

LA CHARTE AFRICAINE DE LA DÉMOCRATIE, DES ÉLECTIONS ET DE LA GOUVERNANCE, DIX ANS APRÈS

Mutoy MUBIALA,
Fonctionnaire au
Haut-Commissariat
des Nations Unies
aux droits de
l'homme (Genève) ;
Professeur invité à
l'École de droit de
l'Université de Paris 1
Panthéon-Sorbonne, à
l'Université de Caen, à
l'Institut international
des droits de l'homme
(Strasbourg) et à
l'École nationale
d'administration
(Paris). mmubiala@
ohchr.org

Cet article est basé sur le texte d'une conférence à prononcer par l'auteur, le 15 avril 2017, à la clôture de la deuxième session de formation en droits de l'homme, organisée conjointement par l'Institut international des droits de l'homme – Fondation René Cassin et le Centre régional des Nations Unies pour les droits de l'homme et la démocratie en Afrique centrale, à Yaoundé (Cameroun), du 10 au 15 avril 2017. Les vues exprimées par l'auteur dans cet article sont personnelles et ne reflètent pas les opinions ou positions officielles de l'Organisation des Nations Unies.

Introduction

La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (ci-après CADEG)¹ a été adoptée par l'Union africaine (UA), le 30 janvier 2007. Elle est entrée en vigueur le 15 février 2012, six mois après le dépôt par le Cameroun du 15^e instrument de ratification de la CADEG. Dix ans après l'adoption de la CADEG et cinq ans après son entrée en vigueur, cet article vise à faire un essai de bilan de son application, d'identifier les défis auxquels celle-ci fait face, ainsi que d'esquisser les perspectives d'avenir de cet instrument. L'article voudrait également évaluer son apport au développement du droit international et régional de la démocratie. À cet égard, il convient d'examiner les aspects normatifs et institutionnels de la CADEG et la pratique des États, de l'UA et des organisations sous-régionales africaines. Avant de procéder, toutefois, à ce double exercice (analyse de la CADEG et évaluation de sa mise en œuvre), il sied de se pencher, d'abord, sur le contexte et le processus de son élaboration.

1. Contexte et processus d'élaboration de la CADEG

Au cours des décennies soixante, soixante-dix et quatre-vingts, les États africains, jaloux de leur souveraineté fraîchement acquise, se sont

1 Texte de la Charte au : <http://www.au.int/>.

majoritairement opposés au mode de gouvernance démocratique de type occidental, sous prétexte de préserver l'unité nationale et d'œuvrer pour le développement. L'Organisation de l'Unité africaine (OUA) fut influencée par cette idéologie. D'où la consécration laconique des droits de l'homme, des libertés fondamentales et des principes démocratiques dans sa Charte constitutive de 1963. C'est seulement en 1981 que l'OUA a adopté un instrument majeur dans ces domaines, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (ci-après CADHP). Celle-ci consacre, notamment, le droit de toute personne à participer aux affaires publiques de son pays (article 13). À la CADHP, on pourrait ajouter la Charte africaine pour la participation populaire au développement et à la transformation (Arusha, 1990).

C'est à la fin de la décennie quatre-vingt-dix, sous la pression des transitions démocratiques favorisées par les revendications internes et la fin de la guerre froide² que l'OUA a adopté, au cours de sa réunion au sommet à Alger, en 1999, la Déclaration condamnant la prise de pouvoir par des coups d'État³. Une année plus tard, elle a adopté la Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement⁴. À ce même sommet, l'OUA a adopté la Déclaration solennelle de sa Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA). Depuis cette année, de nombreux instruments adoptés dans le cadre de la transition alors en cours de l'OUA à l'UA, créée en 2000, ont consolidé l'arsenal normatif et institutionnel relatifs à la démocratie, aux élections et à la gouvernance. Il y eut, d'abord et avant tout, l'Acte constitutif de l'UA⁵, qui accorde une place centrale aux droits de l'homme et aux principes démocratiques. Parmi les principes contenus dans l'Acte constitutif, il convient de mentionner ceux qui suivent :

[...]

(l) Promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes ;

(m) Respect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'état de droit et de la bonne gouvernance ;

[...]

(p) Condamnation et rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

Dans la foulée de l'Acte constitutif, plusieurs instruments ont été adoptés pour donner effet à ses principes. Il convient de mentionner, en particulier :

2 Voir, notamment, Rob BUIJTENHUISS et Céline THIRIOT, *Démocratisation en Afrique au sud du Sahara (1992-1995)*. Un bilan de la littérature, Bordeaux/Leiden, Centre d'étude d'Afrique noire/ Institut d'études politiques/ Université de Bordeaux Montesquieu, 1996 ; Adama DIENG (éd.), *The Evolving African Constitutionalism*, Genève, Commission internationale de juristes, 1998.

3 OUA, Doc. AHG/Decl. 141 (XXXV), juillet 1999.

4 OUA, Doc. AHG/Decl. 5 (XXXVI), juillet 2000.

5 Texte de l'Acte constitutif de l'UA au : <http://www.au.int/>.

- La Déclaration sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique (juillet 2002)⁶ ;
- La Déclaration sur la démocratie et la bonne gouvernance, la gouvernance économique et des entreprises, adoptée dans le cadre du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique⁷, ainsi que le Document établissant le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)⁸.

En plus du développement du cadre normatif et institutionnel de l'OUA et de l'UA relatif à la démocratie, aux élections et à la gouvernance⁹, il convient de mentionner l'action normative des organisations sous-régionales africaines, tout particulièrement les Communautés économiques régionales (CER) dans ces domaines :

- Le Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de la Communauté économique des états de l'Afrique de l'Ouest (Protocole de la CEDEAO), adopté à Dakar, le 21 décembre 2001¹⁰ ;
- Les Principes et directives de la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC) sur les élections démocratiques, adoptés à Maurice, en août 2004¹¹ et ;
- Le Protocole de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs CIRGL) sur la démocratie et la bonne gouvernance, adopté à Nairobi, le 15 décembre 2006¹².

Tous les instruments régionaux et certains des instruments sous-régionaux susmentionnés ont ouvert la voie à l'élaboration de la CADEG. En effet, c'est à l'occasion d'un exercice d'évaluation des textes et mécanismes existants que l'UA a initié le processus qui a conduit à l'adoption de celle-ci, dont les principales étapes d'élaboration sont résumées comme suit¹³ :

- Organisation de la Conférence africaine sur la gouvernance, la démocratie et les élections et proposition de la Commission de l'UA de préparer un projet de document sur la démocratie, les élections et la gouvernance (Pretoria, Afrique du Sud, avril 2003) ;
- Décision du Conseil exécutif de l'UA approuvant cette proposition (Maputo, Mozambique, juillet 2003) ;

6 OUA, Doc. AHG/Décisions 171-184 (XXXVIII) et AHG/Decl. 1-2 (XXXVIII).

7 OUA, Doc. AHG/235 (XXXVIII), Annexe I, 8 juillet 2002.

8 OUA/Doc. AHG/235 (XXX VIII), Annexe II, 8 juillet 2002.

9 Voir, notamment, Micha WIEBUSCH, *The Role of Regional Organizations in the Protection of Constitutionalism* (voir chapitre 2 sur « Law, Policy and Practice in the African Union »), Stockholm, International IDEA Discussion Paper 17, 2016, pp. 18-26.

10 CEDEAO, Protocole A/SP1/12/01, 21 décembre 2001.

11 Texte des Principes et directives au : <http://www.sadc.int/>.

12 CIRGL, *Protocoles*, Bujumbura, 2007, p. 12.

13 UA, "Report of the Ministerial Meeting on the Draft African Charter on Democracy, Elections and Governance and on the Revision of the Lomé Declaration on Unconstitutional Changes of Government in Africa", Doc. EX. CL7258 (IX), 25-29 juin 2006, pp. 1-2.

- Décision du Conseil exécutif de l'UA demandant à la Commission de l'UA de convoquer une réunion d'experts gouvernementaux et autres experts pour préparer le projet de la CADEG (Addis-Abéba, juillet 2004) ;
- Préparation par la Commission de l'UA du projet de la CADEG et d'un rapport sur la révision de la Déclaration de Lomé de 2000 sur le cadre de réaction aux changements anticonstitutionnels de gouvernement (comme suite à une demande de l'Organe central du Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits aux termes de son 93^e Communiqué) ;
- Soumission par la Commission de l'UA du projet de la CADEG et du projet de rapport sur la Déclaration de Lomé à un groupe d'experts indépendants pour examen et réunion de ce groupe d'experts à Addis-Abéba, du 21 au 25 novembre 2005) ;
- Convocation par la Commission de l'UA de la première réunion des experts gouvernementaux pour examiner les propositions préparées par le groupe d'experts indépendants sur les deux documents (Addis-Abéba, 3-5 avril 2006) et adoption des recommandations de ces derniers sur l'inclusion des éléments-clé de la Déclaration de Lomé dans le projet de la CADEG ;
- Tenue de la première réunion ministérielle pour examiner le rapport du groupe d'experts indépendants tel que revu par les experts gouvernementaux et décision de convoquer une deuxième réunion de ces derniers pour formuler juridiquement le projet de la CADEG (Addis-Abéba, 6-7 avril 2006) ;
- Convocation par la Commission de l'UA de la deuxième réunion d'experts gouvernementaux pour une deuxième lecture du projet de la CADEG (Brazzaville, 7-8 juin 2006) ;
- Deuxième réunion ministérielle sur le projet de la CADEG : examen et adoption du projet article par article, par consensus (Brazzaville, 9-10 juin 2006) ;
- Approbation du projet de la CADEG par le Conseil exécutif de l'UA (Banjul, juillet 2006) ;
- Adoption formelle du projet de la CADEG par le sommet des chefs d'État de l'UA (Addis-Abéba, le 30 janvier 2007).

Il convient, à présent, d'examiner les objectifs et les principes de la CADEG.

2. Objectifs et principes de la CADEG

Aux termes de son article 2, la CADEG a, notamment, pour objectifs de :

1. Promouvoir l'adhésion de chaque État partie aux valeurs et principes universels de la démocratie et le respect des droits de l'homme.
[...]

4. Interdire, rejeter et condamner tout changement anticonstitutionnel de gouvernement dans tout État membre comme étant une menace grave à la stabilité, à la paix, à la sécurité et au développement.

[...]

6. Instaurer, renforcer, et consolider la bonne gouvernance par la promotion de la pratique et de la culture démocratiques, l'édification et le renforcement des institutions de gouvernance et l'inculcation du pluralisme et de la tolérance politiques.

[...]

10. Promouvoir les meilleures pratiques dans l'organisation des élections aux fins de stabilité politique et de bonne gouvernance.

Pour atteindre ou réaliser ces objectifs, les États parties à la CADEG doivent respecter les principes suivants, consacrés à son article 3 :

1. Le respect des droits de l'homme et des principes démocratiques.
2. L'accès au pouvoir et son exercice, conformément à la Constitution de l'État partie et au principe de l'État de droit.
3. La promotion d'un système de gouvernement représentatif.
4. La tenue régulière d'élections transparentes, libres et justes.
5. La séparation des pouvoirs.
6. La promotion de l'équilibre entre les hommes et les femmes dans les institutions publiques et privées.
7. La participation effective des citoyens aux processus démocratiques et de développement et à la gestion des affaires publiques.
8. La transparence et la justice dans la gestion des affaires publiques.
9. La condamnation et la répression des actes de corruption, des infractions et de l'impunité qui y sont liées.
10. Le rejet et la condamnation des changements anticonstitutionnels de gouvernement.
11. Le renforcement du pluralisme politique, notamment par la reconnaissance du rôle, des droits et des obligations des partis politiques légalement constitués, y compris les partis politiques d'opposition qui doivent bénéficier d'un statut sous la loi nationale.

Ces objectifs et principes ont été intégrés dans des dispositions de mise en œuvre de la CADEG réparties en 5 chapitres, incluant des mesures nationales à adopter par les États.

3. Mise en œuvre de la CADEG au niveau national

La CADEG consacre plus d'une trentaine de dispositions aux mesures nationales à prendre par les États parties pour lui donner effet. Ces mesures sont résumées ci-dessous. Deux dispositions de la CADEG, les articles 10 et 23, qui reflètent le « nouveau constitutionnalisme africain » méritent que l'on s'y attarde.

3.1. Aperçu général des mesures nationales

Les États parties à la CADEG s'engagent à prendre les mesures législatives, politiques, administratives et autres visant à :

La promotion de la démocratie, de l'État de droit et des droits de l'homme (chapitre IV, articles 4 à 10), à travers, notamment :

- L'adoption des mesures pour le respect de l'ordre constitutionnel, en particulier le transfert constitutionnel du pouvoir (article 4) ;
- L'élimination de toutes les formes de discrimination, l'adoption des mesures législatives pour la protection des droits des femmes, des minorités ethniques, des migrants, des réfugiés, des personnes déplacées et des groupes marginalisés, ainsi que le respect de la diversité culturelle (article 8) ; et
- Le renforcement du principe de la suprématie de la Constitution dans l'organisation politique ; la soumission des amendements et révisions constitutionnels à un consensus national comportant, le cas échéant, le recours au référendum ; ainsi que la protection du droit à l'égalité devant la loi et la protection égale par la loi comme fondement d'une société juste et démocratique (article 10).

La promotion de la culture de la démocratie et de la paix (chapitre V, articles 11 à 13), à travers, notamment :

- L'adoption des programmes et la réalisation des activités de promotion de la bonne gouvernance, de la transparence et de la redevabilité de l'administration ; le renforcement des institutions politiques en vue du développement d'une culture de la démocratie et de la paix ; la création des conditions légales propices à l'épanouissement des organisations de la société civile ; ainsi que l'intégration de l'éducation civique sur la démocratie et la paix dans les programmes scolaires (article 12) ; et
- L'adoption des mesures pour établir et maintenir le dialogue politique et social, ainsi que la transparence et la confiance entre les dirigeants et les populations en vue de la consolidation de la démocratie et de la paix (article 13).

La promotion et le renforcement des institutions démocratiques (chapitre VI, articles 14 à 16), à travers :

- Le renforcement du contrôle du pouvoir civil constitutionnel sur les forces armées et de sécurité ; et l'adoption des mesures pour traduire en justice les auteurs présumés de changements anticonstitutionnels de gouvernement et le développement de la coopération entre états à cet égard (article 14) ;
- L'établissement des institutions d'appui à la démocratie et la garantie de leur indépendance (article 15) ; et
- L'échange de bonnes pratiques entre États, aux niveaux régional et continental, dans le domaine de l'instauration et de la consolidation de la démocratie (article 16).

L'organisation des élections démocratiques (chapitre VII, articles 17 à 22), à travers :

- La tenue régulière des élections transparentes, libres et justes conformément à la Déclaration de l'UA sur les Principes régissant les élections démocratiques en Afrique (article 17) ;
- La demande d'assistance électorale à l'UA (article 18) ;
- Le recours à l'UA pour le déploiement d'une mission d'observation électorale et le respect des garanties de sécurité, de libre accès à l'information, de non-ingérence et de libre circulation à la mission déployée (article 19) ; et
- La création d'un environnement propice à la mise en place de mécanismes nationaux indépendants et impartiaux de contrôle ou d'observation des élections (article 22) ;
- L'interdiction des changements anticonstitutionnels de gouvernement (article 23).

La promotion de la gouvernance politique, économique et sociale (chapitre IX, articles 27 à 43), à travers :

- Le renforcement des parlements et des partis politiques légalement reconnus en vue de leur efficacité opérationnelle ; l'appui à la participation populaire et le développement des partenariats avec les organisations de la société civile ;
- l'adoption des réformes régulières de la justice ; l'amélioration de la gestion du secteur public et de l'efficacité de l'administration publique ; la lutte contre la corruption ; la promotion du développement du secteur privé et la mise en place d'un cadre législatif et réglementaire approprié y relatif ; le développement des technologies de l'information et de la communication ; la promotion de la liberté d'expression et de la presse, ainsi que du professionnalisme dans les médias ; le recours aux valeurs démocratiques traditionnelles ; ainsi que la prévention et la lutte contre l'impact des maladies telles que le paludisme, la tuberculose, le VIH/SIDA, la fièvre Ebola et la grippe aviaire (article 27) ;
- L'adoption des mesures pour l'établissement des partenariats solides et du dialogue entre le gouvernement, la société civile et le secteur privé (article 28) ;
- La reconnaissance du rôle vital des femmes dans la promotion et le renforcement de la démocratie, la promotion de la participation active et plénière des femmes aux processus de prise des décisions et électoraux, y compris l'établissement d'un équilibre entre l'homme et la femme dans la représentation à tous les niveaux (article 29) ;
- L'adoption des mesures favorisant la participation populaire au développement (article 30) ;

- La promotion de la participation des groupes sociaux ayant des besoins spécifiques, y compris les jeunes et les personnes handicapées, au processus de gouvernance et de l'éducation civique systématique à ces fins (article 31) ;
- L'adoption des politiques de décentralisation et de démocratie locale (article 34) ;
- L'intégration des organisations traditionnelles au système démocratique (article 35) ;
- La promotion et le renforcement de la gouvernance démocratique par l'application des principes et des valeurs fondamentales contenues dans la Déclaration du Nouveau Partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) sur la démocratie, la gouvernance politique, économique et des entreprises et la mise en œuvre du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) (article 36)¹⁴ ;
- L'adoption des mesures pour promouvoir la mise en œuvre du NEPAD, la paix et la sécurité humaine ; l'accès des populations aux services de base ; le développement de la culture du compromis, du consensus et de la tolérance ; la protection de l'environnement dans une perspective du développement durable ; ainsi que l'accès gratuit et obligatoire à l'enseignement primaire, en particulier pour les groupes défavorisés, marginalisés et les filles, et à l'alphabétisation des personnes ayant dépassé l'âge scolaire (articles 37 à 43).

3.2. Dispositions relatives à la primauté de la Constitution, aux modifications constitutionnelles et aux changements anticonstitutionnels de gouvernement

Aux termes de l'article 10 de la CADEG,

1. Les États parties renforcent le principe de la suprématie de la Constitution dans leur organisation politique.
 2. Les États parties doivent s'assurer que le processus d'amendement ou de révision de leur Constitution repose sur un consensus national comportant, le cas échéant, le recours au référendum.
- [...].

Commentant cette disposition, une auteure a écrit ceci :

L'histoire du renversement des régimes a souvent montré, sur le continent africain comme ailleurs, que l'une des premières mesures prises par ceux qui s'emparent du pouvoir de façon non-démocratique consiste à modifier la constitution ou à l'abroger, pour établir un texte nouveau. Il n'est donc guère surprenant qu'après avoir rappelé le principe du primat de la constitution [article 10 (1)], la Charte s'intéresse à la question de la révision de la constitution. L'article 10 (2) demande ainsi aux États

¹⁴ Sur le MAEP, voir, notamment, André MBATA Mangu, « Assessing the Effectiveness of the African Peer Review Mechanism and Its Impact on the Promotion of Democracy and Good Political Governance », in *African Human Rights Law Journal*, vol. 7, 2007, pp. 354-388.

parties de s'assurer que le processus d'amendement ou de révision de leur Constitution repose sur un consensus national comportant, le cas échéant, un référendum.

Il est dommage cependant de constater que la Charte ne les incite pas à établir des limites matérielles à cette révision, comme on peut en trouver dans un grand nombre de Constitutions [...] De même, la Charte aurait pu être plus ambitieuse quant au processus lui-même à mettre en œuvre pour modifier le texte constitutionnel, en termes par exemple de majorité requise qui serait plus lourde que pour adopter une législation ordinaire ou en désignant de façon plus directe le titulaire du pouvoir d'amender la constitution, à savoir le peuple ou ses représentants. Ces réserves n'atténuent cependant pas l'intérêt de rappeler l'importance qu'il y a à encadrer le processus de révision des textes constitutionnels¹⁵.

Parmi les défis à l'application de l'article 10 de la CADEG, il convient de mentionner les modifications constitutionnelles récurrentes pour se maintenir au pouvoir, qui ont été pratiquées dans de nombreux États en Afrique. En apparence légales, ces modifications ont souvent été des changements anticonstitutionnels déguisés, car n'ayant pas été effectuées sur la base d'un large consensus, comme le requiert l'article 10, paragraphe 2, de la CADEG. Il y a eu des initiatives tendant à modifier la CADEG en vue d'introduire une norme relative à la limitation du nombre des mandats présidentiels à deux, mais celles-ci n'ont pas encore abouti. Une telle initiative a également été prise au sein de la CEDEAO, sans plus de succès.

Concernant l'interdiction des changements anticonstitutionnels de gouvernement, la CADEG donne un ancrage conventionnel à ce principe, en disposant, à son article 23, que,

Les États parties conviennent que l'utilisation, entre autres, des moyens ci-après pour accéder ou se maintenir au pouvoir constitue un changement anticonstitutionnel de gouvernement et est passible de sanctions appropriées de la part de l'Union :

1. Tout putsch ou coup d'État contre un gouvernement démocratiquement élu.
2. Toute intervention de mercenaires pour renverser un gouvernement démocratiquement élu.
3. Toute intervention de groupes dissidents armés ou de mouvements rebelles pour renverser un gouvernement démocratiquement élu.
4. Tout refus par un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti ou au candidat vainqueur à l'issue d'élections libres, justes et régulières.
5. Tout amendement ou toute révision des Constitutions ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique.

15 Hélène TIGROUDJA, « La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance », in Abdulqawi A. YUSUF (dir.), *L'Union africaine. Cadre juridique et institutionnel*, Paris, Pedone, 2013, p. 249.

Il convient de noter que la liste d'actes constitutifs de changements anticonstitutionnels de gouvernement a été élargie à d'autres faits par un autre instrument régional africain. En effet, le Protocole de Malabo de 2014 portant amendement du Protocole de Sharm-El-Sheik de 2008 relatif au Statut de la Cour africaine de Justice et des droits de l'homme qui ajoute à la liste de la CADEG toute modification substantielle des lois électorales dans un délai de 6 mois avant les élections, sans l'accord de la majorité des acteurs politiques. De même, le Protocole érige le changement anticonstitutionnel de gouvernement au rang de crime régional (article 28 A, alinéa 4). Lors des négociations du projet de ce Protocole, la délégation égyptienne s'était énergiquement opposée à l'inclusion des révolutions populaires, comme celle intervenue en Égypte dans le contexte du printemps arabe et dont le pouvoir alors en place était issu, dans la liste des changements anticonstitutionnels de gouvernement¹⁶.

4. Modalités et mécanismes de suivi de la CADEG

Comme l'a souligné un auteur,

La mise en œuvre de la Charte africaine pose les problèmes traditionnels de l'effectivité des droits fondamentaux qui sont internationalement reconnus. Les États parties ont en effet reconnu et accepté la démocratie comme 'un droit fondamental' et ils ont pris 'l'engagement de promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et le principe de l'État de droit' [...]. Comme ailleurs, le défi est d'assortir de mesures contraignantes des principes politiques. Même en écartant les mécanismes universels, le 'mille-feuilles' reste conséquent du fait de la pluralité des organismes et mécanismes régionaux pouvant exiger des États concernés un cadre démocratique au nom de cette Charte : le Conseil de paix et de sécurité de l'UA et sa Commission, le NEPAD, le MAEP, les organisations sous-régionales (CEDEAO, CEMAC, COMESA, UEMOA), etc.¹⁷

Les mécanismes de suivi de la CADEG incluent des organes de l'UA, à savoir : le Conseil de paix et de sécurité (CPS) et la Commission, les CER et le MAEP. L'action de ces mécanismes sera examinée à la lumière de leur implication dans deux axes importants de la mise en œuvre de la CADEG : le régime des sanctions contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement, ainsi que l'assistance et l'observation électorales.

16 Mutoy MUBIALA, « L'élargissement du mandat de la Cour africaine de Justice et des droits de l'homme aux affaires de droit international pénal », in *Revue internationale de droit pénal*, vol. 85, 2014, p. 152 ; voir aussi, Sofie Baker DJOUMESSI Kenfack, « La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance à l'épreuve des révolutions arabes : l'UA face au dilemme de la démocratie et du constitutionnalisme », Open Society Institute/ Africa Governance Monitoring & Advocacy Project, 2013 (disponible au <http://www.fr.slideshare.net/.../lua-face-au-dilemme-de-la-democratie-et-du-constitutionalisme>).

17 Blaise TCHIKAYA, « La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance », in *Annuaire français de droit international*, vol. 54, 2008, p. 523.

4.1. Le régime des sanctions contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement

Le régime des sanctions contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement est prévu par le chapitre VIII de la CADEG tel que complété par les autres textes pertinents de l'UA et des CER. Le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA constitue le pilier du système de mise en œuvre du régime des sanctions contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement. Il est assisté dans cette tâche par la Commission de l'UA et travaille en coopération avec les CER. Le régime des sanctions est prévu aux articles 24, 25 et 26 de la CADEG. Ces dispositions contiennent les modalités et procédures applicables dans ce cadre. Ceux-ci se rapportent à quatre phases.

La première phase inclut la condamnation par le Conseil de paix et de sécurité du fait considéré comme changement anticonstitutionnel de gouvernement, immédiatement suivie par la suspension de l'État concerné des instances de l'UA. Dans la deuxième phase, des démarches diplomatiques (bons offices, médiation) sont initiées, afin de permettre le retour à l'ordre constitutionnel. Ces démarches impliquent, en général, outre l'UA, l'organisation sous-régionale ou la CER pertinente (à laquelle appartient l'État concerné). Elles peuvent être élargies à d'autres instances, en général l'ONU. Ces démarches, menées en coopération avec les acteurs politiques nationaux et la société civile, contribuent à adopter les modalités d'une transition politique (troisième phase) devant aboutir, dans un délai raisonnable, à l'organisation des élections pour le retour à l'ordre constitutionnel, desquels sont exclus les dirigeants de la transition mise en place (quatrième phase).

Aux sanctions adoptées contre l'État concerné s'ajoutent celles à caractère individuel, prévues à l'article 25 de la CADEG : interdiction de participer aux élections organisées pour le retour à l'ordre constitutionnel et d'occuper des charges officielles ou publiques ; traduction en justice devant la Cour compétente de l'UA, en l'occurrence la future Cour africaine de la justice et des droits de l'homme, ou les cours et tribunaux nationaux ; refus de l'octroi de l'asile dans un autre État ; restrictions des voyages et extradition dans le cadre de l'entraide judiciaire. À propos de ces sanctions individuelles, une auteure a souligné que :

L'une des innovations majeures de la CADEG réside dans la prévision des sanctions en cas de changement anticonstitutionnel. Au-delà des sanctions qui étaient déjà prévues à l'égard des États [...], la CADEG prévoit désormais des sanctions individuelles à l'encontre des auteurs des coups d'État. Il s'agit essentiellement mais non exclusivement, de la déchéance du droit de se porter candidats aux élections et de la possibilité de voir ouvrir contre eux des poursuites judiciaires¹⁸.

18 DJOUMESSI, *op. cit.* (note 16), p. 1 ; voir aussi Djacoba L. TEHINDRAZANARIVELO, « Les sanctions

Dans la pratique, de nombreux pays africains ont fait l'objet de sanctions pour des changements anticonstitutionnels de gouvernement¹⁹. Chronologiquement, on pourrait mentionner, notamment, la République centrafricaine (en 2003 et 2013) ; Sao Tomé-et-Principe (en 2003) ; la Guinée Bissau (en 2003 et 2009) ; le Togo (en 2005) ; la Mauritanie (en 2005 et 2008) ; la Guinée (en 2008) ; Madagascar (en 2009) ; le Niger (en 2010) ; la Côte d'Ivoire (en 2010) ; le Burkina Faso (en 2015) et, plus récemment, la Gambie (en 2016).

Le cas de la Gambie est intéressant à plus d'un titre. En effet, il y a une combinaison de sanctions politiques (Union africaine/ CEDEAO/ ONU) et militaires (CEDEAO) pour réaliser le retour à l'ordre constitutionnel. À travers le transfert du pouvoir de l'ex-président Yahya Jammeh au président élu Adama Barrow, vainqueur des élections présidentielles transparentes, libres et justes organisées dans ce pays en décembre 2016. Le refus du premier de transférer le pouvoir à ce dernier, à la suite des résultats proclamés par la Commission électorale nationale, constituait un cas de changement anticonstitutionnel de gouvernement tel que prévu à l'article 23, paragraphe 4, de la CADEG. Cet acte fut immédiatement condamné par la CEDEAO, l'UA et l'ONU. La médiation de la CEDEAO, plusieurs fois relancée, pour persuader Jammeh à céder pacifiquement le pouvoir à Barrow, ayant échoué, la CEDEAO décida de prendre des sanctions militaires, à mettre en œuvre par une force régionale, la Mission de la CEDEAO en Gambie (MICEGA). Aux termes de sa résolution du 19 janvier 2017²⁰, le Conseil de sécurité de l'ONU a approuvé les décisions antérieures de la CEDEAO et de l'UA. Dans cette résolution, le Conseil s'est explicitement référé à l'article 23 de la CADEG et à la décision du CPS de l'UA du 13 janvier 2017 ordonnant la cessation de la qualité de président légitime de la Gambie en ce qui concerne Yahya Jammeh, à partir du 19 janvier 2017, jour prévu pour le transfert du pouvoir au président élu. Ce dernier prêta serment comme nouveau président de la Gambie, ce même jour, dans les locaux de l'ambassade de ce pays, à Dakar (Sénégal). Trois jours après, au terme d'une ultime médiation de la CEDEAO menée par le président guinéen Alpha Condé, l'ex-président gambien est parti en exil en Guinée équatoriale. Il a déclaré, le 21 janvier, avoir choisi cette solution,

dans le cadre de l'Union africaine : réflexions préliminaires », in Anatole AYISSI et Djacoba L. TEHINDRAZANARIVELO (dir.), *Les défis de l'Afrique au XX^e siècle. Lever les obstacles au progrès/ Challenges for Africa in the 21st Century. Removing Barriers to Progress*, Actes du 1^{er} Colloque international sur l'Afrique organisé à l'Institut universitaire de hautes études internationales, Genève, 28-29 mai 2004, Genève, IUHEI, 2005, pp. 98-106.

19 Pour un examen détaillé de l'application des sanctions dans ce contexte, voir, notamment, Joseph KAZADI Mpiana, « L'Union africaine face à la gestion des changements anticonstitutionnels de gouvernement », in *Revue québécoise de droit international*, vol. 25, pp. 122-137 ; Muna NDULO, « L'interdiction des changements anticonstitutionnels de gouvernement », in Abdulqawi A. YUSUF et Fatsah OUGUERGOUZ (dir.), *L'Union africaine. Cadre juridique et institutionnel*, Paris, Pedone, 2013, pp. 224-232.

20 ONU, Doc. S/2017/15, 19 janvier 2017.

« afin d'éviter un bain de sang à son peuple »²¹. En réalité, la pression militaire de la MICEGA a largement contribué à son départ, qui a été également facilité par l'accord de sortie de crise signé par les médiateurs de la CEDEAO, de l'UA et de l'ONU, respectivement, et approuvé par les présidents en exercice de la CEDEAO et de l'UA, ainsi que par le Secrétaire général des Nations Unies. Cet accord a été critiqué par le Sénégal et une large partie de la société civile africaine, à cause des garanties excessives accordées à l'ancien président gambien et à son entourage²².

La question des garanties, y compris de non-poursuite, à accorder aux anciens chefs d'État africains a été discutée lors de l'élaboration de la CADEG, mais aucune disposition ne lui a été consacrée dans le texte finalement adopté. Cette question reste d'actualité et devrait être traitée en tenant compte de l'équilibre à réaliser entre l'objectif d'un transfert pacifique du pouvoir et l'alternance démocratique, d'une part, et l'impératif de lutter contre la culture de l'impunité, d'autre part. En tout état de cause, un arrangement politique comme celui auquel sont parvenus les médiateurs dans la crise gambienne n'est pas opposable à la justice, en particulier en ce qui concerne la poursuite des auteurs présumés des crimes internationaux, y compris les changements anticonstitutionnels de gouvernement, conformément au Protocole de Malabo de 2014 précité.

4.2. L'assistance et l'observation électorales

La responsabilité primordiale d'organiser des élections appartient aux États. Aux termes de son article 17, la CADEG prescrit que ceux-ci organisent des élections régulières, transparentes, libres et justes, conformément à la Déclaration de l'UA sur les Principes régissant les élections démocratiques en Afrique. En cas de besoin, les États peuvent solliciter une assistance de l'UA et/ou l'envoi d'une mission d'observation électorale (articles 18 et 19 de la CADEG). L'envoi d'une mission d'observation relève de la compétence de la Commission de l'UA. Elle est précédée par le déploiement d'une mission exploratoire pour évaluer si les conditions pour la tenue d'élections démocratiques sont réunies (article 20). En cas d'accord sur le déploiement d'une mission d'observation de l'UA, la Commission doit veiller à ce que celle-ci se déroule de manière transparente, impartiale, objective et se termine par la soumission des rapports à celle-ci et à l'État concerné, dans un délai raisonnable (article 21). À cet égard, l'UA a adopté des directives pour les missions d'observation et de suivi des élections²³. Ces Directives incluent, notamment, les mandats, droits et responsabilités des missions ; le code de conduite de leurs membres et les principes régissant les élections démocratiques en Afrique.

21 *Radio chrétienne francophone (RCF)*, émettant depuis Lyon, captée à Genève, le 22 janvier 2017.

22 Mehdi BA, "L'accord de la discorde", in *Jeune Afrique* n° 2925, 10 janvier-4 février 2017, p. 31.

23 UA, *Directives pour les missions d'observation et de suivi des élections de l'Union africaine*, Annexe II (texte au <http://www.achpr.org/fr/instruments/guide-elections/>).

Il convient de mentionner que, dans la pratique, les missions d'observation de l'UA sont dirigées par d'anciens chefs d'État ou de gouvernement, ainsi que par des personnalités africaines éminentes. Ces missions peuvent comprendre des dizaines de membres, y compris des parlementaires de pays africains, des fonctionnaires de l'UA, ainsi que des experts et observateurs contractuels recrutés pour une durée déterminée. Pour avoir participé à des missions de l'ONU dans le contexte électoral coïncidant avec des missions d'observation électorale de l'UA, notamment au Gabon (2009), en Guinée (2010) et, plus récemment, en République du Congo (mars 2016), cet auteur a eu l'opportunité de constater les limites opérationnelles de ces dernières. À la différence des missions d'observation de l'Union européenne (UE) et de certaines CER (en particulier la CEDEAO et la SADC), les missions de l'UA sont moins étoffées et se déroulent généralement sur une période de courte durée (une semaine). La carence en ressources financières serait à la base de cette situation. Cela a conduit l'UA à s'associer, quelquefois, avec des CER en vue de déployer des missions d'observation conjointes. Un exemple récent est celui du déploiement d'une mission conjointe d'observation électorale UA-CEEAC lors de l'élection présidentielle au Gabon, en août 2016. Cette association a permis de déployer 75 observateurs dans les 9 provinces du pays²⁴. Mais ce nombre demeure marginal par rapport à l'engagement de la Mission d'observation électorale (MOE) de l'Union européenne dans le même contexte. Plus préoccupant, après la proclamation des résultats de cette élection et alors qu'une grave crise post-électorale venait d'éclater, la mission conjointe s'est retirée du Gabon avant même que le contentieux électoral ne soit vidé, après avoir entonné le « refrain », devenu classique, selon lequel « l'élection s'est globalement bien déroulée ; les irrégularités constatées ne sont pas de nature à remettre en cause la réalité des résultats ; et la mission recommande l'adoption des mesures législatives et institutionnelles pour améliorer le système électoral ».

En revanche, l'UE est restée sur le terrain et a continué le suivi de la situation jusqu'à la publication de son rapport final, en décembre 2016²⁵. Ce rapport a considérablement influencé la résolution adoptée par le Parlement européen (PE), le 2 février 2017, concernant, notamment, la crise postélectorale au Gabon. Aux termes de cette résolution, le PE a déclaré, *inter alia* :

[...]

- Vu la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples,
- Vu la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance,

24 UA et CEEAC, « Mission d'observation conjointe de l'Union africaine et de la Communauté des Etats de l'Afrique centrale pour l'élection présidentielle en République gabonaise » 27 août 2016 : Déclaration préliminaire », Libreville, août 2016, pp. 1 et 3.

25 MISSION D'OBSERVATION ÉLECTORALE DE L'UNION EUROPÉENNE, « Rapport final : République gabonaise, élection présidentielle, 27 août 2016), Bruxelles, décembre 2016.

- Vu la Déclaration de l'Union africaine sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique (2002),
[...]

Gabon

4. Considère que les résultats officiels de l'élection présidentielle manquent de transparence et sont extrêmement douteux [...]
5. S'inquiète profondément de la crise politique au Gabon et des violences qui ont eu lieu entre manifestants et forces de sécurité à la suite de la proclamation des résultats de l'élection présidentielle de 2016 ;
6. Dénonce fermement les manœuvres d'intimidation et les menaces dont les membres de la MOE de l'Union européenne ont été victimes [...]
7. Prend acte du lancement prévu d'un dialogue national, tel que proposé par Ali Bongo [...]
8. Invite instamment le gouvernement du Gabon à procéder à une réforme approfondie et rapide du cadre électoral, en tenant compte des recommandations formulées par la MOE de l'Union européenne, afin de l'améliorer et de le rendre totalement transparent et crédible ; souligne que les autorités gabonaises doivent garantir une coopération pleine et loyale avec tous les acteurs nationaux et internationaux pertinents afin de veiller à ce que les prochaines élections législatives soient totalement transparentes et équitables et se déroulent dans un environnement libre, démocratique, ouvert à tous et pacifique ;
9. Demande une enquête indépendante et objective sur les violences électorales et les allégations de violations graves des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et souligne la nécessité de veiller à ce que tous les responsables soient traduits en justice ; invite, en outre, l'Union européenne, en collaboration avec les Nations Unies et l'Union africaine, à continuer de suivre de près la situation générale au Gabon et à signaler tous les cas de violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales, prend acte des demandes d'enquête préliminaire par la Cour pénale internationale (CPI) sur les violences postélectorales ;
10. Demande instamment au Conseil de lancer un processus de consultation au titre de l'article 96 de l'Accord de Cotonou dès qu'il y aura une absence de progrès dans le dialogue politique intensifié ; invite le Conseil, au cas où aucun accord ne pourrait être trouvé dans le cadre du processus de consultation, à envisager d'imposer des sanctions ciblées aux responsables des violences post-électorales, des abus des droits de l'homme et du sabotage du processus démocratique dans le pays²⁶.

De ce qui précède, on peut conclure que l'UE a eu plus d'impact que l'UA et la CEEAC dans l'évaluation et l'évolution de la situation postélectorale au Gabon, paradoxalement dans un contexte de prédilection de l'application

26 PE, Doc. P8_TA-PROV (2017) 0017, 2 Février 2017, pp. 4-5.

de la CADEG. L'expérience récente du Gabon constitue « l'arbre qui cache la forêt », en Afrique centrale. En effet, dans cette sous-région qui compte 11 pays, seulement trois États (Cameroun, Rwanda et Tchad) ont, à ce jour, ratifié la CADEG. La ratification de cet instrument et son application effective, ainsi que l'adhésion au MAEP, devraient devenir une priorité des priorités en Afrique centrale, afin de libérer la transition démocratique, qui y est bloquée²⁷. Ceci conduit au constat sur le développement inégal de la démocratie en Afrique.

En effet, dans les deux sous-régions qui disposent d'un cadre juridique et institutionnel efficace et complémentaire de la CADEG, à savoir : l'Afrique de l'Ouest (Protocole de la CEDEAO de 2001) et l'Afrique australe (Principes de la SADC sur les élections démocratiques de 2004), le nombre de pays qu'on pourrait qualifier de démocratiques et/ou de « semi-démocratiques » (si l'on se réfère au seul indicateur des alternances démocratiques par les urnes) est de loin plus élevé que dans les autres sous-régions. En effet, d'après cet auteur, 12 des 14 États membres de la CEDEAO pourraient être considérés comme démocratiques et/ou « semi-démocratiques »²⁸. Ce nombre serait de 8 États sur les 15 qui composent la SADC²⁹. Il se réduirait à : 3 sur 12 des États membres de la CIRGL³⁰ ; 2 sur 6 États membres pour l'Union du Maghreb Arabe (UMA)³¹ ; 1 sur 8 États membres de l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD)³² ; et 0 sur 11 États membres de la CEEAC.

Conclusion

Il ressort de l'analyse qui précède que la CADEG a codifié les principes et règles contenus dans de nombreux instruments régionaux et sous-régionaux, conventionnels et non-conventionnels, relatifs à la démocratie, aux élections et à la gouvernance en Afrique. En particulier, elle a établi le cadre juridique et institutionnel pour la mise en œuvre des sanctions contre les changements constitutionnels de gouvernement et de l'assistance et de l'observation électorales, en clarifiant les rôles des différents acteurs impliqués dans ce double contexte. La pratique consécutive ou postérieure à l'adoption de la CADEG a démontré une certaine effectivité de celle-ci, en particulier dans l'application des sanctions contre les auteurs des changements anticonstitutionnels de gouvernement³³. On

27 Voir IDEA, « Approfondir la transition vers la gouvernance démocratique en Afrique centrale. Rapport du Dialogue (Libreville, 14-15 décembre 2015) », Stockholm, IDEA International, 2015.

28 Bénin ; Burkina Faso ; Cap-Vert ; Côte d'Ivoire ; Gambie ; Guinée ; Libéria ; Mali ; Niger ; Nigéria ; Sénégal et Sierra Leone.

29 Afrique du Sud ; Botswana ; Malawi ; Maurice ; Namibie ; Seychelles ; Tanzanie et Zambie.

30 Kenya, Tanzanie et Zambie.

31 Maroc et Tunisie.

32 Kenya.

33 Voir, en particulier, Faustin TABALA Kitene, *Le statut des sanctions contre les changements*

assiste à l'émergence d'une norme régionale illustrant le développement du régionalisme africain en droit international de la démocratie et de la gouvernance. L'existence et l'application de cette norme ont permis, par effet dissuasif, de faire baisser drastiquement le nombre de coups d'État militaires en Afrique. « *Cedant arma togae* », (locution latine prononcée par Cicéron³⁴, célèbre avocat de la Rome antique, parlant de lui-même), qui signifie, littéralement : « Que les armes le cèdent à la toge ! », tendrait à devenir, progressivement, une réalité en Afrique.

Certes, des défis importants subsistent dans le processus de transition démocratique sur le continent. Parmi ceux-ci, il convient de mentionner, en particulier, l'adoption des modifications constitutionnelles pour se maintenir au pouvoir, qui ont eu lieu dans de nombreux États africains, au mépris des conditions mentionnées à l'article 10, paragraphe 2, de la CADEG. Ces modifications constitutionnelles constituent des changements anticonstitutionnels de gouvernement déguisés. Face à cette pratique, d'aucuns appellent à l'adoption d'une nouvelle norme régionale pour la limitation du nombre de mandats présidentiels. Des initiatives prises en ce sens, aussi bien dans le cadre de l'UA que de la CEDEAO, n'ont pas progressé. En attendant l'adoption de cette norme, il conviendrait d'appliquer celles, déjà existantes, contenues dans la CADEG. D'où l'importance d'une ratification régionale de cet instrument et de sa vulgarisation auprès des élites et des populations africaines. C'est à ce dernier exercice que cette modeste contribution voudrait participer. ■

anticonstitutionnels de gouvernement dans les textes et la pratique de l'Union africaine. Contribution à l'étude de la production des normes par les organisations internationales, thèse de doctorat en droit, Université de Gand, 2013, 527 p.

³⁴ *De Officiis* (*Des devoirs*), I, 22.