

LES FORCES ARMÉES, LES CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS :

QUEL AVENIR POUR LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE EN AFRIQUE ?

TOURÉ OUSMANE
JONAS, SJ

Assistant
administratif
Centre d'Etudes et de
Recherche d'Action
pour la Paix/Abidjan
(CERAP)
Master en Droits de
l'Homme et Action
Humanitaire
Email : jonasjesuite@
gmail.com

Introduction

La démocratie est un mode de gouvernance par lequel le peuple décide de dessiner son avenir. Elle incarne ainsi l'expression de la reconnaissance de l'Etat de droit et des droits de l'Homme. Depuis les années 1990, les Etats africains ont massivement adhéré à ce modèle de gouvernance ; et l'Union Africaine continue d'inviter ses membres à le promouvoir sur le continent à travers la Charte Africaine de la Démocratie, des Elections, et de la Gouvernance.

Néanmoins, dans de nombreux pays africains, le processus de mise en œuvre de la gouvernance démocratique a été confronté à plusieurs obstacles, notamment les entorses aux libertés individuelles et collectives, à la transparence et l'équité des élections, à l'égalité des chances devant la loi. Certains Etats africains dont la Côte d'Ivoire et le Bénin ne reconnaissent pas la compétence de la Cour Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (2020). Ce retrait prive les particuliers et les ONG d'un recours judiciaire précieux¹. En retirant à la Cour Africaine la compétence² d'être saisie directement par leurs citoyens et ONG, la Côte d'Ivoire et le Bénin mettent en lumière les contradictions de cet instrument chargé de la protection des droits de l'homme en Afrique. Pour le juriste et militant ivoirien Arsène

1 Article 5 (3) Protocole relatif à la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples portant création d'une Cour africaine des Droits de l'Homme et des Peuples : « La Cour peut permettre aux individus ainsi qu'aux organisations non-gouvernementales (ONG) dotées du statut d'observateur auprès de la Commission d'introduire des requêtes directement devant elle conformément à l'article 34(6) de ce Protocole ».

2 Article 34 (6) : « A tout moment à partir de la ratification du présent Protocole, l'Etat doit faire une déclaration acceptant la compétence de la Cour pour recevoir les requêtes énoncées à l'article 5 (3) du présent Protocole. La Cour ne reçoit aucune requête en application de l'article 5 (3) intéressant un Etat partie qui n'a pas fait une telle déclaration ».

NENE BI, « *cette crise nécessite l'ouverture d'un dialogue entre la Cour, les Etats et les sociétés civiles africaines* »³. Ce tableau sombre montre à quel point la démocratie en Afrique semble recevoir une entorse à son fonctionnement.

En outre, la dernière décennie a été marquée, en Afrique, par de nombreux changements anticonstitutionnels de gouvernement et par diverses tentatives de coups d'Etat qui, faute d'atteindre l'objectif visé, ont généré des conflits dévastateurs. Les coups d'Etat militaires semblent redevenir une option envisagée lorsque la démocratie est mise en échec par les changements anticonstitutionnels⁴ qui ne répondent pas toujours aux attentes, réalités locales, des populations déshéritées privées d'une autorité constitutionnelle. Ce mal pourrait être remédié dans une société où l'enracinement à la culture démocratique trouve sa place (I), contre tout changement anticonstitutionnel avec les moyens de contrôle du pouvoir militaire (II).

1. L'enracinement d'une culture démocratique

Selon Robert Dahl, théoricien de la démocratie, l'une des exigences de la démocratie est l'existence d' « *institutions qui font en sorte que les politiques gouvernementales dépendent du vote et d'autres expressions de la préférence* »⁵. Ainsi, selon la théorie de la démocratie, le pouvoir militaire doit être contrôlé par les représentants élus de ceux qui détiennent le pouvoir suprême. La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance adoptée à Addis-Abeba (Ethiopie) le 30 janvier 2007, dispose en son article 14 :

1. *Les Etats-parties renforcent et institutionnalisent le contrôle du pouvoir civil constitutionnel sur les forces armées et de sécurité aux fins de la consolidation de la démocratie et de l'ordre constitutionnel.*
2. *Les Etats-parties prennent les mesures législatives et réglementaires nécessaires pour traduire en justice toute personne qui tente de renverser un gouvernement démocratiquement élu par des moyens anticonstitutionnels.*
3. *Les Etats-parties coopèrent entre eux pour traduire en justice toute personne qui tente de renverser un gouvernement démocratiquement élu par des moyens anticonstitutionnels.*

3 TV5MONDE-Informations, « Justice : il faut réformer la Cour Africaine des Droits de l'Homme », 15 mai 2020, mise à jour 15.05.2020 à 12 :46 par Philippe RANDRIANARIMANANA.

4 Le changement anticonstitutionnel de gouvernement est défini ici comme une rupture de la démocratie, dans le sens de la substitution d'un gouvernement démocratiquement élu par un autre, au mépris des règles qui doivent prévaloir dans un Etat de droit et en ignorance de la loi fondamentale de l'Etat.

5 Robert DAHL, *Polyarchy : Participation and Opposition* New Haven and London : Yale University Press, 1971, p.3.

Le principe de base derrière cette disposition de l'article 14 est la suprématie du constitutionnalisme et l'affirmation de l'illégalité du militarisme. Il met en relief la suprématie du civil. Cette suprématie signifie que les forces armées et de sécurité doivent être à la disposition de l'autorité politique constitutionnellement établie. En effet, en plusieurs occasions,

*« mettant à profit sa discipline, ses structures organisées, son mode de gestion et ses composantes, l'appareil militaire a organisé un coup d'Etat pour s'emparer du pouvoir ou menacé les autorités civiles de le faire, ou encore appuyé un certain gouvernement pour parvenir à ses fins, ce qui a affaibli la démocratie et ses valeurs. »*⁶

Les enseignements de l'histoire montrent que le pouvoir militaire peut influencer sur la démocratie et ses valeurs. Si l'on a pu penser un temps que la tradition des coups d'Etat était un mauvais souvenir sur le continent, *« ces derniers mois ont apporté un cinglant démenti aux optimistes. La chute d'Alpha Condé en Guinée, renversé par le lieutenant-colonel Mamady Doumbouya, les coups d'Etat menés à Bamako par Assimi Goïta contre Ibrahim Boubacar Keïta, d'abord, puis contre Bah N'Daw... Et ces putschs ne sont que les derniers d'une longue série »*.⁷

Pour mettre fin à cette tradition des coups d'Etat et résoudre le problème des changements anticonstitutionnels, il nous semble important que les intérêts des militaires soient subordonnés aux intérêts d'une société démocratique ; ceci dans le but de permettre à ce que les politiques adoptées par le parlement ou le gouvernement soient mises en œuvre, y compris par l'appareil militaire, telles qu'elles ont été planifiées, et qu'elles aillent dans le sens de l'intérêt général. On en déduit que la démocratie suppose toujours le primat du civil sur le militaire⁸ et le contrôle du commandement des forces armées.

La Charte africaine de la démocratie a été adoptée dans le but d'interdire et de condamner toutes tentatives, réussies ou non, d'accéder au pouvoir par des moyens non démocratiques d'une part, et dans celui de promotion de l'Etat de droit, du respect des droits de l'homme et de la bonne gouvernance

A. Les élections, source légitime du Pouvoir

L'Union africaine s'est dotée d'un arsenal normatif⁹ en matière de condamnation de la prise du pouvoir par des moyens anticonstitutionnels et de reconnaissance de la participation populaire, par le biais du suffrage

6 Charles Marcel DONGMO GUIMFAK, « La gouvernance des forces armées et de sécurité par le pouvoir civil en Afrique », in Gouvernance et lutte anticorruption, sous la direction de Jean Didier BOUKONGOU et Laurent TENGO, (Juin 2015), Yaoundé, Presses de l'UCAC, p.193.

7 Marie TOULEMONDE, *op.cit.*, p.22

8 Voir le document de la Commission de Venise CDL-DEM (2006) intitulé " Preliminary report on Civilian Command Authority over the Armed Forces in their National and International Operations " élaboré par Hans Born (expert, Pays-Bas) et Cecilia Lazzarini (expert, Pays-Bas), p.4.

9 La Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement (Déclaration de Lomé de 2000).

universel, comme un droit inaliénable des peuples. Les dirigeants africains ont, en effet, exprimé leur souci « *d'enraciner dans le continent une culture d'alternance politique fondée sur la tenue régulière d'élections transparentes, libres et justes, conduites par des organes électoraux nationaux, indépendants, compétents et impartiaux* ». ¹⁰ L'accession au pouvoir par le biais des consultations électorales constitue un moyen de consolidation de la démocratie sur le continent africain.

Dans un régime démocratique, les dirigeants reçoivent leur mandat des citoyens et c'est à ceux-ci qu'ils doivent rendre des comptes. C'est donc le peuple qui donne le pouvoir par le biais des élections. Celles-ci constituent le procédé par excellence de légitimation du pouvoir. Elles fournissent aux gouvernants un titre pour agir et commander, fondent leur pouvoir, assurent leur autorité en même temps qu'elles justifient l'obéissance ¹¹, car il n'y a, en démocratie d'autorité qu'issue de l'élection. ¹² Elle doit, dès lors, être entourée de garanties particulières, car, comme le souligne le Professeur Philippe Ardant, la protection de vote suppose l'existence d'un contentieux électoral considéré comme important, puisqu'il permet la désignation sincère des représentants chargés de représenter la volonté générale qu'est le peuple.

L'élection qui s'est imposée en tant qu'instrument de désignation des gouvernants aux dépens d'autres modes de dévolution du pouvoir, est considérée comme le procédé par excellence qui permet d'acquérir ou de perdre le pouvoir, et concourt à l'alternance politique dans un Etat démocratique ; même si elle est tour à tour regardée comme un point de départ de l'organisation du pouvoir ¹³ et comme base même de la démocratie et de l'organisation de l'Etat ¹⁴.

L'élection en Afrique Centrale et au Cameroun en particulier, connaît beaucoup d'agitation au sein de la société civile et politique. Certes, l'élection offre « *l'opportunité au peuple d'exprimer d'autres griefs de nature politique ou sociale, au sujet du partage des ressources, de la justice sociale, de la marginalisation, des rivalités ethniques, de l'intimidation ou d'autres malaises perçus ou réels* » ¹⁵ l'on relève toutefois qu'elle donne quelquefois lieu à des crises et violentes postélectorales.

La mise en œuvre d'un mécanisme adéquat permettant de garantir l'expression de la volonté des citoyens s'avère, à cet égard, indispensable et

10 Le Préambule de la Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance

11 Jean Claude MASCLET, *Le droit des élections politiques*, Paris, PUF, 1992, p.29.

12 Lucien JAUME, « La représentation : une fiction malmenée », in *voter : pouvoir*, (janvier 2002), n°120, p.13.

13 DAUGERON Bruno., *La notion d'élection en droit constitutionnel : contribution à une théorie de l'élection à partir du droit public français*, Paris, Dalloz, 2011, p.10.

14 Expression employée par Jean Claude COLLARD, « Préface » à TROUVET Laurent., DOUBLET Yves-Marie, *Droit des élections*, Paris, Economica, 2014, p. VII.

15 Rapport du groupe des sages de l'UA, *Les conflits et la violence politique résultat des élections : consolider le rôle de l'union africaine dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits*, International Peace Institute, décembre 2013, p.13.

s'exprime au travers de l'organisation du contentieux électoral. Ceci pour répondre à ce que dit l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme « *Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. Toute personne a droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs ; cette volonté doit d'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 instruments juridiques de l'Union Africaine, et particulièrement la Charte de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG), ne reconnaissent et ne protègent que les gouvernements démocratiquement élus. La Charte recommande à cet effet aux Etats-parties de prendre « *les mesures législatives pour traduire en justice toute personne qui tente de renverser un gouvernement démocratiquement élu par des moyens anticonstitutionnels* ». ¹⁶

A titre d'exemple, le régime répressif instauré par l'Union Africaine a été mise en application dans le cas de la République Centrafricaine dont la participation aux activités de l'Union Africaine a été suspendue par une décision du Conseil de Paix et de sécurité de l'Union Africaine (CPS) ¹⁷, suite au renversement du Président François BOZIZE par le chef de la coalition rebelle, Michel Djotodia. Ces mesures se sont cependant avérées insuffisantes pour ramener le calme dans le pays.

L'engagement des Etats africains dans le processus démocratique a été marqué par l'avènement du multipartisme et l'organisation d'élections à transparence certes contestés, mais dont le mérite a été de permettre la rupture avec la tradition de coups d'Etat dans certains pays. Les élections sont devenues la voie obligatoire pour assurer une légitimité politique, fut-elle juste formelle.

Cependant, certaines situations peuvent remettre en cause la légitimité d'une élection et occasionner des coups d'Etat militaire. C'est pourquoi le Professeur Sayeman BULA BULA commente en ces termes le cas de Madagascar en 2001 : « *La situation qui a prévalu à Madagascar à la suite d'un scrutin présidentiel controversé, ne s'identifie ni à un putsch, ni à un coup d'Etat, ni à une révolution pure. Cependant, le gouvernement qui s'est établi ne l'a pas été en conformité avec la Constitution alors en vigueur* ». ¹⁸

16 Article 14 paragraphe 2 de la CADEG, « Les Etats parties prennent les mesures législatives et réglementaires nécessaires pour traduire en justice toute personne qui tente de renverser un gouvernement démocratiquement élu par des moyens anticonstitutionnels ».

17 Voir Union africaine, Conseil de paix et de sécurité, 363^{ème} réunion 25 mars 2013, Doc off UA, PSC/PR/COMM. (CCCLXIII).

18 Sayeman BULA BULA, « Mise hors la loi ou mise en quarantaine des gouvernements anticonstitutionnels par l'Union Africaine ? », in *African yearbook of international Law*, 2003, n°23, p.77.

Dans de telles situations, la Charte africaine, des élections et de la gouvernance prévoit le retour à la légalité démocratique, ou tout au moins le démarrage d'un processus de démocratisation, par l'organisation des élections libres et transparentes auxquelles ne se présentent pas les auteurs du changement anticonstitutionnel de gouvernement.

B. Le respect des principes de l'Etat de droit et l'amélioration de la bonne gouvernance

Les dirigeants doivent faire preuve de la probité, « *ces derniers doivent gérer les finances publiques comme un bon Père de famille* »¹⁹. Ceci revient à dire que gouverner est une pratique impliquant des responsabilités dont il est nécessaire de rendre compte dans un Etat de droit. Celui-ci traduit le fait que le pouvoir est limité parce que soumis aux normes juridiques. Toutes les personnes morales et physiques, gouvernants et gouvernés, y compris les forces de défense nationale, sont tenues de respecter les règles de droit ; ce qui suppose l'existence des mécanismes juridictionnels qui permettent de sanctionner les contrevenants.

La justice est donc une institution centrale dans le fonctionnement de l'Etat de droit, puisque ce sont les juges qui permettent de rendre effective cette notion. Pour accomplir convenablement cette mission, le statut du juge doit le mettre à l'abri de l'intervention des pouvoirs publics. Tel n'est pas malheureusement le cas en Afrique. Malgré la séparation proclamée des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, le juge africain n'est pas indépendant et sa soumission au pouvoir exécutif décrédibilise fortement le système judiciaire.

Le contrôle des forces armées peut être assuré par les trois branches de l'Etat, à savoir : le pouvoir exécutif qui exerce un contrôle direct sur les forces armées ; le pouvoir législatif à qui il incombe d'exercer le contrôle parlementaire, et le pouvoir judiciaire, qui peut exercer des poursuites. S'agissant de l'exécutif, les systèmes présidentiels et semi-présidentiels donnent beaucoup de pouvoirs au Chef de l'Etat : il est le chef des armées²⁰, il préside les conseils et les comités supérieurs de la défense nationale et nomme aux emplois militaires. Quant au pouvoir législatif, le parlement intervient généralement de trois manières différentes : la participation à la définition de la politique générale en matière de défense ; le contrôle budgétaire de la défense et le contrôle de l'engagement des forces dans le cadre des opérations extérieures²¹. Sur le plan judiciaire, les cours ou conseils constitutionnels, gardiens de l'Etat de droit, des procédures

19 Conférence du Professeur Maurice KAMTO, « Bonne gouvernance et développement économique » à HEC ALUMNI, Paris.

20 Constitution camerounaise du 18 janvier 1996, le Président de la République « est le chef des Forces armées » article 8 alinéa 2.

21 Hubert Haenel, « Le contrôle démocratique des forces armées », étude n°389/2007, Commission européenne pour la démocratie par le droit, CDL-DEM (2007) 004, 26 septembre 2007, inédit, p.7.

démocratiques et de la protection des droits de l'homme, peuvent contrôler la constitutionalité des actes ou des décisions de nature militaire²².

2. Les mécanismes de contrôle des forces armées par le pouvoir civil

Le contrôle dont il est question ici est le contrôle démocratique. Celui-ci est la supervision civile du militaire par les autorités légitimes de l'Etat, élues démocratiquement.

A. Moyens de contrôle des forces armées

Les constitutions africaines ont consacré des principes qui sont des instruments de pacification des relations civilo-militaires. Il s'agit de : la proclamation de l'apolitisme de l'armée et de sa neutralité au Congo Brazzaville (article 205)²³, au Tchad (article 187)²⁴.

En vue de renforcer davantage le contrôle du civil sur le militaire, il serait judicieux d'incorporer la disposition suivante dans les constitutions africaines pour éviter toute tentative de prendre le pouvoir par des armes : « L'interdiction faite à tout citoyen d'obéir aux ordres de quiconque s'installerait au pouvoir par la force assortie de l'obligation de s'opposer par la force à son installation ou à son commandement ». Cette loi existe déjà dans les constitutions burkinabé, congolaise et du Benin. Le but essentiel de tout système de contrôle civil étant de réduire le pouvoir militaire, le contrôle civil objectif y parvient en professionnalisant l'appareil militaire, en le rendant politiquement neutre et stérile. Samuel HUNTINGTON l'exprime par ces termes : « *Un corps militaire très professionnalisé se tient prêt à exécuter les demandes de tout groupe civil qui détient une autorité légitime au sein de l'Etat* »²⁵.

En dépit du déploiement des institutions démocratiques, l'on observe que dans certaines parties de l'Afrique, les coups d'Etat militaires redeviennent une option envisagée lorsque les autorités politiques ne répondent pas aux objectifs de satisfactions des attentes de la population. Les coups militaires légitimés par le soutien populaire (ou du moins par une forme de consentement) et enrobés de promesses de restauration de la démocratie pourraient devenir contagieux et encourager des imitateurs dans les Etats voisins dans lesquels les gouvernements sont aussi faibles et défaillants. Le cas récent est celui du Mali et de la Guinée Conakry où la junte militaire a invoqué la faiblesse et la défaillance du régime des Présidents

22 Constitution camerounaise du 18 janvier 1996 : « le conseil constitutionnel est l'organe régulateur du fonctionnement des institutions » article 26.

23 Constitution de 2015, article 205 : « La force publique est apolitique. Elle est soumise aux lois et règlements de la République. Elle est instituée dans l'intérêt général. Nul ne doit l'utiliser à des fins personnelles.

24 Constitution de mai 2018, article 187 : « Les Forces de Défenses et de Sécurité sont apolitiques ».

25 Samuel HUNTINGTON, *The Soldier and the State : The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, New York, Vintage Books, 1964, p.83-84.

démocratiquement élus. C'est pourquoi une coopération judiciaire entre les Etats parties à la Charte africaine, des élections et de la démocratie peut s'avérer nécessaire pour empêcher que les coups d'Etats militaires déstabilisent les institutions démocratiques.

B. Coopération judiciaire

Le succès du coup d'Etat dépend souvent du contexte international : *« Les pays voisins peuvent être favorables ou non à leur entreprise et y réagir ou non militaire. Parfois, les auteurs du renversement d'un gouvernement préparent leurs opérations depuis un Etat voisin où, après l'échec de leur tentative, se réfugient dans un autre Etat afin de se soustraire à la justice »*.²⁶

Dans la politique de coopération, les Etats doivent prévoir des sanctions à l'encontre de tout Etat qui fomenté ou soutient un changement anticonstitutionnel de gouvernement dans un autre Etat. Que les Etats interdisent d'accueillir ou d'accorder de l'asile aux auteurs de changement anticonstitutionnel de gouvernement, leur demande de juger lesdits auteurs ou de prendre des mesures qui s'imposent en vue de leur extradition effective. Que les Etats signent des accords bilatéraux sur l'extradition et l'entraide judiciaire afin de lutter contre toute impunité.

Conclusion

Le but de notre réflexion est de montrer que les forces armées doivent se subordonner à l'autorité civile, tout en étant au service de la population dont elles ont le devoir d'assurer la protection et la sécurité. L'article 14 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance est un vibrant appel aux Africains à tourner définitivement le dos aux moyens anticonstitutionnels pour accéder au pouvoir. Le présent article suggère aux Etats ayant ratifié la Charte d'interdire et de condamner tout changement anticonstitutionnel de gouvernement dans tout Etat membre comme étant une menace grave à la stabilité démocratique, politique et au développement. La satisfaction de telles exigences exige un bel encadrement juridique des forces armées. Il importe d'identifier clairement les organes qui exercent le contrôle et la surveillance des forces armées, et surtout, de rendre ces organes effectifs et efficaces.

La paix a été mise en place par tous comme une valeur commune, mais il n'est pas à exclure que des changements politiques surviennent dans la violence. Les derniers coups de force intervenus au Mali et en Guinée Conakry ne font que raviver le questionnement et actualiser le débat sur la marche vers la stabilité démocratique et politique en Afrique. ■

²⁶ Charles Marcel DONGMO GUIMFAK, « La gouvernance des forces armées et de sécurité par le pouvoir civil en Afrique » op.cit., p.201.