

L'UNION AFRICAINE FACE A LA GESTION DES CONFLITS. CAS DES CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS DE GOUVERNEMENT

KAZADI MPIANA JOSEPH*

SOMMAIRE : I. Propos introductifs. II. Instruments de l'UA contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement. III. Portée de la notion des changements anticonstitutionnels de gouvernement. IV. Le Conseil de Paix et de Sécurité : clé de voûte du système de réaction. IV.1 Procédure. IV.2 Mécanismes de sanctions. V. Analyse de quelques cas concrets. V.1 Madagascar. V.2 Guinée-Bissau. V.3 Mauritanie. V.4 Niger . V.5 Guinée. Notes conclusives sur l'action du CPS : défis et perspectives. Indications bibliographiques.

Résumé

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 le 30 janvier 2007, en passant par la Déclaration de Lomé de 2000, l'Acte constitutif de l'Union africaine (2000) et le Protocole portant création du Conseil de paix et de sécurité de 2002, l'Union africaine a fait du rejet des « changements anticonstitutionnels de gouvernement »¹ son cheval de bataille car les liens entre ces changements et les conflits qu'ils génèrent sont tellement étroits qu'il convient de les prévenir, de les gérer non seulement au niveau de l'Union africaine mais aussi au sein des Communautés économiques régionales qui se sont à leur tour dotées d'organes chargés de la prévention, gestion et règlement des conflits².

Dans le présent article nous voudrions analyser la contribution du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine dans la prévention et la gestion des changements anticonstitutionnels au travers de ses différentes décisions, notamment à Madagascar, en Guinée, Guinée- Bissau, au Niger, en Mauritanie. Il découle de notre analyse que le bilan est mitigé et qu'il faudrait mettre un accent particulier non pas sur la réaction, mais la prévention à travers l'inscription dans les Constitutions des clauses de sauvegarde soustraites aux aléas des révisions intempestives. Du nombre de ces clauses fait partie *l'alternance démocratique*, car elle favorise la participation des citoyens aux affaires publiques en réduisant les risques de l'irruption des changements anticonstitutionnels que génère parfois la non limitation du nombre des mandats présidentiels en Afrique. Cet article s'inscrit dans le cadre du 10^{ème} anniversaire de l'entrée en vigueur de l'Acte constitutif de l'Union africaine le 26 mai 2001.

*Doctorant en droit international et de l'Union européenne près l'Université de Rome « La Sapienza », Haute formation en nouveau droit européen (le traité de Lisbonne) en 2010 à la « Sapienza » de Rome ; diplômé en Cours Supérieur des Relations internationales près la SIOI (Société italienne pour l'Organisation internationale) à Rome (2004), Master de droit européen à Rome 3 (2003), Licence en droit de l'université de Lubumbashi (RDCongo) en 2000

¹ Pour la définition des situations rentrant dans la catégorie des changements anticonstitutionnels il faudrait se référer de prime abord à la Déclaration de Lomé sur le cadre de l'OUA en réaction face aux changements anticonstitutionnels des gouvernements et puis à la Charte africaine sur la démocratie de 2007.

² Ex au sein de la CEEAC le Protocole relatif au Conseil de Paix et de Sécurité de l'Afrique centrale (COPAX) a été signé à Malabo le 24 février 2000 faisant suite à la décision n°001/y/fev du 25 février 1999 ; de même la CEDEAO s'est doté d'un Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la Sécurité dont le Protocole a été signé le 10 décembre 1999. Un Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel de 1999 a été signé en date du 21 décembre 2001. Pour la SADC nous pouvons citer le Protocole sur la coopération en matière de politique, défense et sécurité signé le 14 août 2001.

I.

PROPOS INTRODUCTIFS

1. L'ouragan qui souffle sur l'Afrique septentrionale que d'aucuns qualifient volontiers de "printemps arabe" risque d'emporter sur son passage des régimes politiques qui se sont affermis au fil des ans de manière autoritaire parfois avec le concours et la bénédiction des puissances occidentales soit pour des raisons de géopolitique, soit pour des intérêts d'ordre économique etc. Dès lors les contestations qui pouvaient naître au sein de ces régimes étaient matés ou étouffés grâce aussi à cet appui extérieur. La quête de la nouvelle ère de démocratisation des institutions en Afrique, amorcée au lendemain de la fin de la guerre froide³, avait jusqu'à présent épargné les Etats du Maghreb « rattrapés » par le cours de l'histoire vingt ans après le début de ce processus en Afrique⁴.

2. L'Organisation de l'Unité africaine (OUA) d'abord et ensuite l'Union africaine, se sont inscrites dans le schéma d'accompagner le processus de démocratisation au travers de différents mécanismes aussi bien du *soft law* que de *l'hard law*. Ces mécanismes visent à l'émergence des Etats de droit en Afrique en interdisant, rejetant et condamnant l'accession au pouvoir par des moyens non démocratiques, essentiellement les coups d'Etat, qui ont caractérisé pendant plusieurs décennies en Afrique le mode « naturel » d'accession au pouvoir.

3. Dans le présent article nous voudrions analyser la contribution du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine dans la prévention et la gestion des changements anticonstitutionnels au travers de ses différentes décisions, notamment au Madagascar, en Guinée, Guinée-Bissau, au Niger, en Mauritanie. Cette analyse nous consentira de relever les défis qui se posent à l'Union africaine dans ce domaine et formuler des perspectives à la lumière des événements récents qui affectent l'Afrique du Maghreb en général et de la situation en Libye en particulier.

4. D'ores et déjà les révolutions populaires qui se sont manifestées en Tunisie et en Egypte sont considérées par la Commission africaine, non pas comme des changements

³ En Afrique la fin de la guerre froide a été accompagnée sur le plan interne des revendications de démocratisation des institutions politiques. La tenue des conférences nationales surtout dans les Etats francophones a caractérisé ce processus soutenu également par la nouvelle politique de la France faisant de la démocratie et de la bonne gouvernance l'un des piliers de sa politique étrangère à l'égard des Etats de l'Afrique (Conférence de Baule). L'OUA saisit cette occasion pour s'inscrire dans la nouvelle dynamique à travers l'adoption, en 1990, de la Déclaration sur les situations politiques et socio-économiques en Afrique et les changements fondamentaux intervenus dans le monde (AHG/Decl.1 (XXVI), 36^{ème} session ordinaire, Addis-Abeba, le 11 juillet 1990.

⁴ Nombreuses ont été les conférences nationales organisées dans l'espace francophone africain. On peut lire à ce propos Maurice KAMTO « Les Conférences nationales africaines ou la création révolutionnaire des constitutions » in Dominique DARBON et Jean du Bois de GAUDUSSON (dir), *La création du droit en Afrique*, Paris, Editions Karthala, 1997, pp.177-195.

anticonstitutionnels de gouvernement, car elles ne sont ni régies ni prévues par les textes interdisant les changements anticonstitutionnels, mais comme des opportunités à s'engager résolument dans la démocratisation des institutions des Etats africains. Tenant compte de l'incertitude sur les retombées de la situation en Libye, nous nous contenterons d'analyser les ébauches de solution que l'Union africaine préconise à travers principalement l'action de son Conseil de paix et de Sécurité. Nous avons également décidé de ne pas englober dans notre étude le cas particulier de la Côte d'Ivoire dans la mesure où l'apport du CPS résulte fort marginal⁵.

5. Notre conclusion, au bout de cette analyse, nous conduira à affirmer que les mécanismes mis en place sont insuffisants s'ils ne sont pas accompagnés par des réformes profondes constitutionnelles au sein des Etats africains où la démocratie *procédurale* et parfois *caricaturale* devrait aller de pair avec la *démocratie substantielle* qui repose sur des valeurs largement partagées et vécues. Du nombre de ces valeurs comme la soumission des gouvernants et gouvernés à la loi, l'égalité, le multipartisme, l'indépendance de la justice, l'organisation périodique et régulière des élections, fait partie l'alternance politique au travers de la limitation du nombre de mandats et de la durée des Chefs d'Etat africains⁶. Nous insistons sur l'alternance politique dans la mesure où son déficit contribue à la personnalisation du pouvoir où les Chefs d'Etat africains s'identifient au pouvoir qu'ils perçoivent comme patrimoine à leur disposition. Dans cette hypothèse le rejet des changements constitutionnels se traduirait par le maintien du *statu quo* des régimes ne promouvant pas l'émergence d'un Etat de droit et ouvrirait largement les portes à la tentative de recourir à d'autres moyens des changements anticonstitutionnels pour abattre les régimes en place.

6. La sonnette d'alarme qui vient de la Tunisie, de l'Egypte et de la Libye pour l'instant, ne constitue pas un fait isolé et peut donner lieu à l'émulation dans d'autres Etats africains dans lesquels la vraie démocratie constitue un leurre. Ceci est d'autant plus évident dans la mesure où plus de la moitié des dirigeants africains actuellement au pouvoir s'y maintiennent soit par la force au travers des Constitutions taillées sur mesure ou à la suite des simulacres des élections organisées dans des conditions opaques ou encore à la suite des plébiscites après avoir évincé au départ les adversaires⁷. Plusieurs stratégies sont peaufinées pour assurer la pérennisation au pouvoir des

⁵ La CEDEAO y a exercé un rôle non moins important à travers son Conseil de Sécurité et de médiation. Lire sur ce point la Chronique des faits internationaux, *RGDIP*, n°2, 2011, pp553-556.

⁶ Ce défaut d'alternance démocratique en Afrique est souligné dans une étude de FOUCHER, V., « Difficiles successions en Afrique subsaharienne : persistance et reconstruction du pouvoir personnel », in *Pouvoirs*, n°129, 2009, pp.127-155. Sur 48 cas analysés, il relève que 28 Etats n'ont pas connu d'alternance partisane en huit ans. Seuls 11 cas ont connu l'alternance non partisane. La longévité des Chefs d'Etat africains au pouvoir en dit long sur l'alternance (pp.128-129). Si nous ajoutons à cette liste l'Afrique du Maghreb, les proportions s'intensifient dans le déficit de l'alternance démocratique et cette situation risque d'annihiler les efforts tendant à l'émergence des Etats de droit en Afrique où les vertus démocratiques combinées avec le droit des personnes devraient trouver leur demeure.

⁷ On peut lire à ce propos BALANDA MIKUIN LELIEL, G., « Les Constitutions africaines : esquisse d'une étude comparative » in BULA BULA, S., (dir), *Pour l'épanouissement de la pensée juridique congolaise. Liber Amicorum Antoine Marcel Lihau*, Bruylant, Bruxelles, Presses universitaires de Kinshasa (PUK), Kinshasa, 2006, pp.85-103 ; Lire sur ce point CABANIS A et MARTIN, M.L.,

gouvernants en place allant du changement des règles de l'élection jusqu'à la révision de la constitution pour y introduire des mandats supplémentaires⁸.

7. La surveillance internationale des élections par des observateurs étrangers indépendants constitue une caution car elle empêche « que les élections se déroulent à l'opposé des critères de transparence, de liberté, de sincérité et forment les canons de référence de la démocratie contemporaine »⁹. Toutefois, cette surveillance internationale des élections n'est pas suffisante si fait défaut au préalable un consensus politique large pour les organiser et en accepter d'avance les résultats¹⁰. Il faudrait que la communauté nationale s'en approprie le processus à travers une large

Le Constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, PUR, 2010. C'est ainsi qu'il a été constaté qu'en Afrique, « l'élection présidentielle, notamment, devient (...) une simple formalité administrative, un simple vernis démocratique », Francis FUKUYAMA cité par BABACAR GUEYE, « La démocratie en Afrique : succès et résistances » in *Pouvoirs*, n° 129, 2009., pp.5-25, spécialement à la page 23. Ainsi plusieurs élections organisées notamment au Sénégal en 2007, en Centrafrique en 1998, au Burkina Faso en 2000, au Togo en 2005, au Gabon en 2001, au Cameroun en 1997 et en Côte d'Ivoire en 1995, au Zimbabwe en 2005 et 2008, au Kenya en 2007 ont été considérées comme émaillées de beaucoup d'irrégularités (BABACAR GUEYE, *art.cit.*, p.23). D'autres élections organisées au Rwanda et en Ouganda récemment n'échappent pas à ce constat amer. Les élections libres et régulières sont définies comme « des consultations populaires qui, organisées en temps de paix civile, de crise ou au lendemain d'un conflit armé, ont pour fin l'établissement d'un gouvernement légitime et représentatif au travers d'un processus exigeant (outre les critères de la liberté et de la régularité), la périodicité, l'universalité et l'égalité de suffrage, le scrutin secret, ainsi que la transparence et la recevabilité... », définition générale reproduite dans GHEBALI, V-Y. et Ntolé KAZADI « La Déclaration de principe pour l'observation internationale d'élections de l'UNEAD du 7 juillet 2005, suivie des commentaires de l'OIF » in VETTOVAGLIA, J-P., Jean du Bois de GAUDUSSON, Albert BOURGI, Christine DESOUCHES, Joseph MAILA, Hugo SADA et André SALIFOU (dir), *op.cit.*, pp.104-117, spécialement à la page 104. Certaines Cours constitutionnelles sont appelées à contribution pour faire « le jeu » du pouvoir en place en écartant certaines candidatures pour des raisons diverses dès lors que ces dernières peuvent constituer des prétendants sérieux au sommet de l'Etat. Stéphane BOLLE, « Vices et vertus du contentieux des élections en Afrique » in *idem*, pp.532-552 nous éclaire sur cette pratique qu'il qualifie de « tri sélectif des candidatures ».

⁸ Lire sur ce point CABANIS A et MARTIN, M.L., *Le Constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Academia-Bruylant, PUR, 2010, p.62. Les auteurs renchérissent à ce propos : « Les dirigeants africains montrent ainsi leurs capacités à intégrer les subtilités des normes démocratiques et à les adapter à leur vœu de maintien aux affaires », *idem*, p.62. La révision constitutionnelle congolaise du 20 janvier 2011 sur la modification du mode de scrutin présidentiel (de deux tours initial à un tour unique) a été commentée par une certaine opinion et classe politique comme une manœuvre des dirigeants actuels à s'aménager les conditions favorables de leur confirmation. Pour l'analyse de cette révision, l'on peut consulter notre contribution : La récente révision constitutionnelle congolaise du 20 janvier 2011 : considérations critiques d'un citoyen (juriste) disponible sur le blog <http://www.la-constitution-en-afrique.org/article-revision-express-65606242.html> publié le 1^{er} mars 2011. De même en Ouganda la révision de la Constitution en 2006 a permis au Président MUSEVENI de se porter candidat à sa troisième succession à lui-même alors qu'il avait excédé le nombre de mandats. Lire sur ce point MENDE OMALANGA, L, *Dans l'œil du cyclone. Congo-Kinshasa : les années rebelles 1997-2003. révisitées*, Coll. Comptes rendus, Paris, L'Harmattan, 2008, p.199.

⁹ Ainsi sous la plume de MAUS, D., « Elections et constitutionnalisme : vers un droit international des élections ? » in VETTOVAGLIA, J-P., Jean du Bois de GAUDUSSON, Albert BOURGI, Christine DESOUCHES, Joseph MAILA, Hugo SADA et André SALIFOU (dir) in *op.cit.*, 51-58, spécialement à la page 57. Lire aussi le point discordant d'une partie de la doctrine formulant des griefs à l'égard de la surveillance des élections par des organisations internationales, notamment Mathieu, FAU-NOUGARET « Approche critique du rôle des Organisations internationales en matière électorale » in *Revue belge de Droit international* (RBDI), n°2, 2009, pp.596-623. Dans le cadre de l'OUA et UA (cette dernière a mis sur pied une unité d'appui à la démocratie et d'assistance électorale au sein du Département des Affaires politiques de la Commission de l'UA), il a été observé qu'entre 1990 et 2009, l'Organisation panafricaine (OUA d'abord et UA ensuite) a fait le « monitoring » de plus de 180 élections de sa propre initiative ou à la demande des Etats (sous la plume de OGNIMBA, L-E., « le cadre juridique de l'observation et de l'assistance électorales de l'union africaine » in VETTOVAGLIA, J-P., Jean du Bois de GAUDUSSON, Albert BOURGI, Christine DESOUCHES, Joseph MAILA, Hugo SADA et André SALIFOU (dir), *op.cit.*, pp.87-103, spécialement à la p.89. Dans la conception de l'UA, abonde l'auteur, l'observation des élections, aux termes du point 2.1.1 des Directives de l'UA pour les Missions d'observation et de suivi des élections adoptées le 8 juillet 2002 à Durban, consiste en « l'action de recueillir des informations et d'exprimer une opinion judicieuse sur la base des informations recueillies (...), le suivi est le droit d'intervenir pour imposer le respect des règles de droit reconnues. L'assistance électorale, par contre s'entend comme une intervention purement technique ou en termes de conseils auprès des institutions électorales des pays membres disposés à en bénéficier (OGNIMBA, L-E., *art.cit.*, p.89). Au regard de contestations de plus en plus nombreuses émaillant les élections en Afrique et le cadre singulier dans lequel la plupart d'entre elles sont organisées invite à relativiser l'importance de cette Unité d'appui à la démocratie et d'assistance électorale. Le cynisme pourrait nous hanter de qualifier cette unité de « complaisance » surtout à l'égard des Etats dans lesquels le pouvoir en place organise les élections et que le Chef de l'Etat est candidat à sa propre succession. Quelqu'un n'avait pas raison quand il qualifiait la défunte OUA de « syndicat des Chefs d'Etats africains »?

¹⁰ Didier MAUS, *art.cit.*, p.58.

participation populaire et ce, dans l'exercice des libertés politiques¹¹. L'inobservance de l'organisation des élections périodiques et transparentes peut déboucher sur des conflits et donner lieu à des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

II.

INSTRUMENTS DE L'UNION AFRICAINE CONTRE LES CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS DE GOUVERNEMENT

8. L'Union africaine s'est doté d'un arsenal normatif (soft et hard law) considérable en matière de condamnation et de rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement¹². Cet arsenal s'est principalement développé dans la deuxième moitié des années 1990 comme une réaction ferme de l'OUA et ensuite de l'UA contre la résurgence du fléau endémique d'accession au pouvoir en Afrique au moyen des coups d'Etat¹³. La Déclaration de Harare de 1997 ou mieux la

¹¹ Comme l'affirmait le Secrétaire Général des Nations Unies, BOUTROS BOUTROS- Ghali dans son tout dernier Rapport du 20 décembre 1996 : « Librement choisis par les citoyens et soumis à des contrôles tels que des élections périodiques et honnêtes, les gouvernements démocratiques sont en règle générale plus enclins que les autres à faire prévaloir le droit, à respecter les droits des individus et ceux des minorités, à résoudre les conflits sociaux » (§ 17 du rapport A/51/761 du 20 décembre 1996 publié sous le nom d'*Agenda pour la démocratisation* cité par FAU-NOUGARET, M., « Travaux onusiens sur l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et sur l'action en faveur de la démocratie » in VETTOVAGLIA, J-P., Jean du Bois de GAUDUSSON, Albert BOURGI, Christine DESOUCHES, Joseph MAILA, Hugo SADA et André SALIFOU (dir), *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruylant, Bruxelles, 2010, (935 p), pp.59-72, spécialement à la page 70. Certains auteurs préconisent d'ailleurs que l'observation des élections soit principalement l'œuvre de la communauté locale. Lire en ce sens KINGSLEY, J-P., « Surveillance d'élections : développement de la démocratie ou tourisme électoral » ? in VETTOVAGLIA, J-P., Jean du Bois de GAUDUSSON, Albert BOURGI, Christine DESOUCHES, Joseph MAILA, Hugo SADA et André SALIFOU (dir), *op.cit.*, pp.193-208, spécialement à la page 207.

¹² De manière chronologique la Déclaration sur la création, au sein de l'OUA d'un Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits adoptée par la 29^{ème} session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement tenue au Caire du 28 au 30 juin 1993 (AHG/Decl.3 (XXIX) ; la Déclaration d'Harare de 1997, les décisions AHG/Dec.141(XXXV) et AHG/Dec.142 (XXXV) sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement adoptées par la 35^{ème} session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement tenue à Alger du 12 au 14 juillet 1999 ; la Déclaration AHG/ Dec.5 (XXXVI) sur le cadre pour une réaction de l'OUA aux changements anticonstitutionnels de gouvernement adoptée par la 36^{ème} session ordinaire de la Conférence tenue à Lomé du 10 au 12 juillet 2000 ainsi que la Déclaration solennelle AHG/Decl.4 (XXXVI) sur la Conférence de la Sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA), L'Acte constitutif de l'Union africaine signé à Lomé le 11 juillet 2000 ; le Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine de 2002 ; le Protocole portant amendements à l'Acte constitutif de l'Union africaine signé à Maputo durant la session des Chefs d'Etat et de gouvernement du 10 au 12 juillet 2003 ; la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance adoptée le 30 janvier 2007, mais non encore en vigueur. A cette gamme d'instruments il convient d'y intégrer les décisions ponctuelles adoptées par le Conseil de paix et de Sécurité et entérinées par la Conférence de l'Union dans les cas particuliers lors de différents sommets ainsi que le Règlement intérieur de la Conférence et du Conseil exécutif.

¹³ Au courant de l'année 1999 quatre coups d'Etat ont été perpétrés : Côte d'Ivoire, Sierra Léone, Niger et Guinée-Bissau, observe BABACAR GUEYE, « La démocratie en Afrique : succès et résistances » in *Pouvoirs*, n° 129, 2009., pp.5-25, spécialement à la page 22. Par contre, en prenant uniquement en considération l'Afrique francophone, il a été observé qu'entre 1990 et 2009 environ 15 coups d'Etat ont été perpétrés dans cette partie du continent africain. Dans d'autres Etats comme les Comores, la Guinée-Bissau, la Mauritanie, le Niger, les coups d'Etat s'y sont réalisés à deux reprises au cours de la même période et à intervalle très rapproché (Voir l'Annexe I. Les coups d'Etat militaires dans les pays de l'espace francophone entre 1990 et 2009 contenue dans l'ouvrage VETTOVAGLIA, J.P. et alii (dir), *Démocratie et élection dans l'espace francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010,935 p, spécialement à la page 877 et s. Si nous y ajoutons les coups d'Etat fomentés au Madagascar et qui n'ont pas été pris en compte dans l'étude précitée, le nombre s'accroît davantage. D'autres avancent que depuis les indépendances africaines jusqu'au coup d'Etat perpétré en Mauritanie en 2005, l'Afrique s'approchait de son 200^{ème} coup d'Etat : « Le coup d'Etat de 2005 approche le 200ème sur le continent africain depuis les indépendances ; ce chiffre montre combien la militarisation du pouvoir est répandue et est une tentation à laquelle cèdent facilement les armées », tiré de BANGOURA, D., « L'Union africaine face aux changements

position unanime de l'Organisation de l'unité africaine (OUA), au travers de la condamnation du coup d'Etat perpétré en Sierra Léone contre le Président démocratiquement élu (Ahmad Tejan KABBAH), marque la volonté des dirigeants africains à promouvoir l'accession au pouvoir par des moyens démocratiques en rapport avec la légalité constitutionnelle des Etats¹⁴. Cette volonté constitue le prolongement des obligations des Etats membres envers les instruments des droits de l'homme en général et de manière particulière envers la Charte africaine des droits de l'homme et des Peuples prescrivant le mode d'accession au pouvoir¹⁵. C'est dans ce cadre qu'il convient de situer la condamnation des coups d'Etats par la Commission africaine des droits de l'homme et des Peuples du fait de leur contrariété avec ladite Charte¹⁶.

9. Par ailleurs, un rapprochement a été établi entre les coups d'Etat et les conflits qu'ils génèrent¹⁷. Aussi l'OUA a pris soin en adoptant le Mécanisme de prévention, de gestion et de

anticonstitutionnels de gouvernement : le cas de la Mauritanie » in *Débats. Courrier d'Afrique de l'ouest*, n°60, Décembre 2008, pp.3-8, p.1

¹⁴ La Déclaration de Harare ne figure pas parmi les Décisions et déclarations adoptées lors de la 33^{ème} session de la Conférence de l'Union 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'Etat et de gouvernement) dans la Déclaration de Lomé sur le cadre pour une réaction de l'OUA aux changements anticonstitutionnels de gouvernement lors de la 36^{ème} session tenue à Lomé du 10 au 12 juillet 2000 en ces termes : « Nous reconnaissons que le phénomène des coups d'Etat a provoqué une violation flagrante des principes fondamentaux de notre Organisation continentale et de l'Organisation des Nations Unies. Ce phénomène est également en contradiction avec la position adoptée par notre Organisation en 1997 à Harare, à la suite du coup d'Etat intervenu en Sierra Leone, position par laquelle les Etats membres ont, sans équivoque, condamné et rejeté tout changement anticonstitutionnel de gouvernement. Nous réaffirmons que les coups d'Etat sont regrettables et inacceptables sur notre continent, d'autant plus qu'ils surviennent au moment où nos peuples se sont engagés à respecter l'Etat de droit fondé sur la volonté populaire exprimée par la voie des urnes et non par la force ». A l'ONU l'on n'a pas manqué de souligner l'innovation introduite par cette position de l'Union africaine : « 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'Etat militaire sur le continent » (intervention de M. ELARABY, alors Représentant de l'Egypte à l'ONU, au cours de la session du Conseil de Sécurité adoptant les sanctions contre la Sierra Leone cité par DJACOBA LIVA TEHINDRAZANARIVELO, " Les sanctions de l'Union africaine contre les coups d'Etat et autres changements anticonstitutionnels de gouvernement: potentialités et mesures de renforcement" in *Annuaire africain de droit international* 2004, vol.12, (2006), pp.255-308, spécialement à la p.263. Suite à l'initiative de la CEDEAO (embargo décrété contre le gouvernement anticonstitutionnel) avec l'appui des Nations unies et surtout grâce à la campagne militaire menée par l'ECOMOG, le Président démocratiquement élu a été réinstallé au pouvoir au début du mois de mars 1998. Lire sur ce point notamment SUYASH PALIWAL « The primacy of regional Organizations in International peacekeeping : The African example » in *Virginia Journal of International law*, vol.51, 2010, 185-230, spécialement à la page 210.

¹⁵ L'article 13.1 de la Charte africaine des droits de l'homme et des Peuples (CADHP) dispose : « Tous 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 ». Le Pacte 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. Ces dispositions sont complétées par le droit à l'autodétermination prévu à l'article 20.1 de la CADHP et à l'article premier du Pacte sur les droits civils et politiques. Ces dispositions procèdent également de l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

¹⁶ Après avoir affirmé dans la Résolution sur les régimes militaires (ACHPR/Res.10(XVI) 94 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. Elle s'est référée à cette résolution en l'étoffant et spécifiant lors de la condamnation du coup d'Etat intervenu aux Comores le 30 avril 1999 (cfr Résolution sur la situation aux Comores dans le Douzième Rapport annuel d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des Peuples adoptée en sa séance du 5 mai 1999, pp.41-42).

¹⁷ 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 Etat membre comme étant une menace grave à la stabilité, à la paix, à la sécurité et au développement ». La 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 avec fruit le cas de la

règlement des conflits, d'instituer un organe chargé d'y faire face et de les gérer. Le premier test de cet organe a été la condamnation du coup d'Etat réalisé au Burundi et le soutien à l'embargo régional décrété par les Etats de la sous-région¹⁸. L'Organe central du Mécanisme comportait en son sein un sous-comité sur les changements anticonstitutionnels, mais qui est demeuré non opérationnel¹⁹. C'est dans cette optique qu'il convient de situer le mandat explicite imparti par le Conseil des Ministres lors de sa 70^{ème} session ordinaire tenue à Alger en juillet 1997 de réactiver rapidement le sous-comité sur les changements anticonstitutionnels.

10. L'arsenal s'est progressivement enrichi avec une vitesse de croisière lors des Sommets d'Alger de 1999²⁰ et de Lomé de 2000²¹. L'ultimatum contenu dans la décision précitée d'Alger est-il générique ou s'adresse à des gouvernements particuliers dont l'accès au pouvoir a été rendu possible par le truchement des changements anticonstitutionnels ? Rien n'est moins évident que la mise en garde s'adresse indistinctement. En effet, il a été relevé par BABACAR GUEYE²², que durant l'année 1999 quatre coups d'Etat ont été fomentés, en l'occurrence en Côte d'Ivoire, en Sierra Léone, au Niger et en Guinée-Bissau.

11. En fixant le *dies a quo* au lendemain du Sommet de Harare et enjoignant aux gouvernements concernés l'obligation de rétablir la légalité constitutionnelle (ou mieux le rétablissement de la *démocratie*) avant le Sommet de Lomé et ce, sous peine de sanctions, la décision d'Alger apparaît de ce point de vue comme visant les situations concrètes survenues (les coups d'Etat précités) tout en projetant un regard sur le futur résumé dans la détermination du

RDC : El HADJ MBODJ, " La Constitution de transition et la résolution des conflits en Afrique. L'exemple de la République Démocratique du Congo" in *Revue du Droit public*, Paris, n°2, 2010, pp.441-471.

¹⁸ DJACOBA LIVA TEHINDRAZANARIVELO, " Les sanctions de l'Union africaine contre les coups d'Etat et autres changements anticonstitutionnels de gouvernement: potentialités et mesures de renforcement" in *Annuaire africain de droit international*, (pub.2006), pp.255-308, p ; SUYASH PALIWAL « The primacy of regional organizations in International peacekeeping : the African example » in *Virginia Journal of International Law*, vol.51, 2010, pp.185-230, spécialement à la page 201.

¹⁹ Le §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 (...) ». A propos d'une étude critique sur les faiblesses du Mécanisme on peut consulter avec fruit LECOUTRE, Delphine, « Le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique » in *Afrique contemporaine*, 2004/4, n°212, pp.131-162.

²⁰ AHG/Dec.142 (XXXV), 35^{ème} session ordinaire tenue du 12 au 14 juillet 1999. Le premier point est rédigé en termes d'ultimatum : « ...Les Etats 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 ».

²¹ Trois actes importants ont été adoptés à ce Sommet tenu du 10 au 12 juillet 2000. D'abord (1) la Déclaration solennelle sur la CSSDCA (Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération, AHG/Decl.4 (XXXVI)). Celle-ci se décompose en quatre Calebasses correspondant aux domaines concernés. Nous intéressons de manière particulière la deuxième Calebasse (stabilité). Le paragraphe 11 de cette Déclaration s'inscrit dans le prolongement de la décision ou mieux de deux décisions d'Alger : Notant que la stabilité nécessite que tous les Etats adhèrent scrupuleusement à l'Etat de droit, à la bonne gouvernance, à la participation populaire à la gestion des affaires publiques, au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et créent des organisations politiques qui ne soient pas entachées de sectarisme ni d'extrémisme religieux, ethnique, régional et racial... ». Le Plan d'action adopté aux termes de la stabilité développe le paragraphe 11, notamment le renforcement des institutions appelées à soutenir la démocratie sur le continent, y compris la tenue d'élections libres et justes, doit être encouragé. Ensuite (2) la Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement (AHG/Decl.4 (XXXVI)) et enfin l'adoption de l'Acte constitutif de l'Union africaine.

²² BABACAR GUEYE, « La démocratie en Afrique : succès et résistances » in *Pouvoirs*, n° 129, 2009., pp.5-25.

premier paragraphe de la décision précitée²³. Les gouvernements anti- constitutionnels qui se sont affermis avant le Sommet de Harare reçoivent ainsi, par contre, leurs titres de noblesse et un acquiescement de la part de l'OUA.

12. La Déclaration de Lomé sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement a eu le mérite d'avoir individualisé un certain nombre de principes relatifs à la gouvernance démocratique énumérés de manière que voici et auxquels les Etats adhèrent; 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) respect de la Constitution et des dispositions des lois et autres actes législatifs adoptés par le parlement ; iii) séparation des pouvoirs et indépendance du judiciaire ; iv) promotion du pluralisme politique et de toute autre forme de démocratie participative, y compris le renforcement du rôle de la société civile et la garantie de l'équilibre entre les hommes et les femmes dans le processus politique ; v) admission du principe de l'alternance démocratique et reconnaissance d'un rôle pour l'opposition ; vi) organisation d'élections libres et régulières, conformément aux textes en vigueur ; vii) garantie de la liberté d'expression et de la liberté de presse, y compris la garantie de l'accès de tous les acteurs politiques aux médias ; viii) reconnaissance constitutionnelle des droits fondamentaux et des libertés, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 ; ix) garantie et promotion des droits de l'homme.

13. 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 définition, sur laquelle nous reviendrons sous peu, constitue l'ossature conceptuelle fondamentale sur laquelle se grefferont d'autres situations des changements anticonstitutionnels et les différents instruments adoptés par l'OUA ou l'UA en matière de condamnation ou d'application des sanctions contre ces changements trouvent leur référence principale dans cette Déclaration complexe qui indique par ailleurs le mécanisme de mise en œuvre desdites mesures et actions.

14. Ce cadre « soft law » sera incorporé dans le hard law (droit primaire de l'UA-Acte constitutif), complété par des instruments aussi bien du droit conventionnel que du droit dérivé. Ainsi la condamnation des changements constitutionnels, qui s'était développée jusque- là en dehors du *droit primaire de l'OUA* trouve sa consécration solennelle dans l'Acte constitutif de

²³ La Conférence, déterminée à promouvoir des institutions fortes et démocratiques pour assurer la sauvegarde des principes mentionnés à la décision AHG/Dec.141, à savoir les principes de la bonne gouvernance, de la transparence et des droits de l'homme.

l'Union africaine²⁴. La quintessence de cette Déclaration est « moulée » dans l'Acte constitutif de l'UA adopté au cours du même sommet²⁵. L'article 4 (p) dudit Acte, consacré aux principes de l'UA est éloquent : « Condamnation et rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement ».

15. La lecture croisée des articles 23 (2) et 30, respectivement relatifs aux sanctions contre les Etats 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 qui s'inscrit dans le prolongement des décisions et déclarations précédentes alors que l'article 20 (1) apparaît très restrictif dans la mesure où il ne sanctionne que les Etats en retard de paiement de leurs contributions²⁶.

16. Le lancement officiel de l'UA en 2002 coïncide avec la signature du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de Sécurité (CPS), lequel mécanisme 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 Protocole²⁷. 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 : l'imposition, conformément à la Déclaration de Lomé des sanctions chaque fois qu'un changement anti- constitutionnel de gouvernement se produit dans un Etat membre²⁸.

17. Nous pouvons du point de vue juridique discuter de la valeur de la Déclaration dans la mesure où par nature elle est dépourvue d'effets obligatoires. Mais étant donné que l'essentiel de

²⁴ Art.30 de l'Acte constitutif : « Les Gouvernements qui accèdent au pouvoir par des moyens anti- constitutionnels ne sont pas admis à participer aux activités de l'Union ». Le Protocole sur les Amendements à l'Acte constitutif de l'Union africaine de juillet 2003 consacre l'intervention de celle-ci au sein des Etats membres . Art.4 (h) Le droit de l'Union d'intervenir dans un Etat 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'Etat membre de l'Union sur la recommandation du Conseil de Paix et de Sécurité »

²⁵ L'article 3 (objectifs) en ses lettres g et h reprend certains principes affirmés dans la Déclaration précitée.

²⁶ Le Règlement intérieur de la Conférence reprend, à l'article 4 (1-g) ce régime des sanctions : « détermine (la Conférence) les sanctions à imposer à l'encontre de tout Etat membre en cas de non-paiement de ses contributions statutaires, de violation des principes consacrés dans l'Acte constitutif et le présent Règlement intérieur, et en cas de non- respect des décisions de l'Union et de changement anticonstitutionnel de gouvernement », Règlement intérieur de la Conférence (Assembly/AU/2(I) a. Les modalités d'exercice du régime des sanctions sont détaillées aux articles 35, 36 et 37 dudit Règlement.

²⁷ cfr la décision AHG/Dec. 160 (XXXVII) adoptée par la 37ème session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA, tenue à Lusaka (Zambie), du 9 au 11 juillet 2001, décision par laquelle la Conférence a décidé d'incorporer l'Organe central du Mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits en tant qu'organe de l'Union, conformément à l'Article 5(2) de l'Acte constitutif de l'Union africaine, et demandé au Secrétaire général de procéder à la révision des structures, procédures et méthodes de travail de l'Organe central, y compris la possibilité de changer son appellation ; lire également la décision sur la création du Conseil de paix et de Sécurité (Doc.AHG/234 (XXXVIII) adoptée par la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement lors de la première session ordinaire de l'UA tenue à Durban du 9 au 10 juillet 2002. Lire aussi l'article 22 (dispositions finales) du Protocole relatif à la création du Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine adopté le 9 juillet 2002 à Durban.

²⁸ 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 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 anti- constitutionnels de gouvernement ?

cette Déclaration a été transposée dans le droit primaire et dérivé, repris par ailleurs par la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, nous pouvons considérer que les multiples renvois dont elle fait l'objet lui confèrent un caractère obligatoire.

18. La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance renforce davantage le rôle du Conseil de Paix et de Sécurité. Elle complète la liste des situations susceptibles de recevoir la qualification de changement anticonstitutionnel de gouvernement prévue dans la Déclaration de Lomé : *Tout amendement ou toute révision des constitutions ou des instruments juridiques qui portent atteinte aux principes de l'alternance démocratique*. 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'Etat.

19. La Charte, tout comme le Règlement intérieur de la Conférence de l'Union ainsi que la Déclaration de Lomé précitée demeurent constants dans le type des gouvernements qu'ils entendent mettre à l'abri de tout changement anticonstitutionnel. Il s'agit de la protection *des gouvernements démocratiquement élus*²⁹. 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 déchus par la force rentrent rarement au pouvoir même s'ils ont été démocratiquement élus. Les exemples abondent en ce domaine³⁰.

20. Au regard d'innombrables innovations introduites par la Charte précitée, il y a lieu de craindre qu'elle demeure un projet. Les Etats ne s'empressent pas à la ratifier. Quatre ans après son adoption les Etats qui l'ont ratifiée se comptent au bout de doigts alors que pour son entrée en vigueur suffisent quinzaine ratifications ! Jusqu'au 9 février 2011, seuls huit Etats en faisaient partie³¹ ! C'est en vain que la Conférence de l'Union (des Chefs d'Etat et de gouvernement) appelle de tous ses vœux, depuis un certain temps, les Etats à accélérer le processus de ratification de ladite Charte alors que cette exhortation s'adresse principalement et *in primis* aux membres de cette

²⁹ C'est nous qui soulignons.

³⁰ Sur ce point nous pouvons notamment lire LALI, A., « La perception de l'Etat de droit dans le droit et la pratique de l'Union africaine » in *Société française de droit international*, 2009, pp.263-286, surtout aux pages 297-299 ; DJACOBA LIVA TEHINDRAZANARIVELO, « Les sanctions de l'Union africaine contre les coups d'Etat et autres changements anticonstitutionnels de gouvernement: potentialités et mesures de renforcement » in *Annuaire africain de droit international* 2004, (pub.2006), pp.255-308 ; ROLAND ADJOVI, « Togo, un changement anticonstitutionnel savant et un nouveau test pour l'Union africaine » in *Actualité et Droit international* www.ridi.org/adi/articles/2005/200502adj.pdf consulté le 4 juillet 2011 ; WELDEHAIMANOT, S M., « African law of coups and the Situation in Eritrea : a test for the African Union's commitment to democracy » in *Journal of African Law*, 54, 2 (2010), 232-257 © School of Oriental and African Studies, 2010. doi:10.1017/S0021855310000069, spécialement à la page 248.

³¹ Les Etats ci-après l'ont ratifiée : Burkina Faso, Ethiopie, Ghana, Lesotho, Mauritanie, Rwanda, Afrique du Sud et Sierra Leone selon la liste ajournée au 9 février 2011 alors que la Charte a été signée à cette date par 38 Etats.

Conférence qui constituent au sein des Etats les organes habilités à ratifier les traités internationaux !

21. La rhétorique de l'Etat de droit, de la bonne gouvernance et de la démocratie qui abonde jusqu'à la nausée dans les nombreux documents de l'UA paraît participer de la logique de la propagande politique et demeure détachée de la pratique étatique. La solennité prend le devant du concret. C'est un secret de polichinelle que les Etats africains sont considérés parmi les fervents « *ratificateurs* » des traités internationaux surtout en matière des droits de l'homme qu'ils oublient aussitôt accomplie la formalité d'usage. Cette critique épargne les Etats africains qui se sont résolument engagés dans le respect des droits de l'homme et constitue un stimulant pour faire davantage et ne vise pas à véhiculer un pessimisme béant.

22. Dès lors nous osons soutenir que les changements anti- constitutionnels qui s'opèrent pour évincer des gouvernements non démocratiquement élus ou autoritaires ne sont pas prohibés par l'UA comme changements anticonstitutionnels dans la mesure où ils ne s'adressent pas aux gouvernements démocratiquement élus. Ils s'inscrivent dans le droit des citoyens à participer à la vie politique de leurs Etats. Mais lorsque les moyens de participation « démocratique » résultent inexistantes ou impossibles d'être mis en œuvre, les changements anticonstitutionnels apparaissent comme une solution tampon qu'il faudrait bien gérer dans l'intérêt de la démocratisation.

23. 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 « anticonstitutionnels » en puisant les solutions nécessaires dans la même Charte : le retour de 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 les auteurs des changements anticonstitutionnels (solution tampon).

24. Les révolutions populaires qui se sont déchainées en Tunisie et en Egypte d'une part, ainsi que « l'insurrection armée » en cours en Libye d'autre part, ne répondent pas à la définition des changements anticonstitutionnels de gouvernement comme l'a reconnu par ailleurs 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. Elles offrent par contre une précieuse opportunité : «... *les soulèvements en Afrique du Nord doivent être saisis comme une occasion pour les Etats 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... »³² ou encore « Les soulèvements en Tunisie et en Egypte sont les révélateurs d'une évolution profonde qui peut enrichir les processus de consolidation de la démocratie en Afrique »³³.

25. Comme nous pouvons le constater, l'UA s'est dotée d'instruments pour réagir contre les coups d'Etat et promouvoir l'émergence en Afrique des Etats qui se fondent sur les valeurs démocratiques (Etats de droit)³⁴. La notion elle-même des changements anticonstitutionnels de gouvernement 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 a apportées dans sa phase d'évolution jusqu'à ce qu'elle soit provisoirement achevée par des traités internationaux (Acte constitutif de l'UA, Protocole sur le CPS et la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance -CADEG)³⁵.

26. Cette évolution se note également au niveau de l'enrichissement des termes. Alors qu'au début l'OUA se contentait de condamner les changements anticonstitutionnels, l'Acte constitutif de l'UA outre à la condamnation desdits changements, les rejette également. La Charte africaine (CADEG) complète ce puzzle de mots en y ajoutant l'interdiction qui vient ainsi se superposer aux deux autres mots. En définitive l'UA *interdit, rejette et condamne* les changements anticonstitutionnels de gouvernement.

27. En faisant l'économie de ces différents instruments nous pouvons cerner la portée de l'interdiction, du rejet et de condamnation des changements anticonstitutionnels (conception) ainsi que les effets qui se rattachent à cette notion (le régime des sanctions). Cet arsenal est-il suffisant, efficace pour répondre à ces défis ? Telle est la principale question autour de laquelle gravitera notre analyse dans les lignes suivantes consacrées d'abord à la notion des changements anticonstitutionnels de gouvernement, à la procédure d'action pour y faire face avant d'envisager

³² Cf. 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* (EXT/Assembly/AU/2.(01.2011), § 8. Session extraordinaire de la Conférence de l'Union sur l'état de Paix et de Sécurité en Afrique, Addis-Abeba, Ethiopie, 25-26 mai 2011. Souligné dans le texte. Les italiques proviennent de nous.

³³ Idem, § 5. Les italiques émanent de nous. Tunisie et Egypte mis en évidence dans le texte.

³⁴ La littérature juridique abonde sur le concept d'Etat de droit. La Société française de droit y a consacré un Colloque. L'unanimité autour des contours précis de cette notion est loin d'être réunie. Certains auteurs estiment que ce terme est synonyme d'Etat en droit international. Lire à ce propos FORTEAU, M., « Existe-t-il une définition et une conception univoques de l'Etat de droit dans la pratique des Organisations régionales ou politiques » in *Société Française de droit international*. Colloque de Bruxelles. L'Etat de droit en droit international, Paris, Pédone, 2009, pp.263-286, spécialement à la page 286. Pour sa part Gérard, NIYUNGEKO, « Accords de paix, résolutions du Conseil de Sécurité et reconstruction des sociétés dans des situations post-confliktuelles : quelle place pour l'Etat de droit » Société française de droit international, *op.cit.*, pp.403-430 identifie différents sens de l'expression Etat de droit. Lire aussi sur le sujet BULA-BULA, Sayeman « Esquisse sur le concept d'Etat de droit » in BULA-BULA, S. (dir.), *Pour l'épanouissement de la pensée juridique congolaise. Liber Amicorum Marcel LIHAU*, Bruxelles, Kinshasa, Bruylant, Presses universitaires de Kinshasa, 2006, pp.335-376.

³⁵ Pour la contribution de la doctrine, l'on peut lire sur cette évolution Jean-Claude TCHEUWA, "L'Union africaine et les changements anticonstitutionnels de gouvernement" in *Revue de la Recherche juridique. Droit prospectif* (R.R.J.), 2009, n°2, pp.995-1023 ;

les conséquences de la condamnation par le Conseil de paix et de Sécurité de l'UA en sa qualité d'organe responsable de prévention, gestion et règlement des conflits (sanctions)

III.

PORTEE DE LA NOTION DE CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS DE GOUVERNEMENT

28. La Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement (ci-après la Déclaration de Lomé de 2000) considère quatre situations dont l'occurrence constitue le changement anticonstitutionnel prohibé :

- 1) Un coup d'Etat 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.

29. Le Règlement intérieur de la Conférence de l'Union africaine de 2002 en son article 37 (2) et 37 (3) reprend cette nomenclature, en y ajoutant une situation ayant des rapprochements avec une autre déjà prévue tout en étant autonome , à savoir *le renversement ou le remplacement d'un gouvernement démocratiquement élu par des éléments, avec l'aide de mercenaires.*

30. La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance 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* »³⁶.

³⁶ Art. 23.5 de ladite Charte. Pour un commentaire relatif à cette Charte l'on peut lire TCHIKAYA, Blaise « La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance » in *Annuaire Français de Droit international* (AFDI), 2008, pp.515-528. Sur les liens entre la démocratie et les élections, on peut notamment lire FOCARELLI, C., « Global democracy in an inter-state world : some critical legal remarks » in PILLITU, Paola Anna, *Scritti in onore di Giorgio BADIALI*, Tomo I, Roma, Aracne editrice, 2007, pp.151-165 ; TANZI, Attila, « The debate on democracy in contemporary international law » in PILLITU, Paola Anna, *op.cit.*, pp.481-501.

31. Il se dégage une certaine unanimité autour du concept des changements anticonstitutionnels de gouvernement et des objectifs poursuivis par l'UA : l'interdiction, le rejet et la condamnation des moyens non- démocratiques d'accès au pouvoir d'une part et la valorisation d'autre part des vertus démocratiques, de la promotion de l'Etat de droit en Afrique, du respect des droits de l'homme et de la bonne gouvernance. Ces différents éléments s'enchevêtrent et se complètent dans la mesure où le discours du rejet des changements anticonstitutionnels est dépourvu de tout contenu s'il ne bénéficie pas du soutien des valeurs évoquées. L'architecture africaine contre les changements anticonstitutionnels semble construite sur un terrain glissant et prête à s'écrouler aux premières intempéries. Le nombre de coups d'Etat assenés depuis 1990 jusqu'en 2009 et concernant uniquement l'espace francophone de l'Afrique est très impressionnant et contraste avec la volonté déclarée par les Chefs d'Etat africains.

32. 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'Etat-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'Etat en douceur, constitue bel et bien un changement anticonstitutionnel de gouvernement dans la mesure où les règles constitutionnelles régissant la succession du Chef de l'Etat en cas de vacance n'ont pas été scrupuleusement observées³⁷.

33. Les changements opérés dans le cadre des Constitutions en vigueur et qui alimentent l'instabilité peuvent produire les mêmes effets que les bouleversements constitutionnels³⁸. 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-BULA³⁹ illustre ce déficit par la situation ayant prévalu à Madagascar en 2001.

³⁷ Lire sur ce point ADJOVI, Roland « Le Togo, un changement anticonstitutionnel savant et un nouveau test pour l'Union africaine » in *Actualité et Droit International*, février 2005. (<http://www.ridi.org/adi>). Consulté le 10 juillet 2011 ; LALI, A., « La perception de l'Etat de droit dans le droit et la pratique de l'Union africaine » in *Société française de droit international*, Colloque de Bruxelles. L'Etat de droit en droit international, pp.263-286 ; DJACOBIA LIVA TEHINDRAZANARIVELO, « Les sanctions de l'Union africaine contre les coups d'Etat et autres changements anticonstitutionnels de gouvernement: potentialités et mesures de renforcement » in *Annuaire africain de droit international* 2004, vol.12, (2006), pp.255-308, spécialement aux pages 275-279.

³⁸ BULA-BULA, Sayeman « Mise hors-la-loi ou mise en quarantaine des gouvernements anticonstitutionnels par l'Union africaine »? in *African Yearbook of International Law*, 2003 , vol.11 (2005), 23-78, spécialement à la p.25. L'auteur abonde à ce propos : « Et si le Chef de l'Etat en poste se présente, après une révision sur mesure de cette dernière aux élections et les remporte, il y aurait un changement anti-constitutionnel (sic) insidieux de gouvernement . A moins que la révision constitutionnelle soit adoptée de manière libre et transparente par voie référendaire », *idem*, p.77 et s. Le cas du Togo de 2005 rentre parfaitement dans cette catégorie comme toutes les révisions constitutionnelles africaines dont l'objectif consiste à supprimer le nombre des mandats présidentiels.

³⁹ 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'Etat, ni à une révolution pure. Cependant le gouvernement qui s'est établi ne l'a pas été en conformité avec la

34. Nous évoquons la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance en sa qualité de projet et la continuité qu'elle assure, tout en les perfectionnant, les mécanismes existants.

IV.

LE CONSEIL DE PAIX ET DE SECURITE DE L'UNION AFRICAINE : LA CLE DE VOUTE DU SYSTEME DE REACTION⁴⁰

35. La Conférence de l'Union entérine dans la pratique toutes les décisions prises par le Conseil de Paix et de Sécurité à l'encontre de certains Etats sur les territoires desquels sont survenus des changements anticonstitutionnels de gouvernement en puisant certaines des sanctions prévues dans la Charte africaine de la démocratie précitée, comme l'interdiction aux auteurs des coups d'Etat de se présenter aux élections aux termes du processus de retour à la légalité constitutionnelle démocratique⁴¹.

36. La procédure de réaction de l'OUA d'abord, ensuite celle de l'UA et enfin celle prévue dans la Charte 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 Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine⁴². D'autre part la Charte attribue des prérogatives plus incisives au CPS. En effet, son article 24 dispose : « *Au cas où il survient, dans un Etat partie, une situation susceptible de compromettre l'évolution de son processus politique et institutionnel démocratique ou*

Constitution alors en vigueur », *idem*, p.77. L'on pourrait penser de prime abord que cette situation est déjà prévue. Mais il n'en est pas ainsi avec certitude dans la mesure où la situation prévue concerne le refus par le perdant au pouvoir de le remettre au gagnant à la suite des élections démocratiques et transparentes (certifiées parfois par les observateurs nationaux et internationaux). Les hypothèses dans lesquelles les élections ont été considérées non fiables ou lorsque les candidats dans ces conditions n'acceptent pas les résultats des urnes laissent tout entier le problème non résolu. Le déblocage de l'impasse post-électorale en Côte a été rendu possible à la suite de la convergence par des observateurs et des Organisations internationales sur la victoire du candidat OUATTARA.

⁴⁰ Une littérature de plus en plus abondante se focalise sur les différents axes du mandat du CPS. A titre illustratif l'on peut lire avec intérêt cette contribution ayant le mérite d'embrasser presque tous les axes nonobstant l'intitulé du sujet : 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 » in *The Netherland International law Review* (NILR), 2011, pp.77-101 ; LECOUTRE, Delphine, « Le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique » in *Afrique contemporaine*, 2004/4, n°212, pp.131-162.

⁴¹ Cette perspective était déjà anticipée par une décision adoptée le 24 juillet 2003 par l'Organe Central de l'OUA . Lire sur ce point DJACOBA LIVA TEHINDRAZANARIVELO, « Les sanctions de l'Union africaine contre les coups d'Etat et autres changements anticonstitutionnels de gouvernement: potentialités et mesures de renforcement » in *Annuaire africain de droit international* 2004, vol.12, (2006), pp.255-308, p.297.

⁴² Le Protocole de Maputo de juillet 2003 portant amendements à l'Acte constitutif de l'Union africaine, 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 ».

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... ».

37. Nous allons ainsi focaliser notre attention sur la pratique du CPS dans ses attributions lui reconnues par le Règlement intérieur de la Conférence de l'Union, par son Protocole ainsi que par celui portant amendements à l'Acte constitutif de l'UA pour réagir contre les changements constitutionnels qui se produisent en Afrique depuis son lancement officiel le 25 mai 2004⁴³. En principe le schéma théorique se présente de la manière que voici : le CPS recommande, la Conférence décide et le Conseil exécutif applique. Même si les textes sous l'empire desquels il fonctionne lui reconnaissent uniquement le droit de recommander à la Conférence de l'Union l'adoption des sanctions ou le droit de l'Union d'intervenir sur le territoire d'un Etat membre, il a développé une pratique récente dans laquelle la Conférence de l'Union apparaît comme un forum d'entérinement des décisions prises en amont par ledit Conseil, lequel peut siéger au niveau des Chefs d'Etat et de gouvernement. Les dernières décisions adoptées à l'encontre des Etats sur les territoires desquels se sont produits les actes prohibés et les initiatives de l'UA dans le processus de gestion de la crise libyenne avec la constitution d'un Comité ad hoc de haut niveau en disent davantage sur cette pratique.

38. Depuis son lancement officiel le CPS, qui siège de manière permanente, a eu à réagir récemment contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement qui se sont produits dans certains Etats africains, notamment en Mauritanie, à Madagascar, en Guinée-Bissau, en Guinée, au Niger. L'analyse de sa contribution sera faite principalement au regard de ces Etats d'une part et de sa position au regard de révolutions populaires en Afrique septentrionale « printemps arabe » d'autre part. Comment s'articule son intervention lorsque les changements anticonstitutionnels se produisent ? Cette question renferme deux sous-questions, l'une procédurale liée au processus de son intervention et l'autre substantielle liée aux décisions qu'il adopte, à savoir l'imposition des sanctions d'une part et d'autre part la levée partielle ou complète des sanctions selon l'évolution de la situation.

⁴³ Sur le rôle du CPS et des autres organisations africaines dans leurs activités de gestion et règlement des conflits avec le concours des Nations Unies, nous pouvons notamment lire SARKIN, J., « 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 » in *Journal of African Law*, vol.53, n° 1 (2009), 1-33 © School of Oriental and African Studies. doi:10.1017/S0021855309000011 Printed in the United Kingdom

IV.1 PROCEDURE

39. Elle est prévue par le Règlement intérieur de la Conférence, lequel s'est largement inspiré de la Déclaration de Lomé abondamment citée. Le siège de la matière se situe dans les dispositions de l'article 37(4) et 37 (5) et 37 (6). 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, inter-Etats, sous-régional et international ; ils instruisent le CPS de se réunir et d'examiner la question et suspendent immédiatement l'Etat membre de l'Union et de ses organes et ce, sans affecter sa qualité d'Etat membre de l'Union demeurant soumis par conséquent à ses obligations financières.

40. 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 de la Conférence:

- a) rassemble les faits concernant le changement anticonstitutionnel de gouvernement ;
- b) établit 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 ;
- c) sollicite la contribution des dirigeants et des personnalités africains pour amener les auteurs du changement anticonstitutionnel à coopérer avec l'Union ;
- d) s'assure de la coopération des Communautés économiques Régionales (CER) dont le pays concerné est membre.

IV.2 MECANISMES DE SANCTIONS

41. En cas du refus des auteurs des changements anticonstitutionnels de rétablir la légalité de l'ordre constitutionnel, le Règlement intérieur de la Conférence prévoit des sanctions qui s'inscrivent dans la continuité de celles envisagées dans la cadre de la Déclaration de Lomé de l'OUA 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 intérieur⁴⁴ ;
- e) toute sanction supplémentaire que pourrait recommander le CPS.

42. Dans le mécanisme prévu par la Déclaration de Lomé le délai de 6 mois est imparti aux gouvernants anticonstitutionnels en vue de procéder au rétablissement de l'ordre constitutionnel. En même temps pendant ce délai le Secrétaire Général s'active pour la même finalité, 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, à l'exclusion de la suspension de l'Etat de participer aux organes et aux activités de l'Union dans la mesure où cette mesure est adoptée immédiatement après la condamnation.

43. La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance complète d'autres sanctions à l'égard des gouvernements incriminés comme celle prévue à l'article 25.4 : « Les 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 dans les institutions politiques de leur Etat ». Cette sanction a déjà été appliquée, mais les promesses des gouvernants « illégaux » de ne pas participer aux élections en vue du retour à la légalité constitutionnelle se sont avérées fallacieuses. Nous y reviendrons. Les auteurs peuvent être déférés en justice devant la Cour compétente de l'Union. Ils ne peuvent être ni accueillis ni bénéficier de l'asile sur le territoire des Etats parties. Les Etats membres sont priés d'exercer à leur endroit le principe de juger ou d'extrader. La signature des traités d'extradition ou d'entraide judiciaire par les Etats membres est recommandée. La levée des sanctions dans le cadre de la Charte revient au CPS. Tel est le cadre général de la procédure liée à l'intervention de l'Union africaine pour contrecarrer les changements anticonstitutionnels.

44. Les exemples concrets que nous analysons 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 récentes bouleversements constitutionnels survenus pour la plupart à partir de 2008 en considérant seulement un échantillon. D'autres cas antérieurs à cette date sont cités soit pour marquer la continuité avec les

⁴⁴ Art.23.2 de l'Acte constitutif de l'UA se lit comme suit : « En outre, tout Etat 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 Etats membres dans le domaine des transports et communications, et de toute autre mesure déterminée par la Conférence dans les domaines politique et économique ».

événements récents soit pour évoquer leurs similitudes. Pour de plus amples détails sur la pratique antérieure à la période que nous prenons en considération, l'on peut se reporter à d'autres contributions de la doctrine⁴⁵.

V. ANALYSE DE QUELQUES CAS CONCRETS

V.1 MADAGASCAR⁴⁶.

45. Nous reproduisons ici les passages d'exorde du Rapport du Président de la Commission de l'Union africaine dans lesquels il circonscrit brièvement les faits qui se sont produits à Madagascar et les efforts déployés par l'UA dans la gestion du changement anticonstitutionnel de gouvernement.

47. « Depuis l'éclatement de la crise à Madagascar et le changement anticonstitutionnel intervenu dans ce pays le 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 Conseil a examiné la situation dans ce pays à plusieurs reprises : 16 mars 2009 (179^{ème} réunion), 17 mars 2009 (180^{ème} réunion), 20 mars 2009 (181^{ème} réunion), 21 août 2009 (200^{ème} réunion), 10 septembre 2009 (202^{ème} réunion), 9 novembre 2009 (208^{ème} réunion), 7 décembre 2009 (211^{ème} réunion).

48. De façon plus spécifique, les décisions prises au cours de ces différentes réunions s'articulent notamment autour des points suivants : - condamnation ferme du changement anticonstitutionnel intervenu à Madagascar et suspension subséquente de la participation de ce pays aux activités de l'UA, conformément à la Déclaration de Lomé de juillet 2000 et à l'Acte constitutif

⁴⁵ BULA-BULA, Sayeman « Mise hors-la-loi ou mise en quarantaine des gouvernements anticonstitutionnels par l'Union africaine ? » in *African Yearbook of International law*, vol.11 (2005) 23-78, spécialement aux pages 56-77 ; 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 » in *Revue Générale de Droit international public* (RGDIP), 2007, n°4, pp.771-801, spécialement à la page 797 ; DJACOB LIVA TEHINDRAZANARIVELO, « Les sanctions de l'Union africaine contre les coups d'Etat et autres changements anticonstitutionnels de gouvernement: potentialités et mesures de renforcement » in *Annuaire africain de droit international* 2004, vol.12, (2006), pp.255-308.

⁴⁶ Le 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, l'on peut lire sur ce point DJACOB LIVA TEHINDRAZANARIVELO, « Les sanctions de l'Union africaine contre les coups d'Etat et autres changements anticonstitutionnels de gouvernement: potentialités et mesures de renforcement » in *Annuaire africain de droit international* 2004, vol.12, (2006), pp.255-308, spécialement aux pages 272-275 ; BULA-BULA, Sayeman « Mise hors-la-loi ou mise en quarantaine des gouvernements anticonstitutionnels par l'Union africaine ? » in *African Yearbook of International law*, vol.11 (2005) 23-78, spécialement aux pages 56-64.

de l'UA ; - exigence du retour rapide à l'ordre constitutionnel et affirmation par le Conseil de sa détermination à prendre toutes les mesures requises pour parvenir à cet objectif, y compris l'imposition de sanctions ; - appui aux Accords de Maputo des 8 et 9 août 2009 et à l'Acte additionnel d'Addis Abéba 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.

49. Le présent rapport est soumis dans le prolongement de la décision Assembly/AU/Dec. 279(XIV) sur la situation à Madagascar adoptée par la 14^{ème} session ordinaire de la Conférence de l'Union, tenue à Addis Abéba du 31 janvier au 2 février 2010, qui a demandé au Conseil de se réunir en temps opportun pour examiner la situation et prendre les décisions appropriées à la lumière des instruments pertinents de l'UA... »⁴⁷.

50. Prenant acte de ce Rapport, le CPS a adressé un ultimatum aux mouvances malgaches au pouvoir de se conformer à la Feuille de route souscrite représentée par les Accords de Maputo et l'Acte additionnel d'Addis-Abeba. Nous reproduisons ci-dessous quelques passages les mieux illustratifs des sanctions que le CPS envisage d'adopter en cas des réponses négatives à ses injonctions : « *Demande instamment aux autorités de fait issues du changement anticonstitutionnel de Gouvernement d'accepter formellement, avant le 16 mars 2010, les Accords de Maputo des 8 et 9 août 2009 et l'Acte additionnel d'Addis-Abéba du 6 novembre 2009, et d'annuler tout instrument juridique interne qui comporte une disposition contraire ; Rappelle le paragraphe 12 de la décision Assembly/AU/Dec.279 (XIV) sur la situation à Madagascar adoptée par la 14^{ème} session ordinaire de la Conférence de l'Union, demandant au PSC /PR/COMM.1(CCXV) Conseil de se réunir en temps opportun pour examiner la situation et prendre les décisions appropriées à la lumière des instruments pertinents de l'UA (...) 8. Décide, à la lumière des instruments pertinents de l'UA, notamment la Déclaration de Lomé de juillet 2000 et la décision Assembly/AU/Dec.269(XIV) sur les changements anticonstitutionnels de Gouvernement et le renforcement de la capacité de l'UA à faire face à de telles situations, adoptée par la 14^{ème} session ordinaire de la Conférence de l'UA, ainsi que des conclusions de la Retraite du Conseil de paix et de sécurité tenue à Ezulwini, au Swaziland, du 17 au 19 décembre 2009, telles qu'adoptées lors de*

⁴⁷ Rapport du Président de la Commission sur la situation à Madagascar (PSC/PR/2 (CCXVI), 216^{ème} réunion du Conseil de Paix et de Sécurité, Addis Abeba, 19 février 2010, §§ 1 et 2. La lecture intégrale dudit Rapport est disponible à l'adresse électronique de l'Union africaine : www.african-union.org/root/AU/organs/221%20communiqu%C3%A9%20CPS%20Madagascar%20_%20Final.pdf consulté le 08 juillet 2011.

la 213^{ème} réunion du Conseil tenue le 22 décembre 2009, que, si d'ici le 16 mars 2010, les autorités de fait issues du changement anticonstitutionnel ne se conforment pas à la mise en oeuvre diligente des Accords de Maputo et de l'Acte additionnel d'Addis Abéba, les sanctions suivantes seront appliquées, à compter du 17 mars 2010 :

(i) 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 Mouvanse Rajoelina dont l'action fait obstacle aux efforts de l'UA et de la SADC visant à restaurer l'ordre constitutionnel. Le Conseil décide que ces mesures sont sans préjudice des dérogations qu'il pourrait accorder, au cas par cas, à son initiative ou sur demande, pour des raisons d'ordre humanitaire ou liées au processus de négociation en vue de la sortie de crise, telles que déterminées par le Conseil, conformément au Cadre d'Ezulwini pour le renforcement de la mise en œuvre des dispositions de l'Union africaine dans les situations de changements anticonstitutionnels de Gouvernements en Afrique ; (ii) 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 décide que ces mesures sont sans préjudice des dérogations qu'il pourrait accorder, à son initiative ou sur demande, pour des dépenses ordinaires et des besoins pressants, tels que déterminés par le Conseil, conformément au Cadre d'Ezulwini pour le renforcement de la mise en œuvre des dispositions de l'Union africaine dans les situations de changements anticonstitutionnels de Gouvernements en Afrique ; (iii) l'isolement diplomatique des autorités de fait issues du changement anticonstitutionnel, à travers une action concertée des Etats 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 ;

9. Demande à la Commission d'établir, en étroite collaboration avec la SADC, la liste des individus et entités visés au paragraphe 8 (i et ii) du présent communiqué, pour communication, le cas échéant, aux Etats membres et aux partenaires de l'UA, et de prendre toutes autres dispositions nécessaires pour la mise en œuvre des sanctions décidées au paragraphe 8 de la présente décision, y compris l'isolement diplomatique des autorités de fait issues du changement anticonstitutionnel dans les enceintes internationales et souligne, à cet égard, le rôle crucial des Groupes africains, notamment ceux qui sont à New York et à Genève ; PSC /PR/COMM.1(CCXV) 10. Demande à tous les Etats membres d'apporter leur pleine coopération à la mise en œuvre, le cas échéant, des

sanctions décidées au paragraphe 8 du présent communiqué et rappelle, à cet égard, les obligations qui incombent à tous les Etats membres, conformément à l'Article 7 (2, 3 et 4) du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité... »⁴⁸.

51. Comme nous pouvons le constater, l'action du CPS s'inscrit principalement dans le cadre des décisions de la Conférence, notamment celle sur la prévention des changements anticonstitutionnels de gouvernement et le renforcement des capacités de l'UA à faire face à de telles situations⁴⁹ ainsi qu'à la décision de la même Conférence sur le Madagascar adoptées lors de la 14^{ème} session ordinaire de l'organe suprême de l'UA.

52. Dans la première décision la Conférence renforce l'arsenal « répressif » à l'égard des auteurs des changements anticonstitutionnels telle que leur interdiction à se présenter aux élections organisées pour le rétablissement de l'ordre constitutionnel, l'imposition des sanctions à l'égard des Etats qui instiguent ou apportent leur soutien à la commission de ces actes. La Conférence exige également des Etats membres de ne pas reconnaître les gouvernants de fait. Aux institutions internationales non africaines de s'abstenir d'accréditer des personnalités près ces autorités de fait. Ces sanctions complètent celles existantes et d'autres sont directement puisées dans la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance. Aussi est-ce à juste titre que la Conférence exhorte les Etats membres à accélérer le processus de ratification de ladite Charte.

53. Dans la seconde décision consacrée sur la situation à Madagascar⁵⁰, la Conférence instruit le CPS à se réunir pour adopter les mesures nécessaires. C'est donc dans ce cadre que nous pouvons situer le communiqué du CPS du 19 février 2010 (PSC/PR/COMM.1 (CCXV) et le sens de l'ultimatum qu'il a adressé aux auteurs dudit changement. A ce communiqué fera suite un autre (PSC/PR/COMM. (CCXXI) lors de sa réunion du 17 mars 2010 dans lequel il regrette que les autorités de fait ne se soient pas conformées à ses décisions et procède par conséquent à la mise en œuvre des sanctions annoncées dans sa décision du 19 février 2010.

54. L'adoption des sanctions ne semble pas avoir produit les résultats escomptés comme l'avoue la Conférence de l'Union lors de la 16^{ème} session ordinaire tenue du 30 au 31 janvier 2011. La Conférence, on peut lire : « **REITERE SA PREOCCUPATION** face à l'impasse persistante dans le processus de retour à l'ordre constitutionnel à Madagascar. A cet égard, la Conférence **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

⁴⁸ Conseil de Paix et de Sécurité, Communiqué de la 216^{ème} réunion, 19 février 2010 (PSC/PR/COMM.1 (CCXV)

⁴⁹ Assembly/AU/Dec.269 (XIV) adoptée à la 14^{ème} session ordinaire de la Conférence, Addis-Abeba, du 31 janvier au 02 février 2010.

⁵⁰ Assembly/AU/Dec.279 (XIV), 14^{ème} session ordinaire, idem.

changements anticonstitutionnels de Gouvernement et le renforcement des capacités de l'UA à gérer de telles situations, adoptée lors de sa 14ème session ordinaire tenue à Addis-Abeba, du 31 janvier au 2 février 2010 »⁵¹

55. La Conférence de l'Union qui s'est tenue à Malabo (Guinée Equatoriale) 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 est en train d'entreprendre pour le règlement de la crise malgache. La signature le 08 mars 2011 de la « Feuille de route pour la sortie de crise à Madagascar » préparée par le Médiateur mandaté par la SADC, l'ancien Président du Mozambique Joaquim Alberto CHISSANO et l'activisme de ce dernier occulte l'action de l'UA dont la visibilité apparait amoindrie. Aux termes de cette Feuille de route qui engage tous les acteurs malgaches il est prévu 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 de janvier 2010 sur la prévention des changements anticonstitutionnels il ne pourrait pas y participer !

56. 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 crise à Madagascar démontre une certaine limite des pressions exercées par l'Union africaine et un repli de son rôle au profit de la SADC. C'est dans ce cadre que nous pouvons souligner l'appui que la Conférence porte sur les 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 à travers la tenue rapide d'une réunion du Groupe international de contact sur Madagascar »⁵².*

57. Le Médiateur de la SADC apparait comme le point de référence dans le monitoring de la mise en œuvre de la feuille de route. En effet, aux termes du point 44 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 ».*

⁵¹ Assembly/AU/Dec.338 (XVI), 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, § 5, 16ème session ordinaire de la Conférence, 30-31 janvier 2011, Addis-Abéba. Les majuscules en gras sont insérés dans le texte. Mais la mise en évidence.

⁵² Union africaine, Directorate of Information and communication, les décisions du 17^{ème} sommet de l'Union africaine adoptées, tenu du 23 juin au 1^{er} juillet 2011 disponibles sur le site de l'Union africaine www.au.int consulté le 8 juillet 2011 en attendant qu'elles soient rendues disponibles dans la forme officielle.

58. La SADC (Southern African Development Community) s'était mobilisée dès le lendemain du changement anticonstitutionnel à Madagascar en condamnant ce qui s'y était produit. Elle a réitéré lors du 29^{ème} Sommet tenu à Kinshasa le 08 septembre 2009 sa décision de suspendre Madagascar de la SADC jusqu'au rétablissement de l'ordre constitutionnel dans ce pays. Il a en outre réitéré son appui au dialogue politique et exhorté les acteurs politiques d'appliquer pleinement les accords de Maputo⁵³. 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 enregistrés, mais encore insuffisants. Aucune suspension ou levée des sanctions n'a été évoquée.

59. Au contraire le régime en place à Madagascar a fait l'objet de sanctions même de la part de l'Union européenne qui s'est fondée non seulement sur l'Accord de Cotonou, mais aussi sur les décisions de l'Union africaine et sur la position de la SADC dont les efforts ont été encouragés⁵⁴. Au moment où nous couchons ces lignes la situation ne semble pas fournir des éléments d'une évolution significative de la crise et ce, deux ans après l'avènement au pouvoir du gouvernement actuel. Il serait prématuré de tirer des conclusions sur une situation en cours⁵⁵.

V.2 GUINEE-BISSAU⁵⁶.

60. 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. Le Conseil **exige** d'elles le respect de toutes les dispositions de la Constitution et les **exhorte** à travailler dans le cadre de la légalité et dans l'intérêt de la paix et de la stabilité dans leur pays... »⁵⁷.

61. Moins de 5 mois la Guinée-Bissau aura renoué avec la légalité constitutionnelle à l'issue de l'organisation de l'élection présidentielle anticipée comme il résulte du communiqué

⁵³ Communiqué du 29^{ème} Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement de la SADC tenu les 7 et 8 septembre 2009 à Kinshasa, particulièrement les points 17 et 18.

⁵⁴ Lire à ce propos la Résolution du Parlement européen du 09 juin 2011 sur la situation à Madagascar.

⁵⁵ Le CPS dans sa 283^{ème} 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 (PSC/PR/BR.(CCLXXXIII).

⁵⁶ Ce n'est pas la première fois que l'Union africaine se penche sur la situation en Guinée- Bissau. Le coup d'Etat du 14 septembre 2003 avait suscité la réaction de l'Union africaine. Lire sur ce propos DJACOBA LIVA TEHINDRAZANARIVELO, " Les sanctions de l'Union africaine contre les coups d'Etat et autres changements anticonstitutionnels de gouvernement: potentialités et mesures de renforcement" in *Annuaire africain de droit international* 2004, vol.12, (2006), pp.255-308 ; BULA-BULA, Sayeman « Mise hors-la-loi ou mise en quarantaine des gouvernements anticonstitutionnels par l'Union africaine »? in *African Yearbook of International law*, vol.11 (2005) 23-78, spécialement à la page 73.

⁵⁷ PSC/PR/COMM (CLXXIV) Rev. 2, 174^{ème} réunion du CPS, Addis Abéba, 3 mars 2009. Gras dans le texte.

établi par le CPS en sa 222^{ème} réunion tenue à Addis Abéba le 29 mars 2010 par lequel il « ... **Se félicite** 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. A 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... »⁵⁸.

62. Cet exemple illustre la capacité des autorités de fait de 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 ce retour là où beaucoup d'éléments militaires dans d'autres Etats auraient profité de cet assassinat pour présider aux destinées de l'Etat en leur faveur !

V.3 MAURITANIE.

63. Nous évoquerons deux cas de coups d'Etat perpétrés dans cet Etat, soit en 2005 et en 2008.

V.3.1. Coup d'Etat de 2005

64. Le 3 août 2005 la Mauritanie est secouée par un coup d'Etat. Au lendemain du putsch se réunit le CPS qui adopte la Déclaration suivante que nous reproduisons en substance : « *Le Conseil de Paix et de Sécurité (CPS), en sa 36ème réunion tenue le 4 août 2005, a examiné la situation en République islamique de Mauritanie, à la lumière du coup d'Etat intervenu dans ce pays le 3 août 2005. Le Conseil rappelle les décisions sur les changements anticonstitutionnels de Gouvernement (...). Le Conseil condamne fermement le coup d'Etat intervenu en Mauritanie le 3 août 2005, et exige le retour rapide à l'ordre constitutionnel(...). Le Conseil décide, conformément à la Déclaration de Lomé et à l'Article 30 de l'Acte constitutif de l'UA, de suspendre la*

⁵⁸ PSC/PR/COMM.(CCXXII), 222^{ème} réunion du CPS, Addis Abéba, 29 mars 2010, spécialement au § 3.

participation de la Mauritanie aux activités de l'UA jusqu'au retour à l'ordre constitutionnel dans ce pays.

Le Conseil décide, en outre, de dépêcher en Mauritanie une délégation ministérielle en vue de réitérer aux auteurs du coup d'Etat 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 Mauritanie... »⁵⁹

65. Dans son Communiqué adopté lors de sa 37^{ème} réunion, le Conseil « **Prend 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** »⁶⁰

66. Les auteurs du coup d'Etat ont maintenu leurs engagements et ont permis, à l'issue des élections libres et transparentes, auxquelles ils n'ont pas participé par ailleurs, le retour à l'ordre constitutionnel. Ce constat se dégage du communiqué du CPS diffusé à l'issue de sa 76^{ème} réunion d'Addis Abéba en date du 10 avril 2007 consacrée à la situation en Mauritanie et dans lequel le Conseil « **Prend note avec satisfaction de l'évolution intervenue en Mauritanie depuis le coup d'état du 3 août 2005 et du bon déroulement du processus de transition démocratique, qui a culminé avec l'élection présidentielle des 11 et 25 mars 2007 et marqué le retour à l'ordre constitutionnel (...)** ;

Félicite le Président et les membres du Conseil militaire pour la justice et la démocratie (CMJD), ainsi que le Premier ministre et les membres du Gouvernement sortant, pour avoir tenu les engagements pris envers le peuple mauritanien, l'Union africaine et la communauté internationale dans son ensemble et mener à bien le processus de retour à l'ordre constitutionnel (...). **Exprime ses félicitations au Président élu, M. Sidi Mohamed Ould Cheikh Abdallahi, et l'encourage à tout mettre en œuvre pour consolider les acquis de la transition, renforcer l'état de droit et la bonne gouvernance, approfondir le processus démocratique et prendre toutes les mesures de nature à renforcer l'unité et la cohésion nationales ;**

⁵⁹ PSC/PR/COMM. (XXXV)-(II), Déclaration du Conseil de paix et de Sécurité de l'UA, 36^{ème} réunion, 4 août 2005. Les italiques émanent de nous.

⁶⁰ PSC/PR/Comm.1 (XXXVII), Communiqué de la 37^{ème} réunion du CPS, § 3 du 8 septembre 2005.

Décide de lever la mesure de suspension prise à l'encontre de la Mauritanie par sa 36^{ème} réunion tenue le 4 août 2005... »⁶¹.

67. Le dénuement de la crise mauritanienne au lendemain du coup d'Etat 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'Union africaine. 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. Ce dénuement nous suggère une précision sur le terme « retour à l'ordre constitutionnel ».

68. Le terme 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 des élections libres et transparentes par le biais desquelles émerge une légitimité nouvelle. Au demeurant et contrairement à ce que l'on pourrait penser, 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'Etat ne constitue qu'une pétition de principe, susceptible d'être sacrifiée au profit d'autres facteurs importants. Le deuxième coup d'Etat 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.

V.3.2. Coup d'Etat de 2008.

69. « *Le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (UA), en sa 144^{ème} réunion tenue le 7 août 2008, a examiné la situation en République islamique de Mauritanie à la suite du coup d'Etat intervenu dans ce pays le mercredi 6 août 2008, et a pris la décision qui suit : Le Conseil (...) **Condamne** le coup d'Etat intervenu en Mauritanie le 6 août 2008, et **exige** le retour à l'ordre constitutionnel et le rétablissement sans délai des institutions que le peuple mauritanien s'est démocratiquement choisi (...). **Exige** la libération du Président de la République Islamique de*

⁶¹ PSC/PR/Comm (LXXVI), 76^{ème} réunion du CPS, Communiqué sur la situation en République islamique de Mauritanie du 10 avril 2007, § 4-7.

Mauritanie et des autres personnalités arrêtées, la préservation de leur intégrité physique, de leur sécurité et de leur dignité, ainsi que celles des membres de leurs familles... »⁶².

70. Le 22 septembre 2008, le CPS est revenu à la charge à l'occasion de la 151^{ème} 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 constitutionnel préexistant, en d'autres termes la réhabilitation des institutions démocratiques paralysées par le coup d'Etat. Le Conseil « ...**Exige le retour à l'ordre constitutionnel par le rétablissement inconditionnel de M. 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'Etat 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 ; 7. 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'Etat du 6 août 2008...** »⁶³.

71. Cette position « intransigeante » de l'UA ne fut qu'éphémère et ce, nonobstant les sanctions décidées le 22 décembre 2008 et réitérées le 5 février et le 26 mars 2009. 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 critiquable selon un nouvel ordre constitutionnel se greffant sur l'ordre précédent pour justifier un simulacre de continuité.

72. Dans son communiqué diffusé à l'occasion de sa 196^{ème} réunion, tenue le 29 juin 2009 à Syrte, le CPS, siégeant au niveau ministériel, sanctionne ainsi le retour à la légalité constitutionnelle en Mauritanie après l'application de l'Accord-cadre de Dakar, « **Prend note** de l'entrée en application de l'Accord-cadre de Dakar et des mesures prises à cet égard, notamment la formation d'un Gouvernement de transition d'union nationale, la transformation du Haut Conseil d'Etat en un organe de défense placé, conformément à l'article 34 de la Constitution mauritanienne, sous l'autorité du Gouvernement, la mise en œuvre d'une transition consensuelle conformément à l'article 40 de la Constitution mauritanienne, la décision du Président Sidi Mohamed Ould Cheikh

⁶² CPS/PR/COMM (CLIV), Communiqué de la 144^{ème} réunion du Conseil de Paix et de Sécurité, Addis Abéba, 7 août 2008, § 2 et 4.

⁶³ CPS/MIN/COmm.2 (CLI), Communiqué de la 151^{ème} réunion du CPS.

Abdallahi de remettre son mandat au peuple mauritanien, et l'intérim de la Présidence de la République par le Président du Sénat, *lesquelles mesures marquent le retour à l'ordre constitutionnel*;⁶⁴

3. Décide, à la lumière de ce qui précède et conformément à la Déclaration de Lomé, de lever la mesure de suspension prise à l'encontre de la Mauritanie après le coup d'Etat du 6 août 2008, ainsi que les sanctions énoncées dans ses communiqués du 22 décembre 2008, du 5 février et du 26 mars 2009; **4. Attend avec intérêt** l'élection présidentielle, dont le premier tour est prévu le 18 juillet 2009, et **demande** que tous les efforts soient déployés pour que ce scrutin se déroule dans les conditions de transparence, de régularité et de liberté requises, et **demande** au Président de la Commission de rendre régulièrement compte de l'évolution de la situation, afin de lui permettre de prendre toute décision qui serait nécessaire, y compris l'imposition de sanctions au cas où des situations nécessitant leur adoption seraient dûment constatées par le Conseil... »⁶⁵.

73. 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 environnement politique déterminé 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 son mandat au Peuple moins de deux ans de son investiture, l'éclipse pilotée au pouvoir du Président de fait au profit du Président du Sénat pour recouvrir la qualité de Président par intérim constituent autant de signes de cette rupture⁶⁶.

74. 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 Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance ratifiée par ailleurs par la Mauritanie devenant le premier Etat-partie à cet instrument juridique international africain, oblige les auteurs des coups d'Etat à ne pas participer aux élections pour les hautes fonctions à l'issue du processus de retour à la légalité constitutionnelle.

75. Cette obligation a également été réitérée par la Conférence de l'Union dans sa décision adoptée au cours de la 14^{ème} session ordinaire tenue au mois de janvier 2010 et portant sur la prévention des changements anticonstitutionnels de gouvernement et le renforcement des capacités

⁶⁴ C'est nous qui mettons en relief.

⁶⁵ PSC/MIN/COMM. (CXCVI) du 29 juin 2009.

⁶⁶ 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 ROLAND ADJOVI, « Togo, un changement anticonstitutionnel savant et un nouveau test pour l'Union africaine » in *Actualité et Droit international* www.ridi.org/adi/articles/2005/200502adj.pdf consulté le 4 juillet 2011.

de l'Union africaine à gérer de telles situations (Assembly/AU/Dec.269 (XIV)). Par la même occasion la conférence exhortait les Etats membres à ratifier la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance au moment où cette Charte avait manqué l'occasion pour s'appliquer dans le premier Etat-partie !

76. L'on pourrait par absurde, au regard du résultat obtenu par le retour à la légalité constitutionnelle, conclure que le coup d'Etat de 2008 a été légitimé par les urnes en contradiction des normes constitutionnelles mauritaniennes ainsi que de celles de l'UA à travers les apparences de l'intangibilité de la Constitution en vigueur. L'UA n'a pas été capable de protéger les premières institutions démocratiques mises en place en Mauritanie après une succession des coups d'Etat militaires ayant caractérisé le moyen d'accession au pouvoir dans l'histoire politique de cet Etat.

77. 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 gouvernement démocratiquement élu. Cette nouvelle légitimité fait émerger à la surface la question générale de la présence de l'armée en politique. Son influence est telle que cette dernière dispose de moyens et atouts importants pour changer le cours des événements politiques même là où les avancées démocratiques ont été enregistrées. Le cas du Niger confirme cette évidence.

V.4 Le NIGER⁶⁷.

78. Le 18 février 2010 un coup d'Etat 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^{ème} réunion tenue le 19 février 2010, il prend entre autres les mesures suivantes⁶⁸ : 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.

79. Le paragraphe 7 du communiqué est plus éloquent dans la mesure où il met l'accent sur la prévention des changements anticonstitutionnels à travers notamment le respect des normes

⁶⁷ Pour les tenants et les aboutissants de ce coup d'Etat, l'on peut lire sur ce point Virginie BAUDAIS and Grégory CHAUZAL « the 2010 coup d'Etat in Niger : a praetorian regulation of politics »? in *African Affairs*, 110/439, OUP, Oxford, 2010, pp.295-304.

⁶⁸ PSC/PR/COMM.2(CCXVI), Communiqué de la 216ème réunion du CPS, Addis Abéba, 19 février 2010, spécialement les § 4 et 5.

démocratiques dont la transgression peut donner lieu à des changements anticonstitutionnels. 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 aussi insiste sur les conditions d'exercice de cette légitimité qui doit préserver et promouvoir les normes démocratiques⁶⁹.

80. C'est en ce sens que nous pouvons interpréter la lecture du § 7 du Communiqué sous examen quand le CPS « **Souligne**, dans le contexte actuel, l'importance et la pertinence de la décision que la 14^{ème} 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'Etat, *mais également pour les transgressions des normes démocratiques dont la persistance et la répétition peuvent conduire à des changements anticonstitutionnels* »⁷⁰

81. Moins d'un mois après la diffusion de ce communiqué la situation avait évolué, comme l'a constaté par ailleurs le CPS au cours de sa 220^{ème} réunion tenue à Addis-Abéba le 11 mars 2010 et dans lequel il détermine le délai endéans 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 »⁷¹.

82. Le CPS prendra note du Programme détaillé de la transition élaboré par les autorités de fait lors de la diffusion de son communiqué de presse à l'occasion de sa 232^{ème} réunion du 17 juin 2010 tenue au siège de l'UA, programme dans lequel les autorités de fait ont confirmé leur intention de ne pas participer aux élections prévues aux termes de la période transitoire. 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^{ème} tour de l'élection présidentielle, jugée 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*

⁶⁹ Certains auteurs privilégient la démocratie substantielle reposant sur de 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 FOCARELLI, Carlo, « Global democracy in an inter-state world : some critical legal remarks » in Paola Anna PILLITU (dir), *Scritti in onore di Giorgio BADIALI*, Tomo I, Roma, Aracne editrice, 2007, pp.151-165, spécialement à la page 162.

⁷⁰ PSC/PR/COMM.2(CCXVI), idem, § 7. Mis en évidence par nous. Le gras présent dans le texte.

⁷¹ PSC/PR/BR.2(CCXX), Communiqué du 11 mars 2010.

des responsabilités dont a fait preuve le peuple nigérien avant et pendant le scrutin, et lors de la proclamation des résultats... »⁷².

83. 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, contenue au paragraphe 5 du Communiqué de la 216ème réunion tenue le 19 février 2010, conclut le § 6 du Communiqué du 16 mars 2011.

84. 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'Union africaine et de la CEDEAO ainsi que la participation massive des populations nigériennes aux joutes électorales. La durée courte 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'Etat du 18 février 2010 que le CPS enjoignait aux autorités de fait comme obligation dans ses premières décisions a cédé le pas à une nouvelle phase transitoire à 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.

V.5 La GUINEE.

85. 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'Union africaine à travers le CPS qui s'est réuni le 24 décembre 2008 (PSC/PR/COMM (CLXIV)).

86. Dans son communiqué sanctionnant cette réunion le CPS « *Condamne fermement la tentative de coup d'Etat dans ce pays perpétrée par des éléments des forces armées guinéennes, après l'annonce du décès du Président Lansana Conté, ainsi que l'annonce par ces derniers de la suspension de la Constitution et des institutions de l'Etat, 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; 5. Exige le respect de la Constitution guinéenne, y compris*

⁷² PSC/PR/COMM(CCLXVI), 266ème réunion du CPS du 16 mars 2011 tenue à Addis Abéba, spécialement le § 3. Les italiques émanent de nous.

dans ses dispositions relatives à la succession à la tête de l'Etat, et demande instamment à toutes les parties prenantes guinéennes de travailler dans le cadre de la légalité, ainsi que dans un esprit de consensus et dans l'intérêt supérieur de la Guinée; 6. Demande instamment à toutes les parties guinéennes, tout particulièrement aux chefs des forces armées à tous les niveaux hiérarchiques, de tout entreprendre pour éviter des actes de violence et de contrainte physique. A cet égard, le Conseil souligne que les auteurs de la tentative de coup d'Etat et tous ceux qui sont impliqués dans l'entreprise de subversion de la Constitution guinéenne et dans des actions visant à saper la légalité, y compris des violations des droits de l'homme et de la dignité des Guinéens, seront tenus entièrement et personnellement responsables de leurs actes et traités en conséquence... »⁷³.

87. La particularité de cette décision réside en ce sens qu'elle condamne une tentative de coup d'Etat 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'Etat. Elle l'a fait notamment à propos de la RDC en 2004 lors d'une tentative de coup d'Etat. L'avertissement contre la prévention du coup d'Etat n'a pas été respecté par les éléments militaires, car ils ont perpétré à la même date le coup d'Etat annoncé. Ce constat a donné lieu à la réunion du CPS le 29 décembre 2008 dans laquelle le CPS « **réitère sa ferme condamnation** du coup d'Etat intervenu en Guinée, qui constitue une violation flagrante de la Constitution guinéenne et des instruments pertinents de l'UA, ainsi que son exigence du retour à l'ordre constitutionnel ; 3 **Décide** de suspendre la participation de la Guinée aux activités de l'UA jusqu'au retour à l'ordre constitutionnel dans ce pays, et ce conformément aux dispositions pertinentes de l'Acte constitutif de l'UA et de la Déclaration de Lomé de juillet 2000 sur les changements anticonstitutionnels de Gouvernement. En outre, le Conseil **réaffirme** sa détermination à prendre, en temps utile, toutes les autres mesures prévues par la Déclaration de Lomé pour hâter le retour à l'ordre constitutionnel.. »⁷⁴.

88. Le CPS constatera une évolution positive de la situation en Guinée lors de sa 169^{ème} réunion tenue à Addis Abéba le 10 février 2009. Dans son communiqué de presse il relève entre autres. « Le Conseil a 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'Etat 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. Le Conseil a noté la rencontre, le 9 février 2009, entre les autorités issues du coup d'Etat et les partis politiques, les syndicats et les organisations de la société civile, et a exhorté les Guinéens à travailler ensemble dans un esprit de

⁷³ PSC/PR/COMM (CLXIV), 164^{ème} réunion, Addis Abéba, 24 décembre 2008.

⁷⁴ PSC/PR/COMM (CLXV), 165^{ème} réunion, Addis Abéba, 29 décembre 2008.

consensus pour faciliter le bon aboutissement de la transition, sur la base du Communiqué de la CEDEAO du 10 janvier 2009... »⁷⁵.

89. Cette évolution positive sera par la suite remise en question et fera l'objet d'une autre prise de position de la part du CPS qui, réuni, le 17 septembre 2009, fera publier un communiqué dans lequel le CPS : « **Exprime sa profonde préoccupation** face à la détérioration de la situation en Guinée et ses conséquences sur le processus de retour à l'ordre constitutionnel dans le pays; 6. **Condamne** fermement toute remise en cause par le Capitaine Moussa Dadis Camara, Président du Conseil national pour le développement et la démocratie (CNDD), de l'engagement qu'il a pris que ni le Capitaine Moussa Dadis Camara et les autres membres du CNDD, ni le Premier Ministre, ne se porteront candidats à l'élection présidentielle ; 7. **Réaffirme** son ferme attachement à la mise en œuvre scrupuleuse de l'engagement pris par les autorités issues du coup d'Etat relatif à la neutralité et à la non participation du Président et des membres du CNDD, ainsi que du Premier ministre, aux élections prévues par le chronogramme. A cet égard, le Conseil **décide** d'imposer des sanctions appropriées au Président du CNDD, ainsi qu'à tous les autres individus, aussi bien civils que militaires, dont les activités ont pour objet de contrevenir auxdits engagements, si, dans un délai d'un mois à partir de l'adoption de cette décision, les individus visés ne prennent pas, l'engagement écrit de respecter et de faire respecter lesdits engagements... »⁷⁶.

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

91. A cet égard, le Conseil **demande** à la Commission de communiquer, dans un délai d'une semaine, aux Etats membres de l'UA, et aux fins de mise en œuvre, la liste des individus visés par les sanctions ; 5. **Décide également** que ces mesures et la liste susmentionnée seront communiquées au Conseil de sécurité des Nations unies et à tous les partenaires de l'UA, y compris l'Union européenne, l'Organisation de la Conférence islamique, l'Organisation internationale de la Francophonie et les autres membres du Groupe international de contact sur la Guinée, ainsi qu'à la Ligue des Etats arabes, afin de leur conférer un caractère universel... »⁷⁷.

⁷⁵ PSC/PR/BR/1(CLXIX) 169ème réunion, Addis Abéba, 10 février 2009.

⁷⁶ PSC/PR/Comm(CCIV), 204ème réunion du CPS tenue à Addis Abéba le 17 septembre 2009.

⁷⁷ PSC/AHG/COMM.2 (CCVII), 207ème réunion du CPS, Abuja, 29 octobre 2009.

92. La signature de la Déclaration conjointe de Ouagadougou 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 ladite Déclaration comme un tournant décisif dans le processus de sortie de crise. Depuis lors des efforts significatifs ont été enregistrés dans la conduite de la transition sur pied de la Déclaration conjointe du 15 janvier 2010.

93. Ces efforts sont certifiés par le communiqué du CPS en sa 232^{ème} réunion qui s'est tenue le 17 juin 2010 en ces termes : « Le Conseil s'est félicité des avancées obtenues dans le processus de transition, en particulier de la signature et de la promulgation par le Président de la transition, le Général Sékouba Konaté, des textes fondamentaux, notamment la Constitution et le Code électoral, indispensables à l'organisation et à la tenue de l'élection présidentielle à la date convenue du 27 juin 2010, donnant ainsi un caractère irréversible au processus. Le Conseil s'est également félicité de l'engagement de toutes les parties prenantes et de la classe politique dans son ensemble à se conformer à l'esprit et à la lettre de la Déclaration conjointe de Ouagadougou du 15 janvier 2010, et a noté avec satisfaction les progrès significatifs enregistrés dans la préparation des élections »⁷⁸.

94. Ces dernières seront organisées dans un climat apaisé, ce qu'a constaté le CPS dans son communiqué du 13 novembre 2010 en attente de la proclamation des résultats du deuxième tour du scrutin présidentiel : « *le Conseil s'est réjoui du déroulement, dans des conditions de paix et de sérénité, du deuxième tour de l'élection présidentielle, et a félicité les Guinéennes et les Guinéens pour s'être rendus massivement aux urnes, manifestant ainsi leur attachement à la démocratie et leur détermination de voir la transition lancée à la suite de l'Accord de Ouagadougou du 15 janvier 2010 se conclure avec succès, à travers la restauration de l'ordre constitutionnel* »⁷⁹. L'issue du second tour a consacré l'élection d'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.

95. Le retour à l'ordre constitutionnel, ou mieux à un nouvel ordre constitutionnel peut, certes, être mis à l'actif du CPS. Mais ce dernier le partage avec d'autres intervenants dans le processus de dénuement de la crise, comme la CEDEAO. Est-ce à juste titre que le CPS a salué dans le même communiqué le partenariat entre les Nations unies, l'UA et la CEDEAO dans l'appui au processus de sortie de la crise.

⁷⁸ PSC/PR/BR.2(CCXXXII), 232^{ème} réunion du CPS du 17 juin 2010 tenue à Addis Abéba.

⁷⁹ PSC/PR/BR.(CCXLVIII), 243^{ème} réunion du CPS, Addis Abéba, 13 novembre 2010. Les italiques émanent de nous

NOTES CONCLUSIVES SUR L'ACTION DU CPS :

DEFIS ET PERSPECTIVES

96. Le test du Conseil de Paix et de Sécurité, à juger des résultats actuels, 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 des changements anticonstitutionnels. Il partage le plus souvent avec l'Organisation sous-régionale dont l'Etat 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 au travers de différents communiqués rendus par le CPS, nous pouvons considérer que l'UA s'investit davantage dans la résolution des conflits à la suite des changements anticonstitutionnels.

97. Il serait tôt de tirer des conclusions dans la mesure où la pratique du CPS se cristallise et qu'il a su agir partout où de tels phénomènes se sont produits avec des doses variées de réticence et de détermination. 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 qu'aux termes des élections transparentes et libres pour le rétablissement de l'ordre constitutionnel antérieur les auteurs des changements anticonstitutionnels se retirent de la course électorale au niveau élevé des responsabilités étatiques. A 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 investissant de gros risques et sacrifices puissent renoncer à son exercice dès lors que les conditions sont favorables. Les dirigeants qui l'ont fait comme en Guinée et Mauritanie en renonçant à participer aux élections ont fait montre d'un sens élevé du respect des engagements pris. Que ces exemples puissent féconder d'autres.

98. Les objectifs que s'assignent 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 », « la 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 constitutionnels, 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'Etat. Malheureusement dans les cas étudiés, les chefs d'Etat démis de leurs fonctions, même élus démocratiquement, n'ont pas réintégré le pouvoir.

99. Cette situation est également due, à notre modeste 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 l'homme, de l'Etat 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 accueillent avec faveur l'hypothèse d'un coup d'Etat « rédempteur » au lieu d'un coup d'Etat « conservateur »⁸⁰.

100. Le rôle dominant de l'armée sur la classe politique constitue un défi non moins majeur. La carte géographique de l'Afrique nous renseigne que plus de la moitié des Chefs d'Etat 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. L'armée conditionne en Afrique l'exercice du pouvoir. La quasi-totalité de coups d'Etat sont imputables à leurs actions. 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 conflits⁸¹.

101. Les soulèvements qui se sont enregistrés en Tunisie et en Egypte et ceux en cours 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 offrent une opportunité pour répondre aux aspirations légitimes des Peuples africains en matière de démocratie.

102. 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

⁸⁰ A propos de cette différence appliquée aux deux coups d'Etat qui se sont produits en Mauritanie en 2005 et en 2008, l'on peut lire à ce propos BANGOURA, D., « L'Union africaine face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement : le cas de la Mauritanie » in *Débats. Courrier d'Afrique de l'ouest*, n°60, Décembre 2008, pp.3-8, spécialement aux pages 1 et 2.

⁸¹ Nous entendons par démocratisation dans sa définition proposée par Gérard CAHIN, « Les Nations unies et la construction de la paix en Afrique : entre désengagement et expérimentation » in *RGDIP*, 2000, n° 1, pp.73-105. 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... », p.86.

anticonstitutionnels »⁸² contre des régimes insensibles aux revendications démocratiques, qui les étouffent et les compriment. Le recours aux changements anticonstitutionnels de gouvernement serait admis s'il constitue l'unique possibilité de susciter l'amorce d'une ère nouvelle, transitoire, devant conduire à l'émergence d'un Etat de droit fondé sur les valeurs de la démocratie, de la bonne gouvernance et du respect des droits de la personne.

103. C'est ce qui justifie à notre avis la mansuétude et la compréhension du Conseil de paix et de Sécurité à l'égard des dirigeants actuels de l'Egypte et de la Tunisie qui ont engagé leurs Etats dans une phase transitoire devant aboutir à des élections libres et transparentes⁸³. Le cas de la Libye est singulier et nonobstant une certaine « marginalisation » de la solution politique préconisée par l'UA au profit de l'option militaire conduite par l'OTAN, l'UA a prédisposé sa Feuille de Route pour la sortie de crise et la création d'un Comité ad hoc de haut niveau⁸⁴. Pour nous rendre compte de la contribution du CPS à la recherche des solutions à la crise libyenne, nous pouvons nous ressourcer auprès du Rapport du Président de la Commission de l'Union africaine⁸⁵ présenté à l'occasion de la session extraordinaire de la Conférence de l'Union sur l'état de Paix et de Sécurité en Afrique tenue à Addis -Abéba du 25 au 26 mai 2011.

104. Dans ce processus la Constitution résultant d'un large consensus national est indispensable et certaines de ses règles devraient être cristallisées dans le temps et les soustraire aux aléas contingents de la politique. A titre indicatif les dispositions sur le nombre des mandats présidentiels bénéficierait de cette clause dans la mesure où la méconnaissance de ces dispositions porte les germes d'une confiscation et concentration rampantes du pouvoir, prélude à des réactions pouvant dégénérer en des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

⁸² 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 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.

⁸³ S'agissant de la Tunisie, par son communiqué du 23 mars 2011 dans lequel il « Le Conseil s'est félicité de l'évolution encourageante de la situation depuis sa 257^{ème} réunion tenue le 15 janvier 2011, en particulier le climat de liberté qui prévaut maintenant dans le pays et les dispositions prises pour promouvoir la démocratie, la bonne gouvernance et l'Etat de droit. Le Conseil s'est réjoui des préparatifs en cours en vue de l'élection d'une Assemblée constituante, le 24 juillet prochain. Le Conseil a encouragé les autorités et parties tunisiennes à persévérer dans leurs efforts en vue de l'aboutissement de la transition... », PSC/PR/BR.2(CCLXVIII), 268^{ème} réunion du CPS, Addis-Abéba, 23 mars 2011. Cependant l'élection de cette Assemblée constituante a été reportée au 16 octobre 2011. Pour l'Egypte « le Conseil s'est réjoui de l'évolution positive de la situation depuis sa 260^{ème} réunion tenue le 16 février 2011, en particulier l'organisation, le 19 mars 2011, d'un référendum constitutionnel et les dispositions en cours en vue de la tenue des élections législatives et présidentielles en septembre et octobre 2011. Le Conseil a encouragé les autorités et parties égyptiennes à persévérer dans leurs efforts en vue de l'aboutissement de la transition », PSC/PR/BR.3(CCLXVIII), 268^{ème} réunion, *idem*. En cette date du 3 août 2011 où nous couchons ces lignes l'ex président MOUBARAK a comparu devant le juge à l'occasion de l'ouverture de son procès pour meurtres et corruption.

⁸⁴ Le Comité ad hoc de haut niveau sur la Libye s'est réuni le 26 juin 2011 à Pretoria et a confirmé la validité de la Feuille de route de l'UA ainsi que l'attachement mordicus à la solution politique préconisée par l'UA (<http://www.au.int/en/sites/default/files/Communiqu%C3%A9%20Libye%20-Pretoria%2026%20juin%20-%20Fr%5B1%5D.pdf> consulté le 3 août 2011. Le 13 juillet 2011 le CPS dans sa 285^{ème} réunion a confirmé le caractère incontournable de la solution politique à la situation en Libye (PSC/PR/PS/2 (CCLXXXV).

⁸⁵ 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, pp.9-20 consacrées à la Libye.

105. L'inscription dans les Constitutions africaines de la limitation du nombre et parfois de la durée des mandats des Chefs d'Etat africains comme clauses non susceptibles de révision constitutionnelle⁸⁶, peut contribuer à conférer une importance particulière au rejet par l'Union africaine des changements anticonstitutionnels. Cette clause s'inscrit dans le cadre des réformes constitutionnelles et touche certains aspects des principes de droit international tels que celui de non-ingérence dans les affaires intérieures. Mais du moment où les Etats africains ratifient des traités internationaux comme l'Acte constitutif de l'Union africaine, le Protocole portant création du Conseil de Paix et de Sécurité et souhaitons une massive ratification de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, traités dans lesquels les Etats acceptent *a priori* de se conformer aux décisions adoptées par les organes créés par ces traités ou aux dispositions conventionnelles, il serait absurde de ne pas se conformer auxdites décisions sous le prétexte du principe de non-ingérence dans les affaires intérieures, de la souveraineté de l'Etat ou celui de l'autodétermination des Peuples.

106. 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 négociées sous les auspices de la Communauté internationale ou octroyées par elle 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 constituant⁸⁷.

107. Plusieurs instruments adoptés dans le cadre de l'UA relativisent le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures des Etats à travers ce que nous pouvons qualifier « d'ingérence positive »⁸⁸. Le Mécanisme Africain d'évaluation par les Pairs (MEAP) participe de cette logique. Du moment où les Etats acceptent la condamnation des changements anticonstitutionnels par l'UA et les décisions qui s'ensuivent d'une part et leur incidence dans les

⁸⁶ Certains Etats africains ont déjà prévu dans leurs Constitutions ces clauses. La RDC en fait partie. Dans d'autres Etats de réformes constitutionnelles intempestives ont été mises sur pied pour modifier le nombre de mandats (cas de l'Ouganda, cas cité par MENDE OMALANGA, Lambert, *Dans l'œil du cyclone. Congo-Kinshasa : 1997-2003 : les années rebelles revisitées*, Paris, L'Harmattan, 2008, p.

⁸⁷ MAZIAU, N., « L'internationalisation du pouvoir constituant. Essai de typologie : le point de vue hétérodoxe du constitutionnaliste » in *RGDIP*, 2002, n°3, pp.549-579. Il note, entre autres : « L'encadrement de la Constitution peut apparaître comme un appui à la souveraineté de l'Etat. En effet, en cas de grave instabilité, voire lorsque la pérennité même de l'Etat 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'Etat à recouvrer des conditions normales d'exercice de sa souveraineté », pp.561 et s.

⁸⁸ L'article 4 (f) du protocole portant création du Conseil de paix et de Sécurité de l'UA prohibe la non-ingérence d'un Etat membre dans les affaires intérieures d'un autre membre. L'ingérence de l'Union africaine est admise dans des domaines bien limités (cfr l'article 4 (h) du Protocole sur les amendements à l'Acte constitutif de l'Union africaine signé à Maputo (10-12 juillet 2003). Cet article complétant l'article 4 originaire se lit comme suit : « Le droit de l'Union d'intervenir dans un Etat 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'Etat membre de l'Union sur la recommandation du Conseil de Paix et de Sécurité ». En outre les Etats membres peuvent, en vertu de l'article 4 (j) de l'Acte constitutif de l'UA solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité.

affaires intérieures des Etats d'autre part, la modification des Constitutions africaines telles que nous préconisons, du moins dans le champs de l'inscription des clauses de limitation, ne serait que le corollaire de l'engagement des Etats visant à l'émergence des Etats de droit en Afrique au travers de la condamnation des changements anticonstitutionnels, cheval de bataille de l'Union africaine.

108. A fortiori, lors du sommet de Lomé du 10 au 12 juillet 2000, l'adoption de la Déclaration AHG/ Dec.5 (XXXVI) sur le cadre pour une réaction de l'OUA aux changements anticonstitutionnels de gouvernement avait recensé quelques principes de bonne gouvernance démocratique communs à tous les Etats et devant figurer dans les Constitutions des Etats 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, car les coups d'Etat trouvent parfois dans cette confiscation du pouvoir leurs majeurs alibis. 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 instruments. La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, adoptée en janvier 2007 et non encore en vigueur, souligne l'importance de l'alternance démocratique dans le souci des Chefs d'Etat et de gouvernement⁸⁹. Mais l'écart entre le discours et la pratique demeure profond⁹⁰.

⁸⁹ « ...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... ». Lire aussi l'article 2 (3) relatif aux objectifs de la Charte.

⁹⁰ Lire le ton évocateur de l'article sur le scrutin qui s'est déroulé en Ethiopie en 2010. KJETIL TRONVOLL, « The ethiopian 2010 federal and regional elections : re-establishing the one-Party State » in *African Affairs*, 110/438, OUP, Oxford, 2010, pp.121-136.

INDICATIONS BIBLIOGRAPHIQUES

BABACAR GUEYE, « La démocratie en Afrique : succès et résistances » in *Pouvoirs*, n° 129, 2009, pp.5-25.

BALANDA MIKUIN LELIEL, G., « Les Constitutions africaines : esquisse d'une étude comparative » in BULA BULA, S., (dir), *Pour l'épanouissement de la pensée juridique congolaise. Liber Amicorum Antoine Marcel Lihau*, Bruylant, Bruxelles, Presses universitaires de Kinshasa (PUK), Kinshasa, 2006, pp.85-103.

BANGOURA, D., « L'Union africaine face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement : le cas de la Mauritanie » in *Débats. Courrier d'Afrique de l'ouest*, n°60, Décembre 2008, pp.3-8.

BODEAU-LIVINEC et Santiago VILLALPANDO, « La promotion de l'Etat de droit dans la pratique des Nations Unies » in *Société française de droit international. L'Etat de droit en droit international*, Colloque de Bruxelles, Paris, Pedone, 2009, pp.81-122.

BOLLE, Stéphane, « Vices et vertus du contentieux des élections en Afrique », in VETTOVAGLIA, J-P., et alii, *op.cit.*, pp.532-552.

Ben Kioko, « The right of intervention under the African union's constitutive Act : from non-interference to non-intervention » in *International Review of Red cross (IRRC)*, déc.2003, vol.85, n°852, pp.807-823.

BULA-BULA, Sayeman « Mise hors-la-loi ou mise en quarantaine des gouvernements anticonstitutionnels par l'Union africaine ? » in *African Yearbook of International law*, vol.11 (2005), pp 23-78.

CABANIS A et MARTIN, M.L., *Le Constitutionnalisme de la troisième vague en Afrique francophone*, Academia-Bruylant, PUR, 2010, 227 p

D'ASPREMONT, J., « La licéité des coups d'Etat en droit international » in *Société française de droit international, op.cit.*, 2009, pp.123-142.

DJACOBA LIVA TEHINDRAZANARIVELO, “ Les sanctions de l'Union africaine contre les coups d'Etat et autres changements anticonstitutionnels de gouvernement: potentialités et mesures de renforcement” in *Annuaire africain de droit international* 2004, vol.12, (2006), pp.255-308.

EKI YEMISI OMOROGBE, « Can the African Union deliver peace and security » in *Journal of conflict and security law*, n°16, February 2011, pp.35-62.

El HADJ MBODJ, “ La Constitution de transition et la résolution des conflits en Afrique. L'exemple de la République Démocratique du Congo” in *Revue du Droit public*, Paris, n°2, 2010, pp.441-471.

FAU-NOUGARET « Approche critique du rôle des Organisations internationales en matière électorale » in *Revue belge de Droit international (RBDI)*, n°2, 2009, pp.596-623.

FAU-NOUGARET, Mathieu « Travaux onusiens sur l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes et sur l'action en faveur de la démocratie » in VETTOVAGLIA, J-P., Jean du Bois de GAUDUSSON, Albert BOURGI, Christine DESOUCHES, Joseph MAILA, Hugo SADA et André SALIFOU (dir), *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp.59-72.

FORTEAU, M., « Existe-t-il une définition et une conception univoques de l'Etat de droit dans la pratique des organisations régionales ou politiques ? » in *Société française de droit international*, Colloque de Bruxelles. L'Etat de droit en droit international, Ed. Pedone, Paris, 2009, pp.263-286.

FOUCHER, Vincent « Difficiles successions en Afrique subsaharienne : persistance et reconstruction du pouvoir personnel », in *Pouvoirs*, n°129, pp.127-155.

JOUANNET, E., *Le droit international libéral-providence. Une histoire du droit international*, Bruxelles, Editions Bruylant, Editions de l'Université de Bruxelles, 2011.

KAMTO, Maurice « 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 » in *Revue Générale de Droit international public* (RGDIP), 2007, n°4, pp.771-801.

KINGSLEY, Jean-Pierre « Surveillance d'élections : développement de la démocratie ou tourisme électoral » ? in VETTOVAGLIA, J-P., Jean du Bois de GAUDUSSON, Albert BOURGI, Christine DESOUCHES, Joseph MAILA, Hugo SADA et André SALIFOU (dir), *op.cit.*, pp.193-208.

KJETIL TRONVOLL, « The ethiopian 2010 federal and regional elections : re-establishing the one-Party State » in *African Affairs*, 110/438, OUP, Oxford, 2010, pp.121-136.

LALI, A., « La perception de l'Etat de droit dans le droit et la pratique de l'Union africaine » in *Société française de droit international*, *op.cit.*, 2009, pp.263-286.

LECOUTRE, Delphine, « Le Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine, clef d'une nouvelle architecture de stabilité en Afrique » in *Afrique contemporaine*, 2004/4, n°212, pp.131-162.

MAUS, Didier « Elections et constitutionnalisme : vers un droit international des élections ? » in VETTOVAGLIA, J-P., Jean du Bois de GAUDUSSON, Albert BOURGI, Christine DESOUCHES, Joseph MAILA, Hugo SADA et André SALIFOU (dir), *Démocratie et élections dans l'espace francophone*, Bruylant, Bruxelles, 2010, pp.51-58.

MAZIAU, N., « L'internationalisation du pouvoir constituant. Essai de typologie : le point de vue hétérodoxe du constitutionnaliste » in *RGDIP*, 2002, n°3, pp

NIYUNGEKO, Gérard « Accords de paix, résolutions du Conseil de Sécurité et reconstruction des sociétés dans des situations post-confliktuelles : quelle place pour l'Etat de droit » in *Société française de droit international*, L'Etat de droit en droit international, Colloque de Bruxelles, Paris, Pedone, 2009, pp.403-430

OGNIMBA, Léonard-Emile., « Le cadre juridique de l'observation et de l'assistance électorales de l'Union africaine » in VETTOVAGLIA, J-P., Jean du Bois de GAUDUSSON, Albert BOURGI, Christine DESOUCHES, Joseph MAILA, Hugo SADA et André SALIFOU (dir), *op.cit.*, pp.87-103.

ROLAND ADJOVI, « Togo, un changement anticonstitutionnel savant et un nouveau test pour l'Union africaine » in *Actualité et Droit international* www.ridi.org/adi/articles/2005/200502adj.pdf consulté le 4 juillet 2011.

SARKIN, J. "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" in *Journal of African Law*, vol.53, n°1 (2009), 1-33 © School of Oriental and African Studies. doi:10.1017/S0021855309000011 Printed in the United Kingdom.

SOLOMON A.DERSSO « The role and place oh human rights in the mandate and works of the Peace and Security Council of the AU : an appraisal » in *The Netherland International law Review* (NILR), 2011, pp.77-101.

SUYASH PALIWAL « The primacy of regional Organizations in International Peacekeeping: the African example » in *Virginia Journal of international law*, vol.51, Fall 2010, n°1, 185-230.

TCHEUWA, Jean-Claude « L'Union africaine et les changements anticonstitutionnels de gouvernement » in *Revue de la Recherche Juridique. Droit prospectif (R .R .J)*, 2009, n°2, pp.995-1022.

TCHIKAYA, Blaise, « La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance » in *Annuaire Français de droit international (AFDI)*, pp.515-528.

VETTOVAGLIA, J.P. et alii (dir), *Démocratie et élection dans l'espace francophone*, Bruxelles, Bruylant, 2010, 976 p.

WELDEHAIMANOT, S M., « African law of coups and the Situation in Eritrea : a test for the African Union's commitment to democracy » in *Journal of African Law*, vol.54, n°2 (2010), 232–257 © School of Oriental and African Studies, 2010.

DOCUMENTS OFFICIELS DE L'UNION AFRICAINE : Acte constitutif (2000), Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de Sécurité (2002), le Protocole portant Amendements à l'Acte constitutif de l'Union africaine (2003), la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (2007), Règlement Intérieur de la Conférence de l'Union, différentes Déclarations et Décisions citées, différents communiqués du Conseil de Paix et de Sécurité.