

L'UNION AFRICAINE FACE À LA GESTION DES CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS DE GOUVERNEMENT

Joseph Kazadi Mpiana

Volume 25, numéro 2, 2012

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1068626ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1068626ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (imprimé)

2561-6994 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Kazadi Mpiana, J. (2012). L'UNION AFRICAINE FACE À LA GESTION DES CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS DE GOUVERNEMENT. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 25(2), 101–141.
<https://doi.org/10.7202/1068626ar>

Résumé de l'article

L'Union africaine, depuis l'adoption de son Acte constitutif en juillet 2000, a fait du rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement son cheval de bataille. Elle a, à cet effet, institué et chargé le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de réagir chaque fois que de tels changements se produisent au sein des États africains. Le but du présent article consiste à évaluer l'action du CPS au regard de ses actions concrètes dans différents États africains en soulignant les progrès ainsi que les limites. Aux termes de l'analyse, nous formulons des suggestions pour l'amélioration de son action.

L'UNION AFRICAINE FACE À LA GESTION DES CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS DE GOUVERNEMENT

*Joseph Kazadi Mpiana**

L'Union africaine, depuis l'adoption de son Acte constitutif en juillet 2000, a fait du rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement son cheval de bataille. Elle a, à cet effet, institué et chargé le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de réagir chaque fois que de tels changements se produisent au sein des États africains. Le but du présent article consiste à évaluer l'action du CPS au regard de ses actions concrètes dans différents Etats africains en soulignant les progrès ainsi que les limites. Aux termes de l'analyse, nous formulons des suggestions pour l'amélioration de son action.

The African Union, since the adoption of its constitutive Act in July 2000 has concentrated on the rejection of unconstitutional changes of government its main concern. It has, in fact, established and directed the Counsel of Peace and the Security (CPS) to react anytime such changes can be produced among African countries. The target of the present article consists of evaluating the action of CPS towards the concrete actions in some African States in underlining the progress as well as the limits. Then we'll be able to formulate some suggestions in order to improve its action.

* Docteur en droit international et de l'Union européenne, Université de Rome « La Sapienza ».

Depuis les deux décisions d'Alger de 1999 jusqu'à l'adoption de la *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance*¹ le 30 janvier 2007, en passant par la *Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement*² de 2000, l'*Acte constitutif de l'Union africaine*³ et le *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine*⁴ de 2002, l'Union africaine (UA) a fait du rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement son cheval de bataille. Les liens entre ces changements et les conflits qu'ils occasionnent sont tellement étroits qu'il convient de les prévenir et de les gérer, non seulement au niveau de l'UA, mais aussi au sein des communautés économiques régionales qui se sont à leur tour dotées d'organes chargés de la prévention, de la gestion et du règlement des conflits⁵. L'importance du mécanisme de rejet par l'UA des changements anticonstitutionnels de gouvernement réside dans le fait que ces derniers « constituent l'une des causes essentielles d'insécurité, d'instabilité, de crise et même de violents affrontements en Afrique »⁶.

Pour faire face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, l'UA a mis en place un mécanisme de réaction à travers l'institution d'un Conseil de paix et de sécurité dont la composition et le fonctionnement ressemblent, *mutatis mutandis*, au Conseil de sécurité des Nations unies. Ces deux organes interagissent par des consultations régulières, l'échange d'information et par la coopération pour donner plein effet aux décisions adoptées par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (CPS). Dans le présent article, nous voudrions analyser la contribution du CPS pour la prévention et la gestion des changements anticonstitutionnels au regard de ses différentes décisions, notamment à Madagascar, en Guinée-Bissau, au Niger, en Mauritanie et au Mali. Cette analyse nous permettra de relever les écueils qui se présentent à l'Union africaine dans ce domaine et de formuler des perspectives

¹ *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance*, 30 janvier 2007, Doc off CADHP, 8^e sess (entrée en vigueur : 15 février 2012) [CADEG].

² Organisation de l'Unité africaine, *Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement*, AHG/Decl. 5 (XXXVI) (2000) [*Déclaration de Lomé de 2000*].

³ *Acte constitutif de l'Union africaine*, 11 juillet 2000, Doc off AG OUA, 36^e sess (entrée en vigueur : 26 mai 2001) [*Acte constitutif*].

⁴ *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine*, 9 juillet 2002, Doc off OUA, 1^{ère} sess (entrée en vigueur : 26 décembre 2003) [*Protocole CPS*].

⁵ Les mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits font partie intégrante de l'architecture de paix et de sécurité. Voir l'article 16 du *Protocole CPS*, *ibid.* Le *Protocole d'accord de coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'Union africaine, les Communautés économiques régionales et les Mécanismes de coordination des brigades régionales en attente de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique du Nord* signé en 2007 spécifie la contribution des Communautés économiques régionales et les Mécanismes régionaux *ad hoc* dans l'architecture africaine de paix et de sécurité. *Protocole d'accord de coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'Union africaine, les Communautés économiques régionales et les Mécanismes de coordination des brigades régionales en attente de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique du Nord*, Doc off UA, 2007, en ligne : <[http://www.africa-union.org/root/au/publications/PSC/MOU-AU%20and%20RECs\(Fr.\).pdf](http://www.africa-union.org/root/au/publications/PSC/MOU-AU%20and%20RECs(Fr.).pdf)> [*Protocole d'accord paix et sécurité*].

⁶ Lire sur ce point un des passages du préambule de la *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance* signée en 2007 et en vigueur depuis le 15 février 2012. CADEG, *supra* note 1 à la p. 1.

à la lumière des révolutions populaires qui ont affecté l'Afrique du Maghreb au cours de l'année 2011 dans le cadre du « Printemps arabe ».

Nous sommes d'avis que l'alternance démocratique, du fait qu'elle favorise la participation des citoyens aux affaires publiques et stimule le renouvellement continu de la classe politique, est l'une des pistes qu'il convient de privilégier dans la prévention des changements anticonstitutionnels. Elle est susceptible d'étouffer les velléités de changements anticonstitutionnels de gouvernement s'appuyant sur le nombre indéterminé de mandats présidentiels dans certains États africains⁷. Par ailleurs, un accent particulier devrait être mis, non pas seulement sur les modalités d'accès au pouvoir en Afrique, mais aussi sur les conditions de son exercice car la pratique démontre que des présidents « démocratiquement » élus n'ont pas été à l'abri de l'autoritarisme dans l'exercice de leurs mandats. Les exemples étaient féconds dans le cadre des partis uniques. Ils subsistent néanmoins dans certains États malgré l'ouverture au multipartisme. Les révolutions initiées dans le cadre du « Printemps arabe » ont constitué une des illustrations de la dérive autoritaire des dirigeants. Cet article s'inscrit dans le cadre du 10^e anniversaire du lancement officiel de l'UA coïncidant avec le premier sommet de la Conférence de l'Union tenu pompeusement à Durban en juillet 2002. Si la pratique de la condamnation des changements anticonstitutionnels tire ses origines du crépuscule de l'Organisation pour l'Unité africaine (OUA), elle s'est progressivement construite et consolidée sous l'égide de l'UA, à travers la mission particulière confiée au Conseil de paix et de sécurité, organe central de l'architecture africaine de paix et de sécurité.

I. Instruments de l'Union africaine contre les changements anticonstitutionnels du gouvernement

Nous n'avons nullement la prétention d'examiner l'historique des instruments de l'UA en matière des changements anticonstitutionnels de manière exhaustive. Notre objectif consiste à situer les origines ainsi que le développement de cette pratique qui s'est formée par le biais aussi bien du droit déclaratoire que du droit conventionnel et dérivé. L'UA s'est dotée d'un arsenal normatif (*soft law* et *hard law*) considérable en matière de condamnation et de rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement. Cet arsenal s'est principalement développé dans la deuxième moitié des années 1990 comme une réaction ferme de l'OUA puis de l'UA contre les coups d'État⁸. La *Déclaration de Harare*⁹ de 1997, ou mieux la

⁷ Ce défaut d'alternance démocratique en Afrique est souligné dans une étude de Vincent Foucher, « Difficiles successions en Afrique subsaharienne : persistance et reconstruction du pouvoir personnel » (2009) 129 Pouvoirs 127. Sur quarante-huit cas analysés, il relève que vingt-huit États n'ont pas connu d'alternance partisane en huit ans. Seuls onze cas ont connu l'alternance non partisane. La longévité des chefs d'État africains au pouvoir en dit long sur l'alternance. *Ibid.* aux pp 128-129.

⁸ À titre illustratif, l'Afrique a connu entre 1990 et 2012 plus ou moins vingt coups d'État et ce, sans compter les tentatives des coups d'État qui sont également nombreuses. Par contre, en prenant uniquement en considération l'Afrique francophone – car les coups d'État ont plus concerné cet espace que d'autres – il a été observé qu'entre 1990 et 2009, environ quinze coups d'États ont été perpétrés dans cette partie du continent africain. Dans d'autres États comme les Comores, la Guinée-Bissau (dont

position unanime de l'OUA condamnant le coup d'État perpétré en Sierra Leone contre le président démocratiquement élu (Ahmad Tejan Kabbah), marque la volonté des dirigeants africains de promouvoir l'accession au pouvoir par des moyens démocratiques en rapport avec la légalité constitutionnelle des États¹⁰. À la suite de l'initiative de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) – un embargo décrété contre le gouvernement anticonstitutionnel – avec l'appui des Nations unies et surtout grâce à la campagne militaire menée par l'*Economic Community of West African States Cease-fire Monitoring Group* (ECOMOG)¹¹, le président démocratiquement élu a été réinstallé au pouvoir au début du mois de mars 1998. Cette volonté constitue le prolongement des obligations des États membres découlant des instruments des droits de l'homme en général et particulièrement de la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*¹² prescrivant le mode d'accession au pouvoir¹³. C'est dans ce cadre qu'il convient de

le dernier coup d'État remonte au 16 avril 2012), la Mauritanie, le Niger, les coups d'État s'y sont réalisés à deux reprises au cours de la même période et à intervalle très rapproché (Voir Annexe I « Les coups d'État militaires dans les pays de l'espace francophone entre 1990 et 2009 » dans Jean-Pierre Vettovaglia, dir, *Démocratie et élections dans l'espace francophone, Prévention des crises et promotion de la paix*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 877. Si nous y ajoutons les coups d'État fomentés à Madagascar et au Mali en 2012 et qui n'ont pas été pris en compte dans l'étude précitée, le nombre s'accroît davantage.

⁹ Conférence intergouvernementale des ministres sur les politiques linguistiques en Afrique, *Déclaration de Harare*, 21 mars 1997, en ligne : <http://ocpa.irmo.hr/resources/docs/Harare_Language_Declaration-fr.pdf> [*Déclaration de Harare*].

¹⁰ La *Déclaration de Harare* ne figure pas parmi les décisions et déclarations adoptées lors de la 33^e session de la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement tenue à Harare du 2 au 4 juin 1997. Et pourtant cette *Déclaration* (position commune) est entourée de beaucoup d'éloges comme la première pierre à l'édifice du rejet des changements anticonstitutionnels en Afrique. Elle est rappelée par ailleurs par la Conférence de l'Union (des chefs d'État et de gouvernement) dans la *Déclaration de Lomé* lors de la 36^e session tenue du 10 au 12 juillet 2000. À l'ONU, l'innovation introduite par cette position de l'OUA fut positivement accueillie : « Cette position unanime des pays africains représente sans aucun doute un tournant dans l'histoire moderne de l'Afrique [...]. Cela indique bien qu'il existe une position africaine unanime nouvelle, qui s'est concrétisée, face au coup d'État militaire sur le continent ». Intervention de Nabil Elaraby, alors représentant de l'Égypte à l'ONU, au cours de la session du Conseil de sécurité adoptant les sanctions contre la Sierra Leone cité par Djacobia Liva Tehindzananarivelo, « Les sanctions de l'Union africaine contre les coups d'État et autres changements anticonstitutionnels de gouvernement : potentialités et mesures de renforcement » (2006) 12 *Annuaire africain de droit international* 255 à la p 263 [Tehindzananarivelo].

¹¹ Lire sur ce point notamment Suyash Paliwal, « The Primacy of Regional Organizations in International Peacekeeping: The African Example » (2010) 51 *V J Int'l L* 185, spécialement à la p 210 [Paliwal].

¹² *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, 27 juin 1981, 1520 RTNU 218 (entrée en vigueur : 21 octobre 1986) [CADHP].

¹³ L'article 13.1 de la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* dispose que : « [t]ous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ». CADHP, *ibid*, art 13.1. Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* de 1966, en son article 25 précise et amplifie la portée de l'article 13.1 de la CADHP : « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables: a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis; b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs; c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays ». *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 RTNU 171, art 25 (entrée en vigueur : 23 mars 1976) [PIDCP]. Ces dispositions sont complétées par le droit à l'autodétermination prévu à l'article 20.1 de la CADHP

situer la condamnation des coups d'État par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples du fait de leur contrariété avec ladite *Charte*¹⁴.

Par ailleurs, un rapprochement a été établi entre les coups d'État et les conflits auxquels ils donnent lieu¹⁵. Aussi, l'OUA avait pris soin, en adoptant le *Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits* (le Mécanisme)¹⁶, d'instituer un organe chargé d'y faire face et de les gérer. La première initiative entreprise par cet organe a été la condamnation du coup d'État réalisé au Burundi et le soutien à l'embargo régional décrété par les États de la sous-région¹⁷. L'organe central du Mécanisme comportait en son sein un sous-comité sur les changements anticonstitutionnels qui est toutefois demeuré non opérationnel¹⁸. C'est dans cette optique qu'il convient de situer le mandat explicite donné au Conseil des

et à l'article premier de la *PIDCP*. Ces dispositions procèdent également de l'article 21 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Rés AG 217 (III), Doc off AG NU, 3^e sess, supp n° 13, Doc NU A/810 (1948) [*DUDH*].

¹⁴ Après avoir affirmé dans la *Résolution sur les régimes militaires* lors de sa session de Banjul tenue du 25 octobre au 3 novembre 1994 « que le meilleur gouvernement est celui qui est élu par et responsable devant le peuple », la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples reconnaît que « la prise du pouvoir par la force par tout groupe de civils ou militaires est contraire aux dispositions des articles 13(1) et 20(1) de la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* ». Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Résolution sur les régimes militaires*, Rés AG CADHP, 16^e sess, ACHPR/Res.10(XVI)94 (1994) à la p 1. Elle s'est référée à cette résolution en l'étouffant et la spécifiant lors de la condamnation du coup d'État intervenu aux Comores le 30 avril 1999. Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Résolution sur la situation aux Comores*, Rés AG CADHP, 25^e sess, ACHPR/Res.34(XXV)99 (1999) aux pp 41-42. D'autres résolutions ont été adoptées dans cette optique : Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Résolution sur la situation des droits de l'homme en République de Gambie*, Rés AG CADHP, 44^e sess, ACHPR/Res.134(XXXIII)08 (2008); Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Résolution sur la situation des droits de l'homme dans la République de Guinée*, Rés AG CADHP, 7^e sess extra, ACHPR/Res.145(EXT.OS/VII)09 (2009); Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Résolution sur les changements inconstitutionnels de gouvernement survenus au Mali le 22 mars 2012 et en Guinée-Bissau le 14 avril 2012*, en ligne : <http://www.achpr.org/fr/sessions/51st/resolutions/213/>. La Résolution émerge de la 51^e session ordinaire de la Commission, Banjul (2 mai 2012).

¹⁵ La *Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance* en son article 2(4) relatif aux objectifs de la *Charte* en dit davantage : « 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 ». Une constitution peut se présenter comme un moyen pour éviter l'accession au pouvoir par la force et contribuer à la résolution des conflits. Lire à ce sujet le cas de la République démocratique du Congo : El Hadj Mbodj, « La Constitution de transition et la résolution des conflits en Afrique. L'exemple de la République démocratique du Congo » (2010) 2 *Revue du droit public* 441.

¹⁶ Organisation de l'Unité africaine, *Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits*, Doc off OUA (juin 1997) [*Mécanisme pour la prévention*].

¹⁷ Tshibangu Kalala, « L'embargo régional contre le Burundi et le droit international » (1999) 9 *Revue de droit africain : doctrine et jurisprudence* 5; Paliwal, *supra* note 11 à la p 201.

¹⁸ Le paragraphe 15 de la *Déclaration* instituant ledit mécanisme est générique : « Le Mécanisme aura comme objectif premier de prévoir et de prévenir les conflits. En cas de conflit, il aura la responsabilité de rétablir et de consolider la paix en vue de faciliter le règlement du conflit » *Mécanisme pour la prévention, supra* note 16, para 15. À propos d'une étude critique sur les faiblesses du Mécanisme nous pouvons consulter avec fruit Delphine Lecoutre, « Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique » (2004) 212 *Afrique contemporaine* 131 [Lecoutre].

ministres lors de sa 70^e session ordinaire tenue à Alger en juillet 1997 de réactiver rapidement le sous-comité sur les changements anticonstitutionnels.

L'arsenal s'est progressivement enrichi lors des sommets d'Alger de 1999¹⁹ et de Lomé de 2000. La *Déclaration de Lomé* a eu le mérite d'identifier un certain nombre de principes relatifs à la gouvernance démocratique que reconnaissent les États membres, tels que :

- i) [l']adoption d'une constitution démocratique dont l'élaboration, le contenu et le mode de révision devraient être conformes aux principes généralement convenus de démocratie; ii) [le] respect de la Constitution et des dispositions des lois et autres actes législatifs adoptés par le Parlement; [...]
- v) [l']admission du principe de l'alternance démocratique et reconnaissance d'un rôle pour l'opposition; vi) [l']organisation d'élections libres et régulières.²⁰

Après avoir dégagé ces principes communs, la *Déclaration* forge une définition des situations pouvant rentrer dans la catégorie des changements anticonstitutionnels et opte pour une notion large de cette approche.

Cette déclaration, sur laquelle nous reviendrons sous peu, constitue le cadre de référence des situations considérées comme changements anticonstitutionnels de gouvernement. En effet, les différents instruments adoptés par l'OUA ou l'UA en matière de condamnation ou d'application des sanctions contre lesdits changements trouvent leur référence principale dans cette déclaration complexe qui indique aussi le mécanisme de mise en œuvre desdites mesures et actions.

Ce cadre (*soft law*) sera incorporé dans le *hard law* (droit primaire de l'UA – *Acte constitutif*), complété par des instruments du droit conventionnel de même que dérivé. Ainsi, la condamnation des changements anticonstitutionnels, qui s'était développée jusque-là en dehors du droit primaire de l'OUA, trouve sa consécration solennelle dans l'*Acte constitutif de l'Union africaine*²¹. La quintessence de la *Déclaration* est transposée dans l'*Acte constitutif de l'Union africaine* adopté au cours

¹⁹ Organisation de l'Unité africaine, *Décision*, AHG/Dec.142 (XXXV), 35^e sess (1999). Le premier paragraphe est rédigé en termes d'ultimatum : « Les États membres dont les gouvernements ont accédé au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels après le Sommet de Harare devraient restaurer la légalité constitutionnelle avant le prochain Sommet, faute de quoi l'OUA prendra des sanctions à l'encontre de ces gouvernements jusqu'à ce que la démocratie soit rétablie ».

²⁰ *Déclaration de Lomé de 2000*, *supra* note 2 aux pp 3-4.

²¹ L'article 30 se lit comme suit : « Les gouvernements qui accèdent au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels ne sont pas admis à participer aux activités de l'Union ». *Acte constitutif de l'Union africaine*, *supra* note 3, art 30. Le *Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif de l'Union africaine* consacre l'intervention de celle-ci au sein des États membres. « Le droit de l'Union d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité ainsi qu'une menace grave de l'ordre légitime afin de restaurer la paix et la stabilité dans l'État membre de l'Union sur la recommandation du Conseil de paix et de sécurité », *Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif de l'Union africaine*, 11 juillet 2003, Doc off UA, 2^e sess, art 4(h) [*Protocole sur les amendements à l'Acte*].

du même sommet²². L'article 4(p) dudit *Acte*, consacré aux principes de l'UA est éloquent : « Condamnation et rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement »²³ La lecture croisée des articles 23(2) et 30, relatifs aux sanctions contre les États qui ne se conforment pas aux décisions et politiques de l'UA d'une part et à la suspension des activités de l'UA des gouvernements issus des changements anticonstitutionnels d'autre part, constitue le régime « répressif » instauré par l'UA et s'inscrivant dans le prolongement des décisions et déclarations précédentes.

La création officielle de l'UA en 2002 coïncide avec la signature du *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité*, mécanisme qui est intégré en tant qu'organe de l'UA. Les attributions de l'organe principal du Mécanisme de l'OUA chargé de la prévention, de la gestion et du règlement des conflits ont été incorporées et développées dans ledit *Protocole*. L'article 7(g) du *Protocole* consacré aux pouvoirs du CPS est on ne peut plus limpide et constitue le mécanisme de la mise en œuvre de la réaction de l'UA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement par : « [l'imposition], conformément à la *Déclaration de Lomé* des sanctions chaque fois qu'un changement anticonstitutionnel de gouvernement se produit dans un État membre »²⁴. Nous pouvons, du point de vue juridique, discuter de la valeur de la *Déclaration de Lomé* dans la mesure où, par nature, elle est dépourvue d'effets obligatoires. Mais étant donné que l'essentiel de cette déclaration a été transposé dans le droit primaire et dérivé, repris par ailleurs par la *CADEG*, nous pouvons considérer que les multiples renvois dont elle fait l'objet lui confèrent un caractère obligatoire.

La *CADEG* renforce davantage le rôle du CPS. Elle complète la liste des situations susceptibles de recevoir la qualification de changement anticonstitutionnel de gouvernement prévue dans la *Déclaration de Lomé de 2000* en y ajoutant : « [t]out amendement ou toute révision des constitutions ou des instruments juridiques qui portent atteinte aux principes de l'alternance démocratique »²⁵. L'élasticité de cette notion d'« atteinte aux principes de l'alternance démocratique » suggère une interprétation large pouvant y englober notamment, le refus d'organiser périodiquement et régulièrement les élections, la prorogation indéfinie du nombre de mandats des chefs d'État.

La *Charte*, tout comme le *Règlement intérieur de la Conférence de l'Union*²⁶ ainsi que la *Déclaration de Lomé*, demeurent constants dans le type de gouvernements

²² L'article 3 (objectifs) en ses paragraphes (g) et (h) reprend certains principes affirmés dans la *Déclaration* précitée. *Acte constitutif de l'Union africaine*, supra note 3, art 3(g) (h).

²³ *Ibid.*, art 4(p).

²⁴ *Protocole sur les amendements à l'Acte*, supra note 21, art 7(g). Il est toutefois singulier de constater la force « obligatoire » reconnue à la *Déclaration de Lomé*, alors qu'en principe une déclaration en est dépourvue. N'aurait-il pas été plus cohérent d'adopter une décision plutôt qu'une déclaration ou transposer dans le corps de l'*Acte constitutif* les mesures et actions spécifiques en réaction contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement?

²⁵ *CADEG*, supra note 1, art 23.

²⁶ Union africaine, *Règlement intérieur de la conférence de l'Union*, Doc off UA, Assembly/AU/2 (I) a (2002), art 37(2) et 37(3) [*Règlement intérieur*].

qu'ils entendent protéger. Il s'agit des gouvernements démocratiquement élus²⁷. Le régime des sanctions prévu au chapitre VIII de la *Charte* (articles 24 et 25), un peu plus avancé, mais en continuité avec celui institué par la *Déclaration de Lomé*, en constitue le corollaire. La pratique démontre toutefois que les gouvernements déçus par la force rentrent rarement au pouvoir même s'ils ont été démocratiquement élus²⁸, et ce, malgré l'action du CPS que nous examinerons sous peu. À titre purement indicatif, les coups d'État qui ont eu lieu au Mali et en Guinée-Bissau au cours de l'année 2012 ont été réglés non pas en faveur du retour au pouvoir des autorités déçues, mais par l'amorce d'une nouvelle légitimité constitutionnelle.

La *Charte* introduit de nombreuses innovations engageant les États africains. Cependant, il y a lieu de relever que l'élan de ratification procède au ralenti. La Conférence de l'Union exhorte les États membres à accélérer le processus de ratification. En effet, nonobstant son entrée en vigueur depuis le 15 février 2012 à la suite du dépôt du quinzième instrument de ratification, l'état des ratifications ajourné au 19 juillet 2012 nous renseigne que seuls deux États (le Togo et le Bénin) ont rejoint les quinze États parties, portant le nombre total des ratifications à dix-sept sur quarante-et-un États signataires²⁹. La *Charte* fixe des objectifs très ambitieux qui, s'ils sont poursuivis par les États africains non pas sur le plan formel de la ratification, mais de la pratique, sont à même d'insuffler une dynamique réelle sur le chantier de l'édification des États de droit en Afrique³⁰. Le peu d'engouement pour la ratification de cet instrument conventionnel couplé avec la tradition africaine de non-respect des engagements souscrits, surtout en matière des droits de la personne, suscite des

²⁷ L'article 14(2) et (3) de la *CADEG* est plus explicite : « 2. Les États 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 États parties coopèrent entre eux pour traduire en justice toute personne qui tente de renverser un gouvernement démocratiquement élu par des moyens anticonstitutionnels ». Dans cette même optique, il convient de lire l'article 23 de la *Charte*. *CADEG*, *supra* note 1, art 14(2), 14(3) et 23.

²⁸ Sur ce point, nous pouvons notamment lire Armel Lali, « La perception de l'État de droit dans le droit et la pratique de l'Union africaine », dans *L'État de droit en droit international. Actes du 42^e colloque de la Société française pour le droit international tenu à l'Université libre de Bruxelles du 5 au 7 juin 2008*, Pedone, 2009 aux pp 297-299 [Lali]; Tehindrazanarivelo, *supra* note 10; Roland Adjovi, « Le Togo, un changement anticonstitutionnel savant et un nouveau test pour l'Union africaine », en ligne : (2005) *Actualité et droit international*, <<http://www.ridi.org/adi/articles/2005/200502adj.htm>> [Adjovi]; Simon M Weldehaimanot, « African Law of Coups and the Situation in Eritrea: a Test for the African Union's Commitment to Democracy » (2010) 54:2 *J Afr L* 232 à la p 248. En Guinée, Guinée-Bissau, Mauritanie et au Mali, les présidents évincés n'ont pas été réintégrés.

²⁹ La liste ajournée de l'état des ratifications au 28 mars 2013 est disponible à l'adresse suivante : <<http://au.int/en/sites/default/files/Charter%20on%20Democracy%20and%20Governance.pdf>>.

³⁰ L'article 2 de la *Charte* est consacré aux objectifs. Nous nous limitons à en énumérer les cinq premiers qui nous paraissent plus pertinents avec les considérations que nous avons développées « 1. Promouvoir l'adhésion de chaque État partie aux valeurs et principes universels de la démocratie et le respect des droits de l'homme. 2. Promouvoir et renforcer l'adhésion au principe de l'État de droit fondé sur le respect et la suprématie de la Constitution et de l'ordre constitutionnel dans l'organisation politique des États parties. 3. Promouvoir la tenue régulière d'élections transparentes, libres et justes afin d'institutionnaliser une autorité et un gouvernement légitimes ainsi que les changements démocratiques de gouvernement. 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. 5. Promouvoir et protéger l'indépendance de la justice ». *CADEG*, *supra* note 1.

réerves quant à l'effectivité de cette *Charte* au sein des États africains. Celle-ci a manqué l'occasion de s'appliquer dans le premier État partie, la Mauritanie, théâtre d'un coup d'État que nous analyserons au point IV.C.

Lors de sa 14^e session ordinaire tenue du 31 janvier au 2 février 2010 à Addis-Abeba, la Conférence de l'Union a adopté entre autres la *Décision sur la prévention des changements anticonstitutionnels de gouvernement et le renforcement des capacités de l'Union africaine à gérer de telles situations*³¹. Elle a en outre souligné l'importance de la prévention structurelle des changements anticonstitutionnels par la redynamisation du mécanisme *ad hoc*, appelé à la signature et à la ratification de la CADEG, l'adhésion des États aux principes de bon voisinage et de non subversion. La Conférence de l'Union :

réitère la nécessité pour les États membres de se conformer à l'État de droit et de respecter leurs propres constitutions, notamment lorsqu'il s'agit d'introduire des réformes constitutionnelles, en gardant à l'esprit que le non-respect de ces dispositions peut conduire à des situations de tension qui pourraient, à leur tour, précipiter des crises politiques.³²

Le CPS est chargé d'assurer la prévention structurelle en examinant de manière régulière les progrès accomplis dans les processus de démocratisation.

La rhétorique de l'État de droit, de la bonne gouvernance et de la démocratie qui abonde dans les nombreux documents de l'UA paraît participer de la logique de l'image de charme politique et demeure détachée de la pratique étatique. Comme nous pouvons le constater, l'UA s'est dotée d'instruments pour réagir contre les coups d'État en vue de promouvoir l'émergence en Afrique des États de droit³³ ou mieux,

³¹ Union africaine, *Décision sur la prévention des changements anticonstitutionnels de gouvernement et le renforcement des capacités de l'Union Africaine à gérer de telles situations*, Déc UA 269 (XIV), Doc off UA, 14^e sess, Doc. Assembly/AU/4(XIV) (2010) [*Décision sur la prévention des changements anticonstitutionnels*].

³² *Ibid* à la p 2, spécialement au paragraphe 6(II) consacré à la redynamisation du mécanisme de prévention structurelle des changements anticonstitutionnels de gouvernement. L'article 10(2) de la *Charte africaine* enjoint aux États parties de s'assurer que le processus d'amendement ou de révision de leurs constitutions repose sur un consensus national comportant, le cas échéant, le recours au référendum.

³³ La littérature juridique abonde sur le concept d'État de droit. La Société française pour le droit international y a consacré un colloque en 2008. L'unanimité autour des contours précis de cette notion est loin d'être réunie. Certains auteurs estiment que ce terme est synonyme d'État en droit international. Lire à ce propos Mathias Forteau, « Existe-t-il une définition et une conception univoques de l'État de droit dans la pratique des organisations régionales ou politiques? », dans *L'État de droit en droit international. Actes du 42^e colloque de la Société française pour le droit international tenu à l'Université libre de Bruxelles du 5 au 7 juin 2008*, Paris, Pedone, 2009 aux pp 263-286, spécialement à la page 286. Pour sa part Gérard Niyungeko identifie différents sens à l'expression « État de droit ». Gérard Niyungeko, « Accords de paix, résolutions du Conseil de sécurité et reconstruction des sociétés dans des situations post-conflituelles : quelle place pour l'État de droit? » dans *L'État de droit en droit international. Actes du 42^e colloque de la Société française pour le droit international tenu à l'Université libre de Bruxelles du 5 au 7 juin 2008*, Pedone, 2009 aux pp 403-430. Lire aussi sur le sujet Sayeman Bula-Bula, « Esquisse sur le concept d'État de droit » dans Sayeman Bula-Bula, dir, *Pour l'épanouissement de la pensée juridique congolaise. Liber Amicorum Marcel Lihau*, Kinshasa, Presses de l'Université de Kinshasa, 2006, 335.

les États dans lesquels le respect de la règle de droit s'impose aussi bien aux gouvernants qu'aux gouvernés, où le jeu démocratique est assuré de manière transparente et régulière, etc. Peu d'États se sont réellement engagés sur cette voie, principalement à la suite des réformes et des revendications politiques qui ont vu le jour dans certains États traditionnellement autocratiques au lendemain du vent de la démocratisation qui a soufflé en Afrique vers la fin du siècle dernier. Si les élections libres et transparentes constituaient, avant 1990, une exception pour l'accès au pouvoir au profit des coups d'État militaires, il convient d'observer qu'elles ont conquis par la suite une importance particulière, sinon centrale, en dépit des succès modestes qu'elles enregistrent, comme la voie obligée pour assurer la légitimité politique³⁴. Le développement des mécanismes d'observation internationale électorale participe de ce mouvement³⁵. Les organisations internationales s'y investissent davantage en se dotant de mécanismes particuliers³⁶.

La CADEG constitue à l'heure actuelle le mécanisme plus complet au niveau de l'UA en matière de rejet des changements anticonstitutionnels dans la mesure où elle englobe dans un même corps normatif des dispositions contenues dans les différents instruments déclaratoires ou conventionnels précédents en les actualisant à la date de sa signature en 2007. La notion des changements anticonstitutionnels de gouvernement elle-même n'est pas demeurée statique depuis sa théorisation officielle dans les palais de Maputo en 1997. Elle s'est construite progressivement par le biais de différentes pierres que chacune des décisions, déclarations lui ont apportées dans sa phase d'évolution jusqu'à ce qu'elle soit provisoirement achevée dans les instruments juridiques internationaux comme l'*Acte constitutif*, le *Protocole* sur le CPS et la *Charte* précitée³⁷. En définitive, l'UA interdit, rejette et condamne les changements anticonstitutionnels de gouvernement. Elle se propose en outre d'adopter une définition du changement anticonstitutionnel de gouvernement comme crime sur lequel la Cour africaine de justice et des droits de l'homme pourrait exercer sa compétence. L'architecture africaine de rejet des changements anticonstitutionnels

³⁴ Lire notamment sur ce point Babacar Guèye, « La démocratie en Afrique : succès et résistances » (2009) 129 *Pouvoirs* 5 [Guèye]; Vincent Darracq et Victor Magnani, « Les élections en Afrique : un mirage démocratique? » (2011) 4 *Politique étrangère* 839; Abdulaye Soma, « Sur le principe d'une obligation des États africains de se démocratiser : éléments de droit constitutionnel et de droit international public » (2008) 16 *Annuaire africain de droit international* 373 [Soma].

³⁵ Karel Vasak, « Les normes internationales relatives aux élections et leur mise en œuvre » dans Jean-Pierre Vettovaglia, dir, *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010 à la p 87; Didier Maus, « Élections et constitutionnalisme : vers un droit international des élections? » dans Jean-Pierre Vettovaglia, dir, *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010 aux pp 51-58.

³⁶ Dans le cadre des Communautés économiques africaines, nous pouvons exploiter avec intérêt certaines contributions de Matthieu Fau-Nougaret, « Les Organisations régionales africaines et les changements de pouvoir anticonstitutionnels » dans Matthieu Fau-Nougaret, dir, *La concurrence des organisations régionales en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 2012, 409.

³⁷ Pour la contribution de la doctrine, nous pouvons lire Jean-Claude Tcheuwa, « L'Union africaine et les changements anticonstitutionnels de gouvernement » (2009) 127:2 *Revue de la recherche juridique* 995; Lali, *supra* note 28; Blaise Tchikaya « La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance » (2008) 54:54 *AFDI* 515 [Tchikaya]; Sayeman Bula-Bula, « Mise hors-la-loi ou mise en quarantaine des gouvernements anticonstitutionnels par l'Union africaine? » (2003) 11 *African Yearbook of International Law* 23 [Bula-Bula].

constitue une innovation appréciable sur le plan conventionnel africain dans la mesure où les coups d'État ne sont pas formellement interdits par le droit international en général³⁸. Ils constituent une matière relevant essentiellement du droit interne que le droit international tente d'encadrer pour éviter ses effets pervers dans le maintien de la paix et de la sécurité ou stabilité. C'est essentiellement cette motivation qui est au cœur des préoccupations de l'UA, car une corrélation a été établie entre les changements anticonstitutionnels et les conflits auxquels ils donnent lieu.

II. Portée de la notion de changements anticonstitutionnels de gouvernement

La *Déclaration de Lomé de 2000* considère quatre situations dont l'occurrence constitue le changement anticonstitutionnel prohibé³⁹. Le *Règlement intérieur* de 2002 en ses articles 37(2) et 37(3) reprend cette nomenclature en y ajoutant le renversement ou le remplacement d'un gouvernement démocratiquement élu par des éléments, avec l'aide de mercenaires⁴⁰. La *CADEG* du 30 janvier 2007 confirme les acquis de la *Déclaration de Lomé* sur les situations considérées comme changements anticonstitutionnels de gouvernement, mais adjoint à cette nomenclature une cinquième situation, à savoir « tout amendement ou toute révision des constitutions ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique »⁴¹.

Il se dégage de ce qui précède une certaine convergence autour du concept de « changements anticonstitutionnels de gouvernement » et des objectifs poursuivis par l'UA soit : l'interdiction, le rejet et la condamnation des moyens non-démocratiques

³⁸ Jean D'Aspremont, « La licéité des coups d'État en droit international » (2009) *L'État de droit en droit international. Actes du 42^e colloque de la Société française pour le droit international tenu à l'Université libre de Bruxelles du 5 au 7 juin 2008*, Paris, Pedone, 2009 aux pp 123-142, notamment à la p 136. La question de la constitutionnalité ou de l'inconstitutionnalité d'un gouvernement relève en principe de la compétence nationale de chaque État. Lire sur ce point Bula-Bula, *supra* note 37 à la p 51. Une corrélation a été établie entre l'interdiction des changements anticonstitutionnels et la démocratie en Afrique. Lire sur ce point Soma, *supra* note 34. Sur l'existence d'une norme internationale coutumière en faveur de la démocratie, nous pouvons lire notamment Attila Tanzi, « The Debate on Democracy in Contemporary International Law » dans Paola Anna Pillitu, dir, *Scritti in onore di Giorgio Badiali*, Tome I, Rome, Aracne, 2007, 481 à la p 501 [Tanzi].

³⁹ Ces situations sont : « 1) un coup d'État militaire contre un gouvernement issu d'élections démocratiques 2) une intervention de mercenaires pour renverser un gouvernement issu d'élections démocratiques 3) une intervention de groupes dissidents armés et de mouvements rebelles pour renverser un gouvernement issu d'élections démocratiques 4) le refus par un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti vainqueur à l'issue d'élections libres, justes et régulières ». *Déclaration de Lomé*, *supra* note 2 aux pp 4-5.

⁴⁰ *Règlement intérieur*, *supra* note 26, art 37(2) et 37(3).

⁴¹ *CADEG*, *supra* note 1, art 23(5). Pour un commentaire relatif à la *Charte*, nous pouvons lire Tchikaya, *supra* note 37. Sur les liens entre la démocratie et les élections, nous pouvons notamment lire Carlo Focarelli, « Global Democracy in an Inter-State World : Some Critical Legal Remarks » dans Paola Anna Pillitu, dir, *Scritti in onore di Giorgio Badiali*, t I, Rome, Aracne, 2007, 151 [Focarelli]; Tanzi, *supra* note 38; Gérard Conac, « Démocratie et élections » dans Jean-Pierre Vettovaglia, dir, *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 11.

d'accès au pouvoir d'une part, et la valorisation des vertus démocratiques, de la promotion de l'État de droit, du respect des droits de l'homme et de la bonne gouvernance en Afrique d'autre part. Ces différents éléments s'enchevêtrent et se complètent dans la mesure où le discours de rejet des changements anticonstitutionnels est dépourvu de toute pertinence s'il ne bénéficie pas du soutien de valeurs évoquées⁴². L'architecture africaine contre les changements anticonstitutionnels repose sur des fondements fragiles et demeure prête à s'écrouler aux premières intempéries. Le nombre de coups d'État survenus depuis 1990 jusqu'au dernier en date, celui du 12 avril 2012 en Guinée-Bissau, en passant par celui du Mali, le 22 mars 2012, est très impressionnant et contraste avec la volonté déclarée par les chefs d'État africains. Il faudrait reconnaître que le recours aux coups d'État ou tentatives pour accéder à la magistrature suprême, constitue une menace permanente dans certains États africains, menace alimentée parfois par les conditions d'exercice du pouvoir qui ne favorisent pas l'organisation régulière, périodique et transparente des élections. L'alternance démocratique est sérieusement hypothéquée.

Si les textes ci-dessus ont dégagé les situations considérées comme changements anticonstitutionnels, il y en a d'autres qui échappent à cette nomenclature et n'en constituent pas moins des changements anticonstitutionnels. Les conditions de dévolution du pouvoir au président actuel du Togo en 2005 par la volonté de l'État-major des forces armées, la tenue d'une session extraordinaire de l'Assemblée nationale, l'éviction de son président, le tripotage dans la révision constitutionnelle, manœuvres destinées à conférer une parodie de légalité à un coup d'État en douceur, constituent bel et bien un changement anticonstitutionnel de gouvernement dans la mesure où les règles constitutionnelles régissant la succession du chef de l'État en cas de vacance n'ont pas été scrupuleusement observées⁴³. Les changements opérés dans le cadre des constitutions en vigueur et qui alimentent l'instabilité peuvent produire les mêmes effets que les bouleversements anticonstitutionnels⁴⁴. D'autres situations susceptibles de recevoir la qualification de changements anticonstitutionnels de gouvernement ne sont pas régies par les dispositions de l'UA. Le professeur Bula-Bula illustre ce déficit par la situation ayant prévalu, en 2001, à Madagascar⁴⁵.

Il sied par ailleurs, de noter que les révolutions populaires qui se sont déchaînées en Tunisie et en Égypte d'une part, ainsi que « l'insurrection armée » en

⁴² Jean-Pierre Vettovaglia, « Des élections à la démocratie » dans Jean-Pierre Vettovaglia, dir, *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 858, spécialement à la p 865 et s.

⁴³ Lire sur ce point Adjovi, *supra* note 28.; Lali, *supra* note 28; Tehindranavelo, *supra* note 10 aux pp 275-279.

⁴⁴ Bula-Bula, *supra* note 37 à la p 25. L'auteur abonde à ce propos : « Et si Chef de l'État en poste se présente, après une révision « sur mesure » de cette dernière aux élections et les remporte, il y aurait un changement anticonstitutionnel insidieux de gouvernement. À moins que la révision constitutionnelle soit adoptée de manière libre et transparente par voie référendaire », *ibid* aux pp 77 et s.

⁴⁵ Ainsi, soutient-il « 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'État, 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 », *ibid* à la p 77.

Libye d'autre part, ne répondaient pas à la définition des changements anticonstitutionnels de gouvernement comme l'avait par ailleurs reconnu le président de la Commission de l'Union africaine lors de la présentation de son rapport à la session extraordinaire de la Conférence de l'Union tenue à Addis-Abeba en mai 2011. Abordant l'aspect positif de ces révolutions, Jean Ping soutenait qu'elles offrent une précieuse opportunité

pour les États membres de renouveler leur engagement en faveur de l'agenda de l'UA pour la démocratie et la gouvernance, d'insuffler une dynamique additionnelle aux efforts déployés à cet égard et de mettre en œuvre des réformes socio-économiques adaptées à chaque situation nationale [...]. Les soulèvements en Tunisie et en Égypte sont les révélateurs d'une évolution profonde qui peut enrichir les processus de consolidation de la démocratie en Afrique.⁴⁶

Dès lors, nous osons soutenir que les changements anticonstitutionnels qui s'opèrent pour évincer des gouvernements non démocratiquement élus ou autoritaires ne sont pas prohibés par l'UA. Ils s'inscrivent dans le droit des citoyens à participer à la vie politique de leurs États⁴⁷. Lorsque les moyens de participation « démocratique » sont indisponibles ou lacunaires, les changements anticonstitutionnels apparaissent comme la solution tampon la mieux indiquée visant à créer les conditions pour favoriser le jeu démocratique. Toutefois, pour éviter le cercle vicieux ou le retour au *statu quo ante*, il convient de circonscrire les effets des changements anticonstitutionnels contre des gouvernements accédant au pouvoir par ce truchement. La CADEG constitue à ce propos la consolidation du droit coutumier africain en matière de gestion des changements anticonstitutionnels de gouvernement, à savoir le retour à la légalité démocratique ou la mise en chantier du processus de démocratisation tendant à l'organisation des élections libres et transparentes auxquelles ne concourent pas – ou mieux ne devraient pas concourir – les auteurs des changements anticonstitutionnels.

L'une des faiblesses de l'architecture africaine de condamnation des changements anticonstitutionnels réside dans l'attention particulière accordée aux modalités d'accès au pouvoir, en d'autres termes aux élections. Ce qui constitue une avancée notable, mais limitée, au détriment d'une attention qui devrait être portée, à notre avis, sur les modalités d'exercice du pouvoir. La pratique démontre que les gouvernements qui se sont affermis par la voie des urnes même de façon transparente, n'ont pas été à l'abri de dérives totalitaires usant de divers subterfuges pour modifier certaines dispositions constitutionnelles en leur faveur, soit au travers de la révision « unilatérale » de certaines dispositions considérées comme intangibles, soit en créant un déséquilibre institutionnel en faveur de l'exécutif⁴⁸. Dans leur ouvrage, André

⁴⁶ Union africaine, *Rapport du Président de la Commission sur les défis actuels à la paix et à la sécurité sur le continent et les efforts de l'UA : Renforcer le leadership de l'Afrique, promouvoir des solutions africaines*, mai 2011, Doc off UAEXT/Assembly/AU/2 (01.2011), aux para 5 et 8.

⁴⁷ Ndiva Kofele-Kale, « Participatory Rights in Africa: A Brief Overview of an Emerging Regional Custom » (2008) 55:2 *Nethl Int'l L Rev* 233 à la p 236 [Kofele-Kale].

⁴⁸ Cette situation reflète l'écart entre la constitution et le constitutionnalisme en Afrique. Lire à ce propos la contribution pertinente du professeur Jean du Bois de Gaudusson, « Constitution sans culture

Cabanis et Michel Louis Martin, analysant les réformes du scrutin électoral amorcées par un certain nombre de constitutions africaines pour le ramener à un tour unique, affirment que

quelles que soient les justifications officielles, ces réformes en faveur de l'élection à un tour constituent un premier témoignage de la volonté des dirigeants de rester au pouvoir tout en semblant respecter les apparences démocratiques. La possibilité d'être élu à la majorité relative à l'issue d'un scrutin unique favorise le président sortant en lui permettant de l'emporter sur une pluralité de candidats d'opposition.⁴⁹

Ces révisions ont constitué dans certains États, comme le Niger, les prémisses d'un coup d'État. Nous reviendrons sur cet aspect au point IV.D. de la présente contribution. La normativité des constitutions est mise à dure épreuve dans beaucoup d'États africains en situation de crise⁵⁰. Le règlement de cette dernière passe parfois par la méconnaissance ou le dépassement de l'ordre constitutionnel établi au profit des arrangements politiques diversement qualifiés. Ces arrangements secrètent un nouvel ordre constitutionnel « circonstanciel » qui prévaut sur l'ordre constitutionnel précédent qu'il intègre ou modifie⁵¹. La Côte d'Ivoire illustre nos propos. La *Constitution de 2000*, quoiqu'en vigueur, a été, à la suite des accords politiques conclus pour régler les conflits qui sévissaient dans cet État depuis 2002, modifiée et complétée par ces derniers.

La Conférence de l'Union tenue du 31 janvier au 2 février 2010 à Addis-Abeba s'est proposée de cerner la question des changements anticonstitutionnels

constitutionnelle n'est que ruine du constitutionnalisme : Poursuite d'un dialogue sur quinze années de "transition" en Afrique et en Europe » dans Jean du Bois de Gaudusson et al, dir, *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic. Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation*, Bruxelles, Bruylant, 2007, 333.

⁴⁹ André Cabanis et Michel Louis Martin, *Le constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 2010 à la p 65. Le scrutin à un tour est prévu dans un certain nombre d'États comme la Guinée, le Togo, le Rwanda, les Comores, États cités par les deux auteurs. Tout en constatant une tendance en faveur du scrutin à deux tours, le professeur Gérard Balanda Mikuin Leliel, cite le cas de certains États qui se démarquent de cette tendance, comme le Gabon : Gérard Balanda Mikuin Leliel, « Les constitutions africaines : esquisse d'une étude comparative » dans Sayeman Bula-Bula, dir, *Pour l'épanouissement de la pensée juridique congolaise : Liber amicorum Antoine Marcel Lihau*, Bruylant, Bruxelles, 2006, 85, spécialement à la p 100 et s.

⁵⁰ Lire à ce propos Frédéric Joël Aivo, « La crise de normativité de la constitution en Afrique » (2012) 127:1 Rev DP & SP 141; Jean-Louis Atangana Amougou, « Les accords de paix dans l'ordre juridique interne en Afrique » (2008) 123:33 Revue de recherche juridique 1723; Ammara Abdussalam, « Les nouveaux accords de paix : Essai de qualification » dans Jean-François Poli, dir, *Vers un Monde nouveau : Mélanges, textes et documents offerts au professeur Edmond Joue*, t 1, Bruxelles, Bruylant, 2010, 67; André Cabanis et Michel Louis Martin, « Un espace d'isomorphisme constitutionnel : l'Afrique francophone » dans Jean-François Auby et al, *La Constitution et les valeurs. Mélanges en l'honneur de Dmitri Georges Lavroff*, Paris, Dalloz, 2005, 343.

⁵¹ Ces arrangements politiques aboutissent le plus souvent en la mise sur pied de gouvernements de transition que le professeur Sindjoun analyse dans sa contribution que nous pouvons exploiter avec intérêt : Luc Sindjoun, « Le gouvernement de transition : éléments pour une théorie politico-constitutionnelle de l'État en crise ou en reconstruction » dans Jean du Bois de Gaudusson et al, dir, *Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic. Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation*, Bruxelles, Bruylant, 2007, 967.

selon une approche globale reposant tant sur leur prévention que sur le renforcement des capacités de l'UA, des communautés économiques régionales en vue d'y faire face. La prévention passe par le refus des transgressions des normes démocratiques, car la persistance et la répétition peuvent conduire à des changements anticonstitutionnels, comme le précise *in fine* le paragraphe cinq de la décision de la Conférence de l'Union africaine adoptée lors du sommet précité⁵². La pratique démontre pourtant que certains changements anticonstitutionnels se sont produits sur des bases autres que la transgression des normes démocratiques. Les récents coups d'État survenus au Mali et en Guinée-Bissau en 2012 constituent des exemples probants : dans le premier cas le président a été déchu avant le terme de son mandat, alors que dans le deuxième cas le coup d'État est intervenu après l'organisation du premier tour du scrutin présidentiel.

Il est *a priori* difficile de justifier tous les coups d'État qui s'opèrent dans des États ayant entrepris des réformes ou des avancées en matière de démocratisation. La faiblesse des gouvernements à gérer certaines situations, comme l'avancée de la rébellion au nord du Mali, a été évoquée comme la raison principale du coup d'État du 22 mars 2012 à quelques semaines de l'expiration du mandat présidentiel. En Guinée-Bissau, les interférences de l'armée dans la vie politique constituent désormais une pratique cristalline due à l'instabilité politique considérée comme chronique. Depuis son ouverture au multipartisme, il a été constaté qu'aucun des chefs d'État élus n'a achevé son mandat depuis 1994, ce qui explique la récurrence des coups d'État dans ce pays, trois au cours de ces dix dernières années. Au Niger, le coup d'État a été précédé par des faits précurseurs inquiétants, comme la décision du président démocratiquement élu de dissoudre l'Assemblée nationale et de convoquer un référendum populaire de révision constitutionnelle nonobstant l'avis défavorable de la Cour constitutionnelle. Le coup d'État orchestré aux dépens du président nigérien Tandja peut être considéré comme salvateur dans la mesure où il a permis au Niger, au terme d'une période transitoire, de renouer avec une nouvelle légitimité plus consensuelle.

Dans le cadre de la prévention, nous sommes d'avis qu'une constitution, résultant d'un large consensus national, demeure indispensable et certaines de ses règles devraient être cristallisées dans le temps et être soustraites aux aléas de la politique. À titre indicatif, les dispositions sur le nombre des mandats présidentiels bénéficieraient de cette clause dans la mesure où la méconnaissance de ces dispositions porte les germes de confiscation et concentration du pouvoir, prélude à des réactions pouvant dégénérer en des changements anticonstitutionnels de gouvernement. L'inscription dans les constitutions africaines de la limitation du nombre et parfois de la durée des mandats des chefs d'État africains comme clauses non susceptibles de révision constitutionnelle, peut contribuer à conférer une importance particulière au rejet par l'UA des changements anticonstitutionnels⁵³. Il ne

⁵² *Décision sur la prévention des changements anticonstitutionnels*, supra note 31 au para 5.

⁵³ Certains États africains ont déjà prévu dans leurs constitutions ces clauses. La République Démocratique du Congo a fait du nombre des mandats présidentiels l'une des dispositions non susceptibles de révision constitutionnelle. Dans d'autres États, des réformes constitutionnelles

s'agit pas de remettre en question le pouvoir d'amendement de la constitution, mais de consacrer l'intangibilité de certaines dispositions considérées comme fondamentales. Ces dispositions lient le pouvoir constituant dérivé et sont prévues dans de nombreuses constitutions. En outre, le pouvoir constituant originaire ou dérivé n'est-il pas orienté dans son œuvre d'élaboration ou révision de la constitution par des sollicitations de l'environnement du droit international? La plupart des constitutions contemporaines, négociées ou non sous les auspices de la communauté internationale, principalement à la suite d'un processus de gestion des conflits internes, ne contiennent-elles pas des dispositions insérées sous l'influence du droit international? Ces questions ont été, à notre avis, présentes à l'esprit du professeur Nicolas Maziau dans son analyse sur l'internationalisation du pouvoir constituant⁵⁴.

La modification des constitutions africaines que nous préconisons, du moins dans le champ de l'inscription des clauses de limitation du nombre de mandats présidentiels, ne serait que le corollaire de l'engagement des États à promouvoir la prévention de certains conflits par le truchement de l'alternance démocratique qu'elle favorise⁵⁵. Même si les changements anticonstitutionnels qui se sont produits en Afrique n'ont pas mis en relief la problématique de la durée indéfinie des mandats présidentiels, l'absence de limite constitue à long terme un frein ou un obstacle à l'alternance démocratique. Le défaut de cette alternance est susceptible de se transformer en des revendications populaires parfois violentes si les moyens d'oppression conçus par les gouvernements autoritaires se révèlent inadéquats pour contenir ou canaliser de telles revendications. Les révolutions populaires qui ont eu lieu en Afrique du Nord en 2011 peuvent aussi être appréhendées au niveau du défaut d'alternance au sommet des États concernés.

A *fortiori*, lors du sommet de Lomé du 10 au 12 juillet 2000, à travers l'adoption de la *Déclaration de Lomé*, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement avait recensé quelques principes de bonne gouvernance démocratique

intempêtes ont été mises sur pied pour modifier le nombre de mandats. Le président Yoweri Museveni a réussi ce coup en se faisant « octroyer » un troisième mandat. Lire à ce sujet Lambert Mende Omalanga, *Dans l'œil du cyclone. Congo-Kinshasa : les années rebelles 1997-2003 revisitées*, Paris, L'Harmattan, 2008 à la p 199; Migai Akech, « Constraining Government Power in Africa » (2011) 22 :1 *Journal of Democracy* 96, notamment à la page 99 [Akech]. Des États comme le Burkina Faso, le Niger, la Guinée, le Togo, le Cameroun, le Gabon, le Congo Brazzaville ont abrogé de leurs constitutions la disposition limitant à deux le nombre des mandats présidentiels. Lire Guèye, *supra* note 34. D'autres tentatives ont échoué comme celle du président Obasanjo au Nigeria et celle de Chiluba, en Zambie. Les élections au Kenya de 2007 ont aussi été considérées comme manipulées par le président au travers des règles du processus électoral. Lire sur ce point Akech, *ibid*.

⁵⁴ Nicolas Maziau, « L'internationalisation du pouvoir constituant. Essai de typologie : le point de vue hétérodoxe du constitutionnaliste » (2002) 106:3 *RGDIP* 549. Il note entre autres : « [l']encadrement de la constitution [peut apparaître comme] un appui à la souveraineté de l'État. En effet, en cas de grave instabilité, voire lorsque la pérennité même de l'État est menacée, il peut être nécessaire d'organiser sa mise sous tutelle temporaire, avec son consentement, dès lors que l'intervention de la communauté internationale a pour objectif d'aider l'État à recouvrer des conditions normales d'exercice de sa souveraineté », p 561 et s.

⁵⁵ Selon les circonstances particulières qu'un État traverse, une constitution adoptée de manière consensuelle par tous les acteurs politiques offre des garanties sur la prévention des conflits. Lire à ce propos El Hadj Mboj, « La constitution de transition et la résolution des conflits en Afrique : L'exemple de la République démocratique du Congo » (2010) 2 *Revue du droit public* 441.

communs à tous les États et devant figurer dans les constitutions des États membres. Du nombre de ces principes font partie notamment l'organisation des élections libres et transparentes ainsi que l'alternance démocratique. Celle-ci vise à éviter les velléités de la personnalisation des pouvoirs par les dirigeants en place. Les coups d'État trouvent parfois dans cette confiscation du pouvoir leur raison d'être⁵⁶. L'alternance démocratique s'insère dans le vaste champ de la participation des citoyens à la vie politique, participation reconnue aussi bien par les instruments internationaux et régionaux des droits de l'homme que par des organes chargés de veiller au respect desdits instruments⁵⁷. La CADEG, adoptée en janvier 2007 et en vigueur depuis février 2012, quoique n'engageant à présent (janvier 2013) qu'un tiers d'États africains, souligne l'importance de l'alternance démocratique⁵⁸. Mais l'écart entre le discours et la pratique demeure profond.

III. Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine : la clé de voute du système de réaction

Le CPS joue un rôle central dans la prévention, la gestion et la résolution des conflits en Afrique⁵⁹. Dans l'exercice de sa mission, il interagit avec différents partenaires comme l'UA, le Conseil de sécurité, l'Union européenne (UE), les mécanismes régionaux et sous-régionaux africains qui s'occupent de questions de paix, sécurité et stabilité. Il est au cœur de l'architecture africaine de paix et de sécurité qui prend corps depuis quelques années.

Dans la présente étude, nous nous limitons à cerner l'action du CPS uniquement du point de vue de la gestion des changements anticonstitutionnels survenant sur les territoires des États africains⁶⁰. La Conférence de l'Union entérine,

⁵⁶ Lire sur ce point Alioune Badara Fall, « Le processus de démocratisation en Afrique francophone : le juge de l'élection dans l'impasse? Essai de prospective » dans Jean-Pierre Vettovaglia et al, dir, *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 553.

⁵⁷ Kofele-Kale, *supra* 47 note aux pp 233-259.

⁵⁸ « Soucieux 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 ». CADEG, *supra* note 1. Lire aussi l'article 2(3) relatif aux objectifs de la Charte.

⁵⁹ Parmi ses objectifs figure à l'article 3(f) celui de « promouvoir et d'encourager les pratiques démocratiques, la bonne gouvernance et l'État de droit, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect du caractère sacré de la vie humaine, ainsi que du droit international humanitaire, dans le cadre des efforts de prévention des conflits ». *Protocole CPS*, *supra* note 4 art 3(f). Lire aussi sur ce point Maurice Kamto, « Le rôle des "accords et organismes régionaux" en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales à la lumière de la Charte des Nations Unies et de la pratique internationale » (2007) 111:4 RGDIP 771 [Kamto].

⁶⁰ Une littérature de plus en plus abondante se focalise sur les différents axes du mandat du CPS. À titre illustratif, nous pouvons lire avec intérêt les contributions ci-dessous : Sabelo Gumedze, *The Peace and Security Council of the African Union: its Relationship with the United Nations, the African Union and Sub-Regional Mechanisms*, Åbo (Finlande), Åbo Akademi University Press, 2011 [Gumedze]; Ademola Abass, « African Peace and Security Architecture and the Protection of Human Security » dans Ademola Abass, dir, *Protecting Human Security in Africa*, Oxford, Oxford University Press, 2010 247; Ademola Abass, « The Security Council and the Challenges of Collective Security in the Twenty-

dans la pratique, toutes les décisions prises par le CPS à l'égard de certains États sur les territoires desquels sont survenus des changements anticonstitutionnels de gouvernement. La procédure de réaction de l'OUA d'abord, ensuite celle de l'UA, et enfin celle prévue dans la *CADEG* se rapproche et participe de la même logique. D'une part l'organe central du mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits auquel la *Déclaration de Lomé* confiait la mise en œuvre de la réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement a été absorbé, amélioré et complété par le CPS⁶¹. D'autre part, la *CADEG* attribuée à ce dernier des prérogatives plus incisives. En effet, son article 24 dispose qu'

[a]u cas où il survient, dans un État partie, une situation susceptible de compromettre l'évolution de son processus politique et institutionnel démocratique ou l'exercice légitime du pouvoir, le Conseil de paix et de sécurité exerce ses responsabilités pour maintenir l'ordre constitutionnel conformément aux dispositions pertinentes du *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine*⁶².

Cet instrument confère au CPS le pouvoir d'intervenir dans une affaire interne, interdit aux États d'accorder l'asile politique aux auteurs des changements anticonstitutionnels de gouvernement, prévoit que les États puissent leur appliquer le principe de juger ou d'extrader et, enfin, la *CADEG* prescrit que lesdits auteurs peuvent être traduits devant la juridiction compétente de l'UA (article 25 de la *CADEG*)⁶³. Comme l'a constaté Paul D Williams, l'UA, comme sa prédécesseure, l'OUA, est passée du principe de non-intervention à celui de non-indifférence dans le cadre des coups d'État⁶⁴.

Depuis son lancement officiel, le 25 mai 2004, le CPS, qui siège de manière permanente, a eu à réagir récemment contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement qui se sont produits dans certains États africains, notamment en

First Century: What Role for African Regional Organisations?» dans Douglas Lewis, dir, *Global Governance and the Quest for Justice*, Oxford, Hart Publishing, 2006, 91; Eki Yemisi Omorogbe, « Can the African Union Deliver Peace and Security? » (2011) 16:1 *J Confl & Sec L* 35; Njunga M Mulikita, « The AU Peace and Security Council and the Quest for Constitutional Democratic Governance in Africa: A Critical Assessment » (2010) 40:3 *Africa Insight* 147; Solomon A Dersso, « The Role and Place of Human Rights in the Mandate and Works of the Peace and Security Council of the AU: an Appraisal » (2011) 58:1 *Nethl Int'l L* 77; John S Moolakkattu, « The Role of the African Union in Continental Peace and Security Governance » (2010) 66:2 *India Quarterly: A Journal of International Affairs* 151; Paul D Williams, « The Peace and Security Council of the African Union: Evaluating an Embryonic International Institution » (2009) 47:4 *Journal of Modern African Studies* 603; Oswald Ndeshyo Rurihose, « Le système africain de sécurité collective » dans Grégoire Bakendeja wa Mpungu et Oswald Ndehyo Rurihose, dir, *Annales de la Faculté de droit de l'Université de Kinshasa*, Kinshasa, Presses de l'Université de Kinshasa, 2007, 161; Lecoutre, supra note 18.

⁶¹ Le *Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif de l'Union africaine* de juillet 2003, en son article 9, inscrit dans ledit *Acte* un nouvel article 20(bis) qui se lit comme suit: « Il est créé par les présentes un Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union, qui sera l'Organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits ». *Protocole sur les amendements à l'Acte*, supra note 21, art 9.

⁶² *CADEG*, supra note 1, art 24.

⁶³ *Ibid*, art 25.

⁶⁴ Sur ce point Paul D Williams, « From Non-Intervention to Non-Indifference: the Origins and Development of the African Union's Security Culture » (2007) 106:423 *African Affairs* 253, 271.

Mauritanie, à Madagascar, en Guinée-Bissau, en Guinée, au Niger, au Mali. L'analyse de sa contribution sera faite principalement au regard de ces États d'une part et au regard de sa position sur les révolutions populaires en Afrique septentrionale « Printemps arabe » d'autre part.

Il faudrait d'ores et déjà préciser que le CPS ne dispose pas de monopole d'action dans la réaction contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement. Étant donné les liens étroits qu'entretiennent ces changements avec le maintien de la paix, le Conseil de sécurité des Nations unies en assume la responsabilité principale. Ce dernier peut encourager, appuyer, soutenir les initiatives du CPS ou même déléguer à ce dernier certaines de ses prérogatives. Dans l'optique de la réalisation d'un partenariat stratégique entre les Nations unies et l'UA, le Conseil de sécurité de l'ONU, dans sa *Résolution* du 12 janvier 2012, met un accent particulier sur l'interaction, la consultation et la coordination régulières des activités avec le CPS⁶⁵. Par conséquent, des interactions s'établissent entre les Nations unies, l'UA et les organisations internationales africaines et ce, sans oublier la contribution d'autres acteurs comme l'UE et l'Organisation internationale de la francophonie (OIF)⁶⁶.

Par ailleurs, l'action du CPS n'est pas isolée dans la mesure où elle s'intègre dans les efforts déployés par certaines organisations internationales (UE, CEDEAO, Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), OIF, etc.) et parfois par certains États⁶⁷. Au travers des échanges d'informations, des missions conjointes

⁶⁵ *Coopération entre l'Organisation des Nations unies et les organisations régionales et sous-régionales aux fins du maintien de la paix et de la sécurité internationales*, Doc off CS NU, S/RES/2033, 2012 au para 6. Lire aussi à ce propos les différents rapports du Secrétaire général de l'ONU adressés au Conseil de sécurité et/ou à l'Assemblée générale. Parmi ces rapports, nous pouvons citer *Rapport du Secrétaire général sur la coopération entre l'Organisation des Nations unies et l'Union africaine dans le domaine de la paix et la sécurité*, Doc off CS NU, 2011, S/2011/805; le rapport adressé à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité du 14 octobre 2010 : *Rapport du Secrétaire général sur l'appui aux opérations de maintien de la paix de l'Union africaine autorisées par les Nations Unies*, Doc off CS NU, 65^e année, S/2010/514 (2010). Il convient également d'exploiter avec fruit le *Rapport du président de la Commission de l'Union africaine sur le partenariat entre l'Union africaine et les Nations unies dans le domaine de la paix et de la sécurité* du 9 janvier 2012. Union africaine, *Rapport du président de la Commission de l'Union africaine et des Nations unies dans le domaine de la paix et la sécurité : Vers une plus grande cohérence stratégique et politique*, Doc off CPS, 307^e réunion, PSC/PR/2(CCCVII) (2012).

⁶⁶ Jeremy Sarkin, « The Role of the United Nations, the African Union and Africa's Sub-Regional Organizations in Dealing with Africa's Human Rights Problems: Connecting Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect » (2009) 53:1 J Afr L I. Dans le cadre des rapports entre l'Union européenne et l'Union africaine, nous pouvons faire allusion à la signature du partenariat stratégique en 2007. L'Union européenne apporte une importante contribution aux actions de l'Union africaine et des Communautés économiques régionales dans le domaine de la paix et de la sécurité. Lire sur ce point notamment Samuel Nguembock, *La politique européenne de sécurité et de défense en Afrique centrale. Dynamique de construction, expérimentation et appropriation locale*, Paris, L'Harmattan, 2012.

⁶⁷ Nous pouvons lire à ce propos Gumedze, *supra* note 60; Le *Protocole d'accord paix et sécurité*, *supra* note 6. Le rôle de ces communautés est très important dans ce domaine. Lire sur ce point Isaac Terwase Sampson, « The Responsibility to Protect and ECOWAS Mechanisms on Peace and Security: Assessing their Convergence and Divergence in Intervention » (2011) 16:3 J Confl & Sec L 507 [Sampson]. À titre illustratif, le rôle de l'Angola dans la gestion de la situation en Guinée-Bissau a été

et même de l'ouverture des bureaux de l'UA auprès des organisations internationales africaines – comme la SADC, la CEDEAO – le CPS serait en mesure de disposer de toutes les informations pertinentes et des initiatives amorcées en vue de gérer et de régler les changements anticonstitutionnels de gouvernement⁶⁸. Dans le cadre africain, la CEDEAO a développé une expertise en matière de contribution au règlement des conflits nés à la suite des changements anticonstitutionnels de gouvernement. Cet activisme s'explique par le fait que la plupart de ces changements se sont produits sur l'espace géographique qu'elle couvre⁶⁹.

Par conséquent, en examinant l'action du CPS nous gardons à l'esprit que celle-ci s'intègre dans une dynamique impliquant plusieurs acteurs agissant de manière concertée ou unilatérale dans la recherche de solution aux conflits nés des changements anticonstitutionnels. Comment s'articule son intervention lorsque les changements anticonstitutionnels se produisent? Cette question renferme deux sous-questions, une procédurale liée au processus de son intervention et une autre substantielle liée aux décisions qu'il adopte, à savoir l'imposition ou la levée des sanctions selon le contexte.

A. Procédure

Elle est prévue par le *Règlement intérieur*, lequel s'est largement inspiré de la *Déclaration de Lomé*. Le siège de la matière se situe dans les dispositions des articles 37(4) et 37(5) et 37(6)⁷⁰. Le président de l'Union ainsi que le président de la Commission constituent les « organes » habilités à condamner immédiatement les changements anticonstitutionnels qui surviennent en exigeant instamment des auteurs desdits changements, dont l'illégalité des actes ne peut être ni tolérée ni reconnue par l'Union, un retour rapide à l'ordre constitutionnel. Ils assurent en outre la cohérence de l'action aux niveaux bilatéral, interétatique, sous-régional et international. Ils demandent au CPS de se réunir et d'examiner la question et suspendent immédiatement l'État membre de l'Union et de ses organes et ce, sans affecter sa qualité d'État membre demeurant soumis par conséquent à ses obligations financières.

Le président de la Commission, en consultation avec le président de l'Union entreprend d'autres initiatives. Elles sont indiquées à l'article 37(6) du *Règlement intérieur* :

plusieurs fois souligné par le CPS. Il en est de même de la Côte d'Ivoire et du Burkina-Faso dans le cadre de la gestion du coup d'État survenu au Mali.

⁶⁸ En plus du *Protocole d'accord paix et sécurité*, l'article 16 du *Protocole CPS* organise la coopération ainsi que les modalités d'action des mécanismes africains régionaux et sous-régionaux dans le domaine de la paix, de la stabilité et de la sécurité. *Protocole CPS, supra* note 4, art 16.

⁶⁹ Sampson, *supra* note 67; Ben Chigara, « Operation of the *SADC Protocol on Politics, Defence and Security in the Democratic Republic of Congo* » (2000) 12 *RADIC* 58; Donald Peter Chimanikire, « Common Security and Economic Integration: The Case of Southern African Development Community (SADC) » (2011) 4 *DOUNIA* 125.

⁷⁰ *Règlement intérieur, supra* note 26.

rassemble[r] les faits concernant le changement anticonstitutionnel de gouvernement; établi[r] des contacts appropriés avec les auteurs en vue de s'informer de leurs intentions concernant la restauration de l'ordre constitutionnel dans le pays, sans reconnaître ni légitimer les auteurs; sollicite[r] la contribution des dirigeants et des personnalités africains pour amener les auteurs du changement anticonstitutionnel à coopérer avec l'Union; s'assure[r] de la coopération des (CER) dont le pays concerné est membre.⁷¹

La procédure est également spécifiée à l'article 25 de la *CADEG*. Elle a été rappelée et complétée par la Conférence de l'Union dans sa *Décision sur la prévention des changements anticonstitutionnels de gouvernement et le renforcement des capacités de l'UA* adoptée lors de sa 14^e session ordinaire tenue du 31 janvier au 2 février 2010.

B. Mécanismes de sanctions

En cas de refus des auteurs des changements anticonstitutionnels de rétablir la légalité de l'ordre constitutionnel, le *Règlement intérieur* prévoit des sanctions qui s'inscrivent dans la continuité de celles envisagées dans le cadre de la *Déclaration de Lomé* pour réagir auxdits changements. Ces sanctions sont énumérées de manière exemplative :

a) refus de visas pour les auteurs du changement anticonstitutionnel; b) restriction des contacts du gouvernement avec les autres gouvernements; c) restrictions commerciales; d) les sanctions prévues dans l'article 23(2) de l'*Acte constitutif* et dans le présent *Règlement intérieur*⁷²; e) toute sanction supplémentaire que pourrait recommander le CPS.⁷³

Dans le mécanisme prévu par la *Déclaration de Lomé* un délai de six mois est imparti aux gouvernants anticonstitutionnels en vue de procéder au rétablissement de l'ordre constitutionnel. Pendant ce délai, le Secrétaire général (actuellement le président de la Commission de l'Union africaine) entreprend des initiatives en cherchant les pistes de solution avec le concours de ces nouvelles autorités. Ce n'est qu'après l'échec de toutes ces initiatives que le régime des sanctions entre en lice, excepté la suspension de l'État à participer aux organes et aux activités de l'UA, dans la mesure où cette mesure est adoptée immédiatement après la condamnation.

La *CADEG* complète d'autres sanctions à l'égard des gouvernements incriminés comme celle prévue à l'article 25(4) : « [I]es auteurs de changement anticonstitutionnel de gouvernement ne doivent ni participer aux élections organisées pour la restitution de l'ordre démocratique, ni occuper des postes de responsabilité

⁷¹ *Règlement intérieur*, supra note 26, art 37(6).

⁷² L'article 23(2) de l'*Acte constitutif* se lit comme suit : « En outre, tout État membre qui ne se conformerait pas aux décisions et politiques de l'Union peut être frappé de sanctions notamment en matière de liens avec les autres États membres dans le domaine des transports et communications, et de toute autre mesure déterminée par la Conférence dans les domaines politique et économique ». *Acte constitutif*, supra note 3, art 23(2).

⁷³ *Règlement intérieur*, supra note 26, art 37(5).

dans les institutions politiques de leur État »⁷⁴. Cette disposition a été reprise dans une décision de la CEDEAO approuvée par le CPS dans la gestion de la crise au Mali⁷⁵. Dans sa *Décision sur la prévention des changements anticonstitutionnels et le renforcement des capacités de l'UA* pour y faire face adoptée lors de la 14^e session, la Conférence de l'Union a renforcé le mécanisme des sanctions⁷⁶. Dans sa *Décision sur le Protocole relatif aux amendements au Protocole sur le Statut de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples*⁷⁷, la Conférence de l'Union africaine a reconnu la nécessité pour cette dernière d'adopter une définition du crime lié au changement anticonstitutionnel de gouvernement⁷⁸.

Les exemples concrets que nous analyserons ci-dessous nous permettront de bien appréhender l'état de la pratique en la matière et d'évaluer les résultats obtenus. Nous avons pris en considération, pour illustrer la pratique du CPS, les réactions de cet organe aux récents bouleversements constitutionnels survenus pour la plupart à partir de 2008 et ce, sans procéder à un examen exhaustif. D'autres cas antérieurs à cette date sont cités soit pour marquer la continuité avec les événements récents soit pour évoquer leurs similitudes. Pour de plus amples détails sur la pratique antérieure à la période que nous prenons en considération, nous pouvons nous reporter à d'autres contributions de la doctrine⁷⁹. La situation qui a prévalu en Côte d'Ivoire à l'issue du scrutin très controversé du 28 novembre 2010 ne sera pas prise en considération. Elle est complexe du fait qu'elle s'inscrit dans le cadre d'une gestion remontant à plus ou moins 10 ans avec un rôle assez secondaire du CPS au profit de l'ONU et, dans une certaine mesure, de la CEDEAO. De même les révolutions du « Printemps arabe » en Égypte et Tunisie n'ont pas nécessité d'initiatives particulières du CPS qui s'est limité à prendre note de progrès accomplis d'autant plus que ces révolutions n'ont pas été perçues par l'UA comme des changements anticonstitutionnels. Par contre, dans la gestion de la situation en Libye, le CPS a multiplié des initiatives, prédisposé sa feuille de route pour la sortie du conflit en axant son approche dans la solution politique. L'option militaire conduite par l'OTAN avec l'aval de l'ONU n'a pas pris en considération la proposition africaine!

⁷⁴ CADEG, *supra* note 1 art 25(4).

⁷⁵ « Ni le président par intérim, ni le premier ministre, ni les autres membres du gouvernement de transition ne pourront être candidats à la prochaine élection présidentielle », décision de la CEDEAO citée au paragraphe 15 du communiqué du CPS du 13 novembre 2012. CPS, *Communiqué* (13 novembre 2012), Doc off CPS, 341^e réunion, PSC/PR/COMM.2(CCCXL). L'élection présidentielle, selon la Feuille de route du gouvernement de transition, devrait se dérouler d'ici la fin du mois d'avril.

⁷⁶ « [L]’application des sanctions à l’encontre de tout État membre dont il est prouvé qu’il a été à la base ou a soutenu un changement anticonstitutionnel dans un autre État; l’application, par la Conférence, d’autres sanctions, notamment des sanctions économiques; [la non reconnaissance des autorités de fait par les États membres de l’UA ainsi que le plaidoyer auprès de] toutes les instances internationales non africaines, y compris les Nations unies et l’Assemblée générale des Nations unies, de s’abstenir d’accorder l’accréditation à ces autorités ». *Décision sur la prévention des changements anticonstitutionnels*, *supra* note 31 au para 6(ii).

⁷⁷ Union africaine, *Décision sur le Protocole relatif aux amendements au Protocole sur le Statut de la Cour africaine des droits de l'Homme est des peuples*, Déc UA 706 (XXI), Doc off UA, 19^e sess, Doc. EX.CL/731(XXI)a (2012) [*Décision amendements au Protocole sur le Statut CADHP*].

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Bula-Bula, *supra* note 37 aux pp 56-77; Kamto, *supra* note 59 à la p 797; Tehindranravelo, *supra* note 10.

IV. Analyse de quelques cas concrets

A. Madagascar⁸⁰

Le dernier changement anticonstitutionnel en date qui s'est produit dans ce pays remonte au 17 mars 2009, lorsque le président de la République malgache, Marc Ravalomanana, sous la pression de l'opposition civile et de l'armée, a démissionné de son poste et remis le pouvoir à un directoire militaire qui, à son tour, l'a transféré à Andry Rajoelina. Le CPS s'est réuni à diverses reprises adoptant les mesures ci-après :

condamnation ferme du changement anticonstitutionnel [...] et suspension subséquente de la participation de ce pays aux activités de l'UA [...]; exigence du retour rapide à l'ordre constitutionnel [...]; appui aux *Accords de Maputo* des 8 et 9 août 2009 et à l'*Acte additionnel d'Addis-Abeba* du 6 novembre 2009, y compris la mise en place rapide du mécanisme de suivi prévu à l'article 12 de l'*Acte additionnel*; et appel à la Communauté internationale, notamment dans le cadre du Groupe international de contact sur Madagascar (GIC-M), pour qu'elle appuie la position de l'UA.⁸¹

Les *Accords de Maputo*⁸² ainsi que l'*Acte additionnel d'Addis-Abeba*⁸³ constituent la feuille de route pour la sortie de la crise engageant toutes les parties malgaches. L'action du CPS se situe dans ce cadre. C'est ainsi que tenant compte de la *Décision sur la situation à Madagascar* adoptée par la 14^e session ordinaire de la Conférence de l'Union, demandant au CPS de se réunir en temps opportun pour examiner la situation et prendre les décisions appropriées à la lumière des instruments pertinents de l'UA, notamment de la *Décision sur la prévention des changements anticonstitutionnels de gouvernement et le renforcement de la capacité de l'UA*, le CPS a décidé, le 19 février 2010, d'accorder un délai jusqu'au 16 mars 2010 aux parties malgaches pour la mise en œuvre diligente des *Accords de Maputo* et de l'*Acte additionnel d'Addis-Abeba* sous peine des sanctions à compter du 17 mars 2010.

Les sanctions ci-après ont été envisagées et adoptées :

(1) [l']interdiction de voyager à l'encontre de tous les membres des institutions mises en place par les autorités de fait issues du changement anticonstitutionnel et de tous autres individus membres de la Mouvance

⁸⁰ Madagascar avait suscité une réaction antérieure de l'Union africaine en 2002 pour un différend électoral entre deux candidats à la présidentielle de 2001 dont l'un contestait les résultats obtenus. Pour bien appréhender le contexte de cette situation et l'action de l'OUA, nous pouvons lire sur ce point Tehindrazanavelo, *supra* note 10 aux pp 272-275; Bula-Bula, *supra* note 37 aux pp 56-64.

⁸¹ CPS, *Rapport du président de la Commission sur la situation à Madagascar*, Doc off CPS, 216^e réunion, PSC /PR/2(CCXVI) (2010).

⁸² *Accords de Maputo*, 8 et 9 août 2009, en ligne : United Nations Peacemaker <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MG_090808_Accord%20Politique%20de%20Maputo.pdf>.

⁸³ *Acte additionnel d'Abbis-Abeba à la Charte de transition malgache*, 6 novembre 2009, en ligne : United Nations Peacemaker <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MG_091107_Acte%20Additionnel%20a%20la%20Charte%20de%20la%20Transition.pdf> [*Acte additionnel d'Abbis-Abeba*].

Rajoelina dont l'action fait obstacle aux efforts de l'UA et de la SADC visant à restaurer l'ordre constitutionnel [sauf dérogations accordées par ledit Conseil]; (2) le gel des fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques de tous les individus et entités concourant, d'une manière ou d'une autre, au maintien du *statu quo* anticonstitutionnel et qui font obstacle aux efforts de l'UA et de la SADC visant à restaurer l'ordre constitutionnel. [Le Conseil peut accorder des dérogations à ce propos]; (3) l'isolement diplomatique des autorités de fait issues du changement anticonstitutionnel, à travers une action concertée des États membres pour remettre en cause la participation des représentants de ces autorités de fait aux activités d'organisations internationales non africaines, y compris les Nations unies et l'ensemble de leurs agences et d'autres structures concernées.⁸⁴

Pour assurer le plein effet à ces sanctions, le CPS demande au président de la Commission de lui établir la liste des personnes et entités visées par cette décision⁸⁵. Il demande en outre

à tous les États membres d'apporter leur pleine coopération à la mise en œuvre, [...] des sanctions décidées au paragraphe 8 du Communiqué et rappelle, à cet égard, les obligations qui incombent à tous les États membres, conformément à l'article 7(2), (3) et (4) du *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité*.⁸⁶

L'adoption des sanctions ne semble pas avoir produit les résultats escomptés comme le reconnaît la Conférence de l'Union lors de la 16^e session ordinaire tenue du 30 au 31 janvier 2011. Celle-ci reconnaît

l'impasse persistante dans le processus de retour à l'ordre constitutionnel à Madagascar [...] [et] renouvelle son appui aux initiatives et efforts de la SADC, en coordination avec l'UA, en vue d'un retour consensuel à l'ordre constitutionnel dans ce pays, conformément aux instruments pertinents de l'UA, y compris la décision Assembly/AU/Dec.269(XIV) Rev.1 sur la prévention des changements anticonstitutionnels de gouvernement et le renforcement des capacités de l'UA à gérer de telles situations, adoptée lors de sa 14^e session ordinaire tenue à Addis-Abeba, du 31 janvier au 2 février 2010.⁸⁷

La Conférence de l'Union qui s'est tenue à Malabo (Guinée Équatoriale) du 23 juin au 1^{er} juillet 2011 a émis le même constat des difficultés quant au retour à l'ordre constitutionnel. L'UA appuie les efforts que la SADC entreprend pour le règlement de la crise malgache. La SADC s'était mobilisée dès le lendemain du changement anticonstitutionnel à Madagascar en condamnant l'évènement, réitérant lors du 29^e sommet tenu à Kinshasa le 8 septembre 2009, sa décision de suspendre Madagascar de l'organisation jusqu'au rétablissement de l'ordre constitutionnel dans

⁸⁴ CPS, *Communiqué* (19 février 2010), Doc off CPS, 216^e réunion, PSC /PR/COMM.1(CCXV), au para 8.

⁸⁵ *Ibid* au para 9.

⁸⁶ *Ibid* au para 10.

⁸⁷ Union africaine, *Décision sur le Rapport du Conseil de Paix et de Sécurité relatif à ses activités et à l'état de la Paix et de la Sécurité en Afrique*, Déc UA 338 (XVI), 16^e sess, Doc. Assembly/AU/5(XVI) (2011) au para 5.

ce pays. Elle a en outre réitéré son appui au dialogue politique et exhorté les acteurs politiques d'appliquer pleinement les *Accords de Maputo*⁸⁸. La signature le 8 mars 2011 de la *Feuille de route pour la sortie de crise à Madagascar : engagements des acteurs politiques malgaches*⁸⁹ a été préparée par le médiateur mandaté par la SADC, l'ancien président du Mozambique Joaquim Alberto Chissano. Aux termes de la *Feuille de route* qui engage tous les acteurs malgaches est prévue une période de transition devant conduire à l'organisation des élections libres et transparentes, auxquelles le président de transition entend participer alors que, tenant compte de la décision de la Conférence de l'Union adoptée lors de la 14^e session tenue du 31 janvier au 2 février 2010 sur la prévention des changements anticonstitutionnels, il ne pourrait pas y participer! La suspension et la levée progressive des sanctions seront évaluées en fonction de la mise en œuvre de différentes étapes de la *Feuille de Route* (point 41).

La SADC a consacré à la situation à Madagascar un sommet extraordinaire au mois de mai 2011 à l'issue duquel il a été constaté que des efforts ont été accomplis, mais encore insuffisants. Aucune suspension ou levée des sanctions n'a été évoquée. Au contraire le régime en place à Madagascar a fait l'objet de sanctions même de la part de l'UE qui s'est fondée non seulement sur l'*Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part*⁹⁰, mais aussi sur les décisions de l'UA et sur la position de la SADC dont les efforts ont été encouragés⁹¹.

La crise à Madagascar démontre une certaine limite des pressions exercées par l'UA et un repli de son rôle au profit de la SADC. C'est dans ce cadre que nous pouvons souligner l'appui de la Conférence de l'Union aux initiatives de la SADC :

la Conférence a félicité la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) pour ses efforts visant à faciliter le retour à l'ordre constitutionnel à Madagascar, sur la base de sa *Feuille de route pour la sortie de crise à Madagascar*. La Conférence a demandé à la SADC et à l'UA de continuer à travailler ensemble en vue de trouver une solution consensuelle et durable à la crise, en mobilisant l'appui de la communauté internationale, y compris la tenue rapide d'une réunion du Groupe international de contact sur Madagascar.⁹²

⁸⁸ Communiqué du 29^e sommet des chefs d'État et de gouvernement de la SADC, 9 septembre 2009, Kinshasa, aux para 17 et 18, en ligne : <http://www.digitalcongo.net/article/60899>

⁸⁹ SADC, *Feuille de route pour la sortie de crise à Madagascar : engagements des acteurs politiques Malgaches*, 16 février 2011, en ligne : United Nations Peacemaker <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MG_110913_Feuille%20de%20route%20pour%20la%20sortie%20de%20crise%20a%20Madagascar%20%28fr%29.pdf> [*Feuille de route*].

⁹⁰ *Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part*, 23 juin 2000, JO L 317 (entrée en vigueur : 1^{er} avril 2003) [*Accord de Cotonou*].

⁹¹ Lire à ce propos la *Résolution du Parlement européen sur la situation de Madagascar*, Rés Parlement européen P7_TA(2011)0270, RC\869940FR.doc (2011).

⁹² Union africaine, *Décision sur le Rapport du Conseil de paix et de sécurité sur ses activités et l'état de la paix et de la sécurité en Afrique*, Déc UA 369 (XVII), Doc off UA, 17^e sess, Doc. Assembly/AU/4

Le médiateur de la SADC apparaît comme le point de référence dans le monitoring de la mise en œuvre de la *Feuille de route*. En effet, aux termes du paragraphe 42 de ladite *Feuille* :

Le médiateur devrait continuer à suivre de près la situation, apporter en tant que de besoin son soutien et sa facilitation aux parties malgaches, et faire régulièrement rapport à la SADC, l'UA et la communauté internationale sur l'évolution de la situation à Madagascar.⁹³

Cette *Feuille de route* a été signée à Antananarivo, le 16 septembre 2011. Au moment où nous rédigeons cet article (janvier 2013), la situation ne semble pas fournir des éléments d'une évolution significative de la crise et ce, trois ans après l'avènement au pouvoir du gouvernement actuel. La mise en vigueur de la *Feuille de route* pour une période transitoire devant aboutir à l'organisation des élections est bloquée. Il serait prématuré de tirer des conclusions sur une situation en cours⁹⁴. Le cas de la Guinée-Bissau que nous examinerons sou peu, atteste la « fragilité » du mécanisme du retour à la légalité constitutionnelle. En l'espace de trois ans, le CPS, de concert avec les Nations Unies, l'UE, l'UA, la CEDEAO et la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP) a dû gérer deux coups d'État.⁹⁵

B. La Guinée-Bissau

Le 2 mars 2009, le président de la Guinée-Bissau, Joao Bernardo Vieira, a été assassiné. Le CPS tient au lendemain de cet assassinat une réunion au cours de laquelle non seulement il condamne énergiquement cet acte ignoble, mais aussi « prend note des déclarations des forces armées de Guinée-Bissau sur leur intention de respecter les dispositions de la Constitution du pays relatives à la succession à la présidence »⁹⁶. La Guinée-Bissau aura renoué, dans moins de cinq mois, avec la légalité constitutionnelle à l'issue de l'organisation de l'élection présidentielle anticipée comme il résulte du communiqué établi par le CPS en sa 222^e réunion tenue

(XVII) (2011) au para 5. Dans sa *Décision sur le Rapport du Conseil de paix et de sécurité sur ses activités et la situation de paix et de sécurité en Afrique* adoptée lors de sa 18^e session tenue au siège de l'UA du 29 au 30 janvier 2012, « [l]a Conférence félicite la SADC pour les résultats significatifs auxquels elle est parvenue dans la recherche d'une solution négociée à la crise et invite la Commission à continuer à soutenir la mise en œuvre de la Feuille de route et à mobiliser l'appui de la communauté internationale à cet effet, y compris à travers l'ouverture rapide du Bureau de Liaison UA auprès de la SADC à Antananarivo ». Union africaine, *Décision sur le Rapport du Conseil de paix et de sécurité sur les activités et la situation de paix en Afrique*, Déc UA 408 (XVIII), Doc off UA, 18^e sess. (Doc. Assembly/AU/6(XVIII) (2012) au para 5.

⁹³ *Feuille de route*, supra note 89 au para 42.

⁹⁴ Le CPS dans sa 283^e réunion tenue les 6 et 12 juillet 2011 a rappelé la nécessité que les parties malgaches mettent en œuvre la *Feuille de route* pour la sortie de la crise. *Communiqué de presse de la 283^e réunion du Conseil de paix et sécurité*, Doc off UA, 283^e réunion, PSC/PR/BR(CCLXXXIII) (2011).

⁹⁵ Ce n'est pas la première fois que l'Union africaine se penche sur la situation en Guinée-Bissau. Le coup d'État du 14 septembre 2003 avait suscité la réaction de l'Union africaine. Lire à ce propos le professeur Bula-Bula, supra note 37 à la p 73.

⁹⁶ CPS, *Communiqué de la 174^e réunion du Conseil de paix et de sécurité*, Doc off UA, 174^e réunion, PSC/PR/COMM(CLXXIV) Rev. 2 (2009) au para 6.

à Addis-Abeba le 29 mars 2010 par lequel il

[s'est] félicit[é] de l'évolution encourageante de la situation en Guinée-Bissau et des progrès accomplis depuis la tenue de l'élection présidentielle anticipée de juillet 2009. À cet égard, le Conseil note les mesures prises par les nouvelles autorités bissau-guinéennes en matière de la bonne gouvernance, de lutte contre l'impunité et le trafic de drogue ainsi que pour l'organisation de la Conférence de réconciliation nationale et la création de conditions propices à la restauration durable de la paix, de la sécurité et de la stabilité dans le pays.⁹⁷

Cet exemple illustre la capacité des autorités de fait à rétablir la légalité constitutionnelle en un temps relativement court, contrairement à d'autres situations dans lesquelles les conciliabules se multiplient et s'éternisent au profit des autorités de fait. Dans le cas sous examen, les forces armées de la Guinée-Bissau ont fait montre d'une maîtrise de la situation en facilitant le retour à la légalité constitutionnelle. Cependant, il a suffi moins de deux ans pour que la Guinée-Bissau renoue avec les changements anticonstitutionnels de gouvernement par le biais du coup d'État qui a été réalisé le 12 avril 2012, soit deux semaines avant la tenue du deuxième tour de l'élection présidentielle initialement prévu au 29 avril 2012.

Le CPS s'est réuni le 17 avril 2012 adoptant diverses mesures, outre la condamnation du coup d'État, l'exigence du rétablissement immédiat de l'ordre constitutionnel et la poursuite du processus électoral, avec la tenue du deuxième tour de l'élection présidentielle, la libération inconditionnelle du président de la République par intérim et des autres personnalités politiques séquestrées par les auteurs du coup d'État; la suspension, avec effet immédiat, de la participation de la Guinée-Bissau à toutes les activités de l'UA jusqu'à la restauration de l'ordre constitutionnel. Dans son communiqué diffusé le 14 juillet 2012, le CPS, réuni au niveau des chefs d'État et de gouvernement a salué et encouragé les initiatives amorcées par la CEDEAO et la CPLP en coordination avec d'autres acteurs comme l'UA, l'ONU et l'UE⁹⁸.

La gestion principalement « bicéphale » du changement anticonstitutionnel survenu en Guinée-Bissau a mis en évidence les contradictions entre les partenaires clés en vue du règlement de la crise, à savoir d'une part la médiation conduite par la CEDEAO et d'autre part par la CPLP dont la présidence est exercée par l'Angola. Lors de sa 41^e session tenue les 28 et 29 juin à Yamoussoukro en Côte d'Ivoire, les chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO ont reconnu les organes de transition mis en place en Guinée-Bissau. Ils ont plaidé pour leur reconnaissance et soutien au niveau de la communauté internationale. Ils ont à cet effet décidé de la suspension des sanctions globales imposées à cet État. Cette prise de position de la CEDEAO diverge avec celle adoptée auparavant par le Conseil des ministres de la CPLP qui, lors de sa

⁹⁷ CPS, *Communiqué de la 222^e réunion du Conseil de paix et de sécurité*, Doc off UA, 222^e réunion, PSC/PR/COMM(CCXXII) (2010) au para 3.

⁹⁸ CPS, *Communiqué de la 237^e réunion du Conseil de paix et de sécurité*, Doc off UA, 237^e réunion, PSC/AHG/COMM.3(CCCXXVII) (2012) au para 3.

réunion du 19 juin 2012 tenue à Maputo, avait fait une déclaration réaffirmant que la CPLP reconnaissait les autorités élues (déchues) et que le retour à l'ordre constitutionnel devrait signifier la réhabilitation de ces dernières⁹⁹. Cette divergence d'approche favorise l'impasse que le Secrétaire général de l'ONU déplore dans son rapport précité du 12 septembre 2012 adressé au Conseil de sécurité¹⁰⁰.

La situation en Guinée-Bissau demeure préoccupante quant au rétablissement de l'ordre constitutionnel. La gestion bicéphale de la crise sans convergence d'objectifs entre les partenaires internationaux, les désaccords persistants au niveau de la classe politique bissau-guinéenne quant à la gestion de la transition, constituent autant d'éléments rendant difficile la recherche d'une solution plus acceptable par tous. Le CPS se limite à encourager les efforts déployés par les deux organisations africaines et d'autres partenaires extérieurs au continent africain.

C. La Mauritanie¹⁰¹

1. COUP D'ÉTAT DE 2005

Le 3 août 2005, la Mauritanie est secouée par un coup d'État. Au lendemain du putsch se réunit le CPS qui adopte une déclaration dans laquelle il condamne fermement le coup d'État, exige le retour rapide à l'ordre constitutionnel et suspend la participation de la Mauritanie aux activités de l'UA jusqu'au retour à l'ordre constitutionnel. Il décide en outre de dépêcher en Mauritanie une délégation ministérielle en vue de réitérer aux auteurs du coup d'État la position de l'UA et les engager sur les modalités d'un retour rapide à l'ordre constitutionnel. Le Conseil lance un appel aux membres de la Communauté internationale pour qu'ils apportent leur plein appui aux efforts visant à restaurer l'ordre constitutionnel en Mauritanie¹⁰². Dans son communiqué adopté lors de sa 37^e réunion, le Conseil a

[pris] note « de l'évolution intervenue en Mauritanie depuis le coup d'État du 3 août 2005 et des engagements pris par les nouvelles autorités mauritaniennes en vue du retour rapide à l'ordre constitutionnel, à travers un processus qui culminera avec la tenue d'élections libres, régulières et transparentes. Le Conseil prend acte de : [...] l'adoption d'une ordonnance constitutionnelle relative à l'inéligibilité du président et des membres du CMJD, du premier ministre et des membres du gouvernement aux élections présidentielles et législatives prévues dans le cadre du processus de transition démocratique.¹⁰³

Les auteurs du coup d'État ont maintenu leurs engagements et ont permis, à l'issue des élections libres et transparentes, auxquelles ils n'ont pas participé par

⁹⁹ *Rapport du Secrétaire général sur le rétablissement de l'ordre constitutionnel en Guinée-Bissau*, Doc off CS NU, 2012, S/2012/704 aux para 14 et 16.

¹⁰⁰ *Ibid* au para 40.

¹⁰¹ Nous évoquerons deux cas de coups d'État perpétrés dans cet État, en 2005 et en 2008.

¹⁰² CPS, *Déclaration*, Déc CSP (XXXVI)-(ii), Doc off UA, 36^e réunion, PSC/PR/COMM. (XXXV)-(ii) (2005).

¹⁰³ CPS, *Communiqué de la 37^e réunion du Conseil de paix et de sécurité*, Doc off UA, 37^e réunion, PSC/PR/COMM.1(XXXVII)(2005) au para 3.

ailleurs, le retour à l'ordre constitutionnel. Ce constat se dégage du communiqué du CPS diffusé à l'issue de sa 76^e réunion d'Addis-Abeba en date du 10 avril 2007 consacrée à la situation en Mauritanie. Il a été décidé à cette occasion de la levée de la mesure de suspension préalablement adoptée à l'encontre de la Mauritanie¹⁰⁴.

Le règlement de la crise mauritanienne a été rendu possible grâce à la compréhension de nouvelles autorités de fait qui se sont engagées dans un processus de démocratisation de leur pays jusqu'à l'organisation des élections jugées dans leur ensemble crédibles par la communauté internationale. Ce processus a été soutenu et accompagné notamment par l'UA. Au regard du retour à l'ordre constitutionnel, objectif de la condamnation et du rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement par l'UA, la contribution du CPS dans la gestion du processus s'avère positive.

Cette gestion nous suggère une précision sur l'expression « retour à l'ordre constitutionnel ». Elle peut sembler vouloir évoquer la restitution du pouvoir aux autorités déchuës. Dans le cas traité, le retour à l'ordre constitutionnel signifie la conduite d'un processus politique aboutissant à l'organisation d'élections libres et transparentes par le biais desquelles émerge une nouvelle légitimité. Au demeurant, et contrairement à ce que l'on pourrait imaginer, en scrutant les nombreux textes de l'UA en rapport avec la condamnation des changements anticonstitutionnels, la protection des gouvernements démocratiquement élus contre les coups d'État ne constitue qu'une pétition de principe, susceptible d'être sacrifiée au profit d'autres facteurs importants. La divergence d'approche dans la gestion du changement anticonstitutionnel qui s'est produit récemment en Guinée-Bissau par la CEDEAO et la CPLP illustre mieux la difficulté d'appréhender la notion du « retour à l'ordre constitutionnel ». Le deuxième coup d'État survenu en Mauritanie, soit plus d'une année après le retour – ou mieux l'instauration – d'une nouvelle légitimité constitutionnelle illustre mieux le caractère « aléatoire » de la protection des gouvernements démocratiquement élus.

2. COUP D'ÉTAT DE 2008

Il s'est réalisé le 6 août 2008. Le lendemain, le CPS tint une réunion au cours de laquelle il condamne le coup d'État, « exige le retour à l'ordre constitutionnel et le rétablissement sans délai des institutions que le peuple mauritanien s'est démocratiquement choisies; [...] exige la libération du président de la République islamique de Mauritanie et des autres personnalités arrêtées »¹⁰⁵. Le 22 septembre 2008, le CPS est revenu à la charge à l'occasion de la 151^e réunion qu'il a tenue à New York au niveau ministériel. Contrairement à l'attitude qu'il avait adoptée à l'égard des putschistes de 2005, son action est orientée à soutenir le retour à l'ordre

¹⁰⁴ CPS, *Communiqué sur la situation en République islamique de Mauritanie*, Doc off UA, 76^e réunion, PSC/PR/COMM(LXXVI) (2007) aux para 4-7.

¹⁰⁵ CPS, *Communiqué de la 144^e réunion du Conseil de paix et de sécurité*, Doc off UA, 144^e réunion, CPS/PR/COMM(CLIV) (2008) aux para 2 et 4.

constitutionnel préexistant, en d'autres termes, la réhabilitation des institutions démocratiques paralysées par le coup d'État. Le Conseil exige le retour à l'ordre constitutionnel par le rétablissement inconditionnel de Sidi Ould Cheikh Abdallahi, président de la République islamique de Mauritanie, dans ses fonctions, à la date du 6 octobre 2008 au plus tard, et met en garde les auteurs du coup d'État et leurs soutiens civils contre les risques de sanctions et d'isolement qu'ils encourent au cas où ils ne répondraient pas positivement à cette exigence. En outre, le CPS déclare nulles et de nul effet toutes les mesures de nature constitutionnelle, institutionnelle et législative prises par les autorités militaires et découlant du coup d'État¹⁰⁶.

Cette position « intransigeante » de l'UA ne fut qu'éphémère et ce, nonobstant les sanctions décidées le 22 décembre 2008¹⁰⁷ et réitérées les 5 février¹⁰⁸ et 24 mars 2009¹⁰⁹. Devant l'impossibilité d'un retour à la légalité constitutionnelle à travers la restitution du pouvoir au président démocratiquement élu et grâce à la facilitation sénégalaise, la conclusion d'un accord politique s'est avérée la solution la plus appropriée, capable de favoriser une transition consensuelle. Le retour à la légalité constitutionnelle s'est effectuée de manière on ne peut plus contestable selon un nouvel ordre constitutionnel se greffant sur l'ordre précédent pour justifier un simulacre de continuité.

Dans son communiqué diffusé à l'occasion de sa 196^e réunion, tenue le 29 juin 2009 à Syrte, le CPS, siégeant au niveau ministériel, a sanctionné positivement le retour à la légalité constitutionnelle en Mauritanie après l'application de l'*Accord cadre de Dakar entre les trois grands pôles politiques mauritaniens*¹¹⁰. Cet *Accord* prévoyait notamment la formation d'un gouvernement de transition d'union nationale, la transformation du Haut Conseil d'État en un organe de défense placé, conformément à l'article 34 de la *Constitution* mauritanienne¹¹¹, sous l'autorité du gouvernement, la mise en œuvre d'une transition consensuelle conformément à l'article 40 de la *Constitution* mauritanienne¹¹², la décision du président Sidi Mohamed Ould Cheikh Abadallahi de remettre son mandat au peuple mauritanien et l'intérim de la présidence de la République par le président du Sénat. Selon le CPS, l'application effective de ces mesures marque le retour à l'ordre constitutionnel et a

¹⁰⁶ CPS, *Communiqué de la 151^e réunion du Conseil de paix et de sécurité*, Doc off UA, 151^e réunion, CPS/MIN/COMM.2(CLI) (2008).

¹⁰⁷ CPS, *Communiqué de la 163^e réunion du Conseil de paix et sécurité*, Doc off UA, 163^e réunion, PSC/MIN/COMM.3(CLXIII) (2008).

¹⁰⁸ CPS, *Communiqué de la 168^e réunion du Conseil de paix et de sécurité*, Doc off UA, 168^e réunion, PSC/PR/(CLXVIII) (2009).

¹⁰⁹ CPS, *Suivi du Communiqué de la 168^e réunion du Conseil de paix et de sécurité sur la situation de la République islamique de Mauritanie*, Doc off UA, 182^e réunion, PSC/PR/COMM(CLXXXII) (2009).

¹¹⁰ *Accord cadre de Dakar entre les trois grands pôles politiques mauritaniens*, 3 juin 2009, en ligne : United Nations Peacemaker <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MR_090603_Accord%20Cadre%20de%20Dakar%20entre%20les%203%20grands%20p%C3%20les%20politiques%20mauritaniens.pdf> [*Accord cadre de Dakar*].

¹¹¹ *Constitution de la République islamique de Mauritanie*, 20 juillet 1991, JO 31 juillet 1991, en ligne : <<http://www.mauritania.mr/fr/index.php?niveau=5&coderub=4&codsoussous=74&codesousrub=11>> art 34 [*Constitution de Mauritanie*].

¹¹² *Ibid.*, art 40.

décidé par conséquent la levée des sanctions qui pesaient sur la Mauritanie¹¹³.

La mise en application de l'*Accord cadre de Dakar* comme un retour à la légalité constitutionnelle n'est qu'une opération de mascarade dans la mesure où cet *Accord* a créé un nouvel ordre politique rendu nécessaire par la gestion du changement anticonstitutionnel, lequel a brisé l'ordre ancien. La transition consensuelle décidée, le choix obligé du premier président démocratiquement élu de la Mauritanie de remettre anticipativement son mandat au peuple (après seulement une année et demie d'exercice), l'éclipse au pouvoir du président de fait pilotée au profit du président du Sénat pour recouvrir la qualité de président par intérim, constituent autant de signes de cette rupture¹¹⁴. Ainsi les élections organisées le 19 juillet 2009 ont porté au pouvoir le général auteur du putsch, alors que selon les dispositions de différents instruments de l'UA, le général ne pouvait pas être admis à se présenter aux élections présidentielles. En outre, la *CADEG* – ratifiée par la Mauritanie, premier État partie à cet instrument juridique international africain – oblige les auteurs des coups d'État à ne pas participer aux élections pour les hautes fonctions à l'issue du processus de retour à la légalité constitutionnelle. Cette obligation a également été réitérée par la Conférence de l'Union dans sa *Décision sur la prévention des changements anticonstitutionnels et le renforcement des capacités de l'UA* adoptée au cours de la 14^e session ordinaire tenue du 31 janvier au 2 février 2010. Par la même occasion, la Conférence exhortait les États membres de ratifier la *CADEG* au moment même où elle avait manqué l'occasion de s'appliquer dans le premier État partie¹¹⁵!

Nous pouvons, au regard du résultat obtenu par le retour à la légalité constitutionnelle, conclure que le coup d'État de 2008 a été légitimé par les urnes en contradiction des normes constitutionnelles mauritaniennes et de celles de l'UA à travers les apparences de l'intangibilité de la *Constitution* en vigueur. L'UA n'a pas été en mesure de protéger les premières institutions démocratiques mises en place en Mauritanie, État qui a connu une vague de coups d'État militaires dans son histoire politique.

Il serait impropre dans ce cas d'évoquer le retour à la légalité constitutionnelle, mais l'amorce d'une nouvelle légitimité faisant l'impasse sur la protection du premier président démocratiquement élu. Cette nouvelle légitimité fait émerger la question générale de la présence de l'armée en politique. Son influence est telle que cette dernière dispose de moyens et d'atouts importants pour changer le cours des événements politiques même là où les avancées démocratiques ont été enregistrées.

¹¹³ CSP, *Communiqué de la 196^e réunion du Conseil de paix et de sécurité*, Doc off UA, 196^e réunion, PSC/MIN/COMM(CXCVI) (2009).

¹¹⁴ Le Togo avait expérimenté le torpillage de la *Constitution* pour conférer un semblant de légalité, lequel favorisa l'élection du président du Togo. Lire à ce propos Adjovi, *supra* note 28.

¹¹⁵ *Décision sur la prévention des changements anticonstitutionnels*, *supra* note 31, art 6(ii)a).

D. Le Niger¹¹⁶

Le 18 février 2010, un coup d'État est perpétré au Niger. Le président Mamadou Tandja est démis de ses fonctions par une junte militaire. Le lendemain, le CPS se réunit et condamne cet acte. Dans le communiqué sanctionnant sa 216^e réunion tenue le 19 février 2010, il prend entre autres les mesures suivantes : l'exigence d'un

retour rapide à un ordre constitutionnel fondé sur des institutions démocratiques, [...] la disponibilité de l'UA [...] à faciliter [ce processus en étroite collaboration avec la CEDEAO], [...] [la suspension de] la participation du Niger à toutes les activités de l'Union africaine jusqu'à la restauration effective de l'ordre constitutionnel, tel qu'il existait avant le référendum du 4 août 2009.¹¹⁷

Le paragraphe sept du communiqué est plus éloquent dans la mesure où il met l'accent sur la prévention des changements anticonstitutionnels notamment le respect des normes démocratiques dont la transgression peut donner lieu à des changements anticonstitutionnels¹¹⁸. Cette approche est intéressante dans la mesure où elle se détache de l'aspect purement procédural de la norme reposant sur le respect de la légitimité obtenue par les urnes mais insiste aussi sur les conditions d'exercice de cette légitimité qui doit préserver et promouvoir les normes démocratiques¹¹⁹. C'est en ce sens que nous pouvons interpréter le paragraphe 7 du communiqué sous examen quand le CPS

souligne, dans le contexte actuel, l'importance et la pertinence de la décision que la 14^e session ordinaire de la Conférence de l'Union a adoptée sur la prévention des changements anticonstitutionnels de gouvernement et le renforcement de la capacité de l'UA à faire face à de telles situations, qui repose sur une tolérance zéro pour les coups d'État, mais également pour les transgressions des normes démocratiques dont la persistance et la répétition peuvent conduire à des changements anticonstitutionnels.¹²⁰

Cette phrase que nous soulignons présente toute son importance dans la mesure où le coup d'État perpétré à l'encontre du président « démocratiquement élu », Mamadou Tandja a été justifié en amont par la transgression des normes démocratiques par ce dernier en se faisant élire en aval dans des conditions

¹¹⁶ Pour les tenants et les aboutissants de ce coup d'État, nous pouvons lire Grégory Chauzal et Virginie Baudais, « The 2010 Coup d'État in Niger: A Praetorian Regulation of Politics? » (2011) 110:439 *African Affairs* 295.

¹¹⁷ CPS, *Communiqué de la 216^e réunion du Conseil de paix et de sécurité*, Doc off UA, PSC/PR/COMM.2(CCXVI) (2010) aux para 4-5 [*Communiqué de la 216^e réunion du CPS*].

¹¹⁸ *Ibid* au para 7.

¹¹⁹ Certains auteurs privilégient la démocratie substantielle reposant sur des valeurs, plutôt qu'une démocratie procédurale, car les élections ne fondent pas nécessairement une démocratie. Les gouvernements oppresseurs, racistes peuvent être démocratiquement élus, mais sans être pour autant des gouvernements démocratiques. Lire sur ce point la contribution du professeur Carlo Focarelli, *supra* note 41 à la p 162.

¹²⁰ *Communiqué de la 216^e réunion du CPS*, *supra* note 117 au para 7.

amplement contestées. En effet, après avoir imposé un référendum constitutionnel pour prolonger son mandat en dépit de l'avis défavorable du 25 mai 2009 émis par la Cour constitutionnelle du Niger, le président Tandja s'est octroyé, dans des conditions d'impasse constitutionnelle, les pleins pouvoirs, après avoir dissous l'Assemblée nationale. C'est dans ces conditions qu'usant du pouvoir exceptionnel, le président Tandja fit approuver le référendum constitutionnel en sa faveur pour légitimer son pouvoir à l'issue des élections organisées dans des conditions d'opacité.

La situation avait évolué, moins d'un mois après la diffusion du communiqué du 19 février 2010, comme l'avait constaté par ailleurs le CPS, le 11 mars 2010. Dans le communiqué diffusé à l'issue de cette réunion, il déterminait le délai dans lequel le retour à la restauration de l'ordre constitutionnel ou mieux à une nouvelle légitimité sera réalisé :

Le Conseil a souligné la nécessité de l'élaboration rapide d'un programme et d'un calendrier clairs pour la restauration de l'ordre constitutionnel dans les meilleurs délais sur une période n'excédant pas six (6) mois et, à cet égard, a pris note des engagements pris par les autorités de fait et de leur engagement qu'aucun des auteurs du changement anticonstitutionnel de gouvernement ne sera candidat aux prochaines élections.¹²¹

Le 13 novembre 2010 le CPS prendra bonne note du bon déroulement du référendum constitutionnel du 31 octobre 2010 avant de se féliciter

de la bonne organisation, le 12 mars 2011, du 2^e tour de l'élection présidentielle, jugé libre, régulier et transparent par l'ensemble des missions d'observation électorale, y compris celle de l'UA. Le Conseil s'est réjoui du calme, de la sagesse et du sens élevé des responsabilités dont a fait preuve le peuple nigérien avant et pendant le scrutin, et lors de la proclamation des résultats.¹²²

L'aboutissement du processus marque la restauration de l'ordre constitutionnel au Niger et par voie de conséquence, la levée de suspension de la participation de la République du Niger aux activités de l'UA, conclut le paragraphe 6 du communiqué du 16 mars 2011¹²³. Le processus de restauration de l'ordre constitutionnel a été rendu possible grâce à la conjugaison des efforts de toutes les parties impliquées dans la recherche d'une solution, à savoir les autorités de fait, la co-facilitation de l'UA et de la CEDEAO ainsi que la participation massive des populations nigériennes aux joutes électorales. La courte durée de la transition bien pilotée a permis ce succès que nous pouvons certes mettre à l'actif de l'UA, mais aussi à la volonté de tous les acteurs intervenant dans le processus. Comme dans d'autres cas, la restauration de l'ordre constitutionnel paralysé par le coup d'État du 18 février 2010 que le CPS enjoignait aux autorités de fait comme obligation dans ses premières décisions avait été dépassé au profit d'une nouvelle phase transitoire à

¹²¹ CPS, *Communiqué de presse de la 220^e réunion du Conseil de paix et de sécurité*, Doc off UA, 220^e réunion, PSC/PR/BR.2(CCXX) (2010) au para 4.

¹²² CPS, *Communiqué de la 266^e réunion du Conseil de paix et de sécurité*, Doc off UA, 266^e réunion, PSC/PR/COMM(CCLXVI) (2011) au para 3.

¹²³ *Ibid* au para 6.

l'issue de laquelle s'est formée une nouvelle légitimité fondée sur un nouvel ordre constitutionnel issu du référendum du 31 octobre 2010 et des élections organisées le 12 mars 2011.

E. La Guinée

Après le décès du président Lansana Conte survenu le 23 décembre 2008, la junte militaire a annoncé qu'elle entendait organiser les élections dans un bref délai. Cette tentative d'usurpation du pouvoir par la junte militaire a été critiquée par l'UA à travers le CPS qui s'est réuni le 24 décembre 2008. Dans son communiqué sanctionnant cette réunion, le CPS a condamné fermement cette tentative de coup d'État par les militaires

ainsi que l'annonce par ces derniers de la suspension de la *Constitution* et des institutions de l'État, en violation flagrante de la *Constitution guinéenne*, de la *Décision d'Alger* de juillet 1999, de la *Déclaration de Lomé de juillet 2000*, de l'*Acte constitutif de l'UA*, du *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité* et des instruments pertinents de la CEDEAO; [...] [Il a exigé en outre] le respect de la *Constitution guinéenne*, y compris dans ses dispositions relatives à la succession à la tête de l'État.¹²⁴

La particularité de cette décision réside en ce qu'elle condamne une tentative de coup d'État – ou mieux son imminence – et tend à prévenir qu'il ne se réalise. Ce n'est pas la première fois que l'UA condamne la tentative de coup d'État. Elle l'a fait notamment à propos de la RDC en 2004. L'avertissement contre la prévention du coup d'État n'a pas été respecté par les éléments militaires, car ils ont perpétré à la même date le coup d'État annoncé. Ce constat a donné lieu à la réunion du CPS le 29 décembre 2008 dans laquelle il a condamné le coup d'État et exigé le retour à l'ordre constitutionnel tout en suspendant cet État des activités de l'UA¹²⁵. Le CPS constatera une évolution positive de la situation en Guinée lors de sa 169^e réunion tenue le 10 février 2009. Dans son communiqué de presse il déclare avoir

pris note de la signature, le 6 février 2009, d'une ordonnance prévoyant la tenue des élections pour le dernier trimestre de l'année 2009, et a exhorté les autorités issues du coup d'État à prendre toutes les autres mesures requises en vue du bon déroulement de la transition, conformément au communiqué de la CEDEAO du 10 janvier 2009.¹²⁶

Le 29 octobre 2009 le CPS s'est encore réuni, mais cette fois-ci au niveau des chefs d'État et de gouvernement à Abuja. Lors de cette rencontre, le CPS a formulé des recommandations à la Commission de l'Union africaine, notamment

¹²⁴ CPS, *Communiqué de la 164^e réunion du Conseil de paix et de sécurité*, Doc off UA, 164^e réunion, PSC/PR/COMM(CLXIV) (2008) aux para 4-5.

¹²⁵ CPS, *Communiqué de la 165^e réunion du Conseil de paix et de sécurité*, Doc off UA, 165^e réunion, PSC/PR/COMM(CLXV) (2008) aux para 2-3.

¹²⁶ CPS, *Communiqué de presse de la 169^e réunion du Conseil de paix et de sécurité*, Doc off UA, 169^e réunion, PSC/PR/BR/1(CLXIX) (2009) au para 6.

de prendre toutes les dispositions nécessaires pour la mise en œuvre de sanctions ciblées, notamment le refus d'accorder des visas, des restrictions sur les voyages et le gel des avoirs, à l'encontre du président et des membres du CNDD, ainsi que des membres du gouvernement et de tout autre individu civil ou militaire dont les activités ont pour objet de maintenir le *statu quo* anticonstitutionnel en Guinée¹²⁷.

Il décide en outre l'ampliation des mesures à tous les partenaires internationaux de la Guinée en vue de leur conférer un caractère universel¹²⁸.

La signature de la *Déclaration conjointe de Ouagadougou*¹²⁹ le 15 janvier 2010 sous l'implication déterminante du médiateur de la CEDEAO dans la crise guinéenne, le président burkinabè Blaise Compaore, a été saluée par le CPS dans sa réunion du 11 mars 2010 considérant la *Déclaration* comme un tournant décisif dans le processus de sortie de crise¹³⁰. Depuis lors, des efforts significatifs ont été accomplis dans la conduite de la transition sur le fondement de ladite déclaration jusqu'à l'organisation des élections présidentielles ayant porté à la magistrature suprême Alpha Conde comme président de Guinée. Par la voix du Commissaire de la paix et sécurité de la Commission de l'Union africaine, les sanctions imposées à la Guinée cessaient avec effet immédiat du fait du retour à l'ordre constitutionnel. Ce retour – ou mieux ce nouvel ordre constitutionnel – peut certes être mis à l'actif du CPS. Cependant, ce dernier le partage avec d'autres intervenants dans le processus de règlement de la crise, comme la CEDEAO. À ce propos, le CPS a salué le partenariat entre les Nations unies, l'UA et la CEDEAO dans l'appui au processus de sortie de crise.

F. Le Mali

Le 22 mars 2012, le président Amadou Toumani Toure, élu démocratiquement en 2002 et réélu en 2007 a été renversé à quelques semaines de l'expiration de son mandat par la junte militaire qui s'est constituée en Comité national pour le redressement de la démocratie et la restauration de l'État (CNRDRE). Son porte-parole, le lieutenant Amadou Haya Sanogo a fait une déclaration à la télévision nationale malienne annonçant la suspension de la Constitution et la dissolution des institutions de la République. Il justifie le coup d'État par l'incapacité du gouvernement à donner aux forces armées les moyens nécessaires pour défendre l'intégrité du territoire national en proie à la rébellion armée sévissant au nord du Mali.

¹²⁷ CPS, *Communiqué de la 207^e réunion du Conseil de paix et sécurité*, Doc off UA, 207^e réunion. PSC/AHG/COMM.2(CCVII) (2009) au para 4.

¹²⁸ *Ibid* au para 5.

¹²⁹ *Déclaration conjointe de Ouagadougou*, 15 janvier 2010, en ligne : United Nations Peacemaker <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/GN_100115_Declaration%20Conjointe%20de%20Ouagadougou.pdf>.

¹³⁰ CPS, *Communiqué de presse de la 220^e réunion du Conseil de paix et de sécurité*, Doc off UA, 220^e réunion, PSC/PR/BR.1(CCXX) (2010) au para 2.

Le 23 mars, le CPS s'est réuni adoptant certaines décisions, notamment la condamnation du coup d'État, l'exigence du retour à l'ordre constitutionnel, la suspension de la participation du Mali aux activités de l'UA jusqu'à la restauration effective de l'ordre constitutionnel, y compris l'organisation de l'élection présidentielle initialement prévue le 29 avril 2012¹³¹. La CEDEAO prendra des initiatives avec la conclusion le 6 avril 2012 d'un *Accord cadre de mise en œuvre de l'engagement solennel du 1^{er} avril 2012*¹³² entre le médiateur de la CEDEAO et le CNRDRE. L'*Accord cadre* prévoit la gestion de l'impasse dans le cadre de la *Constitution du 25 février 1992*, notamment les dispositions régissant la succession en cas d'empêchement ou de vacance au sommet de l'État. Le président de l'Assemblée nationale assure l'intérim du président de la République. Tenant compte de difficultés objectives d'organiser l'élection présidentielle dans le délai constitutionnel de quarante jours et, au vu de la persistance des conflits armés au nord du Mali, l'*Accord cadre* prévoit une période de transition consensuelle de douze mois avec des organes de transition devant aboutir à l'élection présidentielle¹³³.

La CEDEAO constitue le principal acteur dans la gestion de la situation du Mali. La conclusion de l'*Accord cadre* en un temps si court en constitue un fait significatif. La pression exercée sur les autorités de fait maliennes a produit ses résultats. Le CPS s'est limité à soutenir les initiatives de la CEDEAO l'autorisant,

en collaboration le cas échéant avec les pays du champ, à savoir l'Algérie, la Mauritanie et le Niger, à mettre en place les dispositifs sécuritaires et militaires, en vue de la réalisation des objectifs suivants: (i) assurer la sécurité des institutions de la transition; (ii) restructurer et réorganiser les forces de sécurité et de défense du Mali; et (iii) restaurer l'autorité de l'État sur la partie nord du pays et lutter contre les réseaux terroristes et criminels.¹³⁴

¹³¹ CPS, *Communiqué de presse de la 315^e réunion du Conseil de paix et de sécurité*, Doc off UA, 315^e réunion, PSC/PR/COMM(CCCXV) (2012) au para 8.

¹³² *Accord cadre de mise en œuvre de l'engagement solennel du 1^{er} avril 2012*, CEDEAO et CNRDRE, 6 avril 2012, en ligne : United Nation Peacemaker <http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/ML_120406_Accord%20Cadre%20de%20Mise%20en%20œuvre%20de%20l'E2%80%99engagement%20solennel%20du%201er%20Avril%202012.pdf> [*Accord cadre du 1^{er} avril 2012*].

¹³³ *Ibid* au préambule et art 5-6.

¹³⁴ Lire par exemple CPS, *Communiqué de presse de la 323^e réunion du Conseil de paix et de sécurité*, Doc off UA, 323^e réunion, PSC/PR/COMM(CCCXXIII) (2012) au para 14. Ce paragraphe s'inscrit dans les mécanismes de collaboration mis en place entre le CPS et les mécanismes régionaux de règlement des conflits. Il est particulièrement important que nous le reproduisons. Le CPS « [r]éaffirme les dispositions de l'article 16 du *Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité* sur les relations entre l'UA et les Mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, qui sont partie intégrante de l'architecture de sécurité de l'Union, ainsi que le *Protocole d'accord de coopération de janvier 2008 entre l'UA et les Mécanismes régionaux dans le domaine de la paix et de la sécurité* conclu, conformément à l'article 16 du *Protocole relatif au Conseil de paix et de sécurité*. Le Conseil, dans ce cadre et rappelant son appui antérieur à l'activation de la Force en attente de la CEDEAO, autorise la CEDEAO, en collaboration le cas échéant avec les pays du champ, à savoir l'Algérie, la Mauritanie et le Niger, à mettre en place les dispositifs sécuritaires et militaires, en vue de la réalisation des objectifs suivants: (i) assurer la sécurité des institutions de la transition;(ii)

L'*Accord cadre*, nonobstant les difficultés initiales, poursuit son chemin. Un gouvernement d'union nationale a été mis sur pied depuis le 20 août 2012.

Pour aider les autorités de transition à venir à bout des rebelles au nord du Mali, la CEDEAO s'active, de concert avec l'UA, à solliciter du Conseil de sécurité l'autorisation pour le déploiement d'une force internationale pour la stabilisation du Mali¹³⁵. Le CPS a adopté lors de sa réunion du 24 octobre 2012 le Concept stratégique pour la résolution des crises au Mali et d'autres aspects connexes, un document élaboré par plusieurs intervenants dans la crise du Mali (Nations Unies, UA, CEDEAO, UE, États de la région) dans une approche holistique. Aux termes de la réunion précitée, le CPS a décidé entre autres de la levée de la mesure de suspension de la participation du Mali aux activités de l'UA¹³⁶. Dans son communiqué diffusé à l'issue de sa 341^e réunion tenue le 13 novembre 2012, le CPS a, entre autres, « pri[é] la présidente de la Commission de l'UA, d'entamer [...] des consultations avec la CEDEAO sur le contrôle et le commandement de la [Mission internationale de soutien au Mali] MISMA »¹³⁷ sous conduite africaine. Le déploiement de cette mission a été autorisé par le Conseil de sécurité des Nations unies dans sa résolution du 20 décembre 2012¹³⁸.

V. Bref bilan de l'action du CPS : Défis et perspectives

En considérant les résultats obtenus jusqu'ici par le CPS dans sa gestion des changements anticonstitutionnels de gouvernement, nous pouvons affirmer que son bilan nous paraît mitigé même s'il faudrait reconnaître qu'il évolue dans un environnement où il n'est pas le seul à détenir le contrôle des initiatives en matière des solutions de sortie de crise à la suite de changements anticonstitutionnels. Il partage la gestion le plus souvent avec l'organisation sous-régionale dont l'État en question fait partie, assumant ainsi collégialement les échecs ou les réussites. En nous basant sur les pressions que l'UA exerce sur les autorités de fait aux fins d'un retour à l'ordre constitutionnel, à travers les différents communiqués rendus par le CPS, il y a lieu de retenir que ce dernier s'investit davantage dans la résolution des conflits à la suite des changements anticonstitutionnels. La prise en considération de ses communiqués par différents partenaires comme les Nations unies, l'UE, les Communautés économiques régionales africaines et leurs mécanismes de règlement des conflits, contribue à rendre visible l'action du CPS même là où les initiatives conduites par certaines organisations africaines comme la SADC et la CEDEAO lui assignent un rôle secondaire, celui d'enregistrement et d'appui. La conclusion des partenariats avec les principaux acteurs comme les Nations unies, l'UE et les

restructurer et réorganiser les forces de sécurité et de défense du Mali; et (iii) restaurer l'autorité de l'État sur la partie Nord du pays et lutter contre les réseaux terroristes et criminels ».

¹³⁵ Lire la *Résolution 2071 (2012)*, Rés CS 2071 (2012), Doc off CS NU, 6846^e sess, S/RES/2071 (2012) aux para 6-7.

¹³⁶ CPS, *Communiqué*, Doc off UA, 339^e réunion, PSC/MIN/COMM.2(CCCXXXIX) (2012).

¹³⁷ CPS, *Communiqué*, Doc off UA, 341^e réunion, PSC/PR/COMM.2(CCCXLI) (2012) au para 10.

¹³⁸ *Résolution 2085 (2012)*, Rés CS 2085 (2012), Doc off CS NU, 6898^e sess, S/RES/2085 (2012).

Communautés économiques régionales (africaines) est susceptible d'accroître ses capacités d'action. Il est toutefois regrettable de constater que devant la gestion de certaines crises, les initiatives du CPS ne sont pas prises en considération, comme sa *Feuille de route* proposée dans le cadre de l'insurrection armée en Libye de l'année 2011. Sa marge de manœuvre dans la gestion de la crise post-électorale en Côte d'Ivoire était trop limitée.

Il serait prématuré de tirer des conclusions dans la mesure où la pratique du CPS tend à se cristalliser et qu'il a su agir partout où des changements anticonstitutionnels se sont produits avec une attitude plus ou moins pondérée de réticence et de fermeté. Les sanctions comme moyens dissuasifs n'ont pas produit tous les résultats escomptés. La situation à Madagascar illustre mieux les limites de ces sanctions. En outre, il est bien beau de prévoir que les auteurs des changements anticonstitutionnels renoncent à se présenter aux élections organisées en vue du retour à l'ordre constitutionnel si les mêmes auteurs en constituent des interlocuteurs indispensables. À moins que la politique avec ses risques soit devenue une œuvre philanthropique, nous doutons que les acteurs politiques qui se sont engagés dans les changements anticonstitutionnels, en y prenant de sérieux risques, puissent renoncer à la compétition électorale dès lors que les conditions sont favorables. Les dirigeants qui l'ont fait, comme en Guinée, au Niger et en Mauritanie, ont fait montre d'un sens élevé du respect des engagements pris. Que ces exemples puissent féconder d'autres.

Les objectifs poursuivis par les pressions du CPS pèchent parfois par défaut de clarté. Nous avons relevé l'ambivalence des termes « retour à l'ordre constitutionnel », « retour à la légalité constitutionnelle », « restauration de l'ordre constitutionnel ». Dans sa formulation et dans l'intention des rédacteurs des normes de l'UA en matière de rejet des changements anticonstitutionnels, la réaction de l'UA devrait viser à protéger les démocraties naissantes en Afrique en les mettant à l'abri des dangers de coups d'État. Malheureusement, dans les cas étudiés, les chefs d'État démis de leurs fonctions, même élus démocratiquement, n'ont pas réintégré le pouvoir. Le CPS a contribué parfois, dans la recherche des solutions aux changements anticonstitutionnels, à privilégier, à travers la conclusion des accords politiques qu'il encourage, l'isolement des autorités démocratiquement élues mais déçues avant les termes de leur mandat au profit d'une nouvelle légitimité constitutionnelle. La gestion des coups d'État survenus en Mauritanie en 2008, au Mali et en Guinée-Bissau en 2012, témoigne de cette propension qui vise non pas à un retour à la légalité *ante*, mais l'amorce d'un processus devant aboutir à un nouvel ordre constitutionnel.

Cette situation est également due, à notre point de vue, à l'ambiguïté des dispositions de l'UA en matière de rejet des changements anticonstitutionnels. Ces dispositions sont destinées à favoriser le retour à la légalité constitutionnelle en se fondant sur le critère procédural de la démocratie car, si les dispositions visent à protéger les gouvernements démocratiquement élus, elles demeurent déficitaires sur les conditions d'exercice du pouvoir en dépit des principes du respect des droits de la personne, de l'État de droit que l'UA proclame solennellement. Un gouvernement démocratiquement élu n'est pas à l'abri de dérives autoritaires. Faudrait-il le protéger contre les changements anticonstitutionnels s'il endure le régime et comprime les

libertés individuelles et collectives? Certains auteurs, et nous nous rangeons dans cette catégorie, accueillent avec faveur l'hypothèse d'un coup d'État « rédempteur » au lieu d'un coup d'État « conservateur »¹³⁹. Le cas du Niger est frappant. Le coup d'État aux dépens du président Tandja « démocratiquement élu » à la suite d'une dérive « autoritaire », a permis au Niger de renouer, après une phase transitoire, avec la légalité constitutionnelle. Il a été de même en Mauritanie comme reporté précédemment.

Le rôle dominant de l'armée sur la classe politique africaine constitue un défi non moins majeur. Ce n'est pas un fait du hasard si plus de la moitié des chefs d'État africains proviennent de l'armée et se maintiennent au pouvoir soit par la force, soit par la légitimité que certains obtiennent à la suite des processus électoraux peu fiables. Dans la plupart des États africains, l'armée conditionne l'exercice du pouvoir. La quasi-totalité de coups d'État sont imputables aux actions des juntes militaires. Les cas que nous avons examinés à la section précédente mettent en lumière le rôle de l'armée dans la survenance des coups d'État. La Guinée-Bissau constitue un cas éloquent. Dans l'espace de dix ans, trois coups d'État ont été réalisés par des militaires. Dans ces conditions, il n'est pas facile pour le CPS de prévenir et gérer efficacement la résurgence des changements anticonstitutionnels. Il est insuffisant de condamner et rejeter les changements anticonstitutionnels si un accent particulier n'est pas mis sur la prévention ou mieux sur les conditions démocratiques d'exercice du pouvoir. La démocratisation fait ainsi partie de la prévention structurelle des conflits¹⁴⁰.

Les soulèvements qui se sont déchaînés en Tunisie, en Égypte et en Libye, dans une certaine mesure, démontrent les limites de l'arsenal de l'UA en matière de rejet des changements anticonstitutionnels. Comme l'a reconnu le président de la Commission de l'Union africaine dans son rapport précité de mai 2011, les révolutions en Afrique du Nord ont offert une opportunité pour répondre aux aspirations légitimes des peuples africains en matière de démocratie. La baie que la situation en Afrique du Nord crée dans le mécanisme africain de rejet des changements anticonstitutionnels appelle une nouvelle approche de cette notion, celle qui consiste à privilégier la prévention de ces changements par une gestion démocratique de la chose publique et à légitimer, le cas échéant, à certaines conditions, le recours aux « moyens anticonstitutionnels » contre des régimes insensibles aux revendications démocratiques, qui les étouffent et les compriment¹⁴¹.

¹³⁹ À propos de cette différence appliquée aux deux coups d'État qui se sont produits en Mauritanie en 2005 et en 2008, nous pouvons lire à ce propos Dominique Bangoura, « L'Union africaine face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement : le cas de la Mauritanie » (2008) 60 *Débats* : courrier d'Afrique de l'Ouest 3 aux pp 3-4.

¹⁴⁰ Nous entendons par démocratisation la définition proposée par Gérard Cahin, « Les Nations unies et la construction de la paix en Afrique : entre désengagement et expérimentation » (2000) 104 :1 *RGDIP* 73 à la p 86. Il entend par ce terme « le processus par lequel une société autoritaire acquiert un caractère de plus en plus participatif à travers des mécanismes tels que des élections représentatives régulières, la responsabilité des représentants et des administrateurs publics, la transparence de l'administration, l'indépendance du système judiciaire et la liberté des médias ».

¹⁴¹ Une révolution populaire contre un tyran et aboutissant à son renversement au mépris de normes constitutionnelles « taillées sur mesure » constitue-t-elle un moyen anticonstitutionnel de

Le recours aux changements anticonstitutionnels de gouvernement serait admis s'il constitue l'unique possibilité de susciter l'amorce d'une nouvelle phase, transitoire, devant conduire à l'émergence d'un État de droit fondé sur les valeurs de la démocratie, de la bonne gouvernance et du respect des droits de la personne¹⁴².

C'est ce qui justifie, à notre avis, la mansuétude et la compréhension du CPS à l'égard des dirigeants de l'Égypte et de la Tunisie qui ont engagé leurs États dans une phase transitoire ayant abouti à des élections libres et transparentes. Le CPS s'est limité à enregistrer et à saluer les efforts accomplis en Tunisie et en Égypte. Au contraire, il s'est montré particulièrement actif dans la situation en Libye. Nonobstant la « marginalisation » de la solution politique préconisée par l'UA au profit de l'option militaire conduite par l'OTAN, l'UA avait prédisposé sa *Feuille de route* pour la sortie de crise et la création d'un Comité *ad hoc* de haut niveau.

Nous pouvons, à la lumière des considérations qui précèdent, soutenir que la condamnation et le rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement par l'UA constituent un objectif ambitieux visant à l'émergence de la démocratie au sein des États africains. Il serait trop réductif de confiner cet objectif à la modalité d'accession au pouvoir (élections) si les modalités de son exercice demeurent à l'opposé du respect des droits de la personne, de la participation massive des citoyens à la vie politique et surtout de l'alternance démocratique. Nous soutenons que l'architecture africaine de rejet des changements anticonstitutionnels est dépourvue d'intérêt si elle vise à protéger des régimes autoritaires qui ne favorisent pas l'émergence de l'alternance démocratique. Au contraire, l'UA devrait se montrer plus exigeante envers les changements anticonstitutionnels déstabilisant des institutions démocratiques qui se mettent en place dans un État ou s'y consolident.

La promotion des élections démocratiques pour accéder au pouvoir constitue une avancée notable au niveau des intentions des dirigeants africains même si nous devrions nuancer ces propos en nous référant à la pratique. Les élections organisées dans beaucoup d'États africains n'ont pas été à l'abri des contestations parfois violentes¹⁴³. Nous gardons à l'esprit les violences post-électorales en République démocratique du Congo en 2006, au Kenya en 2007, en Côte d'Ivoire en 2010. La

gouvernement? L'exercice collectif des droits politiques n'est-il pas un moyen constitutionnel? Le danger consiste à identifier les changements anticonstitutionnels avec les mutations institutionnelles en mettant un accent sur les mécanismes d'accession au pouvoir. Une attention tournée sur la garantie de l'exercice des droits et libertés pourrait relativiser la portée du rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

¹⁴² Lire entre autres sur ce point Togba Zogbelemou, « Constitutionnalisme et droits de l'homme en Afrique noire francophone » (2010) 64:1 *Revue juridique et politique des États francophones* 98.

¹⁴³ Lire sur ce point Djedro Francisco Meledje, « Le contentieux électoral en Afrique » (2009) 129:2 *Pouvoirs* 139; Dodzi Kokoroko, « Les élections disputées : réussites et échecs » (2009) 129:2 *Pouvoirs* 115; Fabio Oliva, « Vainqueurs et vaincus : deux faces de la même médaille? Ou comment accepter le verdict des urnes » dans Jean-Pierre Vettovaglia et al, dir, *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 454.

gestion du contentieux électoral ne rassure ni vainqueurs ni vaincus¹⁴⁴. La présence des observateurs internationaux ne constitue pas non plus le gage des élections transparentes et crédibles¹⁴⁵. Dans ces conditions, plutôt que de favoriser le jeu démocratique, les élections apparaissent comme le moment propice pour exacerber des tensions et dégénérer en violences.

C'est pourquoi nous osons soutenir que l'intérêt des élections en Afrique réside dans la possibilité de favoriser l'alternance démocratique dans la mesure où les détenteurs du pouvoir, candidats à leur propre succession, de surcroît de manière indéfinie, sont enclins à le perpétuer même au prix des conséquences fâcheuses. L'une des réussites de la démocratie au Sénégal et au Bénin notamment, considérés comme des modèles africains, réside dans l'alternance démocratique que les élections transparentes favorisent.

Cependant, il convient de souligner que les élections ne conduisent pas nécessairement à la démocratie. Dans son *Rapport relatif à l'amélioration de l'effectivité du principe d'élections honnêtes et périodiques* du 19 novembre 1991, le Secrétaire général des Nations unies, Javier Perez de Cuellar soulignait la différence entre la démocratie et les élections en ces termes :

Les élections, en soi, ne sont pas la marque de la démocratie, pas plus qu'elles ne l'instaurent. Elles ne sont pas une fin mais une simple étape, si importante, voire essentielle soit-elle, sur la voie qui mène à la démocratisation des sociétés et à la réalisation du droit de participer à la direction des affaires publiques de son pays, prévu dans les principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme.¹⁴⁶

Nous souscrivons à ces lignes tout en formulant le vœu que les élections puissent constituer un moyen pour faire triompher la démocratie et favoriser l'alternance démocratique.

¹⁴⁴ Lire sur ce point Francis Ikome et David Kode, « Political Expediency and the Rule of Law in Africa. a Focus on Selected Cases » (2010) 39:4 Africa Insight 1.

¹⁴⁵ Matthieu Fau-Nougaret, « Approche critique du rôle des organisations internationales en matière électorale » (2009) 42:2 Rev BDI 596 [Fau-Nougaret]; Jean-Pierre Kingsley, « Surveillance d'élections : développement de la démocratie ou tourisme électoral » dans Jean-Pierre Vettovaglia et al, dir, *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 193; Fabien Désiré Ndoumou, *Les missions d'observation des élections*, Paris, L'Harmattan, 2012.

¹⁴⁶ Rapport cité par Fau-Nougaret, *supra* note 145 à la p 597.