

ISLAND POSITIONS

Gorée Institute Policy briefs series

Vol. 8 | Octobre 2024

Crises politiques et institutionnelles en Afrique de l'Ouest : comment renforcer les institutions et l'état de droit ?

Résumé exécutif

Les coups d'Etat militaires causent une instabilité politique et institutionnelle. Couplés avec la pauvreté et la violation des droits humains, ils constituent un frein important au développement en Afrique de l'Ouest. Le sujet a été abordé sous l'angle des impacts des coups d'Etat militaires et des changements anticonstitutionnels sur la culture et les pratiques politiques dans l'ensemble du Sahel. Les conséquences des multiples coups d'Etat militaires au Mali, au Burkina Faso et au Niger sont évoquées. Il a aussi été question des facteurs qui favorisent les changements politiques ainsi que des pistes de solutions.

INTRODUCTION

C'est un truisme que de dire que les Etats ouest-africains font face à des crises multiples qui peuvent avoir comme dénominateur commun un déficit d'étatisation et une faible institutionnalisation de la démocratie pluraliste et de l'Etat de droit. Ces crises sont notamment liées au désenchantement démocratique, à une instabilité institutionnelle chronique, à des processus électoraux conflictogènes parce que chaotiques, ou encore à des stratégies de construction hégémonique d'une majorité au pouvoir qui ne fait aucune concession à l'opposition républicaine, à la société civile ou aux médias indépendants. Au-delà des institutions qui la caractérisent, la démocratie suppose des conditions essentielles (la participation du peuple, le pluralisme politique et l'alternance au pouvoir) ainsi que des exigences fondamentales et

indissociables (l'Etat de droit, qui suppose une justice forte et indépendante, et la garantie des droits humains et des libertés publiques). C'est justement au niveau de ces conditions et exigences fondamentales que les régimes politiques ouest-africains semblent être en défaut. Notre contribution se propose d'abord, à partir d'exemples concrets, d'analyser les facteurs qui mettent régulièrement les institutions démocratiques en crise (I). Ensuite, nous aborderons quelques pistes de réflexion pour une résilience de l'Etat de droit et de la démocratie en Afrique de l'Ouest (II).

I. Crises institutionnelles ou crise de la démocratie ?

1. Le modèle démocratique fait-il encore rêver en Afrique ?

Né dans l'Antiquité¹, le régime démocratique est aujourd'hui l'idéal² vers lequel tendent la plupart des peuples. Mais le caractère absolu de cette notion rend difficile sa mise en pratique et explique que la plupart des régimes politiques qui s'en réclament n'en soit qu'une approximation. Dans une définition étroite, la démocratie est un régime dans lequel la souveraineté appartient à l'ensemble des citoyens, qui l'exercent à l'occasion d'élections libres et disputées intervenant à intervalles réguliers. Dans cette perspective, la démocratie est, pour reprendre la formule de Lincoln, « le gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple ». Ainsi, dans l'idéal, le régime démocratique doit permettre une participation réelle des citoyens dans la gestion du pouvoir, l'égalité de vote, une information assurant une parfaite compréhension des enjeux, le contrôle de l'ordre du jour et l'inclusion des citoyens majeurs³. Robert Dahl a conceptualisé la démocratie représentative moderne fondée sur le suffrage universel sous l'appellation commode de « démocratie polyarchie ». Le terme polyarchie, construit à partir de deux mots grecs (signifiant respectivement « nombreux » et « gouvernement »), désigne donc un « gouvernement par le grand nombre », par opposition à la monarchie ou « gouvernement par un seul », et à l'oligarchie ou « gouvernement par un petit nombre ».

Plus précisément, la démocratie polyarchique est un système politique comportant les six institutions politiques suivantes : 1°) des représentants élus ; 2°) des élections libres,

¹ Sur les origines et l'évolution du régime démocratique de la Cité grecque à la situation actuelle en passant par l'État-nation, voir l'analyse critique et diachronique de Robert Dahl in *De la démocratie*, Paris, Nouveaux Horizons, 1998, notamment le chapitre 2 « Où et comment la démocratie s'est-elle développée ? », pp. 7-23

² Nous utilisons couramment, dans cet article, le mot « démocratie » pour évoquer à la fois un idéal et une réalité qui ne concrétise cet idéal que partiellement.

³ Robert Dahl, op. cit., p. 38.

équitable et fréquentes ; 3°) la liberté d'expression ; 4°) des sources d'information diversifiées ; 5°) la liberté d'association ; et 6°) un large accès à la citoyenneté⁴. Il est évident qu'en général ces institutions ne sont pas toutes mises en place de façon simultanée. L'histoire mouvementée de la démocratie a montré que les deux dernières arrivent toujours avec un certain retard. Le suffrage universel est certes devenu un trait distinctif déterminant de la démocratie représentative moderne qui la distingue de toutes les formes antérieures de démocratie. Toutefois, il est significatif de noter que jusqu'au XX^e siècle, le suffrage universel n'était reconnu ni dans la théorie ni dans la pratique de la démocratie⁵. Mais une définition plus exigeante et pragmatique est nécessaire pour qualifier les systèmes démocratiques. Ceux-ci impliquent trois conditions essentielles relatives au fonctionnement du régime politique. Tout d'abord, la participation du peuple, ce qui implique l'intervention des citoyens dans l'exercice du gouvernement politique – soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants – mais se limite souvent dans les faits, à une activité de contrôle sur les gouvernants (par le biais des élections). Ensuite, le pluralisme politique, qui suppose le multipartisme (c'est-à-dire un système à plusieurs partis, indépendants les uns des autres et en libre compétition pour l'accès aux positions électives), mais aussi une structuration de la société permettant la représentation de la diversité des intérêts et des groupes (notamment par des organisations de la société civile et par des médias libres et indépendants). Enfin, l'alternance au pouvoir, ce qui suppose que le pouvoir ne soit pas accaparé de façon continue par une seule force politique (ou une seule coalition de forces).

A ces trois conditions, s'ajoutent deux exigences fondamentales et indissociables qui sont le fondement du libéralisme politique : d'une part, l'approfondissement de l'État de droit, qui suppose un système juridique étendu et stable,

⁴ Ibid., p. 83. Cette définition nous paraît plus pragmatique et donc plus opératoire pour analyser les « démocraties africaines ».

⁵ Sur la chronologie selon laquelle ont été introduites les différentes institutions de la démocratie, voir R. Dahl, op. cit., pp. 83-87.

garanti par une justice indépendante ; d'autre part, la protection des droits fondamentaux, en particulier des libertés individuelles. En effet, si l'Etat de droit et la promotion des droits humains ne permettent pas, en soi, de définir la forme de gouvernement démocratique, ils en sont des conditions essentielles. La stabilité de la loi et la protection des citoyens à l'égard de toute forme d'oppression – à commencer par celle que peut exercer l'Etat – sont des caractéristiques essentielles des démocraties contemporaines.⁶

Le modèle démocratique, tel qu'on vient de le décrire, fait-il encore rêver en Afrique ? Cette question peut sembler absurde dès lors que, dans un sondage récent d'Open Society⁷ sur plus de 30 pays, plus de 80% des enquêtés (dont 35% de jeunes) font encore confiance aux institutions démocratiques. Par ailleurs, les différents rounds d'enquête du réseau de recherche panafricain Afrobarometer⁸ montrent que les populations africaines, dans leur grande majorité, continuent de faire confiance aux institutions républicaines, à la démocratie et à l'Etat de droit. Pourtant, ces mêmes enquêtes révèlent que, dans quasiment tous les pays ouest-africains, les populations considèrent en majorité que les administrations publiques sont corrompues (y compris la police, la gendarmerie et la justice) et les institutions républicaines largement défailtantes. Tel est le paradoxe des « démocraties » ouest-africaines.

2. Des institutions prises en otage par les acteurs

En réalité, la démocratie, en tant qu'idéal de gouvernance des sociétés humaines, n'est pas en crise. Elle n'est même pas en déclin. Même si la crise sanitaire à Covid-19 a mis à rude épreuve ses « régulations routinières »⁹ et remis au-devant de

la scène l'Etat fort et autoritaire¹⁰. Ce qui est en crise, ce sont les institutions de la démocratie. Oui. Les institutions peuvent entrer en crise par le fait des acteurs qui les incarnent, même si elles ont vocation à assurer au groupe social stabilité, permanence et continuité. Ne dit-on pas que « les hommes passent, les institutions demeurent » ?

Dans la sociologie durkheimienne, reprise par P. Berger et T. Luckman¹¹, les institutions sont « des solutions permanentes à des problèmes permanents ». Pour Durkheim, les institutions sont les composantes essentielles du corps social. Toute société est caractérisée par l'existence d'un ordre, supérieur aux individus et aux groupes, qui assure sa cohésion, réalise son intégration et fonde sa pérennité. Armature de la vie collective, les institutions sont l'expression et la garantie de cet ordre : dotées d'une consistance propre, détachées des volontés qui les ont fait naître et installées dans la durée, elles imposent leur loi aux membres de la société, en modelant les pensées et les comportements. Mais la forme de la contrainte doit être à l'aune de la légitimité de chaque institution. Le processus d'intériorisation des normes fera ainsi apparaître la double dimension de contrainte en tant que force, et d'autonomie du sujet par rapport à la contrainte institutionnelle elle-même. Contrairement à une conception réductrice qui assimile souvent la pensée de Durkheim au déterminisme positiviste, on a donc ici une conception très moderne de l'institution, où on pourrait trouver les prémices de ce que l'analyse institutionnelle nommera plus tard la dialectique de l'institué et de l'instituant.

Dans une perspective politologique, la théorie des institutions repose sur trois éléments : l'institué, le processus et l'instituant. L'institution renvoie donc nécessairement à au moins deux choses, qui se complètent. L'institution est d'une part ce qui est institué ; c'est-à-dire l'organisation et ses règles formelles. Dès lors, l'institution est un concept

⁶ O. Nay (dir.), *Lexique de Science politique. Vies et institutions politiques*, Paris, Dalloz, 2008, p. 128.

⁷ *Can Democracy Deliver? September 2023* (Open Society Barometer - Open Society Foundations).

⁸ Cf. *Afro baromètre – Donner la parole au peuple* (afrobarometer.org)

⁹ Pour reprendre la formule de Michel Dobry, dans *Sociologie des crises politiques. La dynamique des mobilisations multisectorielles*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009

¹⁰ Voir à ce sujet Papa Fara Diallo, « Les droits humains à l'épreuve de la riposte contre la COVID-19 : Comment survit l'Etat de droit en contexte de crise sanitaire ? », *Annales de l'Université de Parakou (Bénin), « Série Droit et Science politique »*, Vol. 6, n° 1, avril 2023, p. 141-166.

¹¹ Dans *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin, 2018.

essentiel de l'analyse, que l'on peut décrire comme objet. Mais d'autre part, l'institution est également le processus qui institue : moins que la forme instituée, elle est le processus de constitution de cette forme dans la durée. L'accent ne porte alors pas véritablement sur l'organisation elle-même, mais sur le phénomène social de l'engendrement et de la durée de cette organisation. Le concept d'institution n'est ainsi plus directement l'objet de l'analyse, mais son outil immédiat. De sorte que c'est moins l'institution que les processus d'institutionnalisation qui intéressent les chercheurs, et que, c'est bien l'articulation entre ces processus et l'ordre social que ces derniers s'efforcent de comprendre.

Les politistes insistent ainsi sur le fait que les institutions n'ont de sens qu'en relation avec les individus. Institutions et individus sont deux réalités concomitantes, indissociables et unies symbiotiquement : les institutions ne peuvent exister que par la médiation des individus qui les animent, leur donnent force agissante et les font évoluer ; à l'inverse, les individus ne peuvent construire leur identité propre qu'à travers un processus de confrontation aux institutions. Cette approche politologique n'implique nullement l'abandon du terrain du Droit constitutionnel, mais elle modifie profondément le point de vue sur la discipline. En effet, pour la Science politique, l'étude des dispositions constitutionnelles doit être intégrée dans une analyse plus globale du « régime politique », prenant en compte d'autres acteurs, tels les partis, et d'autres variables, telles que les idéologies.

Le terme d'institution politique inviterait donc à « considérer la vie politique comme un objet d'étude par-delà les règles de droit qui la régissent¹² », ce qui conduirait à « déborder le droit constitutionnel¹³ ». Englobant non seulement les institutions officielles de l'Etat, dont le fonctionnement est encadré par les règles constitutionnelles, mais encore d'autres institutions (partis politiques, collectivités locales,

¹² Georges Vedel, Cours de droit constitutionnel et institutions politiques, 1958-59, p. 10.

¹³ André Hauriou, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, 5ème éd., 1972, p. 21

pouvoirs sociaux) qui interfèrent avec elles, il permettrait d'« appréhender l'ensemble qu'elles forment », c'est-à-dire le « régime politique », qui est lui-même indissociable d'un ensemble plus large qu'est le « système politique » : (structures socio-économiques, idéologies religieuses et systèmes de valeurs...). C'est donc à une approche holiste qu'invite la Science politique.

On comprend dès lors que l'approche fonctionnaliste des institutions ne permet pas d'expliquer le changement social, les ruptures brusques de l'ordre institutionnel (les coups d'Etat font légion dans la sous-région ouest-africaine), les bifurcations autoritaires et les régressions démocratiques. Les institutions ne sont, en réalité, que ce que les hommes qui les incarnent en font.

Dans un discours célèbre prononcé le 11 juillet 2009 au Parlement ghanéen, l'ancien Président américain Barack Obama affirmait que « l'Afrique n'a pas besoin d'hommes forts, mais d'institutions fortes ».

Certes ! Mais les institutions sont des coquilles vides sans les acteurs qui incarnent, les animent, les habitent et leur donnent un sens opérationnel. Elles font l'objet d'une dialectique permanente entre « formes instituées » et « forces instituant ». En Afrique, les institutions démocratiques semblent être prises en otage par le haut, c'est-à-dire par le Droit constitutionnel et par les élites dirigeantes qui s'inscrivent invariablement dans une logique de captation du pouvoir. Dès lors, les institutions (les institutions normes comme les institutions choses) sont mises au service d'une stratégie de construction hégémonique des élites dirigeantes, qui ont pourtant prêté serment pour « défendre les institutions constitutionnelles »¹⁴.

Evoquant la crise de la démocratie constitutionnelle, qui pose la question de l'organisation des pouvoirs, du respect de l'Etat de droit et des libertés fondamentales, les actes du

¹⁴ Voir art. 37 Constitution du Sénégal relatif à la prestation de serment pour l'installation dans les fonctions présidentielles.

colloque régional d'AfrikaJom Center de 2023¹⁵, présentent le diagnostic en ces termes : « Force est de constater la nécessité de repenser le régime présidentiel exacerbé avec un hyper-président qui concentre entre ses mains tous les autres pouvoirs, du fait d'un pouvoir de nomination sans contrôle, qui couvre sans limites toutes les institutions de la République. Président de la République et souvent président du parti et de la coalition politique majoritaire, il arrive, par le jeu des nominations à contrôler toutes les institutions politiques, économiques, sociales et judiciaires... Cela crée souvent un Etat partisan au service d'intérêts partisans, au lieu d'être au service de l'intérêt commun. »

L'enjeu est donc de voir comment créer les conditions d'un Etat démocratique, républicain, neutre, au service de l'intérêt général et de la diversité. Comment créer des mécanismes efficaces qui permettent de tempérer les pouvoirs de l'institution présidentielle dans ses rapports avec les autres institutions pour créer un système d'équilibre des pouvoirs ?

Nous tenterons d'apporter des éléments de réponse dans la section suivante, afin de dégager des perspectives de réflexion pour une meilleure résilience de la démocratie et de l'Etat de droit en Afrique de l'Ouest.

II. A la recherche de la résilience démocratique et de l'Etat de droit en Afrique de l'Ouest

1. Quelques pistes de réponses face aux menaces sur l'Etat de droit et la démocratie

Tout d'abord, à la stratégie de « neutralisation institutionnelle » des élites dirigeantes par les

¹⁵ AfrikaJom Center, Actes du colloque régional sur le thème : Repenser l'Etat de droit et les transitions démocratiques en Afrique : crise de l'Etat de droit, de la démocratie, du suffrage universel et de la sécurité, Dakar, du 08 au 10 mars 2023, p. 16.

manipulations du droit et la captation des institutions, il faudrait opposer une stratégie d'« autonomisation institutionnelle ». Celle-ci passe par l'institutionnalisation du système consensuel post-crise. En effet, pour parachever les processus de transition et consolider les démocraties fragiles ouest-africaines, il est fondamental que l'ordre institutionnel négocié comme moyen de sortie de crise soit sanctuarisé comme de véritables « armistices fondateurs », devenant le référentiel obligé pour l'ensemble des acteurs qui croient encore à la démocratie et à l'Etat de droit.

Il faudrait ensuite considérer que les institutions comptent autant que les acteurs (« Institutions do matter ! »). Il est fondamental de prendre au sérieux le droit et les institutions. C'est parce qu'il y a une « apathie citoyenne » sur les luttes démocratiques (la défense des institutions constitutionnelles et des libertés publiques) et une certaine société civile rendue docile par les stratégies de cooptation des majorités au pouvoir que nos systèmes démocratiques sont pris en otage par le haut. Et pourtant, la démocratie, c'est avant tout une affaire du peuple, pour le peuple et par le peuple !

Il est aussi fondamental, pour renforcer la résilience des institutions démocratiques africaines, de rompre définitivement avec les « elections without choice ». La règle du « second turnover test »¹⁶ ne garantit pas une consolidation démocratique. Certes est-il vrai que de nos jours la littérature sur les transitions démocratiques s'intéresse particulièrement aux situations africaines¹⁷. Le cadre théorique de la transitologie permet de distinguer différentes approches qu'on peut regrouper, à la suite de Mamadou Diouf, en trois catégories : les approches structuralistes qui privilégient les classes sociales, les structures

¹⁶ Des auteurs comme S. Huntington, M. Bretton, N. Van de Wall, faisant référence à des situations africaines, considèrent que l'occurrence de deux alternances pacifiques et successives dans un pays est une marque de consolidation démocratique.

¹⁷ Contrairement à ce que pouvait défendre Mamadou Diouf dans Libéralisations politiques ou transitions démocratiques : Perspectives africaines, CODESRIA, Nouvelles pistes n° 1, 1998, p. 8.

macro-économiques, la place des pays dans l'économie mondiale ; les approches politico-institutionnelles qui mettent l'accent sur les formes politiques internes et les stratégies des acteurs ; et les approches par le bas en termes de mouvements sociaux et de société civile. Seulement, le but reste toujours de vérifier si l'irréductible spécificité africaine peut s'altérer ou s'accommoder avec les modèles institutionnels occidentaux ; au lieu de penser les transitions africaines de façon autonome et de « rompre avec la manière dont l'Afrique est inscrite dans le savoir sous un mode négatif »¹⁸. Encore qu'il faille indispensablement distinguer démocratisation et libéralisation politique. Selon Mamadou Diouf¹⁹, la démocratisation est le « procès par lequel tente de s'établir un mode de gouvernement proposant aux citoyens des possibilités de contester les choix politiques et de participer, de manière effective, à la vie politique. Elle organise une géographie institutionnelle et comportementale dans laquelle une expression plurielle, des procédures électorales et l'obligation pour l'exécutif de rendre compte entre les élections (accountability) doivent trouver des ancrages solides. »

La libéralisation, quant à elle n'est que le simple démantèlement du régime autoritaire en opérant une transition vers des systèmes politiques davantage pluralistes. Elle se présente comme une transition incomplète. De ce point de vue, il est tout à fait concevable que la libéralisation – qui consacre seulement une « refonte institutionnelle », l'intervalle qui sépare le passage d'un régime à un autre – puisse advenir sans démocratisation. Il est d'ailleurs assez significatif que la littérature abondante sur la transitologie ne donne une réponse suffisamment claire à la question de savoir si la libéralisation précède la démocratisation, ou si ces deux phases se déroulent dans un processus simultané. Ce double processus présent dans certains cas (Côte d'Ivoire, Sierra Leone, Rwanda, Libéria, récemment Burkina Faso, etc.) un caractère très

circonstanciel, illustrant à bien des égards l'incertitude de la transition démocratique²⁰.

Il faudrait également construire une véritable cohésion nationale et prendre les citoyens au sérieux. Les élus (locaux comme nationaux) ne prennent pas souvent les citoyens au sérieux. Alors que l'abstention bat à chaque élection de nouveaux records, la démocratie participative n'est pas parvenue à réintéresser la population aux questions sociétales, locales comme nationales. Ce manque d'engouement tient principalement au rôle marginal dévolu aux dispositifs participatifs au sein de l'action publique, qui servent à renforcer des élus en mal de légitimité davantage qu'à redistribuer le pouvoir de décision²¹. Une raison fondamentale peut être dégagée pour expliquer cette marginalisation de la participation citoyenne observable dans les systèmes politiques ouest-africains francophones. Il y aurait une certaine culture politique, héritée du colonisateur français, qui fait de l'élu l'unique détenteur de l'intérêt général ; les citoyens étant considérés comme ne pouvant exprimer que des besoins nécessairement particuliers. Une telle appréhension de l'intérêt général n'est pas propice au développement d'institutions visant à la codécision. D'où la nécessité d'une « révolution culturelle » chez les élus.

Il est enfin nécessaire, surtout dans les contextes africains, de passer d'une démocratie purement procédurale à une démocratie plus substantielle. Celle-ci suppose une réinvention des formes de légitimités démocratiques (proximité, impartialité, réflexivité²²) et une matérialisation des droits de

²⁰ Les spécialistes de la « transitologie », notamment Guillermo O'Donnell et Philippe Schmitter, définissent la transition tout simplement comme le changement d'un régime politique à un autre. G. O'Donnell and P. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative about Uncertain Democracies*, The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 6. Mais, la définition proposée par Patrick Quantin et Jean-Pascal Dalloz nous paraît plus précise et plus opératoire. Pour eux, la transition désigne « la négociation du passage d'un ordre politique autoritaire à un ordre démocratique ». P. Quantin et J.-P. Dalloz (dir.), *Transitions démocratiques africaines. Dynamiques et contraintes*, Paris, Karthala, 1992, p. 19. Car la négociation implique une volonté de légitimation du système.

²¹ Voir Julien Talpin, « La démocratie participative marginalisée par le pouvoir local », *Savoir/Agir*, 2013/3 (n° 25), p. 23-30.

²² Sur les nouvelles formes de légitimité démocratique, voir Pierre Rosanvallon, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Editions du Seuil, 2008.

¹⁸ Mamadou Diouf, op. cit., p. 8.

¹⁹ Op. cit., p. 9.

deuxième et troisième génération. Dans sa résolution 2002/46, la Commission des Droits de l'homme de l'ONU a considéré que la liberté, le respect des droits de l'homme et le principe de la tenue d'élections honnêtes et périodiques au suffrage universel sont des valeurs qui constituent des éléments essentiels de la démocratie.

A son tour, la démocratie devient un environnement naturel pour la protection et la réalisation effective des droits de l'homme. Ces valeurs sont incarnées par la Déclaration universelle des droits de l'homme (dont on célèbre les 75 ans cette année) et développées dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui consacre toute une série de droits politiques et de libertés civiles qui sont les piliers d'une véritable démocratie.²³ Le lien entre la démocratie et les droits de l'homme est clairement défini dans l'article 21(3) de la Déclaration universelle des droits de l'homme : « 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. »

Les droits inscrits dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et les instruments subséquents relatifs aux droits de l'homme portant sur les droits des groupes (par exemple les peuples autochtones, les minorités, les personnes handicapées) sont tout aussi essentiels à la démocratie car ils garantissent une répartition équitable de la richesse et un accès égal et juste aux droits civils et politiques.²⁴

Dans un Etat de droit, la protection juridique qui

²³ Commission on Human Rights résolution 2002/46.

²⁴ En 2000, la Commission a recommandé une série de mesures législatives, institutionnelles et pratiques importantes visant à consolider la démocratie (résolution 2000/47) ; et en 2002, la Commission a déclaré que les éléments suivants étaient essentiels à la démocratie : • Respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales • Liberté d'association • Liberté d'expression et d'opinion • Accès au pouvoir et à son exercice conformément à l'Etat de droit • Tenue d'élections libres, régulières et périodiques au suffrage universel et à bulletin secret, reflet de l'expression de la volonté du peuple • Un système pluraliste de partis et d'organisations politiques • La séparation des pouvoirs • L'indépendance de la justice • La transparence et la responsabilité dans l'administration publique • Des médias libres, indépendants et pluralistes.

est conférée aux libertés publiques établit et organise leur inviolabilité. La notion de libertés publiques impose à l'Etat des limites à ses prérogatives en le soumettant à des normes juridiques. C'est le respect de ces limites qui fonde la légitimité du pouvoir et caractérise une démocratie. Il apparaît ainsi que démocratie et libertés publiques sont deux notions intimement liées ; la reconnaissance et la garantie des libertés publiques étant une exigence fondamentale des démocraties contemporaines. La garantie et l'exercice des libertés publiques constituent un rempart contre les régressions démocratiques et les bifurcations autoritaires. « Le pluralisme politique contribue à l'institutionnalisation du pouvoir et au renforcement de l'Etat de droit. Il se double par ailleurs d'un pluralisme associatif. Le processus de démocratisation de l'Afrique est, en effet, marqué par l'émergence d'une multitude d'associations appartenant à la société civile. Ces associations se sont affirmées dans les années 1990 par leur opposition aux pouvoirs autoritaires. Grâce à une remarquable pression, les syndicats, la presse, les associations de droits de l'homme ont contraint les pouvoirs politiques, les régimes autoritaires africains à engager des réformes constitutionnelles visant à instaurer la démocratie pluraliste. »²⁵

Plusieurs facteurs peuvent pousser les gouvernants, dans les systèmes démocratiques, à restreindre les libertés démocratiques. De la volonté de conserver le pouvoir à la menace terroriste, en passant par les dérives « ethnicistes » du pouvoir ou les simples mesures de police pour réprimer ou étouffer les velléités oppositionnelles, il apparaît que la protection des libertés publiques peut être fragile, voire problématique, même dans les systèmes politiques réputés démocratiques. Ce qui constitue un paradoxe.

2. Le cas du Sénégal

Pour le cas du Sénégal, une thématique qui cristallise les revendications de l'opposition et de la société civile est la lutte pour la conquête des libertés démocratiques. En effet, la mise en œuvre

²⁵ Babacar Gueye, « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs*, n°129, 2009/2, pp. 5-26.

de stratégies de construction hégémonique du parti au pouvoir est une constance dans l'évolution politique du Sénégal. Elle est marquée par l'existence d'un parti dominant qui, en plus de disposer d'une majorité écrasante et docile à l'Assemblée nationale, utilise les moyens de l'Etat pour « museler » l'opposition et étouffer toute velléité de contestation de l'ordre majoritaire. Dans un tel cas de figure, ce sont souvent les libertés démocratiques qui en pâissent. Conscients de leur force numérique et disposant des avantages du pouvoir, les régimes qui se sont succédé à la tête du pays tentaient souvent de verrouiller le système politique, notamment en initiant des modifications constitutionnelles susceptibles d'entraver la libre expression des libertés démocratiques ou de consolider leur pouvoir²⁶. Dans les phases de l'histoire politique du Sénégal où l'opposition n'est pas représentée au parlement²⁷, il ne lui restait que les contestations médiatiques et les manifestations de rue pour alerter l'opinion et critiquer les réformes initiées par la majorité. Ce sont ces droits et ces libertés démocratiques que le pouvoir dénie souvent à l'opposition. Dès lors, la lutte pour la conquête des libertés démocratiques constitue un élément central des plates-formes revendicatives de l'opposition.

L'opposition, sortie de la clandestinité après l'ouverture progressive du système partisan à partir de 1974, vivra paradoxalement des années difficiles sous la présidence d'Abdou Diouf, l'homme qui attache pourtant son nom à l'ouverture intégrale du jeu politique. En effet, la fin des années 1980 et le début de la décennie

²⁶ Liquidation d'un président de l'Assemblée nationale gênant, rallongement de la durée constitutionnelle du mandat du président de la République (en 2008) sans respecter les formes prescrites, restauration de la Cour suprême avec une possibilité pour l'exécutif de nommer le président de cette institution, tentative d'instauration d'un Nket présidentiel qui permettrait l'élection du chef de l'Etat avec seulement 25% des suffrages. Voir El H. Omar Diop, « L'opposition sous la présidence d'Abdoulaye Wade. Entre regroupements, cooptation et répression », in Momar-Coumba Diop (dir.), *Le Sénégal sous Abdoulaye Wade : le Sopi à l'épreuve du pouvoir*, Paris, CRES-Karthala, 2013, p. 432.

²⁷ Soit parce que les parts d'opposition ont boycotté les élections législatives comme en 2007, ou que leurs leaders ont refusé de siéger à l'Assemblée nationale comme en 1983, ou comme quand le jeu politique était fermé et que la compétition pour les postes politiques se déroulait au sein du parti au pouvoir ; l'opposition devait alors se mouvoir dans la clandestinité comme ce fut le cas quasiment depuis l'indépendance jusqu'aux élections de 1978.

1990 ont été marqués par la radicalisation de l'opposition, qui entend intensifier la lutte pour imposer à la majorité la renégociation des règles électorales et l'approfondissement des libertés démocratiques. Avec un ministre de l'Intérieur (Jean-Baptiste Collin) « zélé » et hostile à toute velléité d'ouverture de la majorité vers l'opposition, les leaders de l'opposition ont été l'objet de persécutions et de tentatives de musellement, avec notamment les emprisonnements systématiques lors des contestations des résultats électoraux (1983, 1988 et plus tard en 1993). Ainsi, les revendications de l'opposition tournaient souvent autour de la libération des détenus politiques, parmi lesquels un certain Me Abdoulaye Wade.

La réalisation de l'alternance politique et l'arrivée au pouvoir du chef historique de facto de la minorité politique n'ont pas pour autant refroidi les ardeurs de l'opposition dans ses revendications relatives aux libertés démocratiques. Après l'alternance de 2000, l'opposition a continué à faire l'objet de répression et de persécution, les nouvelles autorités devenant progressivement moins tolérantes aux manifestations politiques²⁸. Ce qui a poussé l'opposition à se radicaliser et à se lancer dans une attaque virulente de la politique de Wade : refus des réformes constitutionnelles, dénonciation des scandales financiers, de l'impunité de certains responsables et, au final, boycott d'une partie du processus électoral en 2007²⁹.

Les mêmes revendications de l'opposition sous le régime socialiste restent alors d'actualité après l'alternance, dont la Constitution du 22 janvier 2001 offrait pourtant les garanties d'un respect des libertés démocratiques et des droits de l'opposition. Mais il y avait un déphasage entre les garanties textuelles et innovantes de la

²⁸ Une manifestation du mouvement Clarté/Na leer, structure mise en place à la veille de l'élection présidentielle de février 2007 par les partis politiques et les candidats de l'opposition, soutenus par la société civile et certaines organisations syndicales, pour exiger plus de transparence dans le processus électoral, a été sévèrement réprimée par les forces de l'ordre.

²⁹ 7 El Hadj Omar Diop, « L'opposition sous la présidence d'Abdoulaye Wade. Entre regroupements, cooptation et répression », op. cit., p. 434.

Constitution relatives au respect des libertés démocratiques et la réalité de la compétition sur le terrain. « L'accès difficile aux médias publics d'information pour les partis politiques de l'opposition, l'absence d'un système de financement des campagnes électorales (et des partis politiques), les restrictions apportées à la liberté de manifestation et d'expression, les attaques en règle du chef de l'Etat contre les opposants, taxés de tous les noms, ont démontré les difficultés de la majorité à accepter l'existence de forces politiques hostiles à sa politique et qui proposent une alternative pour assurer la gestion de l'Etat. »³⁰

La déclaration du mouvement Clarté/Na leer, à l'issue de sa rencontre avec le chef de l'Etat en septembre 2005, est assez éloquente sur la volonté de l'opposition, soutenue par la société civile et certaines organisations syndicales, d'en finir avec les mesures liberticides du pouvoir, l'accaparement des médias publics par le parti majoritaire et ses alliés, ainsi que les tentatives d'intimidation de la presse privée³¹. Ce mouvement dénonçait : « (...) la dégradation progressive de la situation politique nationale et plus particulièrement de l'Etat de droit et des libertés. Les proclamations de foi inscrites dans la Constitution de 2001 n'ont été suivies d'aucune volonté de mise en œuvre, si elles ne sont régulièrement pas violées. Sous le précédent régime sur des mois, les interdictions des manifestations pacifiques étaient la règle. Les marches de l'opposition et des citoyens étaient souvent interdites et au dernier moment sur la base de prétextes fallacieux.

De même, la liberté d'expression était gravement menacée. Des hommes politiques, des journalistes et des hommes de l'art se sont retrouvés emprisonnés ou convoqués à la Division des investigations criminelles (DIC) de façon intempestive, donnant le sentiment d'une criminalisation insidieuse de délits d'opinion et dénotant ainsi une volonté d'expérimenter le «

césarisme démocratique ». Le traitement de l'information dans les médias publics était une négation du pluralisme. (...). Dans les faits, l'impunité a été érigée en système de gouvernement. Des actes crapuleux commis à l'encontre des citoyens n'ont fait l'objet d'aucune mesure d'instruction alors que les autorités de police judiciaire ont transmis les résultats de leur enquête depuis plus de deux ans (...) »³².

Cette politique de répression systématique envers les opposants, les journalistes indépendants, les organisations de la société civile et autres activistes, dénoncée en 2005 sous le régime de Wade, est parfaitement symptomatique de la situation socio-politique actuelle au Sénégal, sous le magistère de Macky Sall. Elle est, en effet, marquée par l'interdiction systématique des manifestations de l'opposition et de la société civile et par la systématisation des mandats de dépôt : des arrestations sans crimes (sauf ceux inventés pompeusement pour criminaliser des délits politiques ou d'opinion) ou des instructions sans objets (pour des cas de flagrance, on choisit l'instruction pour punir et neutraliser). La dissolution du parti PASTEF/Les Patriotes³³ de l'opposant Ousmane Sonko est le point culminant de cette politique de répression envers les opposants après son emprisonnement, suite à ceux emblématiques de l'ancien maire de Dakar Khalifa Sall et de l'ancien ministre Karim Wade. Ces trois figures de l'opposition politique ont en commun d'être éliminés de la course à l'élection présidentielle par le Conseil constitutionnel à cause de leur condamnation à des peines de prison fermes, compromettant ainsi leur éligibilité.

Au lieu d'ouvrir davantage l'espace civique et de garantir sérieusement les libertés publiques, certains régimes politiques africains préfèrent utiliser le pouvoir comme instrument de jouissance et de puissance. Au lieu d'apporter une réponse politique à la critique oppositionnelle, on met en branle la machine répressive de l'Etat pour

³⁰ Ibid.

³¹ Sur les tentatives d'intimidation de la presse privée, voir Jean-François Havard, « De la victoire du « Sopi » à la tentation du « Nopi » : gouvernement de l'alternance et liberté des médias au Sénégal », *Poli(que Africaine*, n° 96, décembre 2004, pp. 22-38.

³² Voir la Déclaration de Clarté/Na leer : « Note d'audience avec Monsieur le président de la République », Dakar, 7 septembre 2005, Forum Res Publica Sénégal.

³³ Par décret n° 2023-1407 du 31 juillet 2023.

traquer toute voix dissidente. Le vocabulaire utilisé (terrorisme, appel à l'insurrection, atteinte à la sûreté de l'État, ...) pour justifier la répression contre les opposants et les activistes, témoigne de régimes frileux et particulièrement préoccupés par la nécessaire reddition des comptes après une véritable alternance. Ces types de régimes politiques, qui font légion en Afrique de l'Ouest, ne répondent plus aux catégories de la démocratie et de l'État de droit tels que décrits plus haut. Car l'État de droit suppose de faire de l'indépendance de la justice une réalité objectivable, pas un simple slogan de bienveillance démocratique. L'État de droit s'effondre quand l'État lui-même se soustrait à ses propres règles³⁴.

Conclusion

En définitive, nous sommes d'avis avec le Président Obama qu'en ce 21^{ème} siècle, « des institutions capables, fiables et transparentes sont la clé du succès »³⁵. Plus particulièrement, dans les systèmes politiques africains, des parlements puissants et des forces de police honnêtes, des juges et des journalistes indépendants, un secteur privé et une société civile florissants, ainsi qu'une presse indépendante constituent les éléments qui devraient (re)donner vie à la démocratie et à l'État de droit, parce qu'en réalité c'est ce qui compte dans la vie quotidienne des populations.

Pour y arriver, il semble plus qu'urgent que les élites dirigeantes africaines assument une véritable « révolution culturelle » pour changer de logiciel de gouvernance. La démocratie et l'État de droit ne font pas bon ménage avec le prétorianisme, l'hyper-présidentialisme, le clientélisme, le patrimonialisme, la corruption et la négation systématique du pluralisme sous toutes ses formes.

³⁴ 2 Cf. John Locke, *Traité du gouvernement civil*, (1690) Traduction Française, Garnier-Flammarion, 1992

³⁵ Barack Obama, discours prononcé le 11 juillet 2009 au Parlement ghanéen.

Les Policy Briefs du Gorée Institute ou Island Positions sont des publications bimestrielles qui offrent des analyses sur des questions spécifiques et fournissent des recommandations concrètes dans le but d'éclairer et d'influencer les décisions en matière de politiques publiques. Elle visent à orienter les débats et la prise de décisions en offrant un plateforme aux praticiens, aux universitaires, aux organisations de la société civile et aux décideurs pour présenter leurs analyses et leurs recommandations concernant les questions de démocratie, paix et sécurité en Afrique. La page de garde résume quelques recommandations y inclus le résumé exécutif.



*Ile de Gorée, Résidence Bibi
BP: 05 Gorée, Sénégal*

*+221 33 849 48 49
info@goreeinstitut.org
www.goreeinstitut.org*

*www.facebook.com/goreeinstitute
www.twitter.com/goreeinstitute
www.instagram.com/goreeinstitute*