

# LES FACTEURS DETERMINANTS POUR LA REUSSITE D'UNE TRANSITION DEMOCRATIQUE

Par

**NAREY Oumarou**

Agrégé de droit public

Enseignant-chercheur à la Faculté des Sciences Economiques et Juridiques de l'Université ABDOU  
MOUMOUNI de Niamey

## Introduction

Dans son ouvrage, « Les chemins incertains de la démocratie en Amérique latine »<sup>1</sup>, Georgina Sanchez Lopez affirme que « *face à des évolutions aussi rapides qu'incertaines, des légitimités à construire, la démocratie reste à inventer avant de la perfectionner* »<sup>2</sup>. Ainsi, est établi le lien étroit entre la transition démocratique d'un pays et la question fondamentale des moyens à utiliser pour atteindre l'objectif démocratique. Cette problématique qui préoccupe à nouveau l'Afrique, est au cœur de notre étude portant sur « *les facteurs déterminants pour la réussite d'une transition démocratique* » au Burkina Faso.

En effet, l'insurrection populaire des 30 et 31 octobre 2014 a définitivement installé le Burkina Faso dans une transition démocratique<sup>3</sup>. Cette transition démocratique a connu des fortunes diverses en Afrique noire<sup>4</sup> où elle a été inaugurée par les conférences nationales des années 1990 qui ont remis en cause l'ordre constitutionnel existant<sup>5</sup>. Mais elle a aussi marqué

---

<sup>1</sup> LOPEZ, G. S., *Les chemins incertains de la démocratie en Amérique latine*, Ed. L'Harmattan, Paris, 1993.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>3</sup> SOMA, A., « Réflexions sur le changement insurrectionnel au Burkina Faso », *Revue CAMES/SJP*, n° 001/2015 (1<sup>er</sup> semestre), pp. 1-14 ; OUEDRAOGO, S. M., OUEDRAOGO, D., « Libres propos sur la transition politique au Burkina Faso : du contexte au texte de la Charte de la transition », disponible sur le site de la *Revue Afrilex* : [www.http://afrilex.u-bordeaux4.fr/](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/), consulté le 17 février 2015.

<sup>4</sup> Par exemple, le Bénin a connu un cycle constitutionnel vertueux enclenché par la Conférence des forces vives de la Nation tenue à Cotonou du 19 au 28 février 1990. SALAMI, I. D., GANDONOU D. O. M., *Droit constitutionnel et institutions du Bénin*, Ed. CeDAT, Cotonou, 2014, p. 201. Cette formule inédite de réunion des forces politiques, sociales et religieuses a aussi été retenue au Niger, au Mali, au Togo, au Gabon, au Zaïre, etc. AIVO, F. J., *Le président de la République en Afrique noire francophone. Genèse, mutations et avenir de la fonction*, Etudes africaines, L'Harmattan, Paris, 2007, pp. 365 et s.

<sup>5</sup> ROUSSILLON, H., *Les nouvelles transitions africaines : la transition démocratique*, 2<sup>ème</sup> édition, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, 1995 ; DALOZ, J.-P., QUANTIN, P. (dir.), *Transitions démocratiques africaines*, Ed. Karthala, Paris, 1997 ; KANTE, B., « Le constitutionnalisme à l'épreuve de la transition

les débuts d'une nouvelle ère de contestations et remises en cause violentes de la légitimité des gouvernants et de l'autorité de l'Etat au Maghreb, notamment en Tunisie<sup>6</sup>.

La transition démocratique comporte deux phases qui doivent être distinguées l'une de l'autre. La première est la transition politique qui marque le « passage d'un régime à l'autre ». La seconde phase participe à la consolidation de la démocratie ; phase durant laquelle le défi majeur consiste à assurer une évolution relativement stable du processus démocratique engagé dans le cadre de la transition. Bien que ces deux phases s'inscrivent dans des contextes différents et induisent, pour les acteurs, des enjeux distincts, elles sont tout de même liées car on ne peut pas prétendre appréhender le processus de consolidation de la démocratie sans tenir compte de la situation de crise précédant la transition et des conditions qui ont entouré le processus de transition politique lui-même.

La transition démocratique entraîne l'abandon total ou partiel des anciennes règles du jeu politique et génère le passage à un régime de transition. Celui-ci est un régime intérimaire, provisoire ou temporaire. Il est qualifié de « transitoire », c'est-à-dire passager ou court<sup>7</sup> parce que c'est un régime « *qui se rapporte à une période de transition entre deux états de Droit* »<sup>8</sup>. Ce modèle institutionnel consiste à doter un Etat d'organes de transition afin de combler le vide institutionnel créé par la crise qui secoue ledit Etat. Ainsi, en marge de la constitution, « *loi fondamentale* » selon l'expression de Hans KELSEN, les forces vives de la nation ou l'ensemble des représentants des couches socioprofessionnelles, de la classe politique et ceux des forces de défense et de sécurité adoptent les « *constitutions de crise* »<sup>9</sup> appelées aussi les « *petites constitutions* »<sup>10</sup>. Celles-ci ont d'abord été assimilées à des « *normes formellement*

---

démocratique en Afrique », in ZOETHOUT, C. (dir.), *Constitutionalism in Africa*, Ed. Sander Institut, 1996, pp. 17-32 ; MBODJ, E., « La constitution de transition et la résolution des conflits en Afrique. L'exemple de la République démocratique du Congo », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 01 mars 2010, n° 2, p. 441 ; AHADZI-NONOU, K., « Constitution, démocratie et pouvoir en Afrique : Leçon inaugurale », in *La Constitution béninoise du 11 décembre 1990 : un modèle pour l'Afrique ? Mélanges Glèlè*, Paris, L'Harmattan, Paris, 2014, pp. ; KPODAR, A., « Bilan sur un siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », *Revue électronique Afrilex*, janvier 2013 ; FALL, I. M., « La construction des régimes politiques en Afrique : insuccès et succès », in *Mélanges Glèlè, op. cit.*, pp. 127-178.

<sup>6</sup> Sur la révolution de Jasmin de 2010-2011, voir notamment ALLAL, A., « Trajectoires "révolutionnaires" en Tunisie. Processus de radicalisation politiques 2007-2011 », *Revue française de science politique*, vol. 62, 2012/5-6 ; HMED, Ch., « Réseaux dormants, contingence et structures. Genèses de la révolution tunisienne », *ibid.*, pp. 797-820 ; PIOT, O., *La Révolution tunisienne*, éd. Les Petits Matins, Paris, 2011 ; PUCHOT, P., *La révolution confisquée*, Actes Sud, Paris, 2012.

<sup>7</sup> Après le régime de transition civile issu de la conférence nationale de 1991, le Niger a connu trois (3) régimes de transition militaire (1996, 1999 et 2010).

<sup>8</sup> CORNU, G., *Vocabulaire juridique*, 10<sup>ème</sup> édition mise à jour, PUF, Paris, 2014, p. 1035.

<sup>9</sup> MELEDJE DJEDJRO, F. « Les arrangements politiques et la constitution : le droit constitutionnel de crise », in *Droit constitutionnel*, 9<sup>ème</sup> édition, Ed. ABC, Abidjan, 2012, p. 237.

<sup>10</sup> CARTIER, E., « Les petites constitutions : Contribution à l'analyse du droit constitutionnel transitoire », *RFDC*, 71, 2007 ; ZAKI, M., « Petites constitutions et droit transitoire en Afrique », *Nouvelles Annales*

constitutionnelles investissant un gouvernement de fait dans le cadre d'un régime semi-constitutionnel »<sup>11</sup>. Ensuite, les « petites constitutions » ont aussi été considérées comme des normes « provisoires, parfois même formalisées, souvent uniquement matérielles, intermédiaires entre la constitution révolue et la nouvelle constitution encore au stade de projet »<sup>12</sup>. Puis elles ont pris la forme « des constitutions de sortie de crise élaborées dans la perspective d'une constitution définitive qui respecte certains principes de base adoptés par une assemblée constituante »<sup>13</sup>. Enfin, dans le contexte africain francophone, les « petites constitutions » ou « constitutions de crise »<sup>14</sup> sont désignées de manière variable : « Acte fondamental »<sup>15</sup>, « Ordonnance portant organisation des pouvoirs publics pendant la période de transition »<sup>16</sup>, « Constitution de la transition »<sup>17</sup>, « Constitution intérimaire »<sup>18</sup>, « Loi transitoire d'administration de l'Etat »<sup>19</sup>, « Charte de la Transition »<sup>20</sup>, etc. C'est sous cette dernière appellation que les partis politiques, les organisations de la société civile, les forces de défense et de sécurité et les autorités religieuses et coutumières du Burkina Faso ont décidé d'adopter le texte censé régir la transition, qui complète la Constitution de 1991 et crée les conditions d'un retour à l'ordre démocratique<sup>21</sup>. C'est l'objectif principal que se sont fixés les acteurs burkinabè de la transition démocratique. L'atteinte de cet objectif conditionne donc la réussite de la période transitoire.

---

*Africaines, Revue de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar*, 2012, pp. 3-46.

<sup>11</sup> PRELOT, M., « Institutions politiques et droit constitutionnel », in *Précis de droit constitutionnel*, 6<sup>ème</sup> édition, Dalloz, Paris, 1975, cité par ZAKI, M., *Ibid.*, p. 3.

<sup>12</sup> PFERSMANN Otto cité par CARTIER Emmanuel, *op. cit.*, p. 513.

<sup>13</sup> ZAKI, M., « Petites constitutions et droit transitoire en Afrique », *op. cit.*, p. 12.

<sup>14</sup> MELEDJE, D. F., « Constitution et urgence ou le lien entre les contestations violentes de l'ordre constitutionnel et la régulation constitutionnelle des crises », *Revue ivoirienne de droit*, n° 42, 2011, pp. 11-33.

<sup>15</sup> Voir l'Acte fondamental n° 1/CN du 30 juillet 1990, portant statut de la Conférence nationale, l'Acte n° III/CN du 9 août 1991, proclamant les attributs de la souveraineté de la Conférence nationale ou l'Acte n° XXI/CN du 29 octobre 1991, portant organisation des pouvoirs publics pendant la période de transition au Niger.

<sup>16</sup> Voir par exemple l'Ordonnance n° 2010-001 du 22 février 2010 portant organisation des pouvoirs publics pendant la période de transition, modifiée par l'ordonnance n° 2010-05 du 30 mars 2010 prise par le Conseil Suprême pour la Restauration de la Démocratie (CSR) au Niger.

<sup>17</sup> La Constitution de la transition de la République Démocratique du Congo (RDC) a été adoptée le 6 mars 2003 à Pretoria suite à l'Accord global et inclusif signé à Pretoria le 17 décembre 2002. Voir à ce sujet MBODJ, E., « La constitution de transition et la résolution des conflits en Afrique. L'exemple de la République démocratique du Congo », *op. cit.*, p. 441.

<sup>18</sup> LAFITAN, E., « La construction constitutionnelle de la Pologne : de la petite à la grande constitution », mémoire de DEA en droit public, Université Bordeaux IV, 1998.

<sup>19</sup> Ce fut le cas en Irak avec sa « Loi transitoire d'administration de l'Etat » du 08 mars 2004. Voir ZAKI, M., « Petites constitutions et droit transitoire en Afrique », *op. cit.*, p. 9.

<sup>20</sup> La Charte de la Transition a été signée à Ouagadougou le 13 novembre 2014 par les partis politiques, les organisations de la société civile, les forces de défense et de sécurité et les autorités religieuses et coutumières du Burkina Faso.

<sup>21</sup> Voir préambule de la Charte de la Transition, *op. cit.*

L'analyse de cette transition amorcée pose la question centrale des moyens à utiliser pour atteindre l'objectif ultime : le retour à la démocratie. L'utilisation de ces moyens, fait-elle appel à une certaine « *rationalité démocratique* » ? Existe-t-il une stratégie de transition démocratique applicable universellement qui conviendrait à la situation du Burkina ? Ou faut-il considérer au contraire que les moyens à utiliser sont tout simplement fonction des attentes de la société burkinabè et qu'il convient par conséquent de les adapter à la situation en cause ?

Pour répondre à ces interrogations, il y a lieu de partir du postulat de base suivant : la réussite de toute transition résulte d'une combinaison entre le respect et la mise en œuvre de grands principes – sans lesquels il ne peut y avoir de démocratie – ainsi que l'adaptation des moyens choisis par rapport au contexte propre à la situation en présence. Il n'existe donc pas de recette magique, mais davantage une nécessité de gérer de manière satisfaisante et habile un ensemble de problèmes théoriques et pratiques inhérents à la réalité qui est ici propre au Burkina Faso.

L'examen des facteurs déterminants pour la réussite de la transition dans ce pays n'est envisageable qu'avec l'exégèse des textes fondateurs – Constitution du 2 juin 1991 suspendue et ressuscitée<sup>22</sup> et Charte de la transition adoptée le 13 novembre 2014 – censés régir la vie constitutionnelle et politique au Burkina Faso pendant la période de la transition en ce qui concerne la Charte, voire même au-delà de la transition, s'agissant de la Constitution. En effet, la Charte de la transition complétant le texte constitutionnel est une réalité hybride à la fois normative, institutionnelle et politique. Ce texte est une « *authenticité burkinabè* » en ce qu'il est difficile à situer dans la catégorie juridique des transitions démocratiques vécues sur le continent africain. De plus, la Charte de la transition qui trace le cadre juridique et institutionnel renferme pour l'essentiel « *les valeurs de référence* »<sup>23</sup> et les règles relatives à l'organisation et à la gestion du pouvoir de transition entre la Présidence, le Gouvernement et le Conseil national de la transition<sup>24</sup>. Ce modèle organique est très proche de celui du Bénin ou du Niger<sup>25</sup>, mais il s'en éloigne par le fait qu'il octroie des compétences et pouvoirs

---

<sup>22</sup> C'est le 1<sup>er</sup> novembre 2014 que le lieutenant-colonel Yacouba Isaac ZIDA, président autoproclamé, a suspendu la Constitution à travers la Déclaration n° 1 en date du 31 octobre 2014. Cette Constitution est revenue à la vie grâce à la Déclaration n° 13 du 15 novembre 2014 portant levée de sa suspension.

<sup>23</sup> Titre I de la Charte de la transition.

<sup>24</sup> Voir les chapitres 1, 2 et 3 de la Charte consacrés respectivement au Président, au Gouvernement et au Conseil national de la Transition.

<sup>25</sup> Au Niger, les institutions de la transition ont été définies par l'Acte fondamental n° 21 de la Conférence nationale portant organisation des pouvoirs publics pendant la période de transition. Cinq organes ont été instaurés : la présidence de la République, le Haut Conseil de la République (HCR), le Gouvernement de transition, la Cour suprême et la Haute Cour de Justice. Voir Acte fondamental n° 21/CN du 21 octobre 1992.

importants à ces trois organes de la transition. Il s'y ajoute que les dispositions de la Charte de la transition, bien qu'ayant une valeur juridique supérieure aux dispositions constitutionnelles<sup>26</sup>, passent sous silence les autres institutions constitutionnelles, notamment le Conseil constitutionnel appelé à jouer un rôle important dans le rétablissement de l'ordre constitutionnel, objectif principal de la transition.

L'analyse du cadre juridique et institutionnel de la transition au Burkina Faso revêt un intérêt sur un double plan. D'une part, ce travail permet de mieux comprendre l'organisation, à titre provisoire, des rapports entre les pouvoirs publics de la transition qui sont tiraillés par la Constitution réhabilitée et la Charte octroyée. De ces rapports apaisés entre les différents pouvoirs dépendra en grande partie la réussite de la transition au Burkina Faso. D'autre part, cette réflexion offre l'occasion de jeter aussi un regard sur la deuxième phase de la transition démocratique, notamment le rétablissement de l'ordre constitutionnel à travers l'organisation d'élections libres, démocratiques et transparentes pour légitimer la transmission du pouvoir<sup>27</sup>.

Notre réflexion se fera donc suivant une approche *a posteriori* : il s'agit de s'attacher à identifier les facteurs à la fois normatifs, institutionnels et politiques concourant au succès de la transition au Burkina Faso en mettant l'accent sur les compétences des organes, souvent par analyse comparative, et en cherchant à dégager des conclusions qui pourraient être pertinentes pour la consolidation de la démocratie dans ce pays. D'où l'idée de faire d'abord le diagnostic des facteurs décisifs pour la réussite de la transition (I), avant de proposer, ensuite, un certain nombre de solutions susceptibles d'être comptabilisées dans le registre des thérapeutiques (II) pour éviter les « errements » des acteurs de la transition ainsi que les éventuels blocages liés au contexte exceptionnel de la transition et post électoral, à la fin de celle-ci.

---

<sup>26</sup> L'article 25 de la charte de la transition dispose : « *En cas de contrariété entre la Charte de la transition et la Constitution, les dispositions de la présente charte prévalent.*

*En cas de conflit, le conseil constitutionnel statue ».*

<sup>27</sup> GUEYE, B., TINE, P. M., « La légitimité et la légitimation de la transition constitutionnelle par les élections en Afrique », in PHILIPPE, X., DANELCIUC-COLODROVOSCHI, N. (dir.), *Transitions constitutionnelles et constitutions transitionnelles*, Institut Universitaire Varenne, Collection tradition et justice, 2014, p. 197 ; KOKOROKO, D., « Les élections disputées : réussites et échecs », *Pouvoirs*, n° 129, 2009, pp. 115-125 ; FOUCHER, V., « Difficiles successions en Afrique subsaharienne : persistance et reconstruction du pouvoir personnel », *Pouvoirs*, n° 129, 2009/2, pp. 127-137.

## I. Le diagnostic des facteurs clés de réussite de la transition

Le modèle burkinabè de transition démocratique est bâti sur un certain nombre de valeurs<sup>28</sup> et principes<sup>29</sup> qui lui donnent toute sa particularité et son originalité. Cela transparaît à travers la Charte de la transition qui a fait l'objet d'un consensus entre les partis politiques, les organisations de la société civile, les forces de défense et de sécurité, ainsi que les autorités religieuses et coutumières du Burkina Faso. Cette Charte constitue le socle à la fois politique, juridique et institutionnel de la transition. Elle constitue aujourd'hui le texte de référence qui incarne et exprime les aspirations profondes du peuple burkinabè, fondées sur la « *nécessité d'une transition politique, démocratique, civile, apaisée et inclusive* »<sup>30</sup>. C'est cette prise de conscience collective qui a permis aux représentants des acteurs signataires de la Charte de la transition de s'engager sur le chemin de la construction d'un « *véritable Etat de droit* »<sup>31</sup> et de « *doter le Burkina Faso d'organes de transition afin de combler le vide institutionnel dans la conduite des affaires publiques* »<sup>32</sup>. Ainsi, les acteurs de la période transitoire au Burkina Faso ont d'abord prévu trois pouvoirs : Présidence, Primature et Conseil national de la transition. Ils ont ensuite défini les pouvoirs et prérogatives de ces organes de la transition en renvoyant à ceux prévus par la Constitution du 2 juin 1991 à l'exception de ceux qui sont incompatibles avec la conduite de la transition. En cas de litiges entre organes de la transition, il appartient au Conseil constitutionnel de statuer. Enfin, les acteurs de la période transitoire ont déterminé, sur une base consensuelle, les conditions et les

---

<sup>28</sup> L'article 1<sup>er</sup> de la Charte de la transition dispose : « *Outre les valeurs affirmées par la Constitution en son préambule, la présente Charte consacre les valeurs suivantes pour guider la transition, ses organes et l'ensemble des personnalités appelées à la conduire :*

- *le pardon et la réconciliation ;*
- *l'inclusion ;*
- *le sens de la responsabilité ;*
- *la tolérance et le dialogue ;*
- *la probité ;*
- *la dignité ;*
- *la discipline et le civisme ;*
- *la solidarité ;*
- *la fraternité ;*
- *l'esprit de consensus et de discernement.*».

<sup>29</sup> Parmi les principes retenus, on peut citer : « *le combat pour la prise du pouvoir par le peuple* » inspiré du principe constitutionnel du « *gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple* » (voir en ce sens, l'article 2 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 ; l'article 2 de la Constitution togolaise du 27 septembre 1992 et l'article 3 de la Constitution nigérienne du 25 novembre 2010) ; les « *principes démocratiques tels qu'inscrits dans la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance du 30 janvier 2007 de l'Union Africaine et dans le Protocole A/SP1/12/01 de 21 décembre 2001 de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance* » (préambule de la Charte de transition adoptée à Ouagadougou le 13 novembre 2014).

<sup>30</sup> Voir 7<sup>ème</sup> considérant du Préambule de la Charte de la transition du 13 novembre 2014.

<sup>31</sup> 11<sup>ème</sup> considérant, *ibid.*

<sup>32</sup> 12<sup>ème</sup> considérant, *ibid.*

procédures de désignation ou de nomination de l'ensemble des personnalités appelées à conduire la transition. Ce sont là les principaux atouts qui participent à la réussite de la transition au Burkina Faso (A). Mais il faut reconnaître tout de suite que ces atouts peuvent également l'entraver si les acteurs ne respectent pas les « valeurs de référence » et les règles relatives à la séparation des pouvoirs et prérogatives des organes de la transition. Ce sont là autant de facteurs risques qui sont à éviter pour le succès de la période transitoire (B).

## A. Les principaux atouts de réussite de la transition

Parmi les principaux atouts concourant à la réussite de la transition au Burkina Faso, il faut tout d'abord relever le consensus constructif ayant permis aux acteurs de cette transition de s'entendre sur les valeurs affirmées par le préambule de la Constitution du 2 juin 1991<sup>33</sup> et la Charte de la transition. C'est en effet le consensus inscrit dans cette Charte qui a permis aux acteurs de la transition de dégager des critères<sup>34</sup> à remplir par tout candidat aux fonctions de Président de la transition. Pour sa désignation, le critère de base est le caractère consensuel de sa personnalité<sup>35</sup>. Malgré les facteurs discriminants<sup>36</sup> jalonnant la procédure de désignation du

---

<sup>33</sup> Le préambule de la Constitution du 2 juin 1991 consacre entre autres valeurs fondamentales, celles « d'édifier un Etat de droit garantissant l'exercice des droits collectifs et individuels, la liberté, la dignité, la sûreté, le bien-être, le développement, l'égalité et la justice... », « l'attachement à la lutte contre toute forme de domination ainsi qu'au caractère démocratique du pouvoir », « l'intégrité, la probité, la transparence, l'impartialité et l'obligation de rendre compte comme des valeurs républicaines et éthiques propres à moraliser la vie de la Nation », etc.

<sup>34</sup> Article 3 alinéa 1 de la Charte de la transition dispose : « Tout candidat aux fonctions de Président de la transition doit remplir les conditions suivantes :

- être une personnalité civile ;
- être burkinabè de naissance ;
- être âgé de 35 ans au moins et de 75 ans au plus ;
- être compétent ;
- être intègre (être de bonne moralité) ;
- être impartial ;
- être une personnalité de notoriété publique ;
- n'avoir jamais fait l'objet d'une condamnation ou d'une poursuite judiciaire pour crime ;
- être reconnu pour son engagement dans la défense des intérêts nationaux ;
- avoir une connaissance du fonctionnement des institutions et une expérience de leur gestion ;
- n'avoir pas soutenu le projet de révision de l'article 37 de la Constitution ;
- n'être affilié à aucun parti politique ».

<sup>35</sup> L'article 3 prévoit que le Président du Faso ne saurait être une personne des forces de défense et de sécurité en activité, en indisponibilité ou à la retraite. Quant à l'article 7 de la Charte de la transition, il dispose : « La désignation du Président de la transition se fait sur la base des critères ci-après :

- le caractère consensuel de la personnalité au niveau national ;
- la capacité à conduire une nation et à gérer des situations de crise ;
- la capacité à conduire avec neutralité et objectivité les élections présidentielle et législatives ».

<sup>36</sup> Aux termes de l'article 8 de la Charte de la transition, « Le Collège de désignation, qui prend en compte les jeunes et les femmes, se compose comme suit :

- cinq (05) membres représentant les partis politiques ;
- cinq (05) membres représentant les organisations de la société civile ;

Président de la transition, « *la sélection définitive se fait par consensus au sein du Collège de désignation. Le candidat retenu est investi Président de la transition, chef de l'Etat, par le Conseil constitutionnel* »<sup>37</sup>. Cet « *esprit de consensus et de discernement* »<sup>38</sup> est un des atouts majeurs. C'est une valeur fondamentale qui doit servir de boussole aux acteurs de la transition et contribuer à la réussite de la transition d'autant plus que le « *consensus national* » est jugé par la doctrine comme étant un des facteurs clés de la réussite du modèle béninois<sup>39</sup> et érigé en un « *principe à valeur constitutionnelle* » par la Cour constitutionnelle du Bénin<sup>40</sup>.

Ensuite, la deuxième catégorie d'atouts susceptibles de contribuer à la réussite de la transition au Burkina Faso, est constituée par les autres valeurs de référence affirmées dans la Charte et la Constitution pour guider la transition, ses organes et l'ensemble des personnalités appelées à la conduire. Ainsi, le « *sens de responsabilité, la probité, la dignité, la discipline et le civisme* » des personnalités auxquelles la Charte et la Constitution confèrent des pouvoirs et prérogatives réservées à ceux qui sont oints du suffrage universel par le peuple, commandent que ces personnalités agissent dans la conduite des affaires publiques conformément à ces règles et principes fondamentaux. Par exemple, le premier à incarner ces valeurs doit être le Président de la de la transition – plébiscité par le Collège de désignation – qui n'est pas un élu

- 
- cinq (05) membres représentant les forces de défense et de sécurité ;
  - huit (08) membres représentant les autorités religieuses et coutumières.

**Excepté les représentants des partis politiques, les autres membres du Collège de désignation ne doivent pas être membres de l'organe dirigeant d'un parti politique** » (nous mettons en gras).

<sup>37</sup> Article 9 de la Charte de la transition.

<sup>38</sup> Article 1<sup>er</sup> de la Charte de la transition.

<sup>39</sup> AIVO, F. J., *Le président de la République en Afrique noire francophone. Genèse, mutations et avenir de la fonction*, op. cit., p. 387. En revanche, au Niger, le consensus n'a pas été de mise car de vives tensions ont marqué le début des travaux de la Conférence nationale et ont conduit les représentants du pouvoir et de l'armée à se retirer dès le deuxième jour ; ce qui n'a pas empêché à la Conférence de se proclamer souveraine et d'adopter son règlement intérieur, avant de procéder à l'élection de son présidium. RAYNAL, J.-J., *Les institutions politiques du Niger*, édition Sépia, Saint-Maur, 1993, p. 62.

<sup>40</sup> Voir décision DCC 06-74 du 08 juillet 2006. Saisie du contrôle de constitutionnalité de la loi constitutionnelle n° 2006-13 adoptée par l'Assemblée nationale le 23 juin 2006 pour proroger d'un an le mandat des députés arrivé à son terme, la Cour constitutionnelle du Bénin a réaffirmé l'importance du consensus national en ces termes : « **Considérant** qu'aux termes de l'article 80 de la Constitution du 11 décembre 1990 : *Les députés sont élus au suffrage universel direct. La durée du mandat est de quatre (4) ans. Ils sont rééligibles. Chaque député est le représentant de la Nation...* ;

**Considérant** que ce mandat de quatre (4) ans, qui est une situation constitutionnellement établie, est le 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 même 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 constitutionnelle** ; qu'en conséquence, les articles 1 et 2 de la loi n° 2006-13 adoptée par l'Assemblée nationale le 23 juin 2006, sans respecter le principe à valeur constitutionnelle ainsi rappelé, sont contraires à la Constitution ; et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens ; ». Voir aussi SINDJOUN, L., *Les grandes décisions de la justice constitutionnelle africaine, droit constitutionnel jurisprudentiel et politiques constitutionnelles au prisme des systèmes politiques africains*, Bruylant, Bruxelles, 2009, p. 562.



du peuple<sup>41</sup>, mais « [...] occupe les fonctions de Président du Faso et de Chef de l'Etat. Il veille au respect de la Constitution et de la Charte de la transition. Ses pouvoirs et prérogatives sont ceux définis par la...Charte et au Titre III de la Constitution du 2 juin 1991 à l'exception de ceux incompatibles avec la conduite de la transition [...]»<sup>42</sup>. De plus, le Premier ministre est nommé par le Président de la transition. Approuvé et soutenu par celui-ci, le Premier ministre dirige le Gouvernement<sup>43</sup> et « [...] exerce les prérogatives définies par la...Charte et au Titre IV de la Constitution du 2 juin 1991, à l'exception de celles incompatibles avec la conduite de la transition [...]»<sup>44</sup>. Il en résulte que le Premier ministre, tout comme le Président de la transition, doit se soucier des dispositions de la Charte et de la Constitution dont chacun des acteurs de la transition s'accorde à penser qu'elles seront mises en œuvre pendant cette période transitoire. Ce dispositif est tout à fait aux antipodes de celui conçu en 1991 au Niger où le Président de la République s'est vu privé de l'essentiel de ses prérogatives. Il a été tout simplement confiné dans des fonctions honorifiques et protocolaires et dans le rôle symbolique d'incarnation de l'unité nationale, au moment où le Premier ministre, élu de la conférence nationale, devient chef de l'exécutif, chef du gouvernement<sup>45</sup>.

S'agissant du Conseil national de la transition mis en place au Burkina Faso, il est à tous égards la « fausse » copie du Conseil consultatif national du Niger de 2010 qui n'a donné que des avis sur les questions intéressant la vie de la nation notamment sur les avants projets de Constitution, du code électoral, de la charte des partis politiques, du statut de l'opposition et de la charte d'accès à l'information publique<sup>46</sup> alors que le Conseil national de la transition du Burkina Faso joue le rôle d'organe législatif de la transition et « exerce les prérogatives définies par [...] la Charte et au Titre V de la Constitution du 2 juin 1991, à l'exception de celles incompatibles avec la conduite de la transition.»<sup>47</sup>. Il s'ensuit que le Conseil national de la transition est investi du pouvoir législatif ; ce qui l'oblige à agir au nom et dans l'intérêt

<sup>41</sup> KRAMER, L., « Au nom du peuple. Qui a le dernier mot en matière constitutionnelle ? », *RDP*, 2005, p. 1027.

<sup>42</sup> Article 2 alinéas 1 et 2 de la Charte de la transition.

<sup>43</sup> Il est important de préciser que la taille du Gouvernement a été précisée : l'article 14 alinéa 3 prévoit que le Gouvernement de transition est constitué de vingt-cinq (25) départements ministériels. Cela est à mettre en rapport avec le travail effectué par le Comité des textes fondamentaux mis en place pendant la transition politique que le Niger a connue après le coup d'Etat militaire du 18 février 2010. Dans le cadre de sa proposition, le Comité des textes fondamentaux a limité la taille du gouvernement à vingt-trois (23) ministères incluant les secrétaires d'Etat, dans le souci de rationaliser la gestion des affaires publiques et la rupture par rapport à la politique de partage qui a donné lieu jusque-là à une inflation des postes ministériels entravant la lisibilité et l'efficacité de l'action gouvernementale.

<sup>44</sup> Article 14 de la Charte de la transition.

<sup>45</sup> RAYNAL, J.-J., *Les institutions politiques du Niger*, op. cit., p. 65.

<sup>46</sup> Le Conseil consultatif national (CCN) a été créé par l'ordonnance n° 2010-05 du 30 mars 2010 modifiant l'ordonnance n° 2010-01 du 22 février 2010 portant organisation des pouvoirs publics pendant la période de transition. Son domaine de compétence est consacré par les articles 2 et 3 de l'ordonnance susvisée.

<sup>47</sup> Article 14 de la Charte de la transition.

exclusif du peuple burkinabè souverain<sup>48</sup> qui nourrit l'espoir d'un retour rapide à l'ordre constitutionnel. Il est inspiré du Haut Conseil de la République institué au Bénin ou au Niger<sup>49</sup>, mais à la différence de celui-ci, le Conseil national de la transition du Burkina Faso n'est pas chargé du suivi et du contrôle de l'exécution du cahier des charges et des décisions à mettre en œuvre par les responsables de la transition.

Il résulte de ce cadre à la fois normatif, institutionnel et politique que les personnalités de la transition sont en position de respecter et de faire respecter les autres valeurs comme « [...] le pardon et la réconciliation, l'inclusion, la tolérance et le dialogue [...] »<sup>50</sup> dans la conduite de la transition. Ces personnalités doivent avoir la sagesse de laisser se développer les mutations revendiquées par le peuple burkinabè, notamment la nécessité de renouer avec l'Etat de droit.

Par ailleurs, en traçant le cadre institutionnel et politique, la Charte de la transition a renvoyé à la Constitution du 2 juin 1991 pour maintenir l'existence du Conseil constitutionnel et le rôle à lui dévolu par le constituant originaire : « *gardien de la Constitution* »<sup>51</sup> auquel la Charte de la transition confie un rôle d'arbitre en cas de conflit entre les différents organes de la transition<sup>52</sup>. C'est lui qui est chargé de contrôler la régularité, la transparence et la sincérité des élections présidentielles et législatives et est juge du contentieux électoral. C'est encore lui qui proclame les résultats définitifs des élections<sup>53</sup>. Il devient de ce fait un pilier important du dispositif, le garant de l'aboutissement du processus de la transition démocratique.

Enfin, les derniers atouts de la réussite de la transition sont constitués par les mesures de sauvegarde instaurées dans la Charte. En effet, les responsables des organes de transition sont soumis à un certain nombre de conditions de nature à les amener à occuper et à quitter les fonctions de la transition sans entraver le processus transitoire. Par exemple, les responsables de la transition, c'est-à-dire le Président de la transition, le Président du Conseil national de

---

<sup>48</sup> Voir préambule de la Constitution du 2 juin 1991; article 32 de la Constitution qui dispose: « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce dans les conditions prévues par la présente Constitution et par la loi* » ; article 80 alinéa 4 de la Constitution qui prévoit que les députés, représentants du peuple « *sont élus au suffrage universel direct, égal et secret* ».

<sup>49</sup> Article 8 de l'Acte fondamental n° 21/C du 29 octobre 1991 de la Conférence nationale du Niger.

<sup>50</sup> Article 1 de la Charte de la transition.

<sup>51</sup> L'article 152 alinéas 1 et 2 de la Constitution du 2 juin 1991 dispose : « *Le Conseil constitutionnel est l'institution compétente en matière constitutionnelle et électorale. Il est chargé de statuer sur la constitutionnalité des lois, des ordonnances, ainsi que la conformité des traités et accords internationaux avec la Constitution.*

*Il interprète les dispositions de la Constitution* ».

<sup>52</sup> Articles 2 alinéa 2 ; 12 alinéa 3 ; 14 alinéa 2 de la Charte de la transition.

<sup>53</sup> Article 152 alinéas 2 et 3 de la Constitution du 2 juin 1991.

transition et les membres du Gouvernement ne sont pas éligibles aux élections présidentielles et législatives qui seront organisées pour mettre fin à la transition<sup>54</sup>. De telles mesures prises au Niger<sup>55</sup> ont montré toute leur utilité et efficacité dans le bon déroulement du processus de la transition<sup>56</sup> lié au fait que les personnalités influentes de la transition ont été disqualifiées pour prendre part aux élections organisées<sup>57</sup> en vue de doter le pays de nouvelles institutions démocratiques et crédibles. Une telle entreprise ne se réalise pourtant pas sans risques.

## **B. Les facteurs risques à éviter pour le succès de la transition**

Dans la série des facteurs risques à éviter, il convient de distinguer deux principaux. Le premier facteur risque a trait à l'abus de pouvoir pouvant provenir des autorités publiques de la transition. En effet, comme l'avait fort bien souligné Charles MONTESQUIEU, « *c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites* »<sup>58</sup>. D'où l'importance du maintien du Conseil constitutionnel qui peut être un contre-pouvoir face à la toute-puissance des trois autres organes de la transition dotés de larges pouvoirs et prérogatives. Or, comme l'a encore relevé MONTESQUIEU, « *pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. Une constitution peut être telle que personne ne sera contraint de faire les choses auxquelles la loi ne l'oblige pas, et à ne point faire celles que la loi lui permet* »<sup>59</sup>. Il s'ensuit que le Conseil constitutionnel constitue un pouvoir et une limite aux autres pouvoirs, à savoir l'exécutif – le Président, le Premier ministre et les membres du

---

<sup>54</sup> Voir respectivement articles 4 alinéa 1 ; 13 alinéa 4; 16 de la Charte de la transition.

<sup>55</sup> L'article 26 de l'Acte fondamental n° 21/CN du 29 octobre 1991 de la Conférence nationale a précisé que « le Président de la République, le Président du Haut Conseil de la République, le Premier ministre ne peuvent en aucun cas se présenter aux élections présidentielles qui suivent immédiatement la période de transition ». En 2010, l'inéligibilité a concerné le Président de la transition, les membres du Gouvernement et les personnels des forces de défense et de sécurité. Voir en ce sens l'article 181 alinéa 3 de la Constitution nigérienne du 25 novembre 2010, in Conseil de l'Entente, Secrétariat exécutif, Recueil des Constitutions du Conseil de l'Entente, Abidjan, p. 276.

<sup>56</sup> PATERNOTRE, M., WALLY, M., GRANGE, J., Mission européenne, *Mission d'évaluation finale du Programme d'Appui au Processus Electoral au Niger 2010-2011 (PAPEN), Rapport d'évaluation du PAPEN*, P particip, eris democracy & governance, 2011 ; Union européenne, Mission d'observation électorale, *Rapport final, Niger 2011, Elections législatives et présidentielles, 31 janvier-12 mars 2011*, Niamey, 2011.

<sup>57</sup> L'article 181 alinéas 1 et 2 de la Constitution nigérienne du 25 novembre 2010 dispose: « *L'ordonnance n° 2010-002 du 11 mars 2010 relative à la neutralité des membres du Gouvernement, des secrétaires généraux des ministères et de certains cadres de l'administration territoriale pendant la période de transition reste en vigueur jusqu'à l'entrée en fonction des nouvelles autorités.*

*L'ordonnance n° 2010-003 en date du 11 mars 2010 relative à l'inéligibilité des personnels des forces de défense et de sécurité et des membres du Gouvernement de transition reste en vigueur jusqu'à l'entrée en fonction des nouvelles autorités ».*

<sup>58</sup> MONTESQUIEU, Ch., *De l'esprit des lois*, Livre XI, Chapitre IV, 1748.

<sup>59</sup> *Ibid.*

Gouvernement de la transition – et le Conseil national de la transition. Le Conseil constitutionnel est donc le régulateur et le stabilisateur des rapports conflictuels pouvant surgir entre les organes de la transition. Il est aussi l'« *organe dont la fonction est de protéger la Constitution contre les violations. C'est [...] une "garantie" de la Constitution* »<sup>60</sup>. Mais, si le Conseil constitutionnel est investi de la mission de « *gardiennage de la Constitution* »<sup>61</sup>, il se pose la question de savoir qui doit garder le gardien, car il peut arriver qu'il soit la source de trouble à l'ordre constitutionnel comme on a pu l'observer dans le cadre du règlement de la crise post-électorale en Côte d'Ivoire<sup>62</sup>. C'est dire que le Conseil constitutionnel burkinabè est investi d'une mission très délicate : éviter les facteurs risques sans être lui-même un facteur risque pour la transition démocratique.

Le deuxième facteur risque à éviter ce sont les interférences internes ou externes dans la gestion de la transition. En effet, les interférences dont il est question peuvent provenir de la rue – de la société civile, de l'armée ou des autres groupes de pression<sup>63</sup> – ou même de la communauté internationale dont « *le nécessaire accompagnement [...] pour relever les défis*

---

<sup>60</sup> KELSEN, H., « La garantie juridictionnelle de la constitution. La justice constitutionnelle », *RDP*, 1928, p. 197 ; « Qui doit être le gardien de la constitution ? », in HOUDIARD, M. (éd.), *Coll. Les sens du droit*, Paris, 2006, p. 63 (version originale publiée en 1931).

<sup>61</sup> IBRIGA, L. M. « Juge constitutionnel et suprématie de la constitution : le gardien du temple, en est-il un ? », Conseil constitutionnel du Burkina Faso, *Les missions du Conseil constitutionnel dans la consolidation de l'Etat de droit et la bonne gouvernance au Burkina Faso*, Actes de la campagne nationale d'information et de sensibilisation sur le Conseil constitutionnel, Ouagadougou du 20 mars au 17 avril 2009, pp. 97-111.

<sup>62</sup> Voir Conseil constitutionnel de Côte d'Ivoire, Décision n° CI-2010-EP-34/03-12/CC/SG portant proclamation des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 28 novembre 2010.

<sup>63</sup> Voir Déclaration du Front de Résistance citoyenne (FRC) à travers laquelle il soutient que « *pour faire droit au peuple burkinabé, étancher sa soif de justice, honorer la mémoire de nos martyrs, éviter que de tels crimes à l'encontre du peuple ne soient encore commis, la société civile burkinabé exige :*

- *l'arrestation immédiate de Monsieur Blaise COMPAORE, son extradition et son jugement pour atteinte à la Constitution ;*
- *l'arrestation immédiate des dirigeants des partis politiques membres de la majorité présidentielle dont l'ADF-RDA et ceux du Front Républicain ;*
- *l'arrestation immédiate des dirigeants de la FEDAP/BC ;*
- *l'arrestation des membres du gouvernement ;*
- *l'audit des comptes publics du pays afin de poursuivre tous ceux qui sont coupables de crimes économiques ;*
- *l'ouverture immédiate d'une enquête sur tous les crimes de sang et particulièrement ceux commis sur les manifestations du 30 octobre 2014 ;*
- *la prise de mesures conservatoires dans toutes les résidences privées ou publiques pouvant renfermer des pièces à conviction ou des informations intéressantes pour la justice ;*
- *l'apposition de scellés dans les bureaux des anciens dirigeants et membres du gouvernement pour empêcher la destruction des preuves d'infractions, etc.*

*La société civile rassure l'opinion nationale et internationale qu'elle n'est pas animée par un esprit de vengeance mais qu'elle ne saurait cautionner l'impunité. Sans justice, il ne saurait y avoir de réconciliation nationale et de paix durable. Sans repentance ou autocritique des bourreaux de notre peuple, il ne saurait y avoir de pardon* ». Ce texte a été signé par Luc Marius IBRIGA, porte-parole du Front de Résistance Citoyenne.

*majeurs auxquels le Burkina Faso sera confronté tout au long de la période de la transition* »<sup>64</sup> a été reconnu au moment de l'élaboration de la Charte de la transition.

S'agissant des interférences internes, c'est-à-dire celles pouvant provenir de la société burkinabè elle-même ou de sa diaspora et même des anciens tenants du pouvoir en exil, il y a lieu de relever qu'elles peuvent constituer un frein à la réussite de la transition si les plus extrémistes de la société civile et des partis politiques ne respectent pas les « *valeurs de référence* » inscrites dans la Charte de la transition et la Constitution, mais rivalisent d'irresponsabilité au lieu de tenir compte de l'immense espérance tendant à fonder la démocratie au Burkina Faso.

Concernant les éventuelles interférences de la communauté internationale dans la gestion de la transition, il convient de noter qu'elles peuvent résulter d'un catalogue d'actions et de mesures qui ne tiennent pas compte de la réalité du terrain et de l'intérêt général. Par exemple, dans le cadre des élections de 2011 intervenues au Niger, l'Union européenne a, à travers ses observateurs dépêchés – sollicité le Comité des textes fondamentaux pour prendre en compte certaines préoccupations, ainsi que le Conseil constitutionnel de Transition au moment où il traitait du contentieux électoral. L'Union européenne a même déploré dans son rapport le fait que le Conseil constitutionnel de Transition du Niger statue en premier et dernier ressort<sup>65</sup>. De telles inférences peuvent nuire à la conduite paisible de la transition. Il peut en résulter des conséquences graves alors que, dans le même temps, la réussite de la transition au Niger comme au Burkina Faso, est attendue dans le calme et la sérénité. Pour y arriver, un certain nombre de mesures thérapeutiques sont nécessaires.

## **II. Les thérapeutiques préconisées pour la réussite de la transition**

La Charte de la transition n'est pas « *un cahier des charges et décisions* »<sup>66</sup> d'une conférence des forces vives de la nation, mais c'est l'acte fondamental de la transition qui reprend les orientations et objectifs définis par ses signataires et assignés aux organes et

---

<sup>64</sup> Préambule de la Charte de la transition.

<sup>65</sup> Union européenne, Mission d'observation électorale, *Rapport final, Niger 2011, Elections législatives et présidentielles, 31 janvier-12 mars 2011*, Niamey, 2011.

<sup>66</sup> Le cahier des charges et des décisions est un texte qui se veut la synthèse des travaux de la Conférence nationale. Il a été adopté par la Conférence nationale en 1991 au Niger. Voir article 8 de l'Acte fondamental n° 21/CN du 29 octobre 1991. Il lie l'action du Premier ministre qui a dû, avant son entrée en fonction, prêter serment de « *respecter rigoureusement le cahier des charges* ». Article 14 de l'Acte fondamental n° 21/CN du 29 octobre 1991.

hommes chargés de conduire la transition. Toutefois, la Charte de la transition reste muette sur les mesures et actions concrètes devant être adoptées et menées durant la période de transition. Les organes de la transition étant compétents pour prendre des décisions dans leur champ d'intervention, on peut en déduire qu'il leur revient d'agir pour éviter la rupture de la transition. Pour ce faire, les organes chargés de conduire la transition doivent mettre de côté leurs rivalités internes, les querelles de personnes et les ambitions politiques. Ils ne doivent pas profiter de la faiblesse du pouvoir et oublier tout sens de responsabilité, mais tenir compte des enseignements récents de l'histoire politique du Burkina Faso pour faire de la transition une réussite car celle-ci dépend également du comportement des acteurs. Pour donner sens aux « valeurs de référence » qu'elle a consacrées, la Charte de la transition a prévu « la Commission de la réconciliation nationale et des réformes, chargée de restaurer et de renforcer la cohésion nationale »<sup>67</sup>. Placée sous l'autorité directe du Premier ministre, cette Commission est composée de cinq sous-commissions. Mais deux d'entre elles, notamment la sous-commission vérité et réconciliation nationale et la sous-commission finances publiques et respect du bien public doivent inscrire leur travail dans la durée parce que l'expérience a démontré que ce genre d'institutions n'ont pas toujours su produire les résultats attendus dans la période de transition. Par exemple, au Niger, en 1991, la commission chargée des crimes et abus politiques, économiques, sociaux et culturels a été créée par la Conférence nationale<sup>68</sup>. En 2010, il a été créé une commission de lutte contre la délinquance économique, financière et fiscale, et pour la promotion de la bonne gouvernance dans la gestion des biens publics<sup>69</sup>. Le bilan dressé par ces commissions spécialisées paraît mitigé tant les attentes étaient fortes. C'est pourquoi, sans nier le bien-fondé de la mise en place des sous-commissions spécialisées, il serait nécessaire de créer dans l'immédiat les trois autres, à savoir « la sous-commission des réformes constitutionnelles, politiques et institutionnelles, la sous-commission de la réforme

---

<sup>67</sup> Article 17 de la Charte de la transition.

<sup>68</sup> Acte fondamental n° 21/CN du 29 octobre 1991.

<sup>69</sup> Ordonnance n° 2010-022/PCSRD du 11 mai 2010 portant création, attributions, composition et modalités de fonctionnement d'une Commission de Lutte contre la Délinquance économique, financière et fiscale, et pour la Promotion de la bonne Gouvernance dans la Gestion des biens publics. Cette Commission a été créée auprès du Président du Conseil suprême pour la restauration de la démocratie, Chef de l'Etat. Elle était chargée de :

- traiter les rapports d'enquêtes administratives, économiques et fiscales ;
- traiter les rapports d'inspection des structures de contrôle aux niveaux national, régional et local ;
- exploiter les rapports d'audit circonstanciés et les rapports de passation de service ;
- recouvrer les sommes dues à l'Etat et à ses démembrements ;
- formuler les recommandations et proposer les mesures visant à assainir et à moraliser la gestion des biens de l'Etat et de ses démembrements.

En outre, la Commission peut demander, au besoin, aux autorités compétentes de prendre toutes mesures administratives ou conservatoires en vue de préserver les intérêts de l'Etat et de ses démembrements.

électorale et celle de gestion des médias et de l'information »<sup>70</sup>. Ces sous-commissions constituent les pièces maîtresses de la réussite du processus électoral. Leur travail peut permettre de corriger par touches successives le processus électoral mis en œuvre au Burkina Faso, afin de doter ce pays d'un certain nombre d'instruments et outils pertinents, susceptibles de garantir des consultations électorales libres, transparentes, justes, équitables et honnêtes<sup>71</sup>. A cet effet, une relecture des textes est nécessaire, mais elle doit être suivie d'une préparation matérielle adéquate (A). De plus, le Conseil constitutionnel, organe constitutionnel, doit jouer un rôle déterminant pour la réussite de la transition (B).

### A. La nécessaire relecture des textes

Etant donné que le modèle burkinabè de transition démocratique a conduit à une rupture dans la continuité<sup>72</sup>, remettant en scène non seulement les acteurs nouveaux mais aussi ceux de l'ordre politique antérieur, il est nécessaire, d'une part, de combler les vides juridiques qui, par le passé, ont été sources d'incertitudes donnant lieu à toutes sortes d'interprétation du texte constitutionnel et, d'autre part, clarifier et compléter les dispositions constitutionnelles qui étaient imprécises et/ou qui présentaient des lacunes afin de rechercher des solutions aux dysfonctionnements qui ont affecté certaines institutions publiques chargées de l'organisation des élections<sup>73</sup>. Toutes ces réflexions doivent s'inscrire dans le travail des trois sous-commissions consacrées par la Charte de la transition<sup>74</sup>.

En premier lieu, la sous-commission des réformes constitutionnelles, politiques et institutionnelles et celle chargée de la réforme électorale peuvent – à l'image du Comité des textes fondamentaux mis en place en 2010 au Niger<sup>75</sup> – inscrire leurs réflexions dans une logique d'innovation pour donner au Burkina Faso les moyens de faire face aux défis auxquels il est confronté dans le cadre de la conduite de sa transition. A cet effet, la sous-

---

<sup>70</sup> Article 18, *ibid.*

<sup>71</sup> MASCLET, J-C., *Droit électoral*, PUF, Coll. Droit fondamental, Paris, 1989 ; KOKOROKO, D., « Les élections disputées: réussites et échecs », *op. cit.*, p. 115 ; OURAGA, O., *Requiem pour un code électoral*, Abidjan, Presses des universités de Côte d'Ivoire, 2000.

<sup>72</sup> OUEDRAOGO, S. M., OUEDRAOGO, D., « Libres propos sur la transition politique au Burkina Faso : du contexte au texte de la Charte de la transition », disponible sur le site de la *Revue Afrilex* : [www.http://afrilex.u-bordeaux4.fr/](http://afrilex.u-bordeaux4.fr/), consulté le 17 février 2015.

<sup>73</sup> Sur les élections ouvertes présentées comme opportunités pour la transition au Burkina Faso, voir SOMA, A., « Réflexions sur le changement insurrectionnel au Burkina Faso », *op. cit.*, pp. 12-14.

<sup>74</sup> Article 18 de la Charte de la transition.

<sup>75</sup> Dans le cadre de la transition démocratique conduite par les Forces armées nigériennes suites au coup d'Etat militaire du 18 février 2010 ayant mis fin à la 6<sup>ème</sup> République illégale au Niger, le Conseil Suprême pour la Restauration de la Démocratie (CSRD) a créé, par ordonnance n° 2010-08 du 30 mars 2010, « un organe chargé de la préparation des textes fondamentaux dénommé : Comité des textes fondamentaux ». Placé sous l'autorité du Président du CSRD, chef de l'Etat, il comprend dix-neuf (19) membres nommés intuitu personae par décret du Chef de l'Etat. Voir Comité des textes fondamentaux, *Rapport général*, Niamey, 27 mai 2010.

commission des réformes constitutionnelles, politiques et institutionnelles peut, s'inspirant du Comité des textes fondamentaux au Niger, « inscrire la réforme dans la durée, à travers une constitution de rupture dont les principes démocratiques seront fondés sur une justice véritablement indépendante, des institutions stables et saines, des perspectives de développement clairement affichées, et cela, dans une politique de protection et de préservation des ressources naturelles et minières et de l'environnement »<sup>76</sup>. Dans l'immédiat, la sous-commission peut initier la relecture des textes d'application de la Constitution du 2 juin 1991. Cette relecture par touches successives est censée se manifester dans et par l'adoption des ordonnances<sup>77</sup>. Par exemple, grâce à celles-ci, les candidats et les partis politiques doivent bénéficier d'un accès gratuit et équitable aux médias publics. Ceux-ci doivent en effet informer les électeurs de manière impartiale. Aussi le financement des partis politiques doit-il être réglé par un texte. En effet, une disposition transitoire selon laquelle l'Etat accordera une subvention aux partis politiques, sur la base de leur participation aux élections générales de la Transition, serait la bienvenue. Cette subvention devrait être versée après la tenue des élections. De même, l'organe de régulation, dénommé Conseil supérieur de la communication<sup>78</sup>, est appelé à remplir son mandat de régulateur de façon professionnelle, participative et en toute transparence. Ce fut le cas, au Niger, avec l'Observatoire National de la Communication<sup>79</sup> qui a accompagné les journalistes dans ce travail d'information à l'égard des électeurs pendant la transition de 2010<sup>80</sup>. Enfin, quant à l'Administration électorale, elle ne doit avoir aucune compétence pour l'adjudication du contentieux mais se limiter à annoncer et transmettre au Conseil constitutionnel les résultats provisoires. En revanche, l'Administration électorale doit assurer la transparence et la traçabilité des résultats désagrégés par bureau de vote, ainsi que leur mise à disposition des citoyens, notamment sur

---

<sup>76</sup> Comité des textes fondamentaux, *Exposé des motifs de l'avant-projet de Constitution*, Niamey, mai 2010.

<sup>77</sup> Pendant la transition politique de 2010 au Niger, il a été adopté l'ordonnance n° 2010-96 du 28 décembre 2010 portant Code électoral ; l'ordonnance n° 2010-84 du 16 décembre 2010 portant Charte des partis politiques et l'ordonnance n° 2010-85 du 16 décembre 2010 portant statut de l'opposition.

<sup>78</sup> L'article 160.3 de la Constitution du 2 juin 1991 dispose: « Il est institué une autorité administrative indépendante de régulation de la communication au public dénommé Conseil supérieur de la communication en abrégé (CSC). ». L'article 161 de la Constitution du 2 juin 1991 prévoit que c'est une loi organique qui fixe les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la communication.

<sup>79</sup> L'Observatoire National de la Communication a remplacé le Conseil supérieur de la communication (CSC) qui a été créé par l'acte n° XL/CN du 3 novembre 1991 de la Conférence nationale portant création et attributions du Conseil supérieur de la communication.

<sup>80</sup> Union européenne, Mission d'observation électorale, *Rapport final, Niger 2011, Elections législatives et présidentielles, 31 janvier-12 mars 2011, op. cit.*, pp. 23-27.



Internet, pour pouvoir vérifier la bonne prise en compte des résultats de leurs bureaux de vote dans les résultats définitifs<sup>81</sup>.

En second lieu, la sous-commission chargée de la réforme électorale peut revoir le cadre juridique régissant le processus électoral dans le but de combler ses insuffisances et ses imprécisions car il est censé contenir des mesures de protection des droits civils et politiques essentiels pour la conduite d'élections démocratiques, notamment la liberté d'expression et d'association et le droit au suffrage universel. Ce cadre doit aussi être aligné sur les normes régionales et internationales relatives aux élections<sup>82</sup>. Il doit englober toutes les modifications à apporter au texte initial et celles jugées nécessaires, pour rendre le texte conforme à la Charte de la transition et à la Constitution du 2 juin 1991. Ce texte doit fixer notamment les règles en matière d'examen et de validation des candidatures et de vérification des différents scrutins, de proclamation des résultats provisoires et définitifs des élections et de procédure à suivre en cas de recours en contestation. Il doit être systématiquement publié au Journal Officiel et sur Internet, dès son adoption.

Enfin, en troisième lieu, la sous-commission de gestion des médias et de l'information peut, en s'inspirant de l'exemple nigérien de la transition de 2010<sup>83</sup>, revoir le cadre juridique qui régit l'activité des médias et de la presse au Burkina Faso, afin que ce cadre préserve les principes fondamentaux de liberté d'expression et d'information inscrits dans la Constitution et qu'il soit renforcé par l'adoption d'une ordonnance portant sur la liberté de la presse, qui dépénalise les délits par voie de presse. Cela assure des garanties aux journalistes et introduit le principe de l'autorégulation des médias. Aussi, dans le cadre du processus électoral en vue, le Conseil supérieur de la communication aura pour mandat d'organiser et de vérifier l'accès gratuit et équitable des acteurs politiques participant au scrutin, ainsi que de veiller au respect des lois et de la déontologie. Ce travail, une fois mené par les sous-commissions, permettra en

---

<sup>81</sup> *Ibid.*, pp. 15 et s.

<sup>82</sup> Parmi les textes régionaux et sous régionaux, on peut citer la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la Gouvernance (adoptée par l'Union Africaine) le 30 janvier 2007) et le Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance (signé par les Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO le 21 décembre 2001) auxquels se réfèrent le préambule de la Charte de Transition du Burkina Faso.

<sup>83</sup> Sous le régime de la transition de 2010 au Niger, le Conseil supérieur de la communication prévu par le titre VIII de la Constitution du 9 août 1999, a été remplacé par l'Observatoire national de la communication créé par ordonnance n° 2010-18 du 15 avril 2010. Il a été aussi créé un organisme dénommé l'Observatoire nigérien indépendant des médias pour l'éthique et la déontologie (ONIMED), qui veille à un strict respect de l'éthique et de la déontologie. Pendant le processus de transition de 2010, l'ONIMED a contribué à veiller sur le rôle des journalistes en rappelant le respect des lois et de la profession. Union européenne, Mission d'observation électorale, *Rapport final, Niger 2011, Elections législatives et présidentielles, 31 janvier-12 mars 2011, op. cit.*, p. 24.

principe au Conseil constitutionnel burkinabè de jouer un rôle déterminant pour la réussite de la transition démocratique.

## **B. Le rôle déterminant du Conseil constitutionnel pour la réussite de la transition**

En sa qualité de juge en premier et dernier ressort, le Conseil constitutionnel assure le contrôle de la régularité, de la transparence et de la sincérité des élections présidentielles et législatives. Il proclame les résultats définitifs de ces deux élections. Il est juge du contentieux électoral<sup>84</sup>. C'est dire que l'intervention du Conseil constitutionnel dans le processus électoral est plus que décisive en ce qu'elle permet d'abord de valider l'éligibilité des candidats. A cet égard, le Conseil constitutionnel burkinabè peut s'inspirer du Conseil constitutionnel nigérien de transition<sup>85</sup> en matière d'éligibilité des candidats. Par exemple, ce Conseil a dû constater l'inéligibilité d'une candidate dans la région d'Agadez, avec pour effet, l'annulation de toutes les opérations électorales dans la région, y compris dans la circonscription spéciale de Bilma, conformément aux dispositions du Code électoral<sup>86</sup>. Dans ce cadre, s'il est vrai que le Conseil constitutionnel burkinabè doit rigoureusement appliquer les dispositions du Code électoral, il est tout aussi vrai que les partis politiques doivent faire preuve de sérieux et de vigilance dans l'application des dispositions juridiques relatives à l'établissement des listes. Cela a été vérifié à l'occasion des élections législatives au Niger en 2010 lorsque l'inéligibilité d'un candidat a affecté toute la liste de plusieurs partis politiques ; ce qui a conduit au rejet par le Conseil constitutionnel de transition de 67 des 141 listes déposées, éliminant plus de 56 % des candidats. Ce rejet massif des candidatures a mis en difficulté les partis politiques. Certaines des listes éliminées l'ont été dans le fief de leur parti ; ce qui a affecté, plus ou moins gravement, la capacité de ces partis à avoir des élus. De ce fait, l'Assemblée sortie des urnes a été qualifiée par certains observateurs d'institution qui n'est pas pleinement représentative de l'électorat nigérien. Les partis politiques ont reconnu leurs responsabilités dans le fait que leurs listes avaient été rejetées mais se sont excusés en faisant valoir la nouveauté de certaines dispositions constitutionnelles reprises par le Code électoral<sup>87</sup> et que, par le passé, il

---

<sup>84</sup> Article 152 de la Constitution du 2 juin 1991.

<sup>85</sup> Suite au Coup d'Etat du 18 février 2010 qui a renversé le Président TANDJA, il a été créé le Conseil constitutionnel de transition par ordonnance n° 2010-06 du 30 mars 2010 portant composition, attributions et fonctionnement du Conseil constitutionnel de transition.

<sup>86</sup> L'article 105 du Code électoral du Niger dispose : « *En cas d'annulation de tout ou partie des élections, le collège des électeurs est convoqué dans les deux (2) mois qui suivent la date de l'arrêt d'annulation* ».

<sup>87</sup> Voir article 84 alinéas 1-4 de la Constitution du 25 novembre 2010 repris par l'article 120 alinéas 1-3 du Code électoral qui dispose : « *Les députés sont élus au suffrage universel, libre, direct, égal et secret.* »

leur avait toujours été donné la possibilité de corriger les irrégularités au niveau du Ministère en charge de l'Intérieur. Face à cette situation, neuf des dix candidats à l'élection présidentielle, ont adressé deux lettres successives au Chef de l'Etat, Président de la transition pour lui demander notamment un report des élections et le remplacement du Président de la Commission électorale nationale indépendante avec pour principal argument, les déficiences de cette institution. En réalité, l'objectif poursuivi était de contourner le caractère définitif et irrévocable de l'arrêt du Conseil constitutionnel de transition et d'obtenir, du coup, le report du scrutin et la possibilité de présenter de nouvelles listes de candidats. Le Chef de l'Etat, s'en tenant strictement aux termes de la loi, refusait, le 22 janvier 2011, tout report des scrutins et tout changement dans le personnel de la CENI. Entre temps, le Conseil constitutionnel a été saisi par le Médiateur de la CEDEAO pour étudier la possibilité de permettre aux partis politiques de compléter les pièces manquantes à leurs dossiers. Le Conseil constitutionnel de transition a tout sagement rappelé les dispositions de l'article 134 alinéa 1 de la Constitution qui dispose : « *Les arrêts de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Ils lient les pouvoirs publics et toutes les autorités administratives, civiles, militaires et juridictionnelles* ». Tous les partis ont obtempéré<sup>88</sup>. Cette attitude du Conseil constitutionnel de transition du Niger peut servir de ligne de conduite au Conseil constitutionnel du Burkina Faso quand il sera confronté à des difficultés similaires.

Ensuite dans le déroulement des opérations électorales, le Conseil constitutionnel est compétent pour constater l'existence d'irrégularités. Il détient la faculté, une fois appréciées la nature et la gravité de ces irrégularités, de confirmer lesdites opérations ou de prononcer leur annulation totale ou partielle. Il doit se prononcer non seulement sur les recours introduits, mais aussi sur la validité et la conformité de l'ensemble des procès-verbaux, comme l'a fait le Conseil constitutionnel de transition au Niger par rapport aux 20.899 procès-verbaux pour chaque scrutin et ce, dans le respect des délais imposés par le Code électoral<sup>89</sup>. Le Conseil a

---

*Sont éligibles à l'Assemblée nationale, les nigériens des deux (2) sexes, âgés de vingt un (21) ans au moins et jouissant de leurs droits civils et politiques.*

*Les listes des partis politiques, des groupements de partis ainsi que celles des candidats indépendants doivent obligatoirement compter, au moins, 75 % de candidats titulaires, au moins, du Brevet d'Etudes du Premier Cycle (BEPC) ou de son équivalent et 25 %, au plus, de ceux ne remplissant pas cette condition.*

*Dans ce quota, les circonscriptions spéciales sont intégrées dans les régions dont elles relèvent. ».*

<sup>88</sup> Rapport final, Niger 2011, Elections législatives et présidentielles, 31 janvier-12 mars 2011, op. cit., pp. 34-35.

<sup>89</sup> Conseil constitutionnel de transition, Arrêt n° 06/11/CCT/ME du 22 février 2011 portant proclamation des résultats définitifs du premier tour de l'élection présidentielle ; Arrêt n° 009/11/CCT/ME du 16 mars 2011 portant proclamation des résultats définitifs des élections législatives ; Arrêt n° 012/11/CCT/ME du 1<sup>er</sup> avril 2011 portant proclamation des résultats définitifs du second tour de l'élection présidentielle ; disponible sur le

ainsi annulé d'office les résultats de 660 bureaux de vote sur l'ensemble du territoire national. Mais il faut dire qu'à ce niveau que si le Conseil constitutionnel du Burkina Faso veut prendre l'exemple sur le Conseil constitutionnel de transition du Niger, il doit s'organiser en sections pour mener le travail de dépouillement des enveloppes par bureau de vote ; il ne doit donc pas procéder par échantillonnage car l'annulation des résultats doit être justifiée par un manque de respect des dispositions du Code électoral.

Enfin pendant la phase du traitement du contentieux, tout électeur ou tout candidat a le droit d'invoquer la nullité des opérations électorales, mais le Conseil constitutionnel peut juger irrecevables des requêtes mal formulées par des militants peu attentifs, mal formés ou incapables d'introduire une réclamation sur le procès-verbal. Pendant cette phase relative au traitement des recours, le Conseil constitutionnel doit être extrêmement vigilant par rapport à toute demande d'information de la part des observateurs nationaux ou internationaux et des partis politiques intéressés, car c'est son fonctionnement et son impartialité rigoureuse qui lui permettront d'accomplir ses tâches de manière remarquable. Pour atteindre cet objectif, le Conseil constitutionnel burkinabè doit rester indépendant et n'être soumis qu'à l'autorité de la loi en restant tantôt collé à la lettre de la Constitution, tantôt prudent, formaliste et réservé pour travailler en douceur sa légitimité<sup>90</sup> sans apparaître comme un donneur de leçons. C'est à ce prix que l'alternance politique, point d'achèvement de la transition au Burkina Faso pourra intervenir. Mais la stabilité du nouveau régime ne peut perdurer que lorsque l'armée demeure éloignée de la vie politique<sup>91</sup>.

Au regard de tout ce qui précède, on peut soutenir que la transition démocratique au Burkina Faso aura atteint son objectif lorsqu'« *un gouvernement arrive au pouvoir comme le résultat direct du suffrage libre et populaire, quand ce gouvernement dispose d'un pouvoir souverain pour générer de nouvelles politiques publiques, et quand les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire nés de la nouvelle démocratie n'ont pas à partager le pouvoir avec d'autres corps de droit* »<sup>92</sup>. Tels sont les défis majeurs à relever par les acteurs de la transition et la communauté internationale !

---

site web de la Cour constitutionnelle du Niger : [www.cour-constitutionnelle-niger.org](http://www.cour-constitutionnelle-niger.org), consulté le 17 février 2015.

<sup>90</sup> DIALLO, I., « La légitimité du juge constitutionnel africain », *Revue CAMES/SJP*, n° 001/2015 (1<sup>er</sup> semestre), pp. 177-206.

<sup>91</sup> Colloque international sur le thème « Armée et pouvoir politique dans la gouvernance démocratique au Niger », Niamey du 29 au 31 mars 2011, Niamey, Imprimerie Bon Béni, 2011.

<sup>92</sup> LINZ, J. J., « Democratic Transitions and Democratic Consolidation », *Mimeo*, July 1991, p. 2.