politiques s'acoquinent avec des officiers, soit pour se mettre à l'abri de l'intrusion de l'armée, soit pour déstabiliser ceux qui détiennent le pouvoir. Le coup d'Etat de 1999 a été interprété par le camp du Président renversé comme un coup d'Etat téléguidé par l'opposition. En effet, certains membres du Conseil de réconciliation

[853] Ibid.
[854] Voir Tambari Jackou Sanoussi, op cit., p.326.

nationale, notamment son chef, ont été soupçonnés d'être de connivence avec l'opposition. Et dans une interview accordée à Radio France Internationale (RFI), le chef de la junte, le commandant Daouda Mallam Wanké, affirmait que l'intervention de l'armée s'est faite en concertation avec la classe politique. Le silence de l'opposition après ce coup d'Etat et l'amnistie constitutionnelle accordés aux auteurs et complices des coups d'Etat de 1996 et 1999 pourraient accréditer l'hypothèse d'une complicité entre l'armée et certains acteurs politiques.

Par ailleurs, les nominations effectuées après le processus électoral de 1999 accréditent valablement la thèse de la politisation de l'armée. Tous les auteurs de l'assassinat du président Baré Maïnassara, à l'exception de Mallam Wanké, ont obtenu des hautes nominations au sein de l'armée. Est-ce une faiblesse des nouvelles autorités ou un chantage ? En tout cas, le second responsable du Conseil de Réconciliation Nationale (CRN) est resté chef d'État-major durant les deux mandats du président Tandja Mamadou.

La collusion d'intérêts entre deux institutions (partis politiques et armée) qui n'ont pas la même vocation pourrait être à l'origine de certaines crises politiques qu'a connues le Niger.

Conclusion

Au terme de cette analyse, il convient de noter que le rôle des partis politiques dans les instabilités politiques s'inscrit dans la dynamique de compréhension d'un processus de démocratisation qui se déroule en dents de scie au Niger. En effet, depuis vingt-cinq (25) ans, le Niger expérimente la démocratie multipartite qui, le moins que l'on puisse dire, a du mal à se consolider. Le processus démocratique bégaie du fait des multiples interruptions de l'armée sur la scène politique conduisant certains analystes à parler des « *alternances militaires au Niger* »[855]. En vingt-cinq (25) ans de vie démocratique, le Niger a connu trois coups d'Etat militaires, un coup d'Etat civil (La conférence nationale souveraine) selon certains, cinq Républiques et jusqu'à cette date, il n'y a pas eu de transmission de pouvoirs entre deux Présidents démocratiquement élus.

C'est une situation assez paradoxale, car le peuple nigérien a de tout temps manifesté son attachement à la démocratie pluraliste chaque fois que celle-ci est menacée. Souvent l'on évoque, pour justifier ces crises récurrentes, l'incompatibilité du régime semi- présidentiel à l'environnement socio-politique nigérien, le Niger est le seul pays dans l'espace francophone à opter pour ce genre de régime.

[855] Issa Abdourahamane Boubacar, op. cit

Toutefois, la réussite de ce système ailleurs, amène à nuancer cette hypothèse. En effet, l'analyse qui vient d'être effectuée montre que de la dynamique des partis et du système des partis au Niger est un facteur catalyseur de crise tout au long du processus démocratique. L'encadrement juridique des partis et leur fonctionnement constituent la cause des crises politiques qui donnent prétexte à l'armée, pour s'ériger à travers les coups d'Etat, en arbitraire du jeu politique. Tous les coups d'Etat ont été justifiés par les crises politiques au Sommet de l'Etat. Comme en témoignent la déclaration du Conseil de Salut National (CSN)[856] et celle du Conseil Suprême pour la Restauration de la Démocratie (CSRD)[857].

Au Niger, le moins que l'on puisse dire, c'est que le système des partis est loin d'être institutionnalisé conformément aux critères retenus par Scott Mainwaring. En effet, ce dernier définit l'institutionnalisation d'un système de partis comme un

---

[856]. «*A l'évidence ni la transition démocratique issue de la Conférence Nationale Souveraine, ni la 3ième République issue du référendum constitutionnel et des élections de février- mars 1993, n'ont véritablement répondu aux attentes du peuple……Nos masses laborieuses sont devenues l'otage d'une classe politique mal préparée, voire simplement incapable d'adaptation aux exigences de la gestion démocratique».* Extrait de la déclaration du Conseil de Salut National (CSN) composé des officiers ayant perpétré le Coup d'Etat du 27 janvier 1996 au Niger. Pour la déclaration complète, voir Tambari Jackou Sanoussi, Le multipartisme et la démocratie Sinusoïdale du Niger de 1946 à 2014, tome2, Niamey, les presses de la Nouvelle Imprimerie du Niger, 2014, p.162.

[857]. « Nigériennes, Nigériens, Chers compatriotes. En ce jour 18 février 2010, Nous, Forces de défense et de *sécurité, avons décidé de prendre nos responsabilités en mettant fin à la situation politique tendue que vous connaissez déjà…….* ». Pour la déclaration complète, ibid, p.166.

processus à quatre dimensions c'est-à-dire lorsque les partis politiques deviennent des organisations durables, ancrées dans la société, légitimes et efficaces sur le terrain.[858]En somme, il ressort de cette analyse une relation de cause à effet entre le déficit d'institutionnalisation des partis politiques nigériens et les difficultés d'enracinement du processus démocratique.

[858]. Mainwaring Scott cité par Giovanni M. Carbone, in *politique africaine* n°104, 2006, op.cit., p.35.

La carte scolaire de l'enseignement secondaire public au Cameroun : cas de la région de l'ouest

OMGBA MIMBOE ETEME Dimitri Gaëtan

Docteur en Science politique
Université de Dschang

Dans un communiqué lu au journal de 17 heures sur les antennes du poste national de la radio d'Etat (CRTV) le 25 octobre 2016, le Premier Ministre Chef du gouvernement procède au changement de dénomination d'un établissement scolaire public conformément à des attributions à lui reconnues[859]. Il s'agit du collège d'enseignement secondaire (CES) d'Ogolla dans l'arrondissement de Vélé, département du Mayo Danay (région de l'Extrême-Nord du Cameroun). En lieu et place de CES d'Ogolla, l'institution d'enseignement

[859] Autrefois dévolues au Président de la République, les compétences de la création, de la transformation des établissements scolaires sont reconnues au lendemain des années 1990 au Premier Ministre. Aux termes du décret n°95/145 du 4 août 1995 modifiant et complétant certaines dispositions du décret n°92/089 du 4 mai 1992 (article 1.b), *« il veille à la réalisation des programmes d'action des ministères approuvés par lui et impartis aux chefs de départements ministériels »*. En outre, à l'alinéa 1er de l'article 2, il est précisé que *« sous réserves des prérogatives du Président de la République en matière d'organisation du Gouvernement, de fixation des attributions des membres du gouvernement, de création et d'organisation des services publics de l'Etat, le Premier Ministre exerce le pouvoir réglementaire par voie de décret, d'arrêté, de circulaire, d'instruction générale ou de directive dans les domaines de sa compétence »*, et enfin à alinéa 2 de l'art 2 : *« de l'approbation du transfert à l'Etat des établissements privés d'enseignement »*.

secondaire s'appelle désormais CES de Golla. Au-delà d'un simple problème onomastique consistant à l'extraction de la lettre « O » du nom, l'arrêté du Premier Ministre, Chef du Gouvernement vient résoudre un conflit opposant deux lawanats[860] se réclamant mutuellement aussi bien le nom que l'appartenance dudit établissement. Autrement dit, chacun des lawanats revendique légitimement le monopole de l'appropriation dudit CES. Généralement, les problèmes de dénomination des structures scolaires se posent lorsque l'établissement créé est composé du nom de deux villages riverains (c'est le cas des CES de Woudata-Kotkon, de Ngaya-Hounou dans le département du Mayo-Danay), ou quand il existe deux établissements du même type dans la même localité. Cette situation n'est pas seulement l'apanage de l'Extrême-Nord Cameroun, au contraire les inégalités[861], les batailles et les pesanteurs dans le domaine de l'enseignement se vivent au quotidien[862]. Or le changement de dénomination[863] tout comme la création d'établissement

[860] Les Lawanats ont à leur tête des Chefs de village de 3e degré appelés Lawan. Cette désignation du Chef est propre à la partie septentrionale du Cameroun.

[861] Van Zantem Agnès, La carte scolaire et celles des inégalités socio territoriales, Après-demain, 2012, N ° 21, pp. 11-13.

[862]Caillods Françoise, Carte scolaire et microplanification, Paris, Institut International de Planification de l'Education, Unesco, pp. 3-4, inédit, téléchargé le 28 août 2017 sur *unesdoc.unesco.org/images/0006/000616/061621fo.pdf.*

[863] Des entretiens téléphoniques que nous avons eus avec d'une part, le Chef Service régional de la carte scolaire 16, 19, 25 janvier 2017, et d'autre part, celui départemental de la carte scolaire du Mayo Danay les 14, 15 et 16 février et 28 octobre 2017, il ressort que *« pour ce qui est du Ces d'Ogolla, aucun dossier de changement de dénomination n'est passé aussi bien au niveau régional que départemental, nous l'avons*

public ou privé de l'enseignement secondaire obéissent à une procédure administrative précise mais différente selon que la formation scolaire relève du secteur public[864] ou privé[865]. A lumière de ces événements, la mise en place d'un établissement d'enseignement secondaire met en relief l'amélioration de l'offre en matière d'éducation, et s'inscrit dans la carte scolaire dont l'acteur principal, souligne la loi orientation de l'éducation, est l'Etat[866]. C'est à ce titre que pour des questions de prospective politique, économique et démographique, il est le seul habilité à créer des formations scolaires.

---

appris de votre part. Or pareille décision devrait au préalable passer par nous, ensuite suivre la voie hiérarchique ».

[864] La procédure de changement de dénomination d'un établissement relevant du secteur public exige que ce soit la base, c'est-à-dire les populations qui initient la demande. Le dossier est constitué d'une lettre adressée au Délégué départemental des enseignements secondaires du ressort dont relève la formation scolaire en question. Celui-ci étudie, apprécie et transmet au Délégué Régional la correspondance. En dehors de cette lettre, le dossier comprend le décret de création dudit établissement, le procès-verbal de réunion signé par toutes les parties prenantes et certifié à la sous-préfecture de la localité, et enfin l'avis du maire. La correspondance adressée au Délégué Régional doit justifier les motivations d'un tel changement. Le dossier est après traitement à la région acheminé à Yaoundé (Ministère des Enseignements Secondaires) pour étude et transmission au Premier Ministre pour décision finale.

[865] Par contre, tout changement de nom ou de raison sociale d'un établissement scolaire ou de formation privée est soumis à l'autorisation préalable selon les ordres d'enseignements soit du Ministre chargé de l'éducation de base soit du Ministre chargé des enseignements secondaires, selon le cas. Décret n° 2008/3043 du 15 décembre 2008 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'enseignement privé au Cameroun.

[866] Loi N° 98-04 du 14 avril 1998 portant sur l'orientation de l'Education au Cameroun

Appréhender la carte scolaire exige au préalable qu'on se dépouille de certaines illusions. Il s'agit d'abord de l'illusion de la spatialisation ou de la territorialisation de cet outil qui porte à s'imaginer qu'évoquer la carte scolaire, c'est automatiquement faire référence à la répartition spatiale des établissements scolaires dans une unité administrative donnée. Dans cette logique, le concept de carte renvoie d'une certaine manière et sous certaines conditions à l'activité de dessiner spontanément la représentation d'un objet ou d'un espace spécifique. On pourrait certes en faire état, mais ne pas forcément se limiter à une géo localisation ; mieux, à une description géographiquement située des écoles d'une localité donnée. Ensuite, de parler de carte scolaire ne veut pas automatiquement dire évoquer les formations scolaires en termes de normalisation institutionnelle c'est-à-dire d'organisation ou de fonctionnement. Enfin, la carte éducative est différente de carte scolaire, étant entendu que la carte éducative englobe aussi bien les activités scolaires qu'éducatives[867]. En fait, la notion de carte scolaire est un vivier dense de recherche qui met en exergue aussi bien les institutions scolaires, les infrastructures, le personnel enseignant que les élèves en passant par le ratio de l'âge des élèves scolarisés. Au contraire, la carte scolaire s'appréhende pour les services déconcentrés de l'éducation nationale comme un ensemble

[867] Il s'agit des programmes extra-scolaires d'alphabétisation, post alphabétisation, formation professionnelle, etc.

de dispositions destinées à répartir l'offre pédagogique et à traiter la demande éducative des familles[868]. Ainsi, il s'agit d'effectuer un équilibre entre l'offre et la demande de l'éducation des populations. *Stricto sensu*, la carte scolaire est un instrument de micro planification reposant sur le souci d'améliorer le fonctionnement du système éducatif par un renforcement des activités de planification au niveau régional, local et même institutionnel. A ce titre, elle fait référence, souligne Françoise Caillods, à un ensemble de techniques, de procédures et de statistiques utilisés pour planifier, sur les nécessités futurs au niveau local, et objectiver les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire ces besoins[869].

Elle emporte ainsi une dimension projective de la répartition des élèves de l'enseignement secondaire sur une base territoriale dans un contexte d'obligation d'instruction comme l'a suggéré Lorenzo Barraut[870]. Pour cet auteur, la carte scolaire a deux finalités qui ne se limitent pas seulement au plan régional encore moins local : d'une part le développement de l'enseignement secondaire et l'homogénéisation de l'offre scolaire sur l'ensemble du territoire, et d'autre part, la démocratisation de l'enseignement grâce au brassage de la population

[868]Van Zanten Agnès, Op. Cit.
[869]Caillods Françoise, op. cit, p. 9.
[870] Barrault-Stella Lorenzo, Les résistances de la carte scolaire. Les limites du volontarisme politique dans l'action publique, Politix, 2012, n°98, pp. 109-127.

consistant à tenir compte de la variété des configurations locales[871]. Dans ce sens, la carte scolaire traduit la viabilisation de l'enseignement. Sur un tout autre plan, la carte scolaire est *« un traceur de changement »*[872], étant entendu qu'il constitue *« une forme de connaissance socialement élaborée et partagée, ayant une visée pratique et concourante à la construction d'une réalité commune à un ensemble social »*[873]. Tel que présentée, la carte scolaire concourt à la prise de décision. Par conséquent, Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès remarquent qu'elle se révèle être un *« dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur »*[874]. En d'autres termes, il s'agit d'une technologie de gouvernement porteuse de sens, de conceptions des problèmes publics, d'intérêts et à ce titre, la carte scolaire ne constitue pas un outil schématisé et neutre de configurations géographiques, mais un instrument central d'action publique : il participe de manière significative à la régulation publique à différents niveaux (local, régional,

[871]Van Zanten Agnès, Op. Cit, Briand Jean Pierre et Chapoulie Jean Michel, L'institution scolaire et la scolarisation : une perspective d'ensemble, Revue française de sociologie, 1993, n°34, pp. 3-42.
[872]Lascoumes Pierre, Les instruments d'action publique, traceurs de changements. L'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006), Politique et Sociétés, Vol. 26, 2007, n°2-3, pp. 73-89.
[873]Jodelet Denise, (dir.), Les représentations sociales, Paris, Presses Universitaires de France, 1989, pp. 36-37.
[874]Lascoumes Pierre et Le Galès Patrick, (dir), Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 13.

national) de l'accès à l'école[875]. Cette approche varie suivant les disciplines. Une observation des travaux sur le sujet nous dévoile l'intérêt qu'accordent les chercheurs des sciences de l'éducation[876], de la géographie[877] au détriment de ceux de la science politique. En outre, si les études effectuées jusqu'ici s'étendent au niveau local, elles ne mettent pas en interaction les échelles d'analyse micro, méso et macro[878]. De surcroît, appréhender la carte scolaire en science politique revêt une attention particulière, car faisant référence dans le système éducatif à une maitrise de la *« politique des grands nombres »*[879]. Dans cette perspective, elle rend compte au sein du système d'un recensement mettant en relief les actions initiées par des individus en vue de la mise en œuvre de la politique d'enseignement dans une espace territorial donné. Ici, étant entendu que le binôme politique-territoire est porteur de violence fût-elle symbolique, travailler sur la carte scolaire permet de saisir, à l'issue de l'étatisation de la carte scolaire,

[875] Muller Pierre, L'Etat en action revisité, Pôle Sud, 2004, n°21, pp. 31-42.
[876]Fozing Innocent, Etude de la carte scolaire, Yaoundé, Département des Sciences de l'Education de l'Ecole Normale de Yaoundé, 2017, 50p, inédit.
[877]Mouaffo Etienne, Evolution de la carte scolaire de l'arrondissement de Batcham dans les Bamboutos : Enjeux social, économique actuels et impact. Le cas de l'enseignement primaire et maternel, Mémoire de Master en Géographie, Université de Dschang, 2014, 193 p, inédit.
[878]Coman Roman, Crespy Amadine, Louault Frédéric, Morin Jean Frédéric, Pilet Jean Benoit, Van Haute Emile, Méthodes de la Science politique. De la question de départ à l'analyse des données, Paris, De Boeck Supérieur, 2016, p. 30.
[879]Desrosières Alain, 2010, La politique des grands nombres. Histoire de la statistique, Paris, La Découverte, 426p.

les rapports de forces à l'œuvre sur des territoires donnés. Dès lors, la présente contribution se propose d'interroger la politique de l'offre à l'éducation à travers les modalités et ressorts de la fabrique de la carte scolaire[880] et suggère que cette fabrique concours à la régulation des rapports au sein de la société. En lieu et place de l'usage des politiques publiques[881], la grille d'analyse choisie est l'action publique car *« prenant en compte à la fois des actions des institutions publiques et celle d'une pluralité d'acteurs publics et privées, issus de la société comme de la sphère étatique, agissant conjointement dans les interdépendances multiples au niveau national mais aussi local voire supranational, pour produire des formes de régulation, des activités collectives »*[882]. C'est ce qui fait dire à Richard Balme,

[880]Azam Nicolas, Fontaine Juliette, Barrault (Lorenzo), Gouverner par accommodements. Stratégies autour de la carte scolaire, préface de Daniel Gaxie, paris, Dalloz, coll. « nouvelle bibliothèque de thèses – science politique », vol. 22, 2013, 713 pages, Politix, 2016, n°116, pp. 221-225 ; Aebischer Sylvie, Réinventer l'école, réinventer l'administration. Une loi pédagogique et managériale au prisme de ses producteurs », Politix, 2012, n° 98, pp. 57-83.

[881] Il est vrai qu'une approche par les politiques publiques permet de rendre compte souligne Pierre Muller *« à la fois du jeu complexe des acteurs en présence et les effets de détermination plus globaux »* mais il n'en demeure pas moins qu'elle reste (con) centrée sur la saisine de l'Etat à travers son action, Pierre Muller, L'Etat en action revisité, Pôle Sud, 2014, n°21, pp. 31-42.

[882]Commaille Jacques, Sociologie de l'action publique, in Bossaguet Laurie, Jacquot Sophie et Ravinet Pauline, Dictionnaire des politiques publiques, 4e édition, Paris, Presses de la fondation de Sciences politiques, 2014, p. 599. D'après Lascoumes Pierre et Le Galès Patrick, L'action publique peut s'entendre comme *« la construction et la qualification de problèmes collectifs […] ainsi que l'élaboration des réponses, de contenus et de processus pour les traiter »*, in Lascoumes Pierre et Le Galès Patrick, Sociologie de l'action publique, 2e édition, Paris, Armand Colin, 2012 p. 57.

Sylvain Brouard[883] qu'entre les politiques publiques et l'action publique, il y a l'Etat et l'espace public. Ainsi, l'action publique permet de saisir les acteurs, leurs échanges mais aussi les institutions, les normes et les procédures qui gouvernent l'ensemble des interactions agissant à des niveaux multiples[884], et par conséquent de renouveler la conception des relations que l'Etat entretient avec le privé[885]. Une telle analyse permet de s'intéresser aux activités des acteurs non-étatiques dans des lieux traditionnellement contrôlés par le gouvernement[886] en tenant dans une interprétation conjointe l'action politique, le changement social et l'espace public. L'objectif est d'aller au-delà d'une approche *« bottom up »* privilégiant un institutionnalisme classique érigeant les autorités publiques et/ou administratives comme seules détentrices du pouvoir de faire bouger les lignes, pour l'ancrer dans une perspective globale de démonopolisation de la production et de l'offre des biens et services publics. Dans cette perspective, le processus de formulation, de mise en œuvre et d'évaluation est partagé par une multitude d'acteurs de situation. Dès lors, saisissant

[883] Balme Richard, Brouard Sylvain, Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique, Revue française de science politique, Vol. 55, 2005, pp. 35-50.
[884]Lascoumes Pierre et Le Galès Patrick, Sociologie de l'action publique, 2e édition, Paris, Armand Colin, 2012, p. 8.
[885] Cottin-Marx Simon, Hély Mathieu, Gilles Jeannot et Maud Simonet, Introduction. La recomposition des relations entre l'Etat et les associations ; désengagements et réengagements, Revue française d'Administration publique, 2017, n°163, pp. 463-476.
[886]Nay Olivier, Gouverner par le marché. Gouvernements et acteurs privés dans les politiques internationales de développement, Revue Gouvernance et Action publique, n°4,2017, pp. 127-154.

cette action publique par le « *bas* »[887], il est question de comprendre comment les destinataires/récepteurs de cette action publique longtemps considérés comme des *« réceptacles passifs »*[888] développent des modes d'échange et d'agrégation entre des acteurs individuels et/ou collectifs appartenant au secteur public ou privé et l'Etat, et aboutissant à l'institutionnalisation des formations scolaires. En d'autres mots, comment des acteurs d'ordres divers influencent la conception, la réalisation et la matérialisation de la carte scolaire.

Afin d'apporter des réponses à ces interrogations, l'usage des techniques qualitatives et quantitatives a permis de recueillir un matériau dense. L'analyse de données a été complétée d'une part par des enquêtes ethnographiques[889] au sein des institutions des différents départements chargées de la carte scolaire, et d'autre part à partir d'entretiens que nous avons eus avec les parties prenantes à la fabrique. Dans cette perspective, il ressort que la volonté étatique de rationnaliser la carte scolaire (I) est en proie à une démocratisation de l'éducation (II).

---

[887]Mayrargue Cédric, et Comi Toulabor, L'expression et la participation politiques en Afrique in Le politique en Afrique. Etat des débats et pistes de recherche, Paris, Karthala, 2009, p. 105 ; Bayart Jean François, Mbembé Achille, Toulabor Comi, La politique par le bas. Contributions à une problématique de la démocratie, Paris, Karthala, 1992, pp. 27.
[888]Azam Nicolas, Fontaine Juliette, Barrault (Lorenzo), op. cit.
[889] De Sardan Olivier Jean Pierre, La rigueur du qualitatif. Les contraintes empiriques et l'interprétation socio-anthropologique, Paris, Bruylant, 2008, p. 7.

I- La rationalisation étatique de la carte scolaire

Le législateur camerounais précise que « (…) *L'Etat élabore et met à jour la carte scolaire »*[890]. C'est à l'Etat via le ministère des Enseignements secondaires que revient le privilège exclusif de concevoir et de produire la politique éducative[891].Ainsi, cette démarche montre que la politique scolaire focalise les ambitions et les attentes de toute la nation[892]. A lumière de cette disposition, parler de rationalisation revient à analyser la mise en œuvre de la carte scolaire, c'est-à-dire à expliciter les logiques d'une dynamique de développement des institutions scolaires souvent imprévisible dans ses formes, ses intervenants et ses effets[893]. Ainsi, il apparaît que la carte scolaire, émanation d'*« actes pris en toute souveraineté par le gouvernement, et non susceptibles de recours »*[894] découle d'une part d'une normalisation des processus éducatifs (A), et d'autre part d'une régulation séquencée et multiniveau des procédures (B).

[890] Loi n°98/4 du 14 avril 1998 portant orientation de l'Education au Cameroun.
[891] Décret n°005/139 du 21 aout 2008 portant organisation du Ministère des Enseignements Secondaires.
[892] Fabre Renaud, Refonder le contrat social pour l'école, Après-demain, 2012, n ° 21, pp. 3-4
[893]Lascoumes Pierre et Le Galès Patrick, op. cit. 2012, p. 40.
[894] Circulaire n°40/10/MINESEC/SG/DESG/DETN du 17 décembre 2010 relative à la création, à la transformation, l'extension et l'ouverture des Etablissements scolaires publics

A- La normalisation des processus éducatifs et pédagogiques

La carte scolaire, processus dynamique dont les formes et les conditions de l'exercice de diffusion du savoir fixées au niveau national visent une offre efficiente en matière d'éducation. Dans cette logique, un ensemble de techniques, de normes, de standards et de procédures sont utilisés dans le cadre de la pédagogie. Dès lors, l'Etat ne se limite pas seulement à la création des établissements scolaires, mais s'emploie également dans le souci de rendre le système éducation crédible, ceci à travers l'institutionnalisation d'instruments de politiques éducatives efficaces[895]. Atteindre cet objectif, exige l'institutionnalisation des outils didactiques et pédagogiques à l'instar des programmes d'enseignement scolaire dont a besoin et se sert l'apprenant (1), de même qu'à la gestion du personnel enseignant (2).

1. L'adoption et la validation des programmes d'enseignement scolaire

La planification de l'enseignement secondaire exige la production des matériels d'enseignement et d'apprentissage. De manière générale, fondés sur les critères des connaissances, il s'agit pour l'Etat de penser le contenu et déterminer ce qui fera l'objet d'enseignement dans les établissements secondaires. A ce titre, on entend par

[895]Tsafack Nanfosso Roger, La dynamique de l'enseignement supérieur privé au Cameroun, Journal of Higher Education in Africa/Revue de l'enseignement supérieur en Afrique, Vol n°4, 2006, n°2, pp. 99-122.

programme scolaire l'ensemble des compétences et matières devant être enseignées à l'école. Toutefois, une telle approche reposant sur l'expérience fait abstraction l'aspect théorique des programmes d'enseignement scolaires. C'est-à-dire, les matériels, des supports physiques considérés comme les manuels, les livres, les guides à travers lesquels les connaissances sont véhiculées. Dès lors, enseigner renvoie à diffuser sur la base appui le savoir. Par conséquent, le programme d'enseignement scolaire est un dispositif technique qui permet de gouverner[896], en ce sens qu'il ne limite pas seulement à l'organisation les rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et les destinataires en fonction des représentations et des significations, mais également à la structuration des politiques. Pour réussir cette tâche difficile que représente la préparation de matériels didactiques très divers, vérifier leur qualité, les adapter à des environnements dynamiques ainsi qu'aux disciplines enseignées à l'école, des centres chargés de l'élaboration des programmes scolaires à grande échelle ont été mis en place dans tous les pays par les autorités centrales responsables de l'éducation.

C'est dans cet ordre idée, qu'après un réaménagement du secteur du livre prenant en compte d'une part les acteurs intervenant dans le manuel scolaire, et d'autre part,

[896]Lascoumes Pierre, Le Gales Patrick (dir.), 2014, Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Sciences Po.

privilégiant les enjeux pédagogiques[897]. Cette *« refonte du contrat social éducatif »*[898] de la part du gouvernement est salutaire à plus d'un titre. En effet, elle arrive à un moment où le secteur du manuel scolaire et des matériels didactiques est dans la dérive. De manière générale, les programmes scolaires font l'objet non seulement de batailles d'intérêts entre les opérateurs nationaux et internationaux pour la sélection de leurs manuel dans les niveaux d'enseignement, mais aussi de plusieurs critiques consécutives au non-respect de l'éthique et à la violation récurrente de la réglementation en la matière dans le choix, la production, la disponibilité, la distribution et la durée d'utilisation du livre, du manuel scolaire et des autres matériels didactiques[899]. Désormais, et en dehors du fait qu'il existe deux organes consultatifs visant d'abord le développement et la gestion de la politique nationale du livre et des manuels didactiques[900], ensuite, le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la politique nationale du livre, du manuel scolaire et autres

[897] Cette réforme arrive au moment où des responsables du Ministère de l'Enseignement Secondaires ont décidé à travers un chapitre consacré aux droits de l'homme et du citoyen de faire l'apologie du sécessionnisme au sein des programmes scolaires.
[898] Fabre Renaud, op. cit.
[899] Journal Cameroon Tribune n°11509/7708 du 05 janvier 2018, p.16.
[900]Décret n ° 2017/11738 /CAB/PM du 23 novembre 2017 création, organisation et fonctionnement du Conseil National d'agrément des manuels scolaires et des matériels didactiques. Ce décret vient abroger l'Arrêté n°001/PM/CAB/ du 04 janvier 2002 qui au fil du temps est devenu obsolète, n'intégrant pas certains aspects du programme scolaire comme la numérisation-la digitalisation.

matériels didactiques[901], le manuel scolaire unique par matière et par niveau d'étude a une durée de six ans. Il revient donc à ces instances non seulement de proposer après évaluation, les manuels scolaires et les matériels didactiques mais également d'établir chaque année la liste des instruments d'enseignement et d'apprentissage approuvés au niveau et par type d'enseignement.

De ce fait, les programmes d'enseignement participent dans cette optique certes à la formation des populations, mais aussi contribuent au développement au renforcement de l'autorité de l'Etat. Car souligne Marcellin Vounda Etoa *« le livre est le lieu où circulent les idées où se conçoivent les projets de développement »*[902]. Plus encore, les programmes d'enseignement concourent à la construction de l'Etat. C'est du moins l'esprit de la circulaire du Premier Ministre qui précise que le livre ou le manuel scolaire doit répondre et prôner les principes suivants *« la consolidation de l'unité nationale, la promotion du bilinguisme et le multiculturalisme, la promotion du vivre-ensemble et la solidarité nationale, la promotion des valeurs culturelles nationales et des valeurs morales universelles »*[903]. Dans cette logique, le programme

[901]Décret n°2017/11737/CAB/PM du 23 novembre 2017 portant création, organisation et fonctionnement de la Commission nationale Chargée du suivi de l'évaluation de la mise en œuvre de la politique nationale du manuel scolaire et autres matériels didactiques.
[902] Journal L'Anecdote n°879 du 04 au 06 décembre 2017, p. 7.
[903] Circulaire n°002/CAB/PM du 23 novembre 2017 relative aux principes régissant la filière du livre, du manuel scolaire et les autres matériels didactiques au Cameroun.

scolaire devient une technologie de gouvernement au côté du personnel de l'enseignement à qui revient la charge de porter, diffuser et transmettre les valeurs incarnant la construction d'un régime républicain[904], de la citoyenneté et du sentiment national[905].

2. La désignation des responsables des structures scolaires

Parler de la carte scolaire veut également dire rationnaliser l'utilisation des ressources humaines. Il s'agit pour l'Etat à pouvoir les établissements scolaires en personnel éducatif qualifié et apte à faire sa tâche. Ainsi, une fois les différents cycles de formations achevés[906], les nouveaux enseignants sont mis à la disposition du ministère des enseignements secondaires. Dans cette logique, le ministre procède en fonction des besoins enregistrés à une répartition régionalisée de ces derniers. A ce titre, il revenait au Délégué régional ayant reçu la vague des jeunes enseignants de procéder aux affectations dans les établissements secondaires général ou technique. A l'observation, cette pratique révèle l'existence au sein des

[904] Journal Le Jour n° 2576 du 05 décembre 2017.
[905]Sawicki Frédéric, Pour une sociologie des problématisations politiques de l'école, Politix, n°98, 2012, p. 13.
[906] Les sites de formations des enseignants de l'enseignement secondaires sont d'une part l'Ecole Normale Supérieur pour l'Enseignement secondaire général, et d'autre part, l'Ecoles Supérieures des Sciences et des Techniques pour l'enseignement secondaire technique. L'admission dans ces écoles se fait avec soit niveau baccalauréat pour le premier cycle, soit niveau licence pour le second cycle.

administrations de l'enseignement secondaire des espaces de marché[907]. Il s'agit de l'émergence des lieux de négociations des affectations et/ou des nominations permettant au personnel enseignant d'éviter une affectation et/ou nomination le plus loin possible et/ou dans les localités enclavées[908]. Ce constat a d'ailleurs été relevé par le directeur des ressources humaines dudit ministère : *« (…) Nous avons des enseignants qui disent avoir été affectés par leur hiérarchie respective. Après étude de leurs dossiers, nous nous sommes rendus compte qu'ils n'ont aucune décision d'affectation »*[909]. Dans cette perspective, certains enseignants *« s'arrangeaient »* avec le Délégué Régional des Enseignements secondaires. Quand la négociation n'avait pas pu être faite au niveau de la région, une ultime occasion fondée selon la logique de *« l'acteur et le système »*[910] était possible au niveau local. Elle s'effectue auprès des responsables de l'institution d'enseignement secondaire concerné. Elle consiste sous de fallacieuses raisons d'abord à *« amadouer »* la hiérarchie de l'établissement, ensuite à prendre certes service. Et à travers des visites sporadiques à venir faire cours ou tout

[907]Nay Olivier, Gouverner…op. cit.
[908] Flaubert Djateng, (dir), La Corruption dans le secteur de l'éducation. Pratiques et faits, mécanisme de lutte dans le secteur de l'éducation secondaire : le cas de la région de l'Ouest Cameroun, Bafoussam, Zenü Network, 2012, p. 29.
[909] Moussa Djafarouo, Directeur des Ressources Humaines au Ministère des Enseignements Secondaires au journal de 17h du 25 août 2017.
[910] Crozier Friedberg et Erhard Friedberg, L'acteur et le système, Paris, Points, 1977.

simplement à disparaitre dans la nature[911], le Proviseur ou le Directeur de l'établissement servant de couverture lors des contrôles inopinés de l'administration.

Afin de pallier à ces manquements, le ministre a procédé à une affectation directe des enseignants nouvellement sortis de l'école vers les établissements scolaires de l'enseignement général ou technique[912]. Malgré cette initiative, on observe en termes d'effectifs et/ou d'infrastructures des écarts considérables entre les localités. Ainsi, plusieurs établissements secondaires[913] créés et abritant quelques fois des élèves sont démunis d'enseignants qualifiés et chevronnés. De ce qui précède, les responsables des structures d'enseignements secondaires sont obligés dans l'optique de remédier à ces manquements de se tourner vers des vacataires[914]. C'est

[911] A ce sujet les communiqués radio de la part du Délégué Régional ou des Chefs des établissements secondaires concernés, convoquant les enseignants pour absence irrégulière ou abandon de poste sont diffusés très régulièrement dans les différentes tranches d'antennes. D'ailleurs, le Gouverneur de la Région de l'Ouest a présidé au cours de l'année 2017 plusieurs conseils de discipline où plusieurs enseignants y ont été traduits pour des faits sus évoqués.

[912] Note de service n°50/17/NS/MINSES/SG/DRH du 22 août 2016 portant redéploiement de certains personnels pour nécessités de service, regroupement familial, de santé

[913] Parfois les établissements secondaires sont créés mais les mesures d'usage ne suivent pas automatiquement. Dans le département du Noun, cinq établissements publics à savoir deux CES et 3 CETIC (Collège de l'Enseignement Technique, Industriel et Commercial) créés, mais jusqu'en ce jour n'ont aucun élève.

[914] Le concept de vacataires assez complexe renvoie à deux appréhensions. D'abord, il met en exergue un acteur privé qui nanti d'un diplôme de l'enseignement supérieur mais sans formation pédagogique appropriée car n'ayant fait une école normale en la matière, se lancent

une stratégie aléatoire permettant de doter aux élèves de des compétences éducatives[915]. C'est donc à cette nouvelle catégorie d'enseignants en constance hausse[916] reposant sur un partenariat public-privé que revient la charge de d'éduquer, d'instruire et de former les élèves[917]. La prise en charge des vacataires reposant sur les frais d'APEE[918] varie en fonction d'une part de la localisation de l'institution scolaire dans ledit département (ville ou en périphérie), et d'autre part selon que l'on soit un enseignant qualifié ou pas. A ce titre, le salaire mensuel des vacataires fluctue entre 35 000 FCFA et 50 000 FCFA. Malgré ce déficit

volontairement dans l'enseignement. Ensuite, il concerne le Professeur de lycées de l'enseignement général (PLEG) ou de l'enseignement technique (PLET) de l'enseignement public qui pour des questions financières s'engagent à travers des contrats dans les établissements de l'enseignement privé d'ordre confessionnel ou d'ordre laïc.

[915]Meuret Dénis, Ne diabolisons pas les compétences, Après-demain, n°21, 2012, pp. 8-10.

[916] A titre d'illustration, le Département du Haut-Nkam a recouru dans le secteur public de l'enseignement technique pour le compte de l'année académique 2016/2017 à 247 vacataires contre 182 enseignants. Dans les Bamboutos, ce chiffre pour les vacataires est de 338 contre 290 enseignants.

[917]Bernet Thierry et Bourgois Clara, Quand l'Etat fait son marché, quels effets pour les opérateurs ? Genèse et mise en œuvre de la sous-traitance dans la politique de l'emploi (1945-2014), Revue Gouvernance et Action publique, 2017, n°4, pp. 75-99.

[918] Association des Parents d'élèves et Enseignants. Ces frais n'étant pas stables et sont payés par enfants. Au premier cycle ils s'élèvent à 7 500FCFA, au 2nd cycle 21 000FCA et parfois l'APE revient à 25 000FCA. Ils coûtent plus chère en zone rurale. C'est aussi une organisation constituée de parents dont l'enfant ou les enfants fréquentent l'établissement en question. La désignation du président de regroupement procède de certains mécanisme parfois objectifs (élection) ou tout simplement subjectifs (désignation volontaire par le responsable d'établissement). Il faut relever qu'elle fait l'objet de plusieurs scandales financiers mettant en exergue des complicités aigues entre les deux responsables.

d'enseignant, l'Etat ne se lasse pas de créer de nouveau les établissements d'enseignement secondaire.

B- La régulation multi-niveaux et séquencée des procédures de la carte scolaire.

Le législateur camerounais précise que *« L'Etat fixe les conditions de création, d'ouverture et transformation (…) des établissements publics et privés et contrôle ces derniers, définit les normes de construction et d'équipement des établissements de l'enseignement public et privé et en assure le contrôle*[919] *».* Ainsi, la carte scolaire met en lumière une démarche séquencée mais également à différentes phases une superposition multiniveau[920] des formalités liées à l'existence (1), et au fonctionnement de l'établissement d'enseignement secondaire (2).

1. Créer et ouvrir : des opérations bureaucratiques de fabrique de la carte scolaire

Il convient de relever avec Béatrice Hibou que la bureaucratie dont il s'agit ici ne doit être comprise comme

[919] Loi n°98/4 du 14 avril 1998 portant orientation de l'Education au Cameroun.

[920]Masardier Gilles, Poupeau Franck, Mayaux Pierre-Louis, Mercier Delphine, Jéremy Coeurdray Murielle, Cortina Joan, Les coalitions multiniveaux d'action publique. Un modèle interprétatif des confilts pour l'eau dans les Amériques, Cahiers des IFRE, 2014, n°1, pp. 63-80 ; Lascoumes Pierre et Le Galès Patrick, Sociologie de l'action publique, 2e édition, Paris, Armand Colin, 2012, p. 58. ; Enguéléguélé Maurice, Régulation multi-niveau et variation des échelles d'action publique dans les pays d'Afrique subsaharienne, Revue camerounaise de relations internationales, 2007, n°4, pp. 15-28.

une administration, un appareil hiérarchisée propre à l'Etat, mais comme un *« mode de fonctionnement par formalisation systématique, à travers l'usage de normes, de règles, de codes, de procédures »*[921]. Contrairement à l'enseignement privé, les établissements secondaires dans le domaine public sont régis par le régime de la création[922]. C'est-à-dire le procédé à travers lequel l'Etat s'engage à mettre en place une structure éducative. Pour y parvenir, une étude préalable fondée sur des paramètres objectifs de la localité devant abriter le futur établissement scolaire est effectuée. Elle consiste à vérifier d'une part les conditions de commodités (approvisionnement en eau, approvisionnement en électricité, routes, accès aux technologies de l'Information et de la communication), d'autre part, à s'assurer des modalités de vie aux les élèves et enseignants (logements, structures sanitaires, marchés etc.…) du milieu devant abriter le futur établissement scolaire. Dans la même perspective, une évaluation du bassin de recrutement, c'est-à-dire le vivier susceptible d'approvisionner le futur établissement, tout en

[921] Béatrice Hibou, Introduction, in Béatrice Hibou (dir.), La bureaucratisation néolibérale, ou la domination et le redéploiement de l'état dans le monde contemporain, Paris, La Découverte « Recherches », 2013, p. 9.

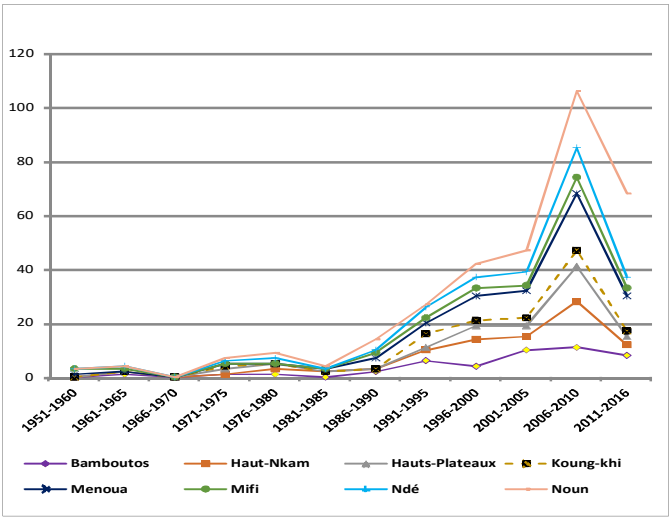
[922] A la lecture de la loi n° 004/022 du 22 juillet 2004 fixant les règles relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'enseignement privé au Cameroun et le décret n°2008/3043 fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'enseignement privé au Cameroun, la création d'établissements secondaires d'ordre privé qu'il soit confessionnel catholique, protestant ou islamique, ou privé laïc bien qu'étant libre relève du régime de la déclaration préalable. C'est la procédure par laquelle une personne physique ou morale informe par écrit l'Etat de sa volonté, de son intention de créer un établissement d'enseignement secondaire.

maintenant fonctionnels ceux existants est opérée. De la sorte, tandis que les matériaux collectés permettent de penser ensemble les arènes nationales et locales de l'élaboration contemporaine de la carte scolaire, les indicateurs quant à eux expriment aux autorités gouvernementales la nécessité de création d'un établissement scolaire. A titre d'illustration, la création du lycée technique de Tayim dans la Mifi en 2011 vient du fait que le nombre de candidats frappant à la porte du concours d'entrée en 6e augmentant au fil des jours dans l'arrondissement de Bafoussam Ier avait atteint le chiffre record de 1245 candidats. Or, le seul lycée technique existant dans la ville à savoir celui de Banengo n'accueillait que 240 élèves en 6e. Il faut remarquer que la création des établissements a été croissante. Ainsi, souligne le ministère des enseignements secondaires : *« A la fin de la première décennie de l'Indépendance, on compte, dans l'Ouest Cameroun, 26 établissements d'enseignement secondaire, dont 17 privés et 09 publics. (…) Ainsi, en 1979, le nombre d'établissements scolaires passe à 44, soit un taux de croissance de 69, 23%. Dans l'enseignement public, le nombre d'établissements passe de 09 à 25, soit un accroissement à ce niveau de 177,77 %. Parmi ces établissements publics, on dénombre 04 CETIC, 11 CES, 05 Lycées d'Enseignement Général. En 1989, l'Ouest Cameroun compte 84 établissements secondaires dont 33 publics et 51 privés. Il en découle le constat d'un boom dans*

la création des établissements privés, dont le nombre passe de 19 à 51, soit un taux de croissance de 168,42%. »[923]. Cette explosion a été significative après les années 1990. Dans cette perspective on constate un revirement dans de la tendance dans tous les départements de la région de l'Ouest. En fait, le nombre d'établissements de l'enseignement secondaires public s'accroit davantage. Ainsi, en 1999, l'Ouest Cameroun compte 159 établissements. Le graphique sur l'évolution de la création des établissements secondaires publics issu de l'analyse des données de terrain, nous en informe à propos.

[923] Ministère des enseignements secondaires, Les enseignements secondaires à l'Ouest Cameroun de 1960 à 2010, Délégation Régionale des Enseignements secondaires de l'Ouest, Bafoussam, DRESO, 2010, p. 2. Inédit

<u>Graphique n°1</u> : Evolution de la création des établissements de l'enseignement Secondaire public



<u>Source</u> : Données collectées auprès des délégations départementales du Ministère des Enseignements Secondaires et compilées par l'auteur

A travers la figure ci-dessus, on constate que l'Etat s'est alors engagé à multiplier le nombre d'établissement publics, qui désormais passe de 74 dont 14 d'enseignement technique, et 60 d'enseignement général. La situation a fortement évolué, et en 2010, l'Ouest Cameroun compte 336 établissements dont 228 publics et 108 privés. Dans cette logique, les courbes sont à partir des années 1990 non seulement progressives mais aussi très serrées dans chaque département. Cette situation est liée au revirement politique qu'opère la région. En effet, la région de l'Ouest a été longtemps considérée comme un bastion de l'opposition. A titre d'illustration, le département des Bamboutos sous l'influence du SDF (Social Democratic Front), principal parti d'opposition ne connait pas entre 1996-1998 comme les

autres départements une courbe ascendante[924]. De manière générale, les écarts entre les départements sont atténués. Cependant, elles atteignent des pics considérables entre 2006-2010, soit 125 établissements secondaires publics créent. S'il est bien vrai qu'à cette période, nous sommes à la vielle d'une élection présidentielle, cette tendance est davantage liée non seulement à l'option des pouvoirs publics visant à faire de l'éducation une priorité[925], à un environnement politique et favorable[926] mais également à l'assouplissement des modalités de la carte scolaire[927]. Par contre, on observe une baisse lente entre l'intervalle 2011-2016 soit 8 formations tout type d'enseignement crées. Ce revirement est dû à l'expression des sons dissonants en matière de carte scolaire au sein de la société, qui décrie de plus en plus ces établissements crées sur papier sans modalités véritables de fonctionnement. Désormais, il s'agit pour le gouvernement de réguler le processus en procédant à l'existence effective des établissements, mais aussi à l'étude minutieuse des dossiers de demandes.

[924]Socpa Antoine, Démocratisation et autochtonie au Cameroun. Les trajectoires régionales divergentes, Münster, LIT, 2003.
[925] Ministère des enseignements secondaires, op. cit.
[926] A cette période, bénéficiant de l'accord du l'initiative de pays pauvres très endetté (PPTE) et étant entendu qu'une partie de ces fonds concerne d'éducation, le Cameroun se relance engage un nouveau défi d'offre en la matière.
[927]Oberti Marco et Rivière Clément, Les imprévus de l'assouplissement de la carte scolaire. Une perception accrue des inégalités scolaires et urbaines, Politix, n°107, 2014, pp. 219-241.

Au- delà du fait que l'esquisse de carte scolaire se fait à l'échelon central, elle exige cependant aussi bien une étroite collaboration verticale entre les services décentralisées situés tant au niveau régional que local[928], qu'au horizontale faisant intervenir les autorités déconcentrées c'est-à-dire, le maire, les Chefs traditionnels, les communautés villageoises que les acteurs de la société civile. En effet, placé sous l'autorité du sous-préfet territorialement compétent et constituée statutairement de certains nombres de membres procède sur le terrain à une expertise technique des conditions de faisabilité. L'équipe[929] évalue les critères relevant de l'accessibilité, de la topographie, la superficie, le bornage, l'immatriculation et de l'assurance de l'existence d'un titre de propriété ou de l'acte de cession des droits de propriété[930]. L'avis émis sur procès-verbal par la commission locale sur la fiche technique n'influence en rien l'arrivée de la commission régionale constituée des mêmes membres, mais auquel sont adjoint des représentants de l'administration centrale relevant du secteur des enseignements

[928]Baumgartner Franck, Foucault Martial et François Abel, L'incrémentalisme et les ponctuations budgétaires en France, in Bezes Philippe et Siné Alexandre, (dir.), Gouverner (par) les finances publiques, Paris: Presses de Sciences Po. Académique, 2011, p. 299.

[929] Il s'agit des délégués départementaux de l'aménagement du territoire, du développement urbain et de l'habitat, des enseignements secondaires, des domaines et des affaires foncières, de l'élevage, des pêches et des industries animales, de l'Agriculture, l'Inspecteur d'arrondissement de l'éducation de base.

[930] Cas du CETIC de Bagam à Galim dans les Bamboutos qui depuis plus d'un an qu'il a été créé n'a toujours pas de site pour abriter ledit CETIC. Ceci malgré le fait que le Chef Supérieur ait pesé de tout son poids.

secondaires. De manière générale, si l'empilement des échelons de décision consiste en un *« processus de rationalisation, de la volonté de calculabilité et de prévisibilité »*[931], de l'action gouvernementale, force est de constater qu'il développe des pratiques subjectives à l'instar du carburant demandées pour les véhicules des responsables devant effectués les descentes sur le terrain[932]. Une fois créé, l'établissement d'enseignement scolaire n'est pas encore fonctionnel, car une autre procédure nécessaire : celle de l'ouverture.

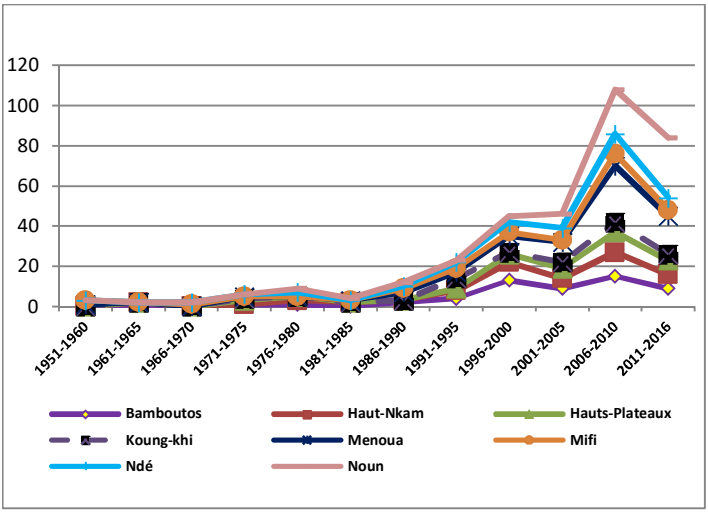
Différente de la précédente, l'ouverture d'une formation d'enseignement secondaire publique est un acte administratif du Premier Ministre pour ce qui est des établissements d'enseignement secondaire publics. Elle signifie en principe que l'institution créé réunie tous les critères pour fonctionner, qu'elle présente des garanties minimales de fonctionnement, notamment l'existence d'infrastructures et d'équipements de démarrage fiables. Dans cette perspective, tout comme la phase de la création, l'autorisation d'ouverture obéit au respect d'une démarche qui se veut administrative et technique. En un mot, ouvrir une structure d'enseignement secondaire public, non seulement reconnaitre qu'elle est fréquentable mais aussi la mettre à la disposition de la

[931] Hibou Béatrice, Introduction, in Béatrice Hibou (dir.), La bureaucratisation néolibérale, ou la domination et le redéploiement de l'état dans le monde contemporain, Paris, La Découverte, 2013, p. 9.
[932] Flaubert Djateng, (dir), op. cit, p. 24.

communauté (*Graphique n°2 : Evolution d'ouverture des établissements de l'enseignement secondaire public*). Or, dans certaines circonstances, c'est le contraire. En effet, les établissements d'enseignement secondaires bien créés ont un statut hybride, c'est-à-dire qu'on ne sait si elle fonctionne réellement. C'est le cas également du CES de bilingue de Letsouet ou de Djione dans le Noun[933] qui la même année que la création a ouvert, mais un an après a dû fermer.

[933] C'est le cas de CES de Djione dans la Noun, il a été créé au moment où Fotso Victor, riche homme d'affaires mettant sur place une palmeraie. La population a demandé à ce dernier la création d'un établissement d'enseignement secondaire. En usant de son relationnel, l'investisseur a fait créer un CES bilingue. A la création de cette institution, il y avait 14 élèves. Au fil du temps, étant entendu que la palmeraie qui faisait l'objet d'attraction n'a pas fonctionné entraînant au passage le départ, et par conséquent la diminution considérable des effectifs dudit CES, et finalement la fermeture de cet établissement. , le délégué d'arrondissement de l'Agriculture, de celui de l'Elevage, des pêches et des Industries Animales, du Maire, des Inspecteurs-coordonnateurs

Graphique n° 2 : Evolution d'ouverture des établissements de l'enseignement secondaire public.



Source : Données collectées auprès des délégations départementales du Ministère des Enseignements Secondaires et compilées par l'auteur

L'évolution de l'ouverture nous renseigne sur le fait que la création des établissements d'enseignements secondaires public entraine dans une large mesure leur ouverture immédiate. Ainsi, on observe certes de part et d'autre (création comme ouverture) une évolution des courbes semblables, mais ce n'est pas le même nombre d'établissements crées l'année précédant qui ouvert l'année suivante. Si l'intervalle 2006-2010 fait exception à cause de la constance de part et d'autre, c'est différent ailleurs. En effet, les intervalles 1991-1995, 1996-2000, 2001-2005 et 2011-2016 ont enregistré respectivement 35, 54, 60, 80 soit un total de 354 structures créés contre dans les mêmes moments 30 pour 1991-1995, 54 de 1996 à 2000, 55 entre 2001-2005 et enfin 98 de 2011à 2016. Le total

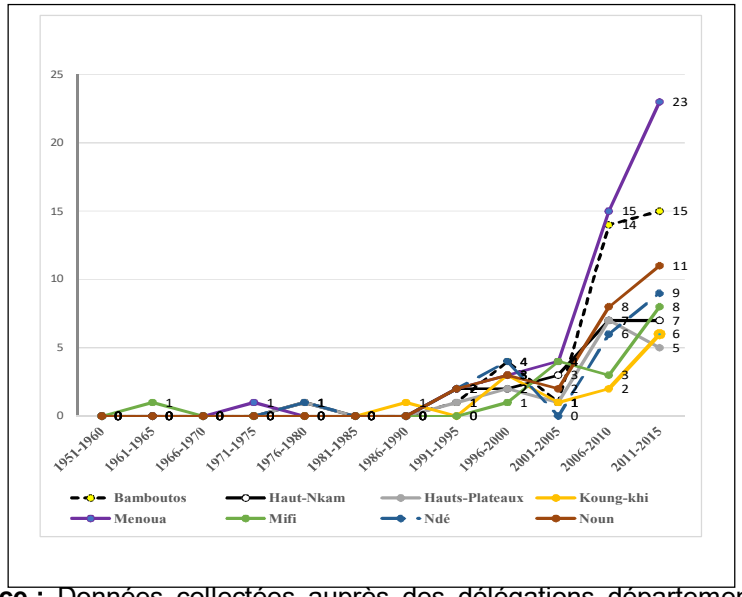
d'établissement secondaire ouvert est 362, soit une hausse de 8. Certes, il faut créer, ouvrir mais la pérennité d'un établissement est assurée se lit à travers sa mutation[934].

2. La transformation et l'extension comme gage de pérennité de la carte scolaire

La transformation est la phase de maturité de l'établissement. Elle exprime que la structure a résisté à la conjoncture sociopolitique. La transformation consistant à la mutation du type d'établissement intervient de deux manières : en ce qui concerne l'enseignement public d'une part, la structure évolue du 1er au 2nd cycle c'est-à-dire d'un collège d'enseignement secondaire (CES) général et/ou bilingue en lycée du même type, ou alors d'un Collège d'Enseignement Technique, Industriel et Commercial (CETIC) en lycée technique

[934] Circulaire n°40/10/MINESEC/SG/DESG/DETN du 17 décembre 2010 relative à la création, à la transformation, l'extension et l'ouverture des Etablissements scolaires publics

Graphique n°3 : Année de transformation des établissements de l'enseignement secondaire public



Source : Données collectées auprès des délégations départementales du Ministère des Enseignements Secondaires et compilées par l'auteur.

La transformation témoigne de l'existence d'une aire de recrutement stable et permanente. Elle se fait sur demande motivée du chef d'établissement concerné contenant les pièces suivantes : l'effectif de la population scolarisable, l'évolution du dernier cycle d'études, la disponibilité des enseignants adaptés, d'équipements, des infrastructures ou d'une réserve foncière suffisante ; la proximité ou non d'un établissement secondaire public ou privé ; l'avis du conseil d'Etablissement et de l'Association des Parents d'Elèves et Enseignants (APEE) de l'établissement concerné. Les avis du maire de la localité, du Sous-préfet de céans et du

Délégué Départemental sont également requis et doivent être pris en compte[935].

Par contre, l'extension consiste à l'augmentation de la capacité d'accueil de la population scolarisable. Elle peut être verticale ou horizontale. L'extension horizontale consiste à partir de la classe de sixième à une augmentation des divisions. Pour ce qui est de l'extension verticale, elle renvoie à l'adjonction d'une spécialité (enseignement général classique ou bilingue et/ou technique). Dans un cas comme dans l'autre, les autorités scolaires construisent de nouvelles infrastructures : salles de classe, bâtiments pédagogiques, bureaux etc. A ce titre, l'extension ne relève pas contrairement à la transformation d'un acte administratif de l'autorité centrale. Elle peut émaner à la suite du constat d'insuffisance des infrastructures effectuée par du Chef d'établissement d'une mobilisation collective ou d'une initiative individuelle. Ainsi, malgré la présence remarquée de l'Etat contribuant à construire une carte scolaire, on observe une diversification des acteurs impliqués dans le *policy making*[936], et dont les actions concourent à redessiner de manière significative la gestion bureaucratique de l'offre et de la demande dans l'enseignement public.

[935] Circulaire n°40/10/MINESEC/SG/DESG/DETN du 17 décembre 2010 relative à la création, à la transformation, l'extension et l'ouverture des Etablissements scolaires publics
[936] Muller Pierre, L'Etat, Op. cit..

II- La démocratisation territoriale de l'éducation

Le *« vent de l'Est »* soufflant a laissé derrière lui un esprit de démocratisation et de libéralisation. A ce sujet, l'on a observé dans plusieurs secteurs y compris celui de l'éducation un désengagement de l'Etat[937]. De la sorte, l'Etat s'est employé en vue de compléter cette *« incomplétude institutionnelle »*[938] à *« (…) encourager la participation active des partenaires privés, personnes physiques ou morales, à l'amélioration de l'offre d'éducation »*[939]. En fait, le dépassement des monopoles professionnels d'expertise et de décision en la matière a développé des approches de « *policy network »*[940]. Ces phénomènes de délégation de l'action publique[941] au sein de l'arène gouvernementale se répercutent au niveau des territoires. Dans cette perspective, la production de la carte scolaire relève d'une activité de *« régulation croisée »* car il existe des interférences, des enchevêtrements entre le public et le privé dans la mise en œuvre des établissements scolaires. Il est donc question *« de couvrir l'activité de la puissance publique dans un domaine, mais également toutes*

[937] Olivier Nay, Gouverner…op. cit .
[938] Lorenzo Barraut, Les résistances…, op. cit.
[939] Déclaration gouvernementale de la politique nationale sur l'enseignement privé au Cameroun du 30 octobre 2001, inédit. Roland Pourtier, L'éducation, enjeu majeur de l'Afrique postindépendances. Cinquante ans d'enseignement en Afrique : un bilan en demi-teinte », Afrique contemporaine, Vol. 3, 2010, n°235, pp 101-114.
[940]Lascoumes Pierre, Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage" : l'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique, *La Gouvernabilité,* CURAPP, Paris, Presses universitaires de France, 1996, pp. 325-338.
[941]Ansloni Mathieu et Andy Smith, Des marchés au service de l'Etat, Gouvernance et Action publique, 2017, n°4, pp. 9-28.

celles d'autre acteurs-éventuellement privés- articulés dans l'espace publique en la matière »[942]. Tel est le constat qui se dégage de la carte scolaire. En effet, il ressort de l'observation des différentes localités un (re) déploiement d'acteurs sub et extra locaux qui viennent prendre en main le destin des enfants de leur terroir (A). Ces nouvelles manières de faire et d'agir mobilisant l'énergie de la masse amplifie au sein des *« forces vives »* une rude concurrence (B).

A- L'émergence d'acteurs sub et extra-locaux : entre dynamisme associatif et volonté de développement.

L'Etat assure l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de l'Education à laquelle concourent les collectivités territoriales décentralisées, les familles ainsi que les institutions publiques et privées[943]. Il s'agit de prendre en considération, les interactions (sociales) multiples entre les acteurs au prisme de leurs représentations respectives, des ressources dont ils disposent et des intérêts qu'ils poursuivent[944]. Il s'agit d'une figure d'acteur constituée en relais entre les différents univers institutionnels de production de la carte scolaire. Ces acteurs peuvent être individuels ou

[942]Enguéléguélé Maurice, Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique, Politiques et Sociétés, Vol. 27, n°1, 2008, pp. 3-28.
[943] Article 11 de la loi 98/04 du 14 avril 1998, op. cit
[944]Hassenteufel Patrick, Sociologie politique. L'action publique, Paris, Armand Colin, 2008.

regroupés[945]. Dès lors, il apparait que la fabrique de la carte scolaire met en exergue d'une part un partenariat diversement interprété[946], et d'autre part des logiques de négociation entre acteurs institutionnels multiples[947] et/ou *« les réseaux d'intermédiaires nationaux »*[948]. Il s'agit d'une part des élites et de la diaspora (1), et d'autre part de nouveaux systèmes d'action collective à l'instar des comités de développement (2).

1. L'intrusion des élites et de la diaspora dans le processus de production de la carte scolaire : entre opportunisme et calculs politiques

La notion d'élite très floue prête à confusion[949]. La législation camerounaise reconnait à une catégorie de personnalités à savoir *« les députés, l'autorité administrative et municipale, l'autorité scolaire (Délégué Départemental des Enseignements secondaires, le Chef d'établissement) »*,

[945] Circulaire n°40/10/MINESEC/SG/DESG/DETN du 17 décembre 2010 relative à la création, à la transformation, l'extension et l'ouverture des Etablissements scolaires publics

[946]Le financement de l'éducation est assuré d'après l'Article 12 de la loi 98/04 du 14 avril 1998 les dotations budgétaires de l'Etat, les allocations budgétaires des collectivités territoriales décentralisées, les contributions des partenaires de l'Education, les dons et les legs, toutes autre contribution prévue par la loi.

[947] Lorenzo Barrault, Les résistances…, op. cit.

[948] De Sardan Olivier Jean Pierre., et Bierschenk Thomas, Les courtiers locaux du développement, Bulletin de l'APAD, n° 5, 1993.

[949] Elle s'entend comme une classe dirigeante ou dominante dont l'existence de complicité entre les membres participe non seulement à une convergence de leurs intérêts mais également à une influence directe sur le système social en place. Raymond Boudon et François Bourricaud, Dictionnaire critique de la sociologie, Paris, PUF, 2011, p. 228.

l'habilitation à demander l'ouverture des établissements. A travers cette fenêtre d'opportunité, l'élite s'investit dans la réforme de la carte scolaire. La carte scolaire offre l'occasion à un individu de participer au développement de sa localité. En effet, la création, l'ouverture et l'équipement des établissements d'enseignement secondaire entraine de changements considérables. En fait, l'école est un levier significatif de développement démographique, économique, social et culturel. Or, relève un responsable de la carte scolaire *« les motivations de création des établissements ne sont pas objectives. C'est chacun qui veut montrer que dans son village, quartier qu'il y a un établissement. Parfois à l'observation, certaines demandes sont non fondées »*[950]. Dans cette logique, la création des institutions secondaires résulte d'interactions qui mobilisent des acteurs aux positions et aux statuts divers et aux rationalités différentes[951]. Par conséquent, certaines élites, personnalités politiques ou traditionnelles afin d'asseoir leur notoriété ou renforcer leur position au sein de l'arène locale vont personnellement au ministère des enseignements secondaires solliciter la création d'un établissement public pour leur circonscription. Si une telle pratique participe de la diversification et de la densification quantitative et qualitative des établissements

[950] Entretien avec le Chef service départemental de la carte scolaire des Bamboutos, le 4 avril 2017 à Mbouda.
[951] Enguéléguélé Maurice, Quelques apports…op. cit.

d'enseignement secondaires dans les villages[952], il n'en demeure pas moins qu'elle est un facteur de positionnement politique. Dès lors, la création des établissements résulte des *« actions de prestige »*[953] ne respectant pas très régulièrement les procédures[954] et au cœur desquels sont logées des *« coalitions d'amitié ou de cause »*[955].

Dans un cas comme dans l'autre, l'administration des enseignements secondaires prend acte. Le témoignage de ce professeur de Lycée d'enseignement général est assez édifiant : « *Si tu (élite) as des amis, des relations, des connexions au ministère ou la primature, tu pars les voir. Il suffit juste de faire une demande à ce niveau, et le reste suit son cours.* Ainsi, certains établissements scolaires ont été créés sans la constitution préalable d'un dossier. A titre d'illustration, dans le département du Koung Khi,

[952]Assongmo Ntsiaze Vanessa, Villagisation des établissements d'enseignement secondaires et mutations en zone rurale : l'exemple des villages autour de Dschang, mémoire de Master en Géographie, Université de Dschang, 2017, p. 9, inédit.

[953]Ibid

[954] Cas des CES de Mandah et de celui de Mapoutité dans le département du Noun équidistant de moins de 6kms, et pourtant la norme en la matière est de 10kms, du CES de Louh-Tougwe dans le Ndé crée par une élite monsieur WATCHO Manfred sans expertise diligentée par les services techniques de la carte scolaire. Les responsables de la Délégation du Ndé ont été informés par le biais de la radio de la création de cet établissement scolaire,

[955]Hassenteufel Patrick et De Maillard Jacques, Le recours au marché comme processus politique. Les réformes du gouvernement de coalition britannique (2010-2015) dans la santé et la police, Gouvernance et Action publique, n°4, 2017, pp. 101,-126 ; Lemieux Vincent, Les coalitions. Liens, Transactions, contrôles, Paris, Presses Universitaires de France, 1998.

l'arrondissement de Bayangam a connu sous l'initiative de monsieur André Sohaing ancien maire, la création conjointe de deux CES devenus plus tard les lycées de Bayangam et de Kassap. Dans le même sens, les CES de Tsintuet et de Bami-Batcham dans l'arrondissement de Batcham dans les Bamboutos sont l'œuvre du député MANFOUO David, ou du CES de Banekouane dans le Ndé[956] ou du CETIC de Batoum[957] ou encore des CETIC de Bamendjinda dans les Bamboutos et de Banyabo-Bassamba dans le Ndé sont l'initiative des Chefs Supérieurs. Dans cette perspective, la carte scolaire est le résultat de l'interaction entre des acteurs du public et du privé qui disposent de marges de manœuvre et des mécanismes plus généraux non voulus[958].

En lutte dans leur circonscription administrative respective, la carte scolaire devient pour les élites et les entrepreneurs politiques une ressource politique mobilisable. A ce titre, afin d'asseoir leur leadership les entrepreneurs politiques recourent la fabrique de la carte scolaire. Il s'agit donc de la reprise de projets anciennement formulés et non concrétisés politiquement qui, du fait des transformations structurelles du

[956] Le CES de Banekouane, village de madame le Maire de Bangangté Celestine Keutcha Courtes a de la 6e en 3e 44 élèves. D'ailleurs, pour le dernier concours d'entrée en 6e l'on a enregistré 2 candidats. Entretien avec un cadre de la Délégation départementale des Enseignements secondaires du Ndé, le 02 mai 2017.
[957] Le CETIC de Bantoum crée en 2010 est l'œuvre de monsieur NGONSEU Richard, élite du coin et homme politique. A l'instar de celui de Louh-Tougwe, c'est à travers les médias que le personnel des Enseignements secondaires a appris sa création.
[958] Muller Pierre, L'Etat en….op.cit.

système d'enseignement et des évolutions du champ politique, deviennent endossables par les acteurs politiques dominants en conjoncture électorale[959]. D'ailleurs, l'évocation de ce sujet -alors que la création et/ou l'ouverture des structures d'enseignement secondaire connaissent depuis l'année 2014 une baisse constante- par le Chef de l'Etat en cette veille électorale est assez significative[960]. En plus, elle renforce l'idée suivant laquelle beaucoup d'établissements scolaires ont été créés soient à veille, soit au lendemain des élections présidentielles, législatives ou municipales, d'où le qualificatif de *« CES et lycées électoralistes »*[961]. Elle s'apparente à une offre électorale que les populations étant dans le besoin et ne pouvant refuser sont appelés à traduire par des votes favorables. Dès lors, on observe un marchandage politique entre les hommes politiques et les populations.

Sur un tout autre plan, la carte scolaire est un instrument de publicité et de marketing politique connait au-delà de

[959] Barrault Lorenzo, les résistances…, op. Cit. Pour cet auteur, la politisation du dispositif est ainsi liée à des stratégies électorales à travers lesquelles les principaux candidats affichent leur volontarisme. Ces dynamiques politiques vont rendre possible une réforme de la carte scolaire.

[960] Dans son discours de fin d'année du 31 décembre 2017, le Chef d'Etat avoue que *« L'action continue du Gouvernement, en faveur de la densification de la carte scolaire et universitaire, fait du Cameroun un formidable vivier de ressources humaines de qualité en Afrique »*.

[961] Flaubert Djateng, (dir), La corruption…op. Cit., p.54.

l'implication de l'élite urbaine, celle de la diaspora[962]. L'apport des migrants originaires de la région de l'Ouest en matière de carte scolaire est très significatif. Cette assistance socio scolaire se manifeste par l'octroi aux établissements scolaires secondaires de dons en matériels didactiques, en outils informatiques, en fournitures de bureau, en la construction et en l'équipement des salles de classe en tables banc, ou de la bibliothèque, etc. Ainsi, le Chef Supérieur Bamendjou avoue que *« La communauté Bamendjou de France a contribué à hauteur de 3 millions de FCFA pour le projet de construction des salles de classes dans le village »*[963]. L'intervention de l'élite dans la production de la carte scolaire est concurrencée par celles des regroupements associatifs.

2) Les comités de développement, institution de courtage et d'auto développement.

Les comités de développement[964] émergeant au lendemain du constat du désengagement de l'Etat et de la libéralisation de la vie associative reflètent une configuration

[962] Très régulièrement, ces actions se font sous les feux des médias (Télévision, presse écrite ou radio). Aussi, il n'est pas exclu de voir dans les établissements ou sur les murs des salles de classe, des plaques estampillées au nom du ou des donateur (s).

[963]Kamno Carine, Migration et développement du pays d'origine : le cas des ressortissants des régions occidentales du Cameroun, Thèse de doctorat Ph. D en Science politique, Université de Dschang, 2017, p. 164, inédit.

[964] Les comités de développement émergent en la faveur de la loi n°90/053 du 19 Décembre 1990 relative à la liberté d'association et la loi n°92/006 du 14 Août 1992 relative aux Groupes d'Initiatives Communes et son décret d'application n°92/455/PM du 23 novembre 1992.

organisationnelle regroupant les *« cadres originaires d'une même localité »*[965]. Ils participent d'une part à l'auto développement, et d'autre part à la régulation de la promotion sociale. Autrement dit, c'est un groupe de solidarité dont la superstructure siégeant au niveau du département est composée de personnes urbaines et rurales issues des sous-comités de développement soit d'un même quartier, soit d'un même village ou d'un même groupement[966]. Il s'agit souligne Olivier Nay et Andy Smith d'une association faîtière *« contribuant à la consolidation de représentations et d'images à partir desquelles chaque milieu construit sa légitimité à exister »*[967]. A ce titre, le comité de développement[968] représente selon les stratégies

---

[965] De Sardan Olivier Jean Pierre et Bierschenk Thomas, les courtiers…op. cit.

[966]Tchomga Philippe, Le développement par le bas. Analyse de la démarche associative à Batie (Ouest-Cameroun), Thèse de master en géographie sociale, Département de Géographie, Université de Dschang, p. 99, inédit.

[967]Nay Olivier et Smith Andy, Les intermédiaires en politique : médiations et jeux d'institutions, in Nay Olivier et Smith Andy (dir.), Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique, Paris, Economica, 2002, pp. 47-86.

[968] Une sociologie des regroupements sociaux à l'Ouest nous fait comprendre qu'il n y'a pas que les comités de développement. Il y a à chaque niveau une institution de communauté civique participative et solidaire. L'objectif visant non seulement à rassembler les fils et filles d'un même terroir, mais aussi à réaliser des grandes choses sans que personnes en souffre. D'où, l'absence d'une grande rigueur sur la qualité de la catégorie socioprofessionnelle des membres. Ainsi, on distingue, à côté des structures ponctuelles à savoir les communautés de ressortissants, les sous-comités de développement dans les quartiers, les associations des femmes, les associations culturelles, les associations des étudiants, les réunions de familles etc…, celles occasionnelles comme les cercle des amis qui sont des lieux de cooptation des membres originaires de la localité, et dont les acticités et actions sporadiques sont ciblées. Enfin, il n'y a pas une cloison étanche

entreprises et les actions posées pour une communauté locale un *« porte-parole »*[969] ou pour le village un *« entrepreneur de médiation »*[970] ou au sens de Frederick Bailey un *« leader transactionnel »*[971]. C'est au sein de celle-ci qu'on pense la politique et qu'on définit les politiques de développement au niveau local (éducation, santé…)[972]. La mobilisation des forces vives intérieures et extérieures pour la conception, la planification et réalisation des projets scolaires s'effectue lors des congrès annuels[973] présidé par l'autorité traditionnelle. Dans cette perspective, précise Olivier de Sardan et Thomas Bierschenk, les comités de développement sont des *« acteurs sociaux implantés dans l'arène locale qui servent d'intermédiaires pour drainer vers l'espace social correspondant à cette arène des ressources extérieures »*[974].

---

entre les différentes organisations, l'essentiel étant de remplir ses obligations de membres donnant droit à la délivrance d'une carte de développement.

[969]Callon Michel, Eléments pour une sociologie de la traduction, L'année sociologique, n° 36, 1986, p.169-207.

[970] Gaudin J-P, 1999, Gouverner par contrat, Paris, Presses de Sciences-po.

[971]Bailey Frédéric, 1971, Les règles du jeu politique, Paris, PUF. Dans le même sens, Jobert Bruno et Muller Pierre parle de « médiateur », in L'Etat en action, Paris, PUF, 1987.

[972] De Sardan Olivier Jean Pierre et Bierschenk Thomas, op. cit.

[973] Les congrès annuels organisés par le bureau de la superstructure du comité de développement sont des instances de concertation entre les fils et filles issus d'un même terroir. Ils connaissent la participation des responsables d'associations des autres villes du Cameroun et de l'étranger.

[974] De Sardan Olivier Jean Pierre et Bierschenk Thomas, op. cit.

En effet, au-delà de la considération suivant laquelle la création des établissements scolaires met en lumière une promesse du politique, l'initiative d'un projet de création d'un établissement d'enseignement secondaire émane aussi des communautés locales ou des villages. A l'issue des rencontres *« à la marge »* du bureau du comité du développement que peut parfois présider le Chef de groupement, et dont prennent part les chefs de village non seulement les besoins, les types d'établissement, la localisation de l'institution d'enseignement secondaire, mais également les normes de négociations cadrant les interactions avec les partenaires des programmes publics et avec les destinataires sont exprimées et discutées. Une fois, le consensus trouvé, le comité de développement déclenche auprès de la Délégation départementale des enseignements secondaires le processus de création d'un établissement scolaire. Le chef service départemental de la carte scolaire avec l'appui du délégué effectue un contrôle. Le Délégué régional fait une pré-expertise qui sera validée par la mission du ministère des Enseignements secondaires dépêchée pour la circonstance. Il en découle non seulement des interactions entre acteurs et univers institutionnels[975] mais également des transactions.

Cet enchevêtrement des niveaux, des formes de régulations et des réseaux d'acteurs a conduit en révisant les

[975]Considine Mark, Making Public Policy, Cambrige, Policy Press, 2005.

conceptions étatistes de l'intervention publique[976] à faire d'une part de la carte scolaire un espace d'échange politique[977], mais également à reconnaitre la place significative des associations. A titre d'illustration, la création du CES de Fonakeukeu en 2003 dans le département de la Menoua, nait d'une doléance de l'Association de développement dudit village qu'il transmette à l'ancien ministre Claude Mbafou et à madame le député Clémentine TIAKO. Il en est de même du Lycée d'Atochi dont la création en 2011, a été piloté après le déclenchement de la procédure par le comité de développement du village (CODEVA) au ministère des Enseignements secondaires par les soins de l'ancien maire de Dschang, le Dr Bernard Momo. Plus précisément, les comités de développement sont des *« policies brokers »* en ce sens que doter de la capacité à faire le lien entre des espaces d'action et de production, ils définissent et apportent le changement.

Afin d'y arriver, il n'est pas rare de voir certains comités de développement faire usage de répertoires d'action et d'entreprises de négociation auprès des interlocuteurs dont la forme et la qualité peuvent varier en fonction du contexte et du niveau de la négociation. C'est du moins ce que reconnaissent des responsables départementaux de la carte

[976]Lascoumes Pierre et Le Gales Patrick, Sociologie de l'action publique, op. Cit. p. 8.
[977]Barraut Lorenzo, op. cit ; Nay Olivier et Smith Andy, Les intermédiaires en politique op. cit. pp. 82.

scolaire en affirmant que *« des cotisations sont effectués afin de débloquer des éventuels cas de blocage. Quand le dossier est monté à notre niveau, les comités demandent les références des dossiers afin d'aller suivre ou bousculé devant »*[978]. En allant plus loin, on constate dans l'exercice des missions, un remplacement et/ou une substitution de l'Etat par les associations relevant de l'ordre privé ou communautaire[979]. On convient avec Olivier Nay qu'à travers la carte scolaire s'accroit *« la délégation d'autorité »*[980]. Il s'agit des *« stratégies de transfert par lesquels l'Etat prend la décision d'octroyer à des acteurs du marché la responsabilité de définir des règles et de les mettre en œuvre dans les domaines touchant des biens ou le secteur public »*[981]. En effet, les établissements bénéficiant des cartons du budget d'investissement public (BIP) sont rares ou ceux en recevant, c'est le fait d'un fils du terroir en poste au Ministère de l'Economie, de la planification et de l'Aménagement du Territoire[982]. De manière sérieuse, c'est encore grâce aux cotisations annuelles[983] des membres du comité de

[978] Entretiens avec Monsieur Diffon, Conseiller d'Orientation à la retraite au Lycée Général de Balessing, le 20 avril 2017, et le Chef Service de la Carte scolaire du Noun, le 08 mai 2017.
[979] Cottin-Marx Simon, Hély Mathieu, Jeannot Gilles et Maud Simonet, op. cit,
[980]Nay Olivier, Gouverner…op. cit.
[981]Ibid
[982] Entretien avec monsieur Tientcheu André, Chef Service de la Carte scolaire du Haut-Nkam, le 12 avril 2017.
[983] Les cotisations annuelles varient d'un comité de développement à un autre. Elles sont foctions du statut social de chaque membre. A titre d'illustration, le comité de développement Badenkop, on distingue 8 tranches de contributions : 2000 FCFA, 5 000 FCFA, 10 000 FCFA,

développement et/ou grâce aux frais de l'Association des Parents d'Elèves et Enseignants qu'une part la construction des infrastructures telles salles de classe, salles de laboratoire, les blocs administratifs, les équipements en tables bancs est possible, et d'autre part que l'aménagement du milieu scolaire : outils didactiques d'enseignement, matériel de travail est effectué. Le délitement de la structuration des rapports entre l'Etat et le secteur privé au-delà de la recomposition constatée accentue les logiques de concurrence.

B- La carte scolaire comme reflet de la construction de rapports de forces

A travers la carte scolaire, c'est la volonté pour l'Etat d'harmoniser les normes et standards de formation des populations, d'assurer le respect et la mise en œuvre de l'accessibilité du service éducatif et son efficience en termes de cout/performance. Or, à l'analyse, cette *« décharge de l'interventionnisme »*[984]étatique matérialisé par la montée des acteurs privés a entrainé des effets pervers. Autrement dit, les objectifs affichés par l'instrument au niveau central ne sont régulièrement pas implémentés, ce qui développe au sein du système éducatif d'une part des inégalités entre les unités territoriales et les groupes sociaux (1), et d'autre part

25 000 FCFA, 50 000 FCFA, 100 000 FCFA, 300 000 FCFA et enfin 500 000 FCFA, ou celui des Baham de Dschang, il existe 10 000 FCA, 25 000 FCFA 50 000FCFA, 100 000FCFA voire plus.

[984] Hibou Béatrice, La décharge, le nouvel interventionnisme », Politique africaine, n°73, 1999, pp. 6-15.

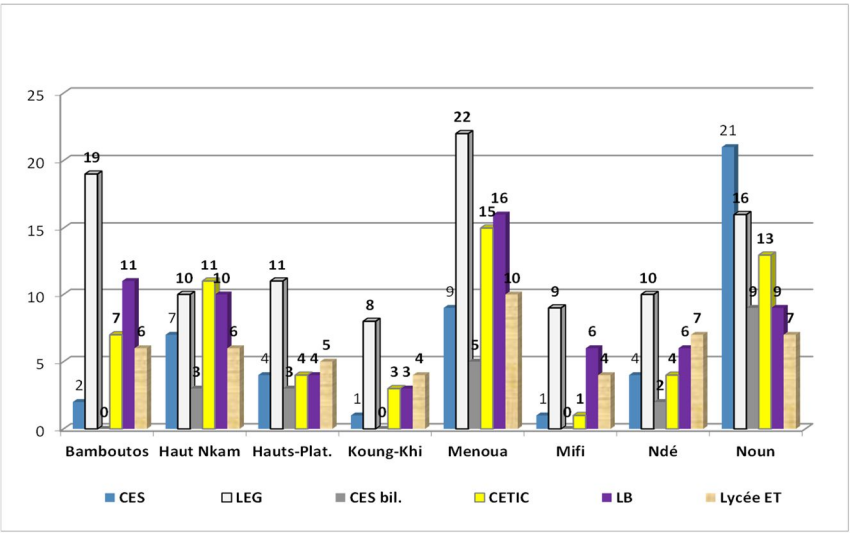
une rude concurrence entre les différents ordres d'enseignement (2).

1- La création d'inégalités entre des circonscriptions administratives et les groupes sociaux

L'observation conjointe des décisions politiques centrales et des pratiques des acteurs bureaucratiques dans le domaine du système éducatif, nous entraine à une analyse relationnelle et processuelle de l'action publique qui, en l'espèce, n'est pas réductible au corporatisme sectoriel longtemps prêté au secteur éducatif[985]. Dans une telle configuration, l'étatisation de la carte s'inscrivant dans le sillage des luttes politiques et bureaucratiques ne fait pas qu'entériner la distribution des populations dans l'espace. A ce titre, reposant sur les aires de recrutement, elle propose des découpages visant à répartir de façon équilibrée les élèves entre les établissements (Graphique n°4 : Evolution départementale par type d'établissement secondaire public). Par conséquent, la carte scolaire engendre en effet des dynamiques très différentes selon le degré de concentration spatiale des groupes sociaux[986].

[985] Barrault Lorenzo, op. cit, 2012.
[986] Van Zantem Agnès, op. cit..

Graphique n°4 : Evolution départementale par type d'établissement secondaire public.



Source : Données collectées auprès des délégations départementales du Ministère des enseignements secondaires et compilées par l'auteur.

La figure ci-dessus nous renseigne sur l'évolution par arrondissement de la région de l'Ouest des établissements d'enseignement secondaire. Ainsi, on observe selon le type d'établissements secondaires entre les arrondissements des écarts considérables. A ce titre, elle amplifie les inégalités scolaires, en ce sens que l'enrichissement de l'offre scolaire est lié à des pratiques spontanées de l'administration ou du *lobbying* certaines politiques et/ou administratives et de divers groupes de pression (Association ou comité de développement etc…). Le cas du Koung-khi est assez illustratif à ce sujet. On dénombre dans ce département d'une superficie de 353 km^2 huit lycées d'enseignement général (lycée de Famleng, Lycée de Ha, Lycée de Djebem, lycée de Yom) mais une faible population scolarisable. C'est

le fait de monsieur Fotso Victor. Cette situation est semblable dans le Ndé, Cas du Lycée Bilingue de Tonga n'ayant pas d'infrastructures, les élèves font cours dans les anciens bâtiments de la coopérative locale Caplame, un milieu infeste, où ce sont les contres plaqués qui servent de murs divisant deux salles de classe. La situation de Tonga est assez intéressante, l'arrondissement ayant une forte élite constituée politique à l'instar de Monsieur NiatNjifenji, Mme Célestine Keutcha Courtes etc.) ou économique Monsieur Feutcheu le Parisien., comporte déjà un lycée technique, et à moins de 3 kilomètres de distance se trouve le lycée Bilingue de Tonga ayant un effectif de moins de 100 élèves. Et à ces deux établissements s'est ajouté 2014 le CES Bilingue de Tonga Rural[987]. Dans un cas comme dans l'autre, l'on a assisté au développement des campagnes de sensibilisation certes sur le bien-fondé que les enfants aillent à l'école, mais davantage, ces campagnes ont consisté a délogé les enfants des champs pour les salles de classes, car celles-ci étaient vides[988]. Et pourtant dans le même département, et depuis deux ans, les populations de Bichua ont monté et déposé un dossier qui a été validé par les soins du Délégué et transmis à la Délégation Régionale. L'absence d'un établissement secondaire dans ce village situé entre Tonga et Bassamba

[987] Le Création du Lycée Bilingue de Tonga est due à une élite du coin, monsieur Batchania Raphaël ancien Délégué Départemental des Enseignements secondaires qui a usé de son relationnel pour doter la localité de cet établissement.

[988] Entretien le Directeur de Publication de l'Ouest Echos à Bafoussam le 02 mai 2017.

fait parcourir aux enfants désireux de fréquenter 40kms (aller et retour). Las d'attendre, elles ont-elles même ouvert leur établissement. Le préfet a décidé de fermer cet établissement : CES Bilingue de Bichua I qui, il faut le préciser comptait déjà non seulement 104 élèves[989] mais dispose de bâtiments (salles de classes, bureau du directeur etc) construits par ladite communauté. De ce qui précède, la carte scolaire participe à des logiques de légitimation d'une communauté sociologique. D'où la grande mobilisation vécue au sein des comités de développement ou des mouvements associatifs.

Dans le même sens, la carte scolaire révèle des batailles au sein des comités de développement qui parfois déploient des convoitises au sujet du site devant abriter l'établissement secondaire. Les regroupements associatifs ont à leur tête soit un Chef de communauté soit un Président nommé ou élu avec l'assentiment du chef supérieur, qui délègue à ce dernier des pleins pouvoirs. A partir d'une telle configuration, le chef supérieur détient la liste des contributions des membres de la communauté[990]. Dans cette perspective,

[989] Entretien avec des responsables de la Délégation départementale des enseignements secondaires du Ndé, le 02 mai 2017.

[990] A partir de cette liste, le Chef Supérieur a toutes les informations concernant l'apport des fils et filles aux différents projets de développement initiés soit par lui soit par les différents comités de développement de son groupement. A ce titre, l'autorisation d'organisation de cérémonies (funérailles, enterrements etc…) au village est conditionnée par le paiement de sa contribution au comité de développement. Entretien avec monsieur Momo Soffack, Chef Supérieur du groupement Foto, le 14 avril 2017 à Dschang.

l'ennoblissement à la cour ou l'entrée en politique est fonction non seulement de l'effort mais aussi des actions effectuées par chacun[991]. Ils se créent à travers les contributions annuelles entre les membres de rudes concurrences et des conflits[992]. En effet, chacune des communautés voulant faire valoir une fierté villageoise souhaite avoir sur son terroir un établissement scolaire[993]. De manière générale, il revient au Chef traditionnel, et exceptionnellement à la Communauté de proposer un terrain. Sur ce point, la demande de création s'accompagne d'un dossier foncier comprenant en dehors de l'acte de donation, un certificat d'abandon de droits coutumiers cosigné par la communauté et l'autorité administrative de céans. C'est après étude de ces documents attestant de l'existence d'un site, et des descentes sur le terrain que les

[991]Kamno Carine, Op. Cit, p. 363 ; Tchomga Philippe, op. cit. p. 158.

[992] Entretien avec le Chef Service de la Carte scolaire de la Menoua, le 18 mai 2017

[993] La création du CES Bilingue de Famleng aujourd'hui Lycée Bilingue de Famleng a entrainé beaucoup de frustrations et de disputes. Les populations de la zone Sud voulaient que le CES soit implanté dans leur village à Famleng Topo. Et celles du Nord à Famleng Djoko. Il y a eu de vives altercations d'abord entre les populations des villages riverains, ensuite entre les élites. Lors de la descente sur le terrain présidée par monsieur Awono Ateba, Préfet du Koung-Khi, on s'est rendu compte que les populations de Topo avaient déjà entrepris la construction de deux salles de classe. Malheureusement, le site était marécageux. Par contre, du côté de Famleng Djoko, le site bien que plat, était traversé par une voie. Malgré cela, le Préfet a opté pour le Famleng Djoko. Les élites de Topo au-delà du fait que le Préfet ait demandé de conserver les bâtiments construits n'ont pas accepté cette gifle administrative. Déçues, les élites de Topo, grâce à l'entregent d'un notable du village en poste dans les services du Premier Ministre vont obtenir sans constitution préalable d'un dossier de demande de création d'un établissement scolaire en lieu et place du CES un CETIC.

responsables de la carte scolaires font une proposition judicieuse à l'administration de l'emplacement du futur établissement scolaire. Or, en réalité on assiste très régulièrement soit à des contestations[994] ou des revendications de site, soit tout simplement à des déplacements. En effet, il est souvent arrivé que l'Etat créé l'établissement à 5 ou 10 kilomètres du lieu ayant préalablement fait l'objet de visites techniques. Pour prendre une illustration, en 2010 le CES de Manje Koutou dans l'arrondissement de Malentouen dans le département du Noun a été créé à deux kilomètres de l'endroit prévu dès le départ. Les menaces constantes des populations du village ont amené le Ministre des Enseignements secondaires à créer plus tard, le CETIC Miepouen, qui malheureusement à cause de la faiblesse du bassin recrutement n'a jamais été ouvert. De manière générale, la construction de la carte scolaire retraduit pense Lorenzo Barraut la ségrégation spatiale en ségrégation scolaire[995].

[994]Cas du CETIC de Bagam à Galim dans les Bamboutos qui depuis plus d'un an qu'il a été créé n'a toujours pas de site pour abriter ledit CETIC. Ceci malgré le fait que le Chef Supérieur ait pesé de tout son poids. D'ailleurs, le site proposé par ce dernier et visité par la commission en présence des riverains, des populations a fait l'objet au lendemain de cette descente d'une opposition au motif que c'est une propriété familiale. Entretien avec le Chef service départemental de la carte scolaire des Bamboutos, le 04 avril 2017.

[995]Barraut Lorenzo, op. cit.

2- La naissance d'une concurrence déloyale au niveau des types d'ordre d'enseignement

L'autre aspect du rapport de force dégagé par une concurrence très remarquée se développe entre l'ordre d'enseignement public et celui privé[996]. Il faut reconnaitre que si au début de la décennie 90, l'on a assisté de la part des personnes physiques et morales à une course effrénée vers la création des établissements d'enseignement secondaires, la réalité est tout fait le contraire.

Graphique n°5 : Evolution comparative des établissements d'enseignements secondaires selon les secteurs.

	Secteur Public							Secteur Privé										
Département	CES	LEG	CES bil.	CETIC	LB	Lycée ET	Total public	Col. Cath.	Col. Évan/Prot Géné	Col. EG Islam.	Col. Adven	Col. laic géné	Col. Laic Tech	Col. Evan/Prot Tech	Col. Cath. GT	Col. Laic G&T	Col. Evan/Prot G&T	Total privé
Bamboutos	2	19	0	7	11	6	45	0	2	0	0	2		0	2	5	1	12
Haut Nkam	7	10	3	11	10	6	47	3	1	0	0	4			2	0		10
Hauts-Plat.	4	11	3	4	4	5	31	1	2	0	0	0		2	0	0	2	7
Koung-Khi	1	8	0	3	3	4	19	1	1	0	0	0		0	2	0	0	4
Menoua	9	22	5	15	16	10	77	5	1	0	0	16			1	0		23
Mifi	1	9	0	1	6	4	21	2	1	0	0	6	1	1	6	20	1	38
Ndé	4	10	2	4	6	7	33	1	1	0	0	2	0			1	1	6
Noun	21	16	9	13	9	7	75	3	2	4	1	10						20
Total Régional	49	105	22	58	65	49	348	16	11	4	1	40	1	3	13	26	5	120

Source : Données collectées auprès des délégations départementales du Ministère des Enseignements Secondaires et compilées par l'auteur

La création exponentielle des établissements secondaires publics par l'Etat, a entrainé l'effet inverse. Dans cette logique, plusieurs établissements secondaires relevant de l'ordre privé ont connu moult difficultés dont marqué par le

[996] L'enseignement privé se subdivise en deux variables : d'une part celle confessionnel constituée par les sous-secteurs catholique, protestant et/ou évangélique et enfin islamique, et d'autre part, celle laïc.

déficit de ressources matériels et la baisse drastique au profit du public des effectifs. Cette situation a d'ailleurs amené l'Etat à penser à une contractualisation des établissements scolaires[997]. En effet, le coût fort élevé des frais de scolarité dans ces institutions secondaires amène les parents dont le pouvoir d'achat est bas à porter leur choix vers le secteur public, qui de ce côté pratique des prix démocratiques. En plus, le désengagement de l'Etat a développé autour de l'enseignement en général, et secondaire spécifiquement d'une économie informelle[998], relativisant au passage la qualité des enseignements dispensés[999]. Ainsi, s'est accru des pratiques mercantilistes aussi bien dans la procédure d'autorisant de création que d'ouverture. Une telle situation a conduit à la fermeture des établissements privés. A titre d'illustration, la brigade nationale de contrôle des établissements privés d'enseignement secondaires à procéder à la fermeture de plusieurs établissements d'enseignement secondaires à savoir : le Collège Evangélique Polyvalent de Bamboue Bangang , le collège

[997]Lettre n°319/15/L/MINESEC/SG/DAJ du 24 juin 2015 sur la Contractualisation des établissements scolaires et de formations privées adressé aux Délégué Régionaux, et départementaux de l'Enseignements secondaires.

[998]Nyopomboi Tatangang Henry, L'école camerounaise est-elle au service de l'économie informelle », in Kengne Fodouop et Alain Metton (dir.), Economie informelle et développement dans les pays du Sud à l'ère de la mondialisation, Yaoundé, Presses Universitaires de Yaoundé, 2002, pp. 265-296.

[999]Fonkoua Pierre, De l'économie informelle à une économie formelle. Une question de l'éducation à la qualité » in Kengne Fodouop et Alain Metton (dir.), Economie informelle et développement dans les pays du Sud à l'ère de la mondialisation, Yaoundé, Presses Universitaires de Yaoundé, 2002, pp. 249-264

technique de Bamedji de Babadjou, le collège la référence de Mbouda, l'Institut Effenzi Momo de Batcham, et le collège International le Baobab dans le département des Bamboutos ; le Collège Tchamfori de Bafang dans le département du Haut Nkam ; le Collège privé les Bourgeons de Bandjoun dans le département du Koung-Khi ; le Rainbow Bilingual Collège et Collège Privé Laic Fongo Tongo dans le département de la Menoua ; la Maitrise de l'Institut Kamdem de Famtchuet de Bafoussam dans la Mifi[1000].

Dans le même sens, l'ordre privé qui fait déjà l'objet en interne de concurrence doit affronter la *« clubbisation »* des petites communes périurbaines[1001], la villagisation[1002] ou la ruralisation des établissements d'enseignement secondaire. La considération historique selon laquelle les zones rurales seraient le monopole du secteur de l'enseignement confessionnel catholique pour la plupart, et protestant ou évangélique exceptionnellement est de jours battus en brèche, car on observe sur le terrain entre les différents acteurs un marquage territorial. En réalité, l'Etat a procédé

[1000] Arrêté 378/ MINSEC/SG/BNCEP DU 26 juillet 2017 et portant fermeture de certains établissements scolaires pour le compte de la rentrée scolaire 2017/2018 et n°160/16/MINESEC/SG/DESG/DESTP/DEN/BNOEP/CS2 du 12 août 2016 portant fermeture de certains établissements scolaires pour le compte de la rentrée scolaire 2016/2017 pour violations des formalités légales de création et d'ouverture,

[1001] Charmes Eric, Carte scolaire et « *clubbisation* » des petites communes périurbaines, Sociétés contemporaines, 2007, n°67, pp. 67-94.

[1002]Assongmo Ntsiaze Vanessa, op. cit.

de manière générale sur toute l'étendue du territoire national, et plus spécifiquement à l'Ouest à une démultiplication des établissements d'enseignement secondaires réduisant les distances devant être parcourues au quotidien par les élèves. Cette attitude a contribué d'une part à l'amélioration des conditions de vie, et d'autre part à la lutte contre la délinquance juvénile et l'exode rural. Car, la création des établissements secondaires s'accompagne toujours de l'installation d'autres infrastructures (hospitalières, administratives etc..) favorisant le développement de la localité.

Conclusion

Au total, l'étude de la carte scolaire du secteur public relève d'une compréhension de l'action publique de l'Etat en matière d'offre et demande à la formation, à l'instruction. Ainsi, la fabrique de la carte scolaire bien que traduisant une gouvernance de marché, en ce sens qu'au niveau vertical, on observe un relâchement de l'administration, ceci au profit des médiateurs recrutés dans un cercle restreint des élites pouvant être des autorités gouvernementales et administratives, élus, experts nationaux et/ou internationaux, il n'en demeure pas moins que c'est l'Etat qui régule le processus. La socioanalyse par le recours à l'action publique nous permet, à ce titre, en saisir les passerelles et des interactions indissociables entre haut et bas, en même temps

de repenser le rapport entre l'Etat-société[1003] . Dès ce fait, la carte scolaire est une co-construction du public et du privé.

[1003]Enguéléguélé Maurice, op. cit.

La Cour Pénale Internationale (CPI) à l'épreuve des poursuites en Afrique

KITTI H. Nathaniel

Docteur en Science politique
Université d'Abomey-Calavi

La création, en juillet 1998, à Rome, de la Cour Pénale Internationale (CPI), juridiction à la fois permanente et à vocation universelle, chargée de juger les atteintes les plus graves portées aux droits de l'homme[1004], constitue un événement sans précédent dans l'histoire de l'humanité. Après son entrée en vigueur en 2002[1005], la CPI progresse dans son combat contre l'impunité. Mais, l'optimisme observé avec l'entrée en vigueur du Statut fait de plus en plus place au scepticisme quant à son avenir. Des obstacles liés à la conduite des Etats africains se dressent devant elle. En effet, à ce jour, toutes les personnes poursuivies sont

[1004]Les crimes les plus graves qui touchent l'ensemble de la communauté internationale, à savoir le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre commis après le 1er juillet 2002, ainsi que le crime d'agression une fois que les conditions requises pour l'exercice de la compétence à l'égard de ce dernier seront remplies. Voir Amnesty International, Cour pénale internationale, index AI : IOR 40/025/02; BOURDON W. (2000), *La Cour pénale internationale*, Paris, Seuil, Collection Points, p. 90 ; GRYNFOGEL C. (1991), *Le crime contre l'humanité, notion et régime juridique,* Thèse de Doctorat en droit international de l'Université de Toulouse.

[1005] 122 Etats sont parties au Statut de Rome. Parmi eux, 34 sont des États d'Afrique, 18 sont des États d'Asie et du Pacifique, 18 sont des États d'Europe Orientale, 27 sont des États d'Amérique Latine et des Caraïbes, et 25 sont du Groupe des Etats d'Europe occidentale et autres États.

d'origine africaine. Il s'agit des ressortissants des pays ayant connu des guerres qui se sont soldées par des violations massives des droits de l'homme (Centrafrique, Congo, Soudan, Côte d'Ivoire, Kénya). Ces poursuites sont controversées dans le rang de certains dirigeants politiques, intellectuels et populations en Afrique qui l'accusent de juridiction raciste, néocolonialiste qui n'en a cure de la souveraineté des Etats et à la solde des grandes puissances mondiales**.** Réunis en Conférence[1006] en 2009, craignant l'extension des poursuites à d'autres parmi eux, l'Union Africaine a décidé de ne pas collaborer avec la juridiction dans le cadre de l'exécution de ses mandats d'arrêt contre le Président soudanais Omar El Béchir. Aussi, a-t-elle demandé en 2012 le sursis des poursuites, en vertu de l'article 16 du statut de Rome[1007], contre le Président kényanUhuru Kenyatta et son Adjoint William Ruto poursuivis pour crime contre l'humanité[1008]. Pour l'Union Africaine, contrairement à l'article 27 des statuts de la CPI, aucune poursuite ne doit être engagée devant un tribunal international contre un chef d'Etat ou de gouvernement en exercice. A cet effet, elle a proposé au Conseil de sécurité

[1006]Voir AKEREKORO H. (2014), *Code de droit de l'Union Africaine*, ODOPAT Editions.

[1007]Cet article permet au Conseil de sécurité de l'ONU d'imposer à la CPI la suspension de toute enquête ou poursuite pour une durée d'un an, renouvelable de facto indéfiniment chaque année

[1008]L'UA réclamait que cet ajournement intervienne avant le commencement du procès d'Uhuru Kenyatta, le 12 novembre 2013, à La Haye. Le procès de son vice-président William Ruto et de son co-accusé, l'animateur radio Joshua Arap Sang s'était ouvert le 10 septembre 2013.

qui l'a rejeté, le renvoi des poursuites contre le président soudanais Omar El Béchir, objet d'un mandat d'arrêt de la CPI. Lors du sommet de Kigali en juillet 2016, les chefs d'Etat africains, au nom du respect des souverainetés nationales, rejettent les velléités du Conseil de Sécurité de l'ONU de donner mandat aux missions de maintien de la paix en Afrique, de procéder elles-mêmes aux arrestations des suspects réclamés par la CPI et les dispositions du statut de Rome permettant à la Cour d'obliger les Etats parties à lui livrer, y compris par la contrainte, les témoins dont la déposition lui paraît nécessaire. Ils menacent de mettre en œuvre dans les meilleurs délais une stratégie commune de retrait pur et simple de la CPI des 34 Etats africains qui en sont membres[1009]. Sans attendre cette stratégie, dans la même année, la Gambie, le Burundi et l'Afrique du Sud ont annoncé leur retrait du statut de Rome[1010]. Réunis en janvier

[1009]Le Burundi s'est officiellement retiré du Statut de Rome en Octobre 2017 après avoir accompli les formalités de retrait.

[1010]Le Président gambien Yayah Jammeh a dirigé d'une main de fer son pays depuis sa prise de pouvoir par coup d'Etat en 1994 jusqu'à son départ forcé le 20 janvier 2017. Son attitude peut être comprise craignant une éventuelle poursuite devant la juridiction. Son successeur Adama Barrow a écrit au Secrétaire Général des Nations Unies pour maintenir la Gambie comme Etat membre de la CPI. Le Burundi a sombré dans une crise très grave marquée par des assassinats et violations des droits humains suite à l'élection du président pour un troisième mandat contesté par l'opposition. La crainte d'une poursuite peut aussi justifier son attitude. Quant à l'Afrique du Sud, elle vit une démocratie paisible depuis 1990. Le passé anticolonialiste du parti « ANC » au pouvoir peut être à la base de cette décision. La Haute Cour de Justice a déclaré la décision du gouvernement contraire à la Constitution pour vice de procédure sur saisine des députés de l'opposition. Mais, la CPI peut poursuivre sur demande du Conseil de Sécurité les ressortissants d'un Etat non partie au statut de Rome. Ce qui rend inopérant l'action de ces pays.

2017 à Addis-Abeba, la Conférence des chefs d'Etat avalise la stratégie de retrait et exprime son soutien aux trois Etats qui ont décidé de quitter la CPI[1011].

Cette position de l'Union Africaine pose la problématique de l'avenir de la Cour Pénale Internationale en Afrique et celle de la souveraineté des Etats. En effet, la souveraineté est une notion qui, dans l'ordre interne exprime la puissance suprême (suprema potestas) de gouverner, de commander et de décider et qui, liée à l'apparition de l'Etat moderne, est inséparable de celui-ci[1012]. Pour Charles Loyseau, « *elle consiste en puissance absolue, c'est-à-dire parfaite et entière de tout point…Et par conséquent elle est sans degré de souveraineté car celui qui a un supérieur ne peut être suprême ou souverain* »[1013] Pour lui, « *la souveraineté est la forme qui donne l'être à l'Etat ; elle est du tout inséparable de l'Etat duquel, si elle était ôtée, ce ne serait plus un Etat*. »[1014]. Dans l'ordre international, c'est le caractère de l'Etat signifiant qu'il n'est soumis à aucun autre pouvoir de même nature[1015]. Affirmer qu'un Etat est souverain signifie « *qu'on ne trouve au-dessus de lui aucune autorité dotée à son égard d'une puissance légale : la souveraineté internationale se définit négativement comme la non*

[1011]« Union Africaine-CPI. Chronique d'un divorce annoncé », *Jeune Afrique* n° 29 27 du 12 au 18 février 2017, pp 12-14
[1012]SALMON J. (dir) (2001), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, p. 1045
[1013]LOYSEAU C. (1614), *Traité des Seigneries*, Paris, 4e éd, ch II, pp.4-9
[1014] Ibid
[1015]SALMON J. (dir) (2001), o.p. cit

soumission à une autorité supérieure, le fait de n'être le sujet (au sens d'assujetti) d'aucun sujet (au sens de personne juridique) »[1016] C'est aussi l'aptitude légale de l'Etat, pleine et entière, qui lui permet, du moins potentiellement, d'exercer tous les droits que l'ordre juridique international connaît, et en particulier la faculté de décider, d'accomplir un acte, de poser des règles[1017]. Pour la Cour Permanente de Justice Internationale, « *la faculté de contracter des engagements internationaux est précisément un attribut de la souveraineté des Etats. La Cour se refuse à voir dans la conclusion d'un traité quelconque par lequel un Etat s'engage à faire ou à ne pas faire quelque chose, un abandon de sa souveraineté* »[1018]

Si aucune autorité n'est supérieure à l'Etat, que ce soit dans ou hors de l'Etat[1019], la souveraineté de l'Etat serait aujourd'hui mise en péril par la mondialisation[1020], par l'autonomie des régions, par la montée en puissance d'autres organisations publiques ou privées, la fragilité croissante de pays toujours plus nombreux et le

[1016]COMBACAU et SUR (1999), *Droit International Public*, 4e éd, p. 227
[1017] SALMON J. (dir) (2001), o.p, cit.
[1018]*CPJI, Vapeur Wimbledon, arrêt du 17 août 1923, série A, n° 1, p. 25* in SALMON J. (dir) (2001), o.p. cit
[1019] CHAMPAGNE G. (2011), *L'essentiel du droit constitutionnel. Théorie générale du droit constitutionnel*, 10eed, Lextenso, p. 25
[1020]Voir *GHORA-GOBIN C. (dir) (2012), Dictionnaire critique de la mondialisation*, Armand Colin, 636 p ; VEDRINE H. (2012), *Dans la mêlée mondiale. 2009-2012*, Fayard, 513 p ; BADIE B. (2016), *Nous ne sommes plus seuls au monde. Un autre regard sur l' « ordre international »*, La Découverte, 237 p

renforcement des structures internationales ainsi que l'apparition de véritables institutions de la communauté mondiale telle la Cour Pénale Internationale[1021]. En la créant, la communauté internationale visait, à travers les poursuites, une réduction, voire une dissuasion des violations des droits humains dans le monde en général et en Afrique en particulier[1022]. Elle s'inscrit dans le cadre de la justice transitionnelle[1023] et soulève par ricochet quelques critiques. Pour Hannah Arendt, « *on ne peut rien faire ni humainement ni politiquement des crimes contre l'humanité que l'on ne peut ni punir ni pardonner* »[1024]. Timothy Garton Ash, en recensant les différentes manières pour une société sortant d'une période de violences de gérer son passé traumatique montre qu'il n'existe pas de processus idéal, de processus-type de justice transitionnelle[1025]. Jon Elster considère la

[1021]Voir BOURDON W., DUVERGER E., BADINTER R (2000)., *La Cour pénale internationale : le statut de Rome*, Le Seuil, 290 p ; CURRAT P. (2006), *Les Crimes contre l'humanité dans le statut de la Cour pénale internationale*, Bruylant, 838 p ; LESCS J. (2002), « La Cour pénale internationale », *Regards sur l'actualité* n° 278, La Documentation française, pp. 35-42

[1022]ABI-SAAB R. (1986), *Droit humanitaire et conflits internes. Origine et évolution de la réglementation internationale,* Thèse de Doctorat en Droit, Université de Genève, Institut Henry-Dunant/Paris : Pedone

[1023]Voir KORA A. ,*La Justice transitionnelle : de l'Afrique du Sud au Rwanda*, Gallimard ; GARAPON A. (2002), *Des crimes qu'on ne peut ni punir, ni pardonner.*, Odile Jacob ; KORA A., ALLARD J. (2005), *Les juges dans la mondialisation*, Seuil ; GARIBIAN S. (2009), *Le Crime contre l'humanité au regard des principes fondateurs de l'Etat moderne. Naissance et consécration d'un concept*, Bruylant/LGDJ ; LEMONDE M. (2013), *Un juge face aux khmers rouges*, Seuil ; TEITEL R. (2000), *Transitional justice*, Oxford University Press

[1024]ARENDT H. (1996), *Correspondance (1926-1969)*, Payot, p. 100

[1025]GARTON ASH T. (1998) « The truth about Dictatorship », *New York Review of books*, vol. 45, n° 3, pp 35-40

justice transitionnelle comme présentant le risque de détourner la transition[1026] de ses fins[1027]. Adrian Vermeule et Eric Posner remet en cause l'originalité et le caractère particulier de la justice transitionnelle en mettant l'accent sur sa distance avec la justice régulière[1028]. Au-delà de ces critiques, la justice transitionnelle s'inscrit dans un cadre holistique. Il est alors impossible « *de séparer, ce qui relève de la justice distributive et ce qui concerne la justice pénale, ou de penser les conditions de la paix sans prendre en considération les efforts de démocratisation et de reconstruction des institutions de l'Etat* ».[1029] Cette approche holistique de la justice transitionnelle n'absout pas la Cour Pénale Internationale d'un certain nombre d'interrogations au vu de la position de certains Etats africains. Peut-on alors se

[1026]Voir MORLINO L., « Architectures constitutionnelles et politiques démocratiques en Europe de l'Est », *Revue française de science politique*, vol, 50 2000, n° 4-5 ; O'DONNEL G., SCHMITTER P. et WHITEHEAD L., *Transitions from authoritarian rule, the Johns Hopkins University Press*, Baltimore, Londres, 1986, p.76; O'DONNEL G., SCHMITTER P. , "tentative conclusions about uncertain democracies", in O'DONNEL G., SCHMITTER P. et WHITEHEAD L., op, cit, p. 6; GAZIBO M., « Les transitions démocratiques en Afrique », in COHEN A., LACROIX B., RIUTORT P., (2009), *Nouveau manuel de science politique*, Collection manuels, grands repères, Paris, La découverte, p. 219 ; AKINDES F. (1996), *Les mirages de la démocratisation en Afrique subsaharienne francophone*, Codesria/ Karthala et GAZIBO M. (2006), *Introduction à la politique africaine*, Presses de l'université de Montréal, Montréal ; Karl T. L. et SCHMITTER P., « Les modes de transition en Amérique latine, en Europe du Sud et de l'Est », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 128, p 274-276,

[1027]Elster J., (2004), *Closing the Books : Transitional Justice in Historical Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press,

[1028]Posner E. et Vermeule A. (2004), «Transitional Justice as Ordinary Justice », *Harvard Law Review*, Vol. 117, n° 3, pp 761-825

[1029]NADEAU C. «Justice transitionnelle et vertu des institutions » in ANDRIEU K. et LAUVAU G. (dir) (2014), *Quelle justice pour les peuples en transition ?*, Paris, PUPS, p. 296

demander si la « rébellion politique » contre une juridiction pénale internationale est justifiée [1030]? De même étant donné l'exclusivité des poursuites en Afrique, des questions se posent de savoir si l'Afrique est le seul continent où les atteintes les plus graves aux droits de l'homme sont commises ? De manière spécifique, quel avenir pour la CPI[1031] en Afrique où les droits de l'homme sont abondamment proclamés et constamment violés[1032] ? En choisissant de réfléchir sur le sujet « la Cour Pénale Internationale (CPI) à l'épreuve des poursuites en Afrique », il s'agira de susciter, dans l'océan des publications sur la Cour Pénale Internationale, une piste de réflexion sur l'avenir de la juridiction en Afrique où le défi du respect des droits humains est immense en vue d'occuper une place de choix sur la scène internationale ; obtenir un nouvel engagement de la pensée universitaire dans les recherches sur les crises politiques et les processus de sortie de guerre qui passent toujours par la poursuite des auteurs de violations des droits humains[1033]; proposer un mécanisme de

[1030]AZAUD D. (1985), *La protection des droits de l'Homme par les juridictions internationales,* Thèse de Doctorat de 3ème cycle, Université de Toulouse I, Etudes internationales et européennes.

[1031]MARTIN P-M. (1998), *La Cour pénale internationale : quel avenir pour une illusion* ?, Paris, *Dalloz*, p. 339

[1032]DEGNI-SEGUI R. (2001), *Les Droits de l'homme en Afrique Francophone*, *Théories et réalités*, Abidjan, CEDA, 2ème édition, 344 p

[1033]Un nouveau domaine de recherche très dynamique entretenu par un réseau international de professionnels est né avec la justice transitionnelle. Divers manuels de justice transitionnelle qui recensent les différents outils utilisables par les sociétés sortant d'un conflit pour les mener à la paix et à la démocratie (manuel de l'international Institute for Democracy and Electoral Assistance, Reconciliation after Violent

poursuite plus accommodant aux réalités africaines qui doivent s'universaliser dans un monde de plus en plus globalisé.

Deux hypothèses permettront de conduire la trame de la réflexion. La première postule que la CPI n'est pas une juridiction exclusivement réservée aux africains même si, les affaires actuelles qui sont pendantes devant elle, créditent la thèse contraire. Ses caractères universel et complémentaire militent en faveur de cette hypothèse. Aussi, existe-t-il des juridictions internationales ad hoc devant lesquelles sont poursuivis les auteurs d'actes de violations graves des droits humains et du droit humanitaire provenant d'autres continents. La deuxième hypothèse soutient que le contournement des récriminations des dirigeants africains contre la CPI passe par l'exercice véritable du principe de complémentarité qui lui est reconnu et un engagement plus fort de leur part dans les réformes politiques, juridiques et judiciaires nécessaires pour asseoir aux plans interne, sous-régional et régional une justice indépendante et conforme

---

Conflict : A Handbook, Stockholm, International IDEA, 2003 ; le Haut Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies a également publié plusieurs manuels recensant les instruments de l'Etat de droit dans les sociétés sortant d'un conflit : procès, commissions vérité, réparations, engagement avec la société civile etc) sont publiés. Un journal académique est consacré à la discipline (International Journal of Transitional Justice créé en 2007). Il existe aussi un master de justice transitionnelle et de réconciliation à l'université de Cape Town, des centres de recherches (International Center for Transitional Justice, Center for the Study of Violence and Reconciliation. Le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme est l'agence principale qui véhicule les normes de justice transitionnelle

aux normes internationales[1034]. Aussi, une audace de la CPI dans la poursuite des crimes commis sur d'autres continents par les grandes puissances internationales permettra-t-elle de rassurer les Africains qu'elle n'est pas uniquement réservée à eux[1035]. Deux théories serviront à l'analyse des données documentaires et empiriques collectées sur la base de l'actualité sur le sujet. Il s'agit du néo-idéalisme dans son approche perceptuelle des relations internationale et du néo-marxisme. Selon les tenants de l'approche perceptuelle, la manière dont les dirigeants étatiques perçoivent l'environnement international joue un grand rôle dans

[1034]BIBI B. (1994), *La protection internationale des droits de l'Homme en Afrique,* Thèse de Doctorat, Université de Toulouse, Droit.

[1035]Selon la CPI, « avant toute enquête, le Bureau du Procureur conduit un examen préliminaire afin de déterminer s'il existe suffisamment d'informations concernant des crimes d'une gravité suffisante, donnant une base raisonnable pour ouvrir une enquête. Lors de cet examen, le Bureau du Procureur détermine si la Cour est ou non compétente (si un crime visé par le Statut de Rome semble avoir été commis par un ressortissant d'un État partie ou sur le territoire d'un État partie après le 1er juillet 2002) ; s'il y aurait lieu de mener une enquête (si une juridiction nationale n'est pas déjà saisie) ; et si une enquête servirait ou non l'intérêt de la justice et celui des victimes (en l'occurrence, le Bureau du Procureur répond à la question de savoir si, indépendamment de la compétence et de la recevabilité, il existe une bonne raison de ne pas se charger de cette situation) ». Elle a alors ouvert des examens préliminaires sur les crimes commis en Afghanistan, Colombie, Palestine, Cambodge, Irak, Ukraine. Par ailleurs, « sur renvoi d'un État partie ou du Conseil de sécurité des Nations Unies, ou encore de sa propre initiative après avoir obtenu l'autorisation des juges, le Bureau du Procureur mène des enquêtes en recueillant et en examinant des preuves, en interrogeant les individus faisant l'objet de l'enquête et des victimes et témoins, en vue de disposer d'éléments de preuve relatifs à l'innocence ou à la culpabilité du suspect. Le Bureau du Procureur demande l'aide et la coopération des États parties, des organisations internationales, et envoie des enquêteurs dans les pays concernés, afin de recueillir différents éléments de preuve. Les enquêteurs doivent veiller à ne pas mettre en danger les victimes et les témoins ». Voir www.icc.cpi.int

l'élaboration et la conduite de leur politique étrangère[1036]. Ils mettent l'accent sur la pensée du groupe, la sélection de l'information qui peut créer une dissonance cognitive et la distorsion dans la perception de l'environnement. Quant au néo-marxisme dans son courant wallersteinien[1037], il soutient que les pays du centre sont conduits par une *puissance hégémonique* à la fois politiquement, militairement, économiquement et culturellement qui joue le rôle de leader et dote le centre d'une organisation hiérarchisée qui garantit son efficience. Cette puissance hégémonique permet d'éviter que l'anarchie ne dégénère en guerre de tous contre tous. Elle est qualifiée d'impérialisme par les marxistes[1038]. La restitution de la réflexion obéira à une double démarche. La première sera consacrée à l'analyse des principes d'universalité et de complémentarité de la CPI pour vérifier en quoi leur mise en œuvre valide ou non les récriminations liées au racisme ou au non-respect de la souveraineté des Etats africains. La deuxième, portera sur l'inégalité de traitement dans les poursuites devant la Cour de la Haye.

[1036]Voir ADLER E ; (2005), « Construvtivism and international relations », in CARLSNAES W. et al. (eds*), Handbook on International Relations. The Epistemic Foundations of International Relations*, Rourledge ; JANIS I. (1972), *Victims of groupthink. A psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes*, Mifflin; JERVIS R. (1976), *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press.

[1037]Wallerstein I. (1979), *The Capitalist World Economy*, Cambridge University Press,

[1038]MARX K. (2008), *Le Capital*, 3 vol., Gallimard ; MARX K. et ENGELS F. (1999), *Manifeste du parti communiste*, Flammarion ; AMIN S. (1976), *L'impérialisme et le développement inégal*, Editions de Minuit ; AMIN S. (1986), *La déconnexion. Pour sortir du système mondial*, La Découverte ; LENINE V. (2001), *L'impérialisme, stade suprême du capitalisme*, Le temps des cerises

I- Une universalité et une complémentarité contestées

L'un des griefs portés contre la Cour Pénale Internationale en Afrique est l'application de ses caractères universel et complémentaire[1039]. Cette contestation justifiée (A) peut être tempérée par l'existence des juridictions ad hoc (B).

A- Une contestation justifiée

La contestation de l'universalité et de la complémentarité de la CPI se justifie par l'exclusivité des poursuites actuelles en Afrique (1) et la diversité[1040] de la procédure de poursuite qui remet en cause la complémentarité (2).

1- L'exclusivité des poursuites actuelles en Afrique

En vertu du principe *pacta sunt servanda*[1041], la CPI ne devrait être compétente qu'à l'égard des pays ayant signé et ratifié le statut de Rome. Mais, ce principe est de nature à restreindre *ipso facto* son champ de compétence territoriale. C'est pourquoi le statut de Rome reconnait au Conseil de sécurité de l'ONU, le pouvoir de saisir la juridiction, agissant

[1039]ROMANO C. et BOUTRUCHE T. (2003), « Tribunaux pénaux internationalisés : état des lieux d'une justice hybride » in *R.G.D.I.P*, n°1, Paris, Pedone, pp.21-50.

[1040]BADIE Bertrand et alii (2006), *Qui a peur du XXIe siècle ? Le nouveau système international*, Paris, La Découverte,

[1041]C'est une expression latine signifiant « les pactes doivent être respectés » et qui pose une norme impérative du droit international stipulant que les traités doivent être respectés par les Etats et les organisations internationales qui les ont signés et ratifiés. En d'autres mots, « tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi ». Voir article 26 de la charte de l'ONU ; ATTENOUKON S.A. (2005), *Institutions Internationales*. Mémento en 200 questions-réponses, Cotonou, Collection Succès Plus Excellence, 1ère édition.

en vertu du chapitre VII de la charte de l'ONU[1042]. Le pouvoir accordé à la CPI en cas de saisine par le Conseil de sécurité est une limite à la souveraineté des Etats non parties qui se verront appliquer sa compétence au statut de laquelle ils n'ont pas adhéré. En dehors de cette hypothèse exceptionnelle, la compétence de la Cour s'exerce sur les territoires des Etats membres où un crime a été commis, ou sur les territoires des Etats non membres lorsque l'auteur du crime est ressortissant d'un Etat membre. La Cour est également compétente à l'égard d'un Etat non partie au statut qui a ponctuellement accepté sa compétence, pour un crime qui y est commis, sur son territoire ou qui implique ses nationaux sur le territoire d'un Etat non partie. Ainsi donc, la CPI n'a pas de frontière. Elle est universelle[1043]. Elle doit poursuivre partout où se manifestent les indices des infractions dont elle est compétente. Quant au principe de complémentarité, il se trouve énoncé dans le préambule du statut de la CPI[1044] et aux articles 1[1045] et 17[1046]. Il s'agit là d'une différence majeure par rapport aux statuts des

[1042]RICKENBACHER M. (1996), *Les pouvoirs du Conseil de sécurité selon le chapitre VII de la Charte des Nations Unies,* Thèse de Doctorat de l'Université de Genève,

[1043]Voir articles 11, 12 et 13 du statut de Rome

[1044]Alinéa 10 du préambule du statut : « Soulignant que la Cour Pénale Internationale dont le Statut porte la création est complémentaire des juridictions criminelles nationales ».

[1045]Article 1 du statut : « (...) Elle est complémentaire des juridictions criminelles nationales ».

[1046]L'article 17 du statut, relatif aux questions de recevabilité, détaille dans son §1 le contenu du principe de complémentarité et dans ses §2 et 3 les cas dans lesquels la Cour peut conclure au manque de volonté ou à l'incapacité d'un Etat et de déclarer l'affaire recevable.

Tribunaux Pénaux Internationaux qui retiennent la primauté de ces derniers sur les juridictions nationales[1047]. La complémentarité préserve la souveraineté des Etats notamment leur responsabilité à réprimer les crimes commis sur leur territoire. Dans l'hypothèse où les Etats n'auraient pas la volonté ou la capacité de réprimer les crimes relevant de la compétence de la CPI, le statut prévoit que cette dernière peut alors déclarer l'affaire recevable[1048].

Mais, malgré la mondialisation des guerres, des rebellions, des agressions etc., les poursuites actuelles de la CPI sont concentrées en Afrique. La rébellion des Chefs d'Etats africains portent en partie sur l'exclusivité desdites poursuites en Afrique. A ce jour, toutes les personnes poursuivies devant la juridiction sont des africains. Il s'agit, pour la RDC, de : Thomas Lubanga Dyilo, Bosco Ntaganda, Germain Katanga, Mathieu Ngudjolo Chui, Callixte Mbarushimana, *Sylvestre Mudacumura* ; dans la situation au Darfour (Soudan), Ahmad Muhammad Harun ("Ahmad Harun") et Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman ("Ali Kushayb"), Omar Hassan Ahmad Al Bashir, Bahar Idriss Abu Garda, Abdallah Banda Abakaer Nourain, Saleh Mohammed Jerbo Jamus et *Abdel Raheem Muhammad Hussein*. En ce qui concerne la République centrafricaine I, Jean-Pierre Bemba Gombo. Au Kénya, il s'agissait de William Samoei

[1047] Article 9 (2) du statut du TPIY, article 8 (2) du statut du TPIR.
[1048] Article 17§2 et 3 du statut de la CPI.

Ruto, Joshua Arap Sang et Uhuru Muigai Kenyatta[1049]. Face aux difficultés dans la procédure, la Cour a abandonné les poursuites. Pour la Lybie, Muammar Mohammed Abu Minyar Gaddafi (mort), Saif Al-Islam Gaddafi et Abdullah Al-Senussi. En Côte d'Ivoire, *Laurent Gbagbo*, Simone Gbagbo et Charles Blé Goudé ; pour l'Ouganda, Joseph Kony, Vincent Otti et Dominic Ongwen ; pour le Mali, Al Mahdi[1050].

Il s'agit tous des ressortissants africains qui ont été soupçonnés de s'être mêlés aux conflits qui se sont soldés par des violations massives des droits de l'homme. Ce qui démontre de la nécessité des poursuites engagées. Aussi, est-il indispensable de savoir qu'une poursuite n'est pas une condamnation. Il est bien vrai que la CPI fait peur par son évocation. Mais, une poursuite peut se solder par une condamnation[1051], un acquittement pur et simple comme ce fut le cas du congolais Mathieu Ngudjolo Chui[1052] ou un non-lieu comme le cas de Calixte Mbarushimana[1053].

[1049]Pour toutes ces affaires, voir www.icc.cpi.int

[1050]Ibid

[1051]Cas de Thomas Lubanga Dyilo et de Germain Katanga dans les poursuites concernant la République Démocratique du Congo

[1052]Le procès dans l'affaire *Le Procureur c. Germain Katanga et Mathieu Ngudjolo Chui* s'est ouvert le 24 novembre 2009. Les déclarations en clôture dans cette affaire ont eu lieu du 15 au 23 mai 2012. Le 21 novembre 2012, la Chambre de première instance II a décidé de disjoindre les charges à l'encontre de Mathieu Ngudjolo Chui et de Germain Katanga. Le 18 décembre 2012, la Chambre de première instance II a acquitté Mathieu NgudjoloChui des charges de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité portées à son encontre et a ordonné sa libération immédiate. Le 21 décembre 2012, Mathieu NgudjoloChui a été libéré. Voir www.icc-cpi.int

[1053] Voir www.icc.cpi.int

Pour confirmer son universalité et lever le soupçon d'une justice « raciste » et partiale qui pèse sur elle, la CPI a ouvert des examens préliminaires sur la situation en Afghanistan, en Irak/Royaume Uni, en Colombie, en Palestine, sur les navires battant pavillon comorien, grec et cambodgien et en Ukraine[1054] où des présomptions de violations des droits de l'homme ont défrayé la chronique. Il s'agit d'un pas considérable, de la part de la CPI, vers une véritable universalité. Lorsque ces examens et enquêtes vont aboutir à l'engagement de poursuites contre les personnes mises en cause, la réaction des dirigeants de ces pays permettra d'infirmer ou de confirmer celle des pays africains. En annonçant le retrait de sa signature du Statut de Rome, la Russie fait écho à l'ouverture d'examens préliminaires en Ukraine où il a apporté son soutien aux rebelles sécessionnistes et a annexé la Crimée. De même, la propension de certains Etats de l'Amérique Latine, de l'Asie, du Moyen et du Proche-Orient à dénoncer l'impérialisme occidental, laisse déjà présager sur leur réaction lorsque la CPI franchira le pas dans ces zones. Aussi, ne faudrait-il pas que ces examens préliminaires et enquêtes soient forcés pour répondre aux critiques des pays africains. La recherche d'une universalité forcée risque de conduire la CPI vers une justice expéditive. Par ailleurs, la diversité de la procédure de poursuite devant la juridiction, apportent de l'eau au moulin de ses détracteurs en Afrique. (2)

[1054]Voirwww.icc.cpi.int

2- La diversité de la procédure de poursuite devant la CPI

La contestation de l'universalité et de la complémentarité de la CPI réside aussi dans la diversité de la procédure de poursuite devant elle. Cette diversité de procédure remettant en cause la complémentarité de la CPI, a pour source la compétence attribuée au Conseil de sécurité de l'ONU et au procureur de la CPI en matière de poursuite, d'une part, et la *crise du multilatéralisme*[1055] provoquée par la conduite de certaines grandes puissances[1056] envers la juridiction, d'autre part.

En ce qui concerne le Conseil de sécurité[1057], les Etats membres de l'ONU lui ont conféré la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale afin d'assurer l'action rapide et efficace de l'organisation. Ainsi, en s'acquittant des devoirs que lui impose cette responsabilité, il agit en leur nom[1058]. Dans ce prolongement, l'article 13 al. b du statut dispose que la Cour peut exercer sa compétence à l'égard des crimes visés à l'article 5,

[1055]L'approche nominale du multilatéralisme le définit comme « la méthode de coordination des conduites entre trois acteurs ou plus ». L'approche politique le considère comme « un ensemble d'actions animé par quelques principes généraux et poursuivant la réalisation de certains objectifs ». DEVIN Guillaume, « Le multilatéralisme à la croisée des chemins » in BADIE Bertrand et al, op.cit. p. 21

[1056]Voir BULHER P. (2011), *La puissance au XXIe siècle. Les nouvelles définitions du monde*, Paris, ed CNRS ; SUR S. (2011), *Relations internationales*, Paris, Montchrestien, 6e éd

[1057]Rickenbacher M. (1996), op.cit.

[1058]Article 24 de la Charte des Nations Unies.

conformément au présent statut : « *Si une situation dans laquelle un ou plusieurs de ces crimes paraissent avoir été commis est déférée au Procureur par le Conseil de sécurité agissant en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies ;(...)»*[1059]. Mais, ce statut du Conseil de sécurité est controversé sur sa capacité à assurer la paix et la sécurité internationale dans un traitement égal pour tous les Etats. Les situations de la Côte d'Ivoire, de la Libye, de l'Irak, de l'Afghanistan, de la Palestine[1060] et de la Syrie sont encore vives dans les mémoires. Pour le philosophe Tzvetan Todorov, « *l'ordre international incarné par le Conseil de sécurité consacre le règne de la force, non du droit* »[1061]. D'ailleurs, la détention du droit de veto par ces cinq pays[1062] qui y siègent en permanence dont trois[1063] n'ont pas ratifié le statut de la CPI étaye bien notre analyse. Comment peut-on ordonner la poursuite par une juridiction alors qu'on n'adhère pas à sa vertu juridictionnelle ? Aussi, autant le Conseil de sécurité a le pouvoir de saisine de la CPI, autant il a celui de suspendre une enquête ou une poursuite dont la juridiction est saisie[1064]. D'où la nécessité de le réformer et d'accorder

[1059]Article 5 du statut de Rome. Voir www.icc.cpi.int. C'est le cas du Darfour au Soudan et de la Libye.
[1060]Voir www.Icc.cpi.int
[1061] Voir « Polémique. Fallait-il renverser Kadhafi », in *Jeune Afrique*, n° 2796-2797 du 10 au 23 Août 2014, p. 54
[1062]France, Grande Bretagne, Russie, Etats-Unis, Chine.
[1063]Etats-Unis, Chine, Russie.
[1064]Article 16 SURSIS À ENQUÊTER OU À POURSUIVRE « Aucune enquête ni aucune poursuite ne peuvent être engagées ni menées en vertu du présent Statut pendant les douze mois qui suivent la date à laquelle le Conseil de sécurité a fait une demande en ce sens à la Cour

une représentation égale à tous les continents avec tous les droits et privilèges. Idéalement, dans un monde aux multiples civilisations, les plus importantes d'entre[1065] elles devraient avoir au moins un représentant permanent au sein du Conseil de sécurité.

En dehors du Conseil de sécurité, les pouvoirs accordés au Procureur[1066] de la CPI sont de nature à ménager les grandes puissances qui y siègent et ayant le droit de veto. L'article 13 du statut de Rome dispose en son alinéa c que la Cour peut exercer sa compétence à l'égard des crimes visés à l'article 5, conformément au présent Statut : *« b) Si le Procureur a ouvert une enquête sur un ou plusieurs de ces crimes en vertu de l'article 15 »*. Et l'article 15 $§_1$ dispose : *« Le Procureur peut ouvrir une enquête de sa propre initiative au vu des renseignements concernant des crimes relevant de la compétence de la Cour ».* Il ressort donc de l'article 13 $§_a$ et 15 $§_1$ que le Procureur de la CPI a la capacité d'ouvrir une enquête de sa propre initiative en l'absence d'un renvoi par un Etat partie ou par le Conseil de sécurité des Nations Unies à l'encontre d'un ressortissant

---

dans une résolution adoptée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies ; la demande peut être renouvelée par le Conseil dans les mêmes conditions. »

[1065]La civilisation chinoise (Chine), occidentale (France, Grande Bretagne et Etats-Unis) et russe (Russie), Africaine, hindoue, japonaise et musulmane. Voir HUNTINGTON S. (2000), *le choc des civilisations*, Paris, odilejacob, p 480.

[1066]POITEVIN A. (2004) « Cour Pénale Internationale : Les enquêtes et la latitude du Procureur », *Droits fondamentaux*, n° 4, p. 97

d'un Etat partie. Mais, s'il agit *proprio motu* conformément à l'article 13 §c*et que* la Chambre préliminaire décide d'autoriser l'ouverture d'une enquête, le Procureur peut si aucun Etat ne se déclare intéressé à poursuivre l'affaire ou si l'Etat qui mène les poursuites est incapable ou manifeste un manque de volonté de mener à bien les poursuites, poursuivre l'affaire pour suppléer au manque de volonté et aux défaillances de la justice étatique. Le caractère supplétif de la saisine par le Procureur ne plaira pas à l'Etat partie qui protègerait ses ressortissants par son manque de volonté. Le cas du Sénégal où une chambre spéciale a été créée pour juger l'ancien président tchadien Hissène Habré et ses complices pour des crimes commis dans son pays dans l'exercice de son mandat peut remettre en cause cette possibilité dans une action mutuelle de la justice en Afrique. Cette initiative mérite d'être répétée pour palier à l'image négative de la justice pénale internationale en Afrique.

Quant aux comportements de certaines grandes puissances envers la juridiction, il est à signaler que selon le statut de Rome, la Cour est compétente pour juger les ressortissants d'un Etat partie, les ressortissants d'un Etat non partie ayant commis un crime relevant de la compétence de la Cour sur le territoire d'un Etat partie et même, le cas échéant, sur le territoire d'un Etat non partie, si celui-ci accepte la compétence de la Cour de manière *ad hoc*.[1067] Après avoir

[1067]L'article 12 § 3 du Statut de Rome sur www.icc.cpi.int

signé le traité de Rome le 31 décembre 2000, les Etats-Unis face aux conséquences des événements du 11 septembre 2001[1068], changent d'attitude envers la CPI[1069], annoncent la non ratification du Statut de Rome[1070] et adoptent la loi ASPA[1071] en 2002. Selon Edward H. Carr, « la *politique est toujours politique de puissance* »[1072]. Ainsi, en se basant sur la loi *ASPA*, les Etats-Unis assurant la fonction de gendarme du monde, conscient du pouvoir du Conseil de sécurité auquel ils peuvent s'opposer par le droit de véto, et se basant sur l'article 98[1073], s'étaient précipités à signer des accords[1074] de coopération[1075] avec plusieurs Etats dont les

[1068]Déclenchement de la guerre en Irak et en Afghanistan

[1069]MARTIN P-M. (1998), *La Cour pénale internationale : quel avenir pour une illusion* ? , Paris, *Dalloz*, p. 339.

[1070]Selon une règle de droit international « généralement acceptée », le signataire d'un traité est tenu de s'abstenir d'actes qui priveraient l'accord de son objet et de son but, solution dégagée dès 1926 par la Cour permanente internationale de justice (CPIJ) dans son avis relatif à *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise*.

[1071]American Service-Members' Protection Act.Ce texte pose l'interdiction de principe de toute coopération avec la Cour, que ce soit au niveau des juridictions américaines ou du gouvernement fédéral. La loi interdit également toute assistance militaire avec la plupart des Etats parties à la CPI où il n'existe pas d'accord bilatéral entre les Etats-Unis et l'Etat partie au statut de Rome garantissant l'immunité des troupes américaines.

[1072]CARR I.E.H., *The twenty years Crisis. 1919-1939. An introduction to the Study of International Relations*, New York, Harper and Row, 1964 (3e éd), pp 87-88

[1073]L'article 98 § 1 du statut de Rome sur www.icc.cpi.int

[1074]Pour une analyse détaillée des accords bilatéraux, voir Amnesty International (2002), Cour pénale internationale, index AI : IOR 40/025/02.

[1075]Les Etats-Unis s'appuient paradoxalement sur une disposition du statut pour justifier la conclusion de tels accords : l'article 98 qui précise la relation entre les obligations des Etats parties découlant du statut de Rome et leurs obligations antérieures découlant du droit international conventionnel ou coutumier, notamment en matière d'immunité diplomatique ou d'Etat (article 98 § 1) et de statut des forces armées (article 98 § 2).

plus vulnérables[1076] et ceux dans les endroits où il est le plus probable que les soldats américains seront stationnés ou déployés, ou ceux qu'ils auront à traverser en vue de protéger leurs ressortissants contre toute poursuite devant la Cour Pénale Internationale conformément à l'article 12 des statuts[1077]. Pour Devin Guillaune, « *ce refus de se soumettre à des traités négociés multilatéralement crée des incertitudes et inquiétudes »*[1078]. Ces accords desservent la juridiction en Afrique. Or, tant d'un point de vue factuel que d'un point de vue juridique, l'ensemble des dispositions américaines visant à restreindre la compétence de la CPI sont accessoires car, d'une part, le risque pour un ressortissant américain d'être traduit devant la CPI est quasi nul, et parce que, d'autre part, le statut de Rome est gouverné par le principe de complémentarité de juridictions. Mais, l'existence des juridictions ad hoc permet d'espérer la poursuite de ressortissants américains qui se seraient impliqués dans des actes de violation des droits humains. Ce qui tempère les critiques des pays africains (B).

B- Une contestation tempérée

La création de la CPI vise à mettre fin à l'existence des juridictions ad hoc en créant une qui pourrait se saisir de

[1076]Toutefois, ce principe connaît certaines limites. Il est ainsi prévu que cette politique ne s'appliquerait pas aux membres de l'OTAN ni à certains autres alliés des Etats-Unis tels l'Argentine, l'Australie, l'Egypte, Israël, le Japon, la Jordanie, la Nouvelle-Zélande et la République de Corée.
[1077]BOURDON W. (2000), *La Cour pénale internationale*, Paris, Seuil, Collection Points, p. 90.
[1078]DEVIN Guillaume, art. p. cit in BADIE Bertrand et allii, op.cit. p. 24

questions de droit humanitaire sans qu'on lui fasse le reproche de la rétroactivité de son existence et de sa procédure. Selon Claude Jorda, ancien juge à la CPI, on est passé d'une justice occasionnelle (Tokyo, Nuremberg), à une justice situationnelle (les tribunaux ad hoc) pour aboutir aujourd'hui à une justice universelle avec la mise en place de cette cour permanente, cour pénale internationale[1079]. L'existence par le passé de juridiction occasionnelle (1) et celle situationnelle (2) peut tempérer les griefs de l'UA contre la CPI. Elles ont eu un caractère quasi-universel, ont été complémentaires des initiatives nationales de lutte contre l'impunité et démontrent que ce n'est pas la CPI qui a institué la répression des atteintes les plus graves aux droits de l'homme. A ce sujet, la période d'avant la guerre froide et celle d'après ont été pionnières dans leur naissance.

1- Les juridictions occasionnelles[1080]

La mise en accusation d'un chef d'Etat devant un tribunal spécial ne date pas du 21ème siècle**.** Après la Première Guerre Mondiale, l'idée était née de châtier les responsables pour les souffrances importantes qu'ils ont fait subir pendant les années 1914-1918 et, plus particulièrement l'empereur Guillaume II. Le traité de Versailles prévoyait un droit d'exception pour l'empereur alors que les autres

[1079]Claude Jordan cité par Philippe FRIN « Cours de droit international humanitaire », MDIEDF, Université de Nantes, 2011-2012
[1080]Pour ce développement, voir Philippe FRIN, op.cit

responsables devaient être soumis au droit commun[1081]. Un tribunal spécial fut prévu, composé de cinq juges nommés par les grandes puissances : Etats-Unis, France, Royaume-Uni, Italie, Japon. Ce tribunal reçut de larges pouvoirs et notamment celui de déterminer à la fois les règles de droit pénal général et de procédure. Tout était donc quasiment en place. Mais l'empereur s'était réfugié aux Pays-Bas qui refusèrent son extradition. Deux raisons officielles furent avancées : le crime pour lequel il était mis en accusation n'existait pas en droit néerlandais et l'infraction visée n'existait pas dans les traités qui liaient les Pays- Bas à l'Allemagne. Aujourd'hui, nous savons que d'autres motifs ont conduit les Pays-Bas à refuser la demande : refus de rendre le droit pénal rétroactif ; refus d'extrader pour motif politique. L'empereur n'a donc jamais été extradé. Il est mort aux Pays-Bas en 1941. Il s'agit d'un échec dans la poursuite d'auteurs de crime de guerre. Le comportement du Pays-Bas à l'époque est assimilable à celui de l'Union Africaine qui refuse d'exécuter le mandat d'arrêt décerné contre le président soudanais. Ce refus est contraire aux obligations des Etats africains parties au statut de Rome en ses articles 90 et suivants. La CPI ne disposant pas d'armée, seule la collaboration des Etats parties et du Conseil de sécurité peuvent lui permettre de mener à bien son action.

[1081]Voir AIVO F.J. (2009) « La responsabilité pénale des gouvernants dans les régimes politiques africains d'influence française », in *RBSJA*, n° 22, p. 55-104

Le Tribunal de Nuremberg est le second exemple type de juridiction internationale. Il a été créé par l'accord de Londres du 8 Août 1945. La résolution de l'Assemblée Générale de l'ONU du 13 février 1946 (3-1) et celle du 11 décembre de la même année lui ont donné un prolongement. Ces textes lui ont donné une valeur universelle en appelant les Etats à collaborer pour permettre l'extradition et le châtiment des criminels de la seconde guerre mondiale. La création de ce tribunal a servi de sous-bassement à l'adoption de la résolution du 11 décembre 1946 (96-1) prévoyant la rédaction d'une convention pour la répression du génocide qui vit le jour le 9 décembre 1948. L'accord de Londres a prévu trois incriminations : crime contre la paix, crime de guerre et crime contre l'humanité. Cet accord insiste sur plusieurs points à savoir : la déclaration de Moscou du 30 octobre 1943 qui prévoyait la poursuite des criminels appartenant à l'Allemagne du Troisième Reich, soit devant les juridictions internes (les criminels dont les crimes étaient géographiquement localisables), soit devant une juridiction internationale (les grands criminels dont les crimes n'étaient pas géographiquement localisables) ; il permet à d'autres Etats d'adhérer à l'accord. C'est ainsi que dix-neuf Etats, membres de l'ONU ont, par la suite, adhéré à l'accord.

Cet accord prévoit, en annexe, les dispositions du statut du TMIN[1082] qui siège à Nuremberg entre le 20 novembre 1945 et le 1er octobre 1946. Il est composé de quatre juges (les quatre grandes puissances). Comme sa composition le démontre, le tribunal de Nuremberg apparaissait plus comme un tribunal des vainqueurs qu'un véritable tribunal pour juger les criminels de guerre étant donné que les crimes de guerre étaient commis dans les deux camps (axe et les alliés). En dehors du tribunal de Nuremberg, le statut du Tribunal de Tokyo[1083]est créé le 19 janvier 1946 par décision du général Mac Arthur, commandant suprême des forces armées au Japon dans le cadre de la poursuite des responsables des crimes de la deuxième guerre mondiale. Il siège à Tokyo du 3 mai 1946 au 12 novembre 1948. Il reprend en grande partie les dispositions du statut de Nuremberg. De nombreux États ont également adhéré au texte, ultérieurement à son élaboration.

Les juridictions situationnelles récentes démontrent mieux du caractère infondé de la position des Etats africains face aux poursuites devant la CPI. Toutefois, leur composition et les

[1082]L'histoire s'est écrite le 20 novembre 1945 où le procès contre les " principaux criminels de guerre " commença à la cour criminelle du Palais de justice de Nuremberg, " salle d'audience 600 ". 21 représentants majeurs du régime national-socialiste durent répondre de leurs crimes contre la paix et l'humanité. Le 11 octobre 1946, 11 mois plus tard, les sentences furent prononcées. De 1946 à 1949, douze procédures subséquentes furent menées devant les tribunaux militaires américains.
[1083]Il est encore appelé Tribunal militaire international pour l'Extrême-Orient (TMIEO) ou Tribunal de Tokyo, Tribunal militaire de Tokyo ou encore Procès de Tokyo

personnes qui y ont été jugées à l'époque apportent de l'eau au moulin de l'Union Africaine. Ces derniers craignent que la CPI reproduise les caractères des tribunaux occasionnels en Afrique. Mais, à la différence des juridictions occasionnelles, la CPI est une juridiction permanente et constituée de juges émanant de toutes les traditions juridiques. Toutefois, la situation des juridictions situationnelles améliore celle des juridictions occasionnelles (2).

2- Les juridictions situationnelles[1084]

Les juridictions *ad hoc* disposent *« d'une compétence limitée à une situation de crise spécifique » selon* la définition qu'en donne Hervé Ascensio[1085]. Ces juridictions sont nombreuses et variées : tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie (TPIY Résolution 827, 25 mai 1993), pour le Rwanda (TPIR résolution 955, novembre 1994), tribunal spécial pour la Sierra Leone (TSSL), chambres extraordinaires au Cambodge (CECT), groupes spéciaux au Timor-Leste, chambres 64 du Kosovo, etc.

Les tribunaux pénaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie et pour le Rwanda ont pour origine une décision unilatérale prise par le Conseil de sécurité eu égard aux actes commis dans ces deux régions. La résolution 827 est prise pendant le conflit, la résolution 955 est adoptée quelques mois après

[1084]Pour ce développement, voir aussi Philippe FRIN, op.cit
[1085]Ascensio H., E. Decaux E. Pellet A. (2000), *Droit international pénal*, Cedin X, Pedone, p. 715.

les massacres qui ont duré environ 100 jours (avril – juin 1994).

Le tribunal spécial pour la Sierra Leone et les chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens ont été créés par un accord entre l'ONU et le pays dans lequel ont été commises les exactions, prolongé par une loi adoptée dans le pays lui-même. Il s'agit pour le tribunal spécial pour la Sierra Leone (TSSL), de l'accord du 16 janvier 2002 et pour les chambres extraordinaires au sein des tribunaux cambodgiens (CECT), de l'accord du 29 avril 2005 et de la loi cambodgienne de 2001 révisée plus tard.

En ce qui concerne la Sierra Leone[1086], il s'agissait de poursuivre les personnes responsables des crimes commis contre le peuple sierra léonais. Il s'agit d'un conflit dans lequel intervint Charles Taylor, président du Libéria. Il fut condamné à 50 ans de prison pour divers crimes commis pendant la guerre. Quant au Cambodge, il s'agit du massacre d'environ 2 millions de cambodgiens entre 1975 et 1979, par le parti du Kampuchea démocratique (les khmers rouges).

[1086]SHABAS W.A., (2007) « *La commission Vérité et Réconciliation de Sierra Léone* » in *Droits fondamentaux*, n° 3,

Un premier règlement, adopté en 1999, a permis la création des groupes spéciaux pour le Timor-Leste[1087]. Ce règlement a été adopté par l'administration onusienne transitoire (ATNUTO) suite aux exactions commises sur ce territoire au moment où il accédait à l'indépendance. Mais certains responsables indonésiens, non extradables, ont été mêlés à ces massacres. Afin de résoudre ces questions de remise des personnes suspectes entre le Timor- Leste et l'Indonésie, il a également été créé un tribunal spécial pour les droits de l'homme en Indonésie.

Une autre institution a été créée par règlement. Il s'agit des chambres 64 pour le Kosovo mises en place par le règlement (2000/64) adopté par la mission intérimaire des Nations Unies pour le Kosovo (MINUK). La naissance de la CPI devrait mettre fin à la création de tribunaux spéciaux. Toutefois, sur l'initiative de la France, ancienne puissance occupante, le Conseil de sécurité a, par résolution 1757 du 30 mai 2007, créé le tribunal spécial pour le Liban pour juger les responsables des attentats perpétrés au Liban depuis le 1er octobre 2004, et notamment de l'attentat du 14 février 2005 à Beyrouth qui a entrainé la mort de l'ancien premier ministre libanais Rafic Hariri et d'une vingtaine d'autres personnes.

[1087]Nom adopté au moment de l'indépendance du Timor Oriental, le 20 mai 2002. Pour plus d'informations, voir http://www.trial-ch.orget les liens cités.

Des remarques s'imposent sur l'état des lieux géographiques desdites juridictions en lien avec la nationalité des personnes poursuivies. En effet, à Nuremberg, en Allemagne, on a jugé des allemands ; à Tokyo, au Japon, on a jugé des japonais ; à La Haye aux Pays-Bas, on juge des ressortissants de l'Ex-Yougoslavie ; à Arusha, en Tanzanie, on juge des rwandais[1088] ; à Freetown, en Sierra Leone (et, le cas échéant, à La Haye), on juge principalement des sierra léonais et des libériens ; à Dili (Timor-Leste) et Djakarta (Indonésie), on juge des Timorais et des indonésiens ; à Phnom Penh, au Cambodge, on juge des cambodgiens ; au Kosovo, on juge des ressortissants de l'Ex-Yougoslavie. Dans cette énumération, seuls les tribunaux pour l'Ex-Yougoslavie et le Rwanda ont, dès le départ, été dépaysés. On peut y associer le Tribunal spécial pour la Sierra Leone (TSSL) lorsqu'il a fallu juger Charles Taylor et ainsi que le permet l'accord conclu entre l'ONU et la Sierra Leone. Cette déterritorialisation de la justice, comme c'est le cas de la CPI, est risquée et peu satisfaisante en ce qu'elle supprime la couleur politique au crime commis. A partir du moment où le criminel est traduit « sur une scène internationale », un lieu qui n'a pas d'existence nationale, il est coupé de ses racines politiques, de son contexte. Cela transforme le crime en « fait divers ». Il faut remettre la justice pénale internationale dans le périmètre de validité politique et

[1088]Dumas H. (2014), *Le génocide au village : le massacre des tutsi au Rwanda*, Paris, Seuil

morale limité qui est le sien. Or, la poursuite des responsables dans le pays lui-même peut avoir pour conséquence de ne traduire devant le juge que des « petits » responsables comme ce fut le cas au Timor-Leste. Tous ceux qui ont été poursuivis avaient la nationalité timoraise. Aucun individu de nationalité indonésienne, notamment les responsables des crimes commis, n'a pu être poursuivi. De même, à Arusha en Tanzanie, on juge des hutus alors que les crimes ont été commis dans les deux camps (hutu/Tutsi). La mise en place des juridictions nationales dite « *gacaca* »[1089] peut apaiser les rancœurs liées à la juridiction des vainqueurs au Rwanda. Si la mise en place d'une juridiction plus éloignée n'avait pas résolu toutes les difficultés, elle aurait au moins eu le mérite de ne pas être gênée par des considérations autres que judiciaires.

Toutefois, cette externalisation (ou non) de la juridiction internationale serait dans certaines situations la seule voie utile à un retour vers la réconciliation des peuples et l'apaisement du pays, en quelque sorte, vers une paix durable. C'est le cas du procès de Charles Taylor à La Haye (au sein des locaux de la CPI) pour des motifs de sécurité. Le pays est encore en proie à des tensions très fortes et le relatif calme est très fragile. Ce qui est aussi les cas de la

[1089]Dumas H. (2008) « Histoire, justice et réconciliation : les juridictions gacaca au Rwanda », *Mouvements*, n° 53/1, p 110-117 ; Dumas H. (2013), *Juger le génocide sur les collines. Une étude des procès gacaca au Rwanda (2006-2012)*, Thèse de doctorat, EHESS

RDC, de la Côte d'Ivoire, de la Libye, du Kénya, etc. L'éloignement du procès lui permet de se dérouler dans des conditions plus satisfaisantes. Aussi, peut-on se demander si ces tribunaux n'ont pas été créés pour voiler les crimes commis par les soldats des puissances initiatrices desdites résolutions sur les théâtres de conflits des pays concernés (Cas du Kossovo et de l'ex-Yougoslavie) ou leur immobilisme face au massacre des populations civiles (cas du Rwanda) ?[1090]

Le second aspect sur lequel porte la rébellion de certains Chefs d'Etats africains aux poursuites devant la CPI est l'inégalité de traitement devant la juridiction (II).

II- L'inégalité de traitement devant la juridiction

L'analyse des affaires pendantes devant la CPI fait ressortir une poursuite sélective (A) qui a pour conséquence une absence de la confiance des Etats en la juridiction. La nécessité de renforcer la volonté politique et la capacité juridique et fonctionnelle au niveau des Etats permettra la promotion de la responsabilité nationale dans la poursuite des actes de violation grave des droits humains(B).

[1090]ADJAGBE M. (2009), « Les dessous de l'opération Licorne en Côte d'Ivoire : pour une lecture géopolitique nouvelle des interventions françaises en Afrique », *CODESRIA, Afrique et développement,* Vol. XXXIV, No. 2, pp. 159–175

A- La sélectivité des poursuites devant la juridiction

Les poursuites engagées suite aux conflits en Côte d'Ivoire (A) et en Libye (B) offrent les exemples de sélectivité.

1- La justice à deux vitesses en Côte d'Ivoire

Les poursuites engagées suite à la crise politique en Côte d'Ivoire en 2010, constituent l'un des cas de justice sélective couramment cités en Afrique. En effet, du coup d'Etat du 24 décembre 1999 à la contestation des élections présidentielles de 2010 en passant par la tentative de putsch du 19 septembre 2002, les affrontements ont été marqués par d'importants dégâts matériels, des pertes en vies humaines et le déplacement d'un nombre impressionnant de la population tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du pays. Aussi, des assassinats, viols et autres traitements inhumains, cruels et dégradants ont-ils été commis par les partisans des deux camps[1091]. Plus de 3000 morts et d'un million de personnes déplacées ont été dénombrés.

Après avoir déclaré accepter la compétence de la Cour alors que la Côte d'Ivoire n'était pas partie au statut de Rome, la Chambre préliminaire[1092]. Il a autorisé le Procureur à ouvrir une enquête proprio motu pour les crimes présumés relevant de la compétence de la Cour, qui auraient été commis depuis le 28 novembre 2010, ainsi que sur les crimes qui

[1091]D'abord, Gouvernement-rébellion puis gouvernement et opposition
[1092]Voir www.icc.cpi.int

pourraient être commis dans le futur dans le contexte de cette situation. La Chambre préliminaire III a par la suite décidé d'élargir son autorisation d'enquêter sur la situation en Côte d'Ivoire pour inclure les crimes relevant de la compétence de la Cour qui auraient été commis entre le 19 septembre 2002 et le 28 novembre 2010. Elle a émis un mandat d'arrêt, délivré sous scellés, dans l'affaire *Le Procureur c. Laurent Gbagbo,* pour quatre chefs de crimes contre l'humanité. Après le transfert de Laurent Gbagbo à la Cour pénale internationale (CPI) de La Haye, la Chambre préliminaire I a levé les scellés sur un mandat d'arrêt émis à l'encontre de Simone Gbagbo pour quatre chefs de crimes contre l'humanité prétendument commis[1093] sur le territoire de la Côte d'Ivoire entre le 16 décembre 2010 et le 12 avril 2011. Pour des raisons d'image du couple Gbagbo devant la CPI, la Côte d'Ivoire refuse d'exécuter le mandat en violation de ses obligations conformément aux articles 90 et suivants du statut de Rome. Elle organise en décembre 2014 le procès contre Madame Gbagbo et 78 co-accusés. Elle est condamnée à 20 ans d'emprisonnement pour attentat à l'autorité de l'Etat, participation à un mouvement insurrectionnel et trouble à l'ordre public. Pour Pascal Turlan, conseiller au bureau de la Procureure de la CPI, cité par Jeune Afrique « *ce verdict ne change rien à la situation de Simone Gbagbo vis-à-vis de la CPI, puisque celle-ci la poursuit pour des crimes qui ne sont pas ceux pour lesquels*

[1093]Ibid.

elle vient d'être condamnée. La Côte d'Ivoire doit donc toujours remettre Mme Gbagbo à la CPI, en vertu de la décision de la chambre préliminaire de la Cour »[1094] Ce que conteste Jean-Paul Benoit, avocat de l'Etat ivoirien qui a fait appel de cette décision en arguant que la Côte d'Ivoire était en mesure de juger l'accusée « *une réunion de travail est prévue dans les prochains jours à la Haye. A cette occasion, nous verserons de nouveaux éléments au dossier, qui concerneront notamment la réforme du code pénal ivoirien, lequel fera apparaître, entre autres, la notion de crime contre l'humanité* »[1095] Mais cette décision viole le principe de la non rétroactivité[1096]. Même si ce principe est dépourvu de valeur constitutionnelle et donc ne s'imposant pas au législateur, il ne peut être évoqué que lorsqu'il permet à l'accusé de bénéficier d'une peine plus clémente.[1097] La Côte d'Ivoire devra convaincre la CPI sur ce point.

La Chambre préliminaire I a étendu la levée des scellés sur le mandat d'arrêt à Charles Blé Goudé[1098], qui a été transféré à la CPI le 22 mars 2014. La presse proche de l'ancien parti au pouvoir a dénoncé une justice sélective ne visant que les

[1094]« Simone Gbagbo. Dieu est son seul juge », Jeune Afrique n° 2827 du 15 au 21 mars 2015, p 14
[1095]Ibid.
[1096]Article 2 du code civil « la loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif » Voir : *Code civil,* Dalloz, 106ème édition, 2007, p. 6
[1097]La rétroactivité in mitius (loi pénale plus douce)
[1098]Leader du mouvement « Jeunes Patriotes » acquis à la cause de Laurent GBAGBO, il fut distingué par son soutien inconditionnel à ce dernier de 2002 à 2010 qui lui valut d'être nommé Ministre de la Jeunesse pendant la crise par son mentor. Pour sa poursuite voir www.icc.cpi.int

partisans de Laurent Gbagbo. Selon un éditorialiste du quotidien Notre voie, « *Jusqu'à présent, seuls les proches de Laurent Gbagbo et les membres de la coalition des partis politiques qui ont soutenu sa candidature à l'élection présidentielle de novembre 2011 font l'objet de procédures judicaires* »[1099]. Des propos qui font écho à ceux de Mamadou Koulibaly qui estime que « *si l'on veut aller à la réconciliation, il faut déjà renoncer à la vengeance justicière et permettre que l'opposition s'organise et que l'opposition ait le droit d'exister* »[1100]. Pour lui, « *Se venger n'est pas forcément bon signe, ce serait créer des injustices, sources de nouvelles haines et de nouvelles frustrations qui sont des moteurs très puissants d'instabilité politique en Afrique* »[1101]. Mais, le président Allassane Ouattara soutient que les partisans de Laurent Gbagbo ont été surpris en flagrant délit de commission des crimes. C'est pour cette raison qu'ils sont détenus. Ceux de son camp arrêtés en flagrant délit à Odiéné ont été condamnés et purgent leur peine d'emprisonnement. Dans un souci de réconciliation, les partisans de Laurent GBAGBO sont progressivement libérés en attendant l'aboutissement de leur procès[1102]. Des

[1099]« *Côte d'Ivoire : La réconciliation nationale à l'épreuve de la justice* », in nextafrique.com/showroom/dossiers-dactualite/crise-en-cote-divoire/1169-cote-divoire—la-reconciliation-nationale-a-lepreuve-de-la-justice

[1100]Ibid.

[1101]Ibid.

[1102]Déclaration de Allassane OUATTARA sur Radio France Internationale (RFI) le 18 Juillet 2014 lors de la conférence de presse conjointe animée avec le Président français François HOLLANDE à Abidjan.

questions demeurent sans réponses en Côte d'Ivoire. Comment réconcilier les différents camps de la guerre et promouvoir une certaine unité nationale ? Que faire des anciens soutiens de Laurent GBAGBO, des membres de son gouvernement ou de sa famille ? Faut-il les juger et, si oui, faut-il le faire en Côte d'Ivoire ou à la CPI[1103] ? Ou bien faut-il plutôt les amnistier au nom de la réconciliation nationale ? Et, dans ce cas, comment satisfaire les besoins de reconnaissance et de justice de leurs victimes ? Comment écrire le passé ivoirien sans créer de nouvelles divisions, tout en commémorant les souffrances de chacun ? A ces questions multiples, la justice transitionnelle apporte une réponse. Cette réponse est d'abord centrée sur les bourreaux, respectant un principe légaliste universel de type kantien selon lequel justice doit être faite[1104]. Le droit à la justice entendue dans le sens premier d'une justice retributive qui inclut les poursuites pénales contre les individus responsables de violations des droits de l'homme. L'oubli, l'amnistie généralisée et l'impunité ne sont plus tolérés. Les cas de l'Espagne post-franquiste ou de Mozambique après la guerre civile restent, à cet égard, des exceptions. Même là aussi, les tentatives de remises en cause se font de plus en plus jour.

[1103]Leur procès s'est ouvert en même temps que celui de Madame Gbagbo à Abidjan le 26 décembre 2014

[1104]Voir LAUVAU G. (dir) (2014), *Quelle justice pour les peuples en transition ? Démocratiser,* Paris, PUPS, p. 9

Pour une justice équitable, la CPI se doit de mener des enquêtes sur les crimes commis pendant le coup d'Etat raté du 19 septembre 2002 perpétré par les Forces Nouvelles de Guillaume SORO[1105] ayant conduit à la partition du pays et les atrocités commises pendant l'assaut sur la ville d'Abidjan par les Forces Républicaines de Côte d'Ivoire (FRCI) composées des officiers gouvernementaux acquis à la cause d'Alassane Ouattara et les forces rebelles avec le soutien de l'Organisation des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI)[1106] et des forces françaises par vote de la résolution 1975 du Conseil de Sécurité. Le gouvernement ivoirien ne doit pas limiter les poursuites engagées aux partisans de Laurent GBAGBO. Il doit l'étendre à ceux de son camp qui ont aussi commis des violations graves du droit international humanitaire pendant la crise. Cela permettra de lever l'image d'une justice des vainqueurs qui planent sur les différentes actions de la CPI en Côte d'Ivoire et de la justice ivoirienne. Cette même image est remarquée dans les poursuites engagées en Libye (2) suite à la chute du Président Kadhafi.

2- La justice des vainqueurs en Libye

La guerre civile libyenne ou révolution libyenne est un conflit armé issu d'un mouvement de contestation populaire, assorti de revendications sociales et politiques, qui s'est déroulé

[1105]Voir SORO G. (2005), *Pourquoi je suis devenu un rebelle. La Côte d'Ivoire au bord du gouffre*, Paris, Hachette

[1106]MINDUA K.-M. (1996), *Organisations internationales, interventions armées et droits de l'Homme,* Thèse de Doctorat de l'Université de Genève

entre15février2011 et le 23 octobre2011 en Libye[1107]. Il s'inscrit dans un contexte de protestations dans les pays arabes. Comme les révolutions tunisienne et égyptienne[1108], il trouve son origine dans un mouvement de protestations, réclamant plus de libertés et de démocratie le, un meilleur respect des droits de l'homme, une meilleure répartition des richesses ainsi que l'arrêt de la corruption au sein de l'État et de ses institutions. Mouammar Kadhafi, le « *Guide de la Révolution* » de la Jamahiriya arabe libyenne, est au début de 2011 le plus ancien dirigeant du monde arabe en fonction : il est à la tête de la Libye depuis le 1er septembre1969[1109], soit près de 42 ans de règne.

Le 17 mars, le Conseil de sécurité des Nations unies adopte la résolution 1973[1110], autorisant des frappes aériennes contre les forces de Kadhafi pour la protection du peuple libyen[1111]. Elle est mise en œuvre par une coalition internationale le 19mars2011[1112]. Durant plusieurs mois, pro et anti-kadhafistes prennent à tour de rôle l'avantage au gré d'offensives et de contre-offensives. Fin août 2011, une offensive décisive permet la prise de Tripoli, ce qui entraine la fuite de Mouhammar Kadhafi et de ses proches et

[1107]Voir htt:/fr.wikipedia.org/wiki/Libye consulté le 12 novembre 2017
[1108]Ibid.
[1109]Ibid.
[1110]Ibid
[1111]HINOPAY M.B.(1989), *Non-intervention et droit des peuples à disposer d'eux-mêmes,* Thèse de Doctorat d'Etat, Droit public, Université de Strasbourg III.
[1112]Voir http:/fr.wikipedia.org/wiki/Libye consulté le 12 novembre 2017

l'accélération de la reconnaissance internationale de la légitimité du Conseil National de Transition[1113].

Avant cela, le 26 février 2011, le Conseil de sécurité des Nations Unies a décidé, à l'unanimité de ses membres, de saisir le Procureur de la CPI de la situation en Libye depuis le 15 février 2011. Le 3 mars 2011, le Procureur de la CPI a annoncé l'ouverture d'une enquête dans la situation en Libye. Cette situation est assignée par la Présidence de la Cour à la Chambre préliminaire I. Le 27 juin 2011, la Chambre préliminaire I a délivré trois mandats d'arrêt à l'encontre de Muammar Mohammed Abu Minyar Gaddafi, Saif Al-Islam Gaddafi et Abdullah Al-Senussi pour des crimes contre l'humanité (meurtre et persécution) qui auraient été commis en Libye du 15 jusqu'au 28 février 2011 au moins, à travers l'appareil d'Etat libyen et les forces de sécurité. Le 22 novembre 2011, la Chambre préliminaire I a ordonné la clôture de l'affaire à l'encontre de Muammar Gaddafi suite à la mort du suspect. Les deux autres suspects ne sont pas détenus par la Cour. Le 31 mai 2013, la Chambre préliminaire I a rejeté l'exception d'irrecevabilité soulevée par les autorités libyennes concernant l'affaire à l'encontre de Saif Al-Islam Gaddafi et a rappelé à la Libye son obligation de remettre le suspect à la Cour. Le 21 mai 2014, la Chambre d'appel de la CPI a confirmé la décision de la Chambre préliminaire I qui avait déclaré l'affaire à l'encontre de Saif Al-Islam Gaddafi recevable devant la Cour.

[1113]Ibid.

Ce rappel des faits, permet aisément de constater que la CPI a adopté dans la situation de la Libye, une politique de deux poids, deux mesures. A preuve, si la Libye est compétente et a la volonté de juger Abdullah Al-Senussi, pourquoi ne l'est-elle pas pour Saif Al-Islam ? Alors que les deux (Al-Senussi et Gaddafi Al-Islam) sont poursuivis dans la même affaire, la CPI reconnait la compétence des juridictions nationales pour l'un (Al-Senussi)[1114] et la refuse pour l'autre (Al-Islam). La filiation de Al-Islam n'est-elle pas en faveur de cette décision ? Cette décision pouvait-elle cacher la recherche séculaire d'une vengeance de l'occident, de la famille Gaddafi pour ses prises de position anti-impérialiste qui leur ont coûté chères dans les attentats de Lockerbie et de Ténéré au Niger ? Qui a oublié l'image du colonel sur le perron de l'Elysée, le 12 décembre 2007, poing levé avec le Président Nicolas Sarkozy crispé à ses côtés ? Les plus grands patrons du CAC 40 étaient ensuite allés s'incliner devant le « terroriste repenti », sous la tente qu'il s'était fait dresser dans les jardins de l'hôtel de Marigny jouxtant l'Elysée. Gaddafi avait appâté le Président Sarkozy avec la perspective d'une commande exclusive d'armements pour environ 14 milliards de dollars, transaction qui devrait générer plus de trente mille emplois. Dans la *shopping list*,

[1114]Le 11 octobre 2013, la Chambre préliminaire I a décidé que l'affaire concernant Abdullah Al-Senussi était irrecevable devant la Cour car elle faisait l'objet d'une enquête nationale par les autorités libyennes compétentes et que ce pays avait la volonté et était capable de mener véritablement à bien cette enquête. Cette décision a fait l'objet d' appel qui l'a confirmée le 24 juillet 2014.

figuraient quatorze Rafales, trente-cinq hélicoptères Tigre, Fennec et EC-135, six navires, des blindés, des radars de défense aérienne, etc. A la date butoir du 1er juillet 2008 pour la signature du contrat, l'encre avait séché dans le stylo. Cela n'avait pas empêché Gaddafi de faire affaire avec les Russes[1115] pour ses avions de chasse et avec l'Italie pour le reste[1116]. Par ailleurs, l'intervention n'était-elle pas une opportunité motivée par l'appât du gain ? Première réserve de pétrole d'Afrique et quatrième de gaz, la Libye aurait été convoitée d'abord pour ses ressources avec, dans l'ombre, le Qatar, qui lorgnerait, via la France et Total, le fameux gisement NC7, à l'Ouest de Tripoli[1117].

Tout compte fait, la position de la CPI n'est pas favorable à la manifestation de la vérité et à un procès juste et équitable. Les déclarations de l'un peuvent nécessiter l'interrogatoire de l'autre. D'ailleurs dans une situation similaire en Côte d'Ivoire, elle continue de réclamer l'extradition de Simone GBAGBO malgré l'opposition du gouvernement ivoirien. Plus loin, les crimes dont Al Islam et Al-Senussi sont accusés sont commis dans les deux camps. L'assassinat de Muammar Gaddafi et de son fils le prouve si bien. Mais, les membres du Conseil National de Transition exerçant le pouvoir

[1115]Voir « Polémique. Fallait-il renverser Kadhafi », in *Jeune Afrique*, n° 2796-2797 du 10 au 23 Août 2014, p. 54
[1116]Voir GLASSER A. (2014), AfricaFrance. Quand les dirigeants africains deviennent les maîtres du jeu, Paris, Fayard, p.211
[1117]Voir « Polémique. Fallait-il renverser Kadhafi », in *Jeune Afrique*, n° 2796-2797 du 10 au 23 Août 2014, p. 55

politique de fait et reconnu par les chancelleries occidentales qui leur ont prêté main forte avec la résolution 1973 comme paravent, ne sont pas inquiétés jusqu'à présent. Ces procès peuvent dans ce cas, être considérés comme destinés à justifier l'intervention de l'OTAN et légitimés ainsi le régime successeur pour favoriser l'édification de la nation. Le procureur doit, pour l'équité, étendre les poursuites aux crimes commis dans leur camp et qui ont continué après le démembrement de la Lybie. La mise en œuvre de la compétence prioritaire des Etats et l'installation d'une juridiction continentale compétente pour connaitre des crimes relevant des attributions de la CPI, permettront aux Etats africains de retrouver la plénitude de leur souveraineté en matière judiciaire (B).

B-De la nécessité de promouvoir les juridictions nationales et continentales

Envisagé par l'article 17 du statut de Rome, la complémentarité est l'une des pierres angulaires du fonctionnement de la Cour. En effet, il est prévu que la compétence de la Cour ne s'exerce que de façon complémentaire à celle des systèmes juridiques internes des Etats. Ainsi, la compétence pénale nationale a toujours priorité sur la CPI qui ne peut exercer sa compétence que dans deux situations : lorsqu'un système juridique national s'est effondré et lorsqu'un système juridique national refuse ou manque à son obligation juridique d'enquêter et de

poursuivre les personnes suspectées d'avoir commis un crime relevant actuellement de la compétence de la Cour ou de punir celles qui en ont été jugées coupables. En résumé, «l'intervention ne s'impose que si l'un des deux critères, capacité ou volonté, n'est pas rempli par la juridiction interne »[1118] Par conséquent, il semble que le plus sûr moyen de faire échapper un ressortissant à la compétence de la CPI est d'adhérer au statut de Rome et de mettre en œuvre la compétence prioritaire des juridictions internes. Ainsi, pour éviter tout risque de voir un ressortissant africain juger par la Cour, les Etats africains devront ratifier la Convention de Rome et assurer eux-mêmes le jugement de leurs ressortissants pour les crimes relevant de la compétence de la Cour (1).

1- Mettre en œuvre la compétence prioritaire des juridictions nationales

Pour mettre en œuvre la compétence prioritaire des juridictions nationales, les Etats africains[1119] doivent d'abord ratifié le statut de Rome. A ce jour, seuls 34 Etats[1120] sur 54 l'on fait. Ensuite, ils doivent transposer dans leur droit positif, les crimes dont la CPI est compétente. Or très peu de pays l'ont fait. Ils doivent enfin renforcer les capacités des

[1119]SENDAGUE A. (1984) *Essai sur les droits de l'Homme et le droit au développement. Contribution à l'étude de la problématique des droits de l'Homme dans les pays du Tiers Monde,* Thèse de Doctorat d'Etat de l'Université de Besançon, Droit public 1984.

[1120]Le Burundi s'est retiré du Statut de Rome en octobre 2017

juridictions nationales à poursuivre lesdites infractions dans la transparence et l'impartialité et démontrer leur volonté de ne pas protéger les personnes poursuivies**.** L'article 17 § 2 expose cependant un certain nombre de circonstances permettant de déterminer le manque de volonté de l'Etat dans un cas d'espèce. Il ne doit ainsi pas manifestement apparaître que l'Etat en question a engagé une procédure dans le but « *de soustraire une personne concernée à sa responsabilité pénale pour les crimes relevant de la compétence de la Cour* ». De même, la procédure ne doit pas subir un retard injustifié et doit être menée de manière impartiale et indépendante. S'il existe un doute concernant ces circonstances, la Cour est alors compétente pour connaître de l'affaire. Il faut toutefois bien admettre que, dans la pratique, de telles dispositions sont extrêmement difficiles à identifier. Pour ce faire, il est prévu que la Cour « *doit prendre en considération l'effondrement de la totalité ou d'une partie substantielle de l'appareil judiciaire d'un Etat* ». Mais il est évident que, compte tenu de la gravité des affaires, les procédures seront certainement très longues ce qui ne favorisera pas le travail de la Cour. Dès lors, à partir de combien de temps, par exemple, pourra-t-on considérer que le délai raisonnable est dépassé ?[1121] Néanmoins, une certitude existe : la compétence des juridictions internes pour les crimes relevant de la compétence de la Cour suppose

[1121]Voir CIAUDO A. (2009) « La maîtrise du temps en droit processuel », in *Jurisdoctoria, Revue doctorale de droit public comparé et de théorie juridique*, N°3, p. 21-42

que les législations nationales se soient mises en conformité avec les dispositions du statut. Or, jusqu'à présent, beaucoup d'Etats même ceux ayant ratifié le statut de Rome, se sont refusés à le faire. Ceux qui l'ont fait n'ont pas démontré leur volonté de poursuivre les personnes soupçonnées d'avoir commis des faits de violations graves du droit international. La situation du Kénya, telle que l'a rapporté « *open society justice initiative* »[1122], mais qui est à la base du tôlé des Etats africains, est édifiante en la matière. L'abandon, par la CPI, des charges portées contre le président Uhuru Kenyata démontrent fort bien de la nécessité d'une coopération entre la justice nationale et la justice internationale pour un plus grand respect des droits des victimes.

Bien que la CPI joue le rôle primordial de tribunal statuant en dernier ressort, elle n'aura jamais les capacités suffisantes pour prendre en charge plus de quelques affaires à la fois. En encourageant le renforcement de la volonté politique et de la capacité juridique et fonctionnelle au niveau des États, la complémentarité donne une chance à davantage de victimes de crimes graves que la justice leur soit rendue, rend les procédures plus accessibles aux communautés

[1122]Extrait du rapport "Putting Complementarity into Practice: Domestic Justice for International Crimes in the Democratic Republic of Congo, Uganda, and Kenya", publié en Janvier 2011 par le Open Society Justice Initiative.Voir(http://www.soros.org/initiatives/justice/focus/international_justice/articles_publications/publications/complementarity-in-practice-20110119)

concernées, améliore la dissuasion par la promotion de la responsabilisation au niveau national et permet aux autorités nationales d'investir dans la création de systèmes de justice pénale fonctionnels capables, en définitive, de mettre un terme aux cycles des atrocités de masse. La mise en place de la complémentarité dans les Etats en situation post-conflictuelle est un élément important de la résolution et de la prévention des conflits.

Pourtant, cette complémentarité s'est révélée difficile à instaurer dans des situations post-conflictuelles spécifiques. Malgré la volonté et les efforts considérables d'une multitude de gouvernements, d'organismes multilatéraux et d'acteurs internationaux, la complémentarité reste difficile à instaurer en de nombreux endroits en raison d'un éventail de facteurs différents, notamment d'un manque de moyens, d'une capacité technique insuffisante et de l'absence d'une volonté politique. Le cas de la RDC le démontre si bien. Dans ce pays, les défis à relever pour instaurer la complémentarité sont considérables. Le pays est immense. Le conflit, qui se poursuit en certains endroits de la région Est du pays, a été long, particulièrement brutal et complexe. Le contrôle du gouvernement est faible sur de grandes étendues du pays et la mission de maintien de la paix des Nations Unies, la MONUSCO, a beaucoup trop à faire. La MONUSCO a aidé aux poursuites dans le système de justice militaire en assurant la sécurité, le soutien logistique et les compétences

techniques nécessaires. Les donateurs ont financé plusieurs formations relatives à la manière d'enquêter sur des crimes internationaux, de poursuivre leurs auteurs et de les juger, ainsi qu'à la construction, la réhabilitation et l'équipement d'infrastructures judiciaires. Néanmoins, un manque de respect du gouvernement pour l'indépendance du corps judiciaire, l'insuffisance permanente du financement du secteur de la justice, l'absence de volonté de juger les affaires sensibles et un bilan mitigé de la coopération avec la CPI suscitent des interrogations quant à son engagement en faveur d'une justice réelle envers les auteurs de crimes énoncés par le statut de Rome[1123]. D'autres pays comme l'Ouganda n'ont pas pu faire face aux défis de la complémentarité malgré les dispositions prises avec le soutien des organisations internationales de défense des droits humains.

Face à ces constats amers, la question se pose sur la justice pénale qu'il faut pour les dirigeants africains[1124]. Autrement dit, de quelle manière améliorer le principe de complémentarité dans les pays marqués par des massacres en Afrique et préparer les autres à faire face aux situations pareilles. La solution d'une justice régionale ou continentale semble être la mieux adaptée (**2**).

[1123]Ibid
[1124]Voir LAUVAU G. (dir) (2014), *Quelle justice pour les peuples en transition ?*. Paris, PUPS,

2- Les juridictions sous-régionales ou régionales africaines

L'analyse du système africain de protection des droits de l'homme fait ressortir une concurrence entre l'universel et le régional et une contradiction entre le régional et le sous-régional. En effet, la recherche en Afrique d'un véritable organe juridictionnel[1125] chargé de protéger les valeurs essentielles de la condition humaine : le droit à la vie, le droit de s'exprimer, de se réunir, le droit de circuler librement, le droit d'avoir un toit, le droit à un niveau de vie suffisant dans un environnement sain… s'est manifestée dès l'indépendance des Etats africains. Sa concrétisation a pris un grand retard qui va se combler par l'adoption de la Charte africaine[1126], par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) le 27 juin 1981 à Nairobi (Kenya). Entrée en vigueur le 21 octobre 1986, elle a été ratifiée par tous les Etats membres[1127] de l'Union africaine (UA)[1128].

[1125]LOMBROIS C. (1979), *Droit pénal international*, Paris, Dalloz, 2è édition, p.141

[1126]SEFIANI K.(1987), *Droits de l'Homme et droits des peuples en Afrique,* Thèse de Doctorat de l'Université de Paris I, Droit public ; SABER E.(1986) *Essai sur les droits de solidarité dans la société internationale contemporaine : vers une troisième génération de droits de l'Homme,* Thèse de Doctorat de 3ème cycle, Université de Besançon, Droit public; OUGUERGOUZ F. (1993), *La Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples. Une approche juridique des droits de l'Homme entre tradition et modernité,* Thèse de Doctorat en Droit, Université de Genève.

[1127]Le Soudan du Sud, 54ème Etat de l'UA, l'a signée en 2013 et a engagé la procédure de sa ratification que la guerre en cours n'a pas permis d'achever

Ouvrant une nouvelle ère de protection des droits de l'Homme en Afrique, la Charte s'inspire tant des textes juridiques internationaux et régionaux de protection des droits de l'Homme que des traditions juridiques africaines[1129]. La Charte africaine a prévu la création de la Commission africaine (art. 30 de la Charte), comme mécanisme de contrôle de son application par les Etats parties[1130]. A la différence des Conventions européenne et américaine relatives aux droits de l'Homme, la Charte africaine ne prévoyait pas la mise en place d'une cour des droits de l'Homme[1131].

Devant les graves violations des droits de l'Homme subies par les populations civiles africaines et l'incapacité de la

---

[1128]L'Organisation de l'Unité Africaine a été remplacée en 200O par l'Union Africaine dont l'acte constitutif a été adopté au sommet de Lomé

[1129] ETEKA YEMET V. (1996), *la charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Paris, l'Harmattan, 477 p.

[1130]Voir ANKUMAH E.A. (1998), *La commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Pratiques et procédures*, SADIC, Londres ; ATANGANA AMOUGOU J-L. (2001), « la commission africaine des droits de l'homme et des peuples », droits fondamentaux, n°1, pp. 92-117 ; MELEDJE DJEDJRO F. (1987), *La contribution des Organisations non gouvernementales à la sauvegarde des droits de l'Homme,* Thèse de Doctorat de l'Université d'Amiens, Droit public ; ALAPINI-GANSOU R. (2011), « la commission africaine des droits de l'homme et des peuples à l'épreuve des violations massives des droits de l'homme », allocution à l'occasion de la cérémonie d'ouverture de la 50ème session des droits de l'homme et des peuples, Banjul, Gambie, 27 octobre 2011 ; KEMBO TAKAN GATSING H. (2014), *le système africain de protection des droits de l'homme. Un système en quête de cohérence*, Yaoundé, Harmattan, 202 p

[1131]ETEKA G. V. (1994), *Etude comparative de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et des autres instruments universels et régionaux des droits de l'Homme,* Thèse de Doctorat de l'Université de Rennes I, Droit public.

commission de les empêcher, la nécessité d'une instance juridictionnelle de protection des droits de l'homme s'est transformée en exigence. Face à cela, la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA a adopté le 10 juin 1998, le protocole additionnel à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples créant la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples[1132] entré en vigueur le 25 janvier 2004. Considérant que la garantie de la paix et de la sécurité passe inévitablement par la lutte contre l'impunité et le respect inconditionnel des droits de l'Homme, l'entrée en fonction de la Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples est porteuse d'espoir pour le continent africain.

Mais la Cour a une durée de vie limitée puisqu'elle est vouée à devenir la Section des droits de l'Homme de la future Cour africaine de justice et des droits de l'Homme quand son Protocole entrera en vigueur[1133]. Lors du 23^{e}sommet de l'UA, les Etats africains, dans leur volonté de se soustraire des

[1132]KAMTO M. (2011), *La charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'homme. Commentaire article par article, Bruxelles*, Bruylant, Editions de l'université de Bruxelles ; ATANGANA AMOUGOU J-L. « *Avancées et limites du système africain de protection des droits de l'homme : la naissance de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples* », Droits fondamentaux, n°3, pp. 175-178

[1133] En effet, à peine entrée en vigueur, les chefs d'Etats ont décidé de sa fusion avec la Cour de Justice de l'Union Africaine prévue dans son acte constitutif pour des raisons économiques. L'UA qui a pris la succession de l'OUA le 26 mai 2001 pose comme principe et objectif dans son Acte constitutif le respect des droits garantis par la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples à travers la Cour de Justice de l'UA. Voir GNINGUE A.M.(1994), *Action des Etats africains et de l'OUA en faveur des droits de l'Homme et de la démocratie sur le continent africain,* Thèse de Doctorat de l'Université de Paris VII, Science politique

poursuites devant la CPI ont voté en faveur d'une modification du statut du futur tribunal, afin d'immuniser les dirigeants pendant la durée de leur mandat contre toute poursuite devant cette juridiction. L'article 46a du statut accorde l'immunité de poursuite aux présidents en exercice. Cette décision intervient après l'adjonction de la compétence criminelle à la Cour. Cette solution de l'UA est loin d'être la bonne. Elle vide la cour de sa substance qui exclut déjà les individus et les ONG[1134]. Elle permet aisément de constater que les juridictions supra étatiques africaines sont taillées sur mesure et ne favorisent pas la mise en œuvre de la responsabilité pénale des Chefs d'Etat et leurs complices dans la violation des droits humains[1135]. Certes, il y a des initiatives en Afrique ayant permis la poursuite des anciens chefs d'Etat pour des crimes commis pendant leur mandat. Les cas de Habré, Bokassa, Hosni Moubarack, Mohamed Morsi, Ben Ali, etc. Si dans le cas de Hosni Moubarack, Mohmed Morsi, Ben Ali et Bokassa, c'est la justice nationale qui les a jugés, le cas de Hissène Habré a été le fruit « *d'un enchainement des interactions et les interdépendances des nombreux acteurs mobilisés (associations, ONG nationales*

[1134]L'opinion divergente des juges Sophia Akuffo, Bernard M. Ngoepe et Elsie N. Thompson de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples soutient que cette disposition (article 34(6) du protocole de Ouagadougou prive du droit d'accès à la justice qui est une norme péremptoire et un instrument essentiel de protection des droits de l'homme. Ils le jugent par conséquent nul. Voir KEMBO TAKAM GATSING H. (2014), op. cit. p. 156 ;

[1135]Voir TALL M. (1985), *La conception et la défense des droits de l'Homme dans les organisations africaines,* Thèse de Doctorat de 3ème cycle, Université d'Aix-Marseille III, Etudes politiques

et internationales, organisations internationales, Etats, avocats, juges, militants des droits de l'homme »[1136]. Il s'agit d'un modèle de jeu « à plusieurs niveaux et à plusieurs acteurs selon les termes de Norbert Elias[1137]. Dans ce « *jeu de stratégie* », chacun tient compte de la stratégie de l'autre[1138]. Les chefs d'Etat soupçonnés de crimes graves, comme Omar el-Béchir, pourront-ils s'abriter derrière ce « *jeu de stratégie* » pour échapper à la CPI ? La justice nationale, sous-régionale et régionale fonctionne sur le principe de complémentarité. Si la Cour africaine de justice et des droits de l'homme ne veut pas ou ne peut pas juger un criminel, la juridiction internationale (CPI) peut toujours intervenir en vertu de l'article 17 alinéas 2 et 3 du statut de Rome.

En dehors des juridictions régionales, il existe des cours de justices des communautés économiques régionales[1139]. Plusieurs de ces cours, en dehors du règlement des différends relatifs aux violations des traités et actes des communautés économiques régionales par un Etat partie,

[1136]ALBARET M., « Acteurs et interdépendances dans l'affaire Hissène Habré », *Etudes internationales, vol. 34, n° 4, décembre 2008*

[1137]ELIAS N. « Les transformations de l'équilibre ''nous-je'' », in ELIAS N. (1987) (1991), *La société des individus*, Paris, Fayard,

[1138]DEVIN G. (2013), Sociologie *des relations internationales*, la découverte, p. 40

[1139]C'est le cas des Cours de Justice de la communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), de la Communauté Economique de l'Afrique de l'Est (CEAE), et de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Cette dernière a une compétence explicite pour connaître des cas de violation des droits de l'homme.

peuvent être amenées à connaître des violations des droits de l'homme commises par un Etat partie. Mais leurs décisions sont plus théoriques que pratiques (Cas des députés de l'opposition UFC et de Kpatcha Gnassingbé au Togo, Karim Wade au Sénégal) et dépourvues de force contraignante. La mise en place de chambres spéciales mixtes, composées de juges africains et occidentaux, peut apparaître comme une solution africaine à la poursuite des auteurs de crimes de guerre, de génocide, d'agression et de crimes contre l'humanité[1140].

Conclusion

Cette fable de la Fontaine peut exprimer les déboires de la CPI en Afrique dont la représentation aux yeux de certains dirigeants a suscité notre réflexion. « *Un mal qui répand la terreur, (...) La Peste Le Lion tint conseil, et dit : Mes chers amis, (..) Pour moi, satisfaisant mes appétits gloutons J'ai dévoré force moutons. Que m'avaient-ils fait ? Nulle offense : Sire, dit le Renard, vous êtes trop bon Roi; Vous leur fîtes Seigneur En les croquant beaucoup d'honneur.(...) L'Ane vint à son tour et dit: J'ai souvenance Qu'en un pré de Moines passant, La faim, l'occasion, l'herbe tendre, et je pense Quelque diable aussi me poussant, Je tondis de ce pré la largeur de ma langue. Je n'en avais nul droit, puisqu'il faut*

[1140] Le Cambodge a pu affronter une des pages les plus sombres de son histoire en créant, avec le soutien des Nations Unies, des chambres mixtes pour poursuivre les auteurs du génocide commis pendant la période des Khmers rouges sous la République du Kampuchéa démocratique.

parler net. A ces mots on cria haro sur le baudet. Selon que vous serez puissant ou misérable, Les jugements de cour vous rendront blanc ou noir »[1141]. L'universalité et la complémentarité de la juridiction sont toujours remises en cause en Afrique. Mais, comment démentir l'image d'une Afrique où le népotisme, le clientélisme, le favoritisme règne en maître et où les dirigeants instrumentalisent la justice ? Aussi, des questions se posent-elles sur les effets de la justice pénale internationale, son efficacité retributive, protectrice, dissuasive et reconstructive. La fonction retributive est limitée. La CPI n'a prononcé son premier jugement[1142] qu'en 2012, dix ans après son entrée en vigueur. La rareté des condamnations ne plaide guère pour le succès de la fonction retributive. En ce qui concerne la fonction protectrice, la CPI a des difficultés à faire exécuter les mandats d'arrêts. L'exemple d'Omar el –Béchir, le président soudanais est édifiant. Quant à la fonction dissuasive, sur les 313 conflits armés qui se sont déroulés entre la seconde guerre mondiale et 2008, seuls 17% d'entre eux ont donné lieu à des poursuites alors que 40% ont donné lieu à des amnisties et que moins de 1% des criminels ont été traduits en justice[1143]. La fonction reconstructive dépend de la fonction dissuasive.

[1141]Jean de la Fontaine (2002), « Les animaux malades de la peste », in *les Fables*, Paris, LGF, p. 206

[1142]Jugement de Thomas Lubanga

[1143] Voir VILMER J-B (2013), « la justice internationale a-t-elle un effet pacificateur ? », *cahiers de la justice*, vol. 1, p. 115-126

L'avenir de la juridiction en Afrique se trouve résumé dans cette déclaration de l'ancien président burkinabè, « *ce sont les Africains qui ont permis la création de cette cour. Sans nos voix, je ne suis pas sûr qu'elle ait existé. Nous estimons que les crimes et les exactions commis chez nous, qui déshonoraient notre continent, ne pouvaient rester impunis. Or il faut bien le reconnaître, nous ne sommes pas toujours en mesure de les juger nous-mêmes…A charge pour nous d'obtenir les réformes nécessaires…C'est d'ailleurs pour cela que nous avons souhaité, …, mettre en place une Cour africaine de justice et des droits de l'homme* »[1144]. L'efficacité de cette Cour dans la poursuite des auteurs de violations graves des droits de l'homme dépendra de l'indépendance des juges et de la collaboration des Etats. Or, ce dernier pan de la poursuite est problématique en ce qui concerne la CPI. Elle risque de l'être aussi pour la Cour africaine de justice et des droits de l'homme quoi qu'elle soit une juridiction africaine. Elle est alors mal partie[1145]. Mais, *c'est à l'œuvre qu'on connait l'artisan* dit-on.

[1144] Jeune Afrique, Interview Blaise comparé, n°2792 du 13 au 19 juillet 2014, p 27

[1145]DUMONT R. (2012), *L'Afrique noire est mal partie*, Paris, Ed du Seuil, nouvelle édition, 287 p

RECOMMANDATIONS AUX AUTEURS

Envoi

Par courrier électronique à : cespouac@gmail.com

Titre de l'article

Un titre qui indique clairement le thème de l'article, n'excédant pas 25 mots.

Nom de l'auteur

Le prénom et le nom de ou des auteurs (es)

Présentation de l'auteur

Une courte présentation des auteurs (es) ne devant pas dépasser 100 mots par auteur.

Résumé de l'article

Un résumé de l'article ne doit pas dépasser 200 mots. Le résumé doit être en français (police Arial, taille 12, interligne 1,15).

Mots clés

Une liste de cinq mots clés maximum décrivant l'objet de l'article.

Corpus de l'article

Les articles conformes aux normes de présentation, doivent contenir les rubriques suivantes : introduction, problématique de l'étude, itinéraire méthodologie adoptée, résultats de la recherche, perspectives pour recherche, conclusions, références bibliographiques. Compte tenu des exigences du CTS CAMES, les articles peuvent excéder 20 pages et ne doivent pas dépasser 30 pages, police Arial, taille 12 et interligne 1,5 (maximum 10 000 mots).

Présentation de l'article

- Arial, corps 12 ; Interligne 1,15.
- Mettez le titre et les sous-titres en gras.
- Vos nom et prénom suivent le titre de l'article
- Le corps du texte doit être sans tabulation
- Ecrire « les années 1980 » (et non « les années 80 » ou « les années quatre-vingt »).
- Les citations sont toujours entre guillemets à la française «…». En cas de besoin, utiliser des guillemets à l'anglaise dans un passage déjà entre guillemets "…".
- Tous les mots d'une langue autre que le français sont mis en italiques (exemple, ehuzu).
- Toute modification d'une citation (suppression, adjonction, remplacement de mots ou de lettres, etc.) par l'auteur du texte est signalée par des crochets droits […].
- Evitez de procéder à d'autres mises en forme de votre texte.

Présentation des références en bas de page

** Pour un article dans une revue*

- Champs auteur : Nom et prénoms des auteurs sans abrégé
- Champs titre : le titre de l'article écrit normalement. Les guillemets sont inutiles.
- Champ revue : + le nom de la revue, + le numéro de la revue (éventuellement le tome ou

le volume), + l'année de parution, + les numéros de la première et de la dernière page de l'article.

** Pour un ouvrage*

- Champs auteur : Nom et prénoms des auteurs sans abrégé
- Champs titre : le titre de l'ouvrage écrit normalement.
- Champs éditeur : + la ville d'édition, + le nom de l'éditeur, + l'année d'édition, + la page où la citation a été notée.

** Pour un chapitre dans un ouvrage collectif*

- Champs auteur 1 : Nom et prénoms des auteurs sans abrégé
- Champs titre 1 : le titre du chapitre écrit normalement.
- Champs auteur 2 : le nom du directeur (ou des directeurs) de publication (même règle que pour les noms d'auteur) précédé par "in". C'est l'éditeur au sens anglais du terme. L'expression "(Ed)" suivant le nom du directeur de publication est un usage fréquent mais pas obligatoire.
- Champs titre 2 : le titre de l'ouvrage écrit normalement.
- Champs éditeur : + la ville d'édition, + le nom de l'éditeur, + l'année d'édition, + la page où la citation a été notée.

** Pour une communication d'un congrès ou colloque*

- Champs auteur 1 : Nom et prénoms des auteurs sans abrégé
- Champs titre : le titre de la communication écrit normalement.
- Champs congrès : + le nom du congrès, + la ville du congrès, + les dates du congrès, + la page où la citation a été notée.

Tableaux, figures et graphiques

Les tableaux, figures et graphiques sont insérés directement dans le texte avec leurs titres. Les figures et les graphiques sont au format "gif" ou "jpg". Il convient de souligner que toute illustration (tableaux, figures et graphiques) doit être de très bonne qualité afin de permettre une reproduction directe.

Plagiat

Dans la mesure du possible, nous analyserons les articles réceptionnés avec un logiciel anti-plagiat. Pour éviter un rejet de publication, il faudra préciser toutes les sources documentaires et d'Internet.

Impression

Pour une bonne qualité impression de la revue, vous devriez utiliser le format 15,5 x 24 cm.

La direction de la revue.