



LA CHARTE AFRICAINE DE LA DÉMOCRATIE, DES ÉLECTIONS ET DE LA GOUVERNANCE : UNE NOUVELLE ÈRE QUI CONSACRE UNE GOUVERNANCE LÉGITIME EN AFRIQUE ?

Par Solomon T. Ebobrah *

Mai 2007

Introduction

En janvier 2007, l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernements de l'Union africaine (l'Assemblée) a adopté la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (la Charte) dans le but de renforcer l'engagement des États membres de l'Union africaine (UA) en faveur de la démocratie, du développement et de la paix.¹ Cet engagement s'était auparavant exprimé sous différentes formes dans d'autres instruments internationaux universels, continentaux et sous-régionaux, auxquels la totalité ou certains des États membres de l'UA sont parties. Cet article étudie les principales caractéristiques de la Charte, en comparaison avec le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance adopté par la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en 2001 (le Protocole de la CEDEAO).²

La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance

La transformation de l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) en Union Africaine en 2000 est venue parachever l'émergence d'une nouvelle priorité organisationnelle pour cet organisme continental.³ Rompant avec le régime de l'OUA, les dirigeants africains ont utilisé l'Acte constitutif de l'Union africaine (Acte de l'UA) pour prendre acte des engagements à respecter les principes démocratiques, les droits de l'homme, l'état de droit et la bonne gouvernance, ainsi que la condamnation et le rejet des changements inconstitutionnels de gouvernement et la promotion de la justice sociale pour garantir un développement économique équilibré.⁴ L'Article 4(h) de l'Acte de l'UA a été renforcé pour donner pouvoir à l'UA d'intervenir dans un État membre, notamment dans le cas d' « une menace grave de l'ordre légitime afin de restaurer la paix et la stabilité dans l'État membre de l'Union sur la recommandation du Conseil de Paix et de Sécurité ». ⁵ L'UA a également lancé le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) en 2001 comme outil destiné au

* LLB (RSUST), LLM (UP) sebobrah@yahoo.co.uk. Chargé de cours, Niger Delta University, Amassoama, Bayelsa State, Nigeria (actuellement candidat au doctorat et Tuteur (Maîtrise sur les droits de l'homme et la démocratisation en Afrique), Centre pour les droits de l'homme, Université de Pretoria.

¹ Pour la justification et la logique générale de la Charte, voir le paragraphe 4 des notes explicatives de la réunion des experts et des ministères sur l'avant-projet de Charte africaine sur la démocratie, les élections et la gouvernance (Note explicative des experts), (disponible sur <http://www.africa-union.org/root/au/conferences/past/2006/april/pa/apr7/meeting.htm>) (consulté le 22/03/2007).

² Le titre complet du Protocole de la CEDEAO est Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, A/SP1/12/01, adopté en décembre 2001 et entré en vigueur en 2005.

³ Avec l'adoption de la Charte africaine en 1981, les droits de l'homme sont devenus une question centrale sur le continent africain. Ceci a été suivi de plusieurs événements qui ont tous culminé dans l'adoption de l'Acte constitutif de l'UA et ont amené un changement dans la priorité organisationnelle.

⁴ Voir généralement l'article 4(h)(l)(m)(n)(o)(p) de l'Acte de l'UA.

⁵ Voir le Protocole sur les Amendements à l'Acte constitutif de l'Union africaine, adopté en 2003. Ce Protocole n'est pas en vigueur, car il exige une ratification aux deux tiers pour entrer en vigueur : En mars 2007, seuls 14 pays l'avaient ratifié.

développement régional.⁶ Comme le montrent ces événements, l'Afrique a connu une nouvelle vague de démocratisation.⁷ Mais des inquiétudes portant sur la durabilité des changements ont conduit à des initiatives qui ont au final abouti à l'adoption de la Charte. En avril 2003, l'UA, la Commission électorale indépendante d'Afrique du Sud et l'Association africaine des autorités électorales ont conjointement organisé une conférence sur les élections, la démocratie et la gouvernance à Prétoria, en Afrique du Sud. Une réunion d'experts gouvernementaux qui s'est tenue à Addis Abeba, en Éthiopie, en mai 2004, a débattu plus en détail des résultats de la réunion de Prétoria, et a recommandé l'élaboration d'une Charte préliminaire sur la démocratie, les élections et la gouvernance, basée pour l'essentiel sur les engagements existants. La Charte est par conséquent « une tentative modeste visant à réaffirmer et à renforcer les engagements déjà pris » par les États africains.⁸

Dispositions importantes

La Charte se fonde sur quatre domaines prioritaires principaux : la démocratie, les droits de l'homme et l'état de droit, les élections et institutions démocratiques, les changements inconstitutionnels de gouvernement et la gouvernance politique, économique et sociale.. Ses principaux objectifs sont de renforcer les engagements relatifs à la démocratie, au développement et à la paix, en se basant sur des principes similaires à ceux de l'Acte de l'UA et du Protocole de la CEDEAO.⁹

La démocratie, les droits de l'homme et l'état de droit

Les États acceptent de « prendre un engagement » par rapport à ces principes et de « reconnaître » la participation politique comme un droit de toute personne.¹⁰ L'Article 4(1) donne le sentiment que l'obligation des États ne s'applique qu'à l'avenir.¹¹ Ceci est particulièrement vrai si l'on compare à la formulation employée par le Protocole de la CEDEAO.¹² L'utilisation du futur dans la formulation de la Charte est abandonnée dans les articles qui suivent.

L'Article 5 oblige les États à garantir l'ordre constitutionnel et le transfert constitutionnel du pouvoir.¹³ Les États doivent prendre des mesures appropriées pour y parvenir, mais aucune

⁶ Dans le cadre du NEPAD, les dirigeants africains ont reconnu l'importance de la paix, de la sécurité, de la démocratie, de la bonne gouvernance, des droits de l'homme et d'une bonne gestion économique comme conditions nécessaires au développement durable. La Déclaration du NEPAD, qui a été adoptée à Abuja, au Nigeria, en octobre 2001, ouvrait d'autant plus de perspectives à l'Afrique qu'elle s'attaquait à des questions de gouvernance au travers de son Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP).

⁷ Certains commentateurs affirment que cette vague de démocratisation en Afrique n'est pas profondément enracinée dans la mesure où il s'est agi d'une réaction à des pressions externes et où elle était vouée à l'échec. Voir par ex. EF Quashigah & OC Okafor, *Legitimate Governance in Africa*, Kluwer: The Hague (1999) 8.

⁸ Voir le paragraphe 3 de la note explicative des experts.

⁹ Voir la note explicative des experts. Les objectifs de la Charte sont ceux qui figurent à l'article 2 de la Charte. L'article 3 de la Charte contient les 11 principes auxquels doivent se conformer les objectifs. Voir également l'article 4 de l'Acte de l'UA et l'article 1 du Protocole de la CEDEAO.

¹⁰ Voir l'article 4 de la Charte.

¹¹ Toutefois l'article 1 de la Charte africaine fait appel au futur de la même manière dans ce formulation, et cet aspect n'a pas suffi à lui seul à réduire l'obligation des États même s'il prête le flanc à l'argument selon lequel aucune obligation immédiate ne découle de ces dispositions.

¹² Les principes de l'article 1 du Protocole de la CEDEAO contiennent les engagements et obligations des États de la CEDEAO.

¹³ Si l'on considère que l'article 20(1) de la Charte africaine reconnaît le droit des « personnes » à déterminer leur statut politique, on peut affirmer que l'article 5 de la Charte est un élargissement du droit prévu par la Charte africaine.

de ces mesures n'est recommandée et tous les moyens peuvent être employés pour remplir cette obligation. Le Protocole de la CEDEAO exige le transfert constitutionnel du pouvoir dans les États membres mais insiste sur le fait que « toute accession au pouvoir doit se faire à travers des élections libres, honnêtes et transparentes ». ¹⁴ En fait, l'article (1)(c) du Protocole affirme une « tolérance zéro vis-à-vis d'une accession anticonstitutionnelle au pouvoir politique. L'avantage relatif de cette disposition par rapport à la Charte est de présenter une prise de position claire en faveur d'élections transparentes comme fondement de l'ordre constitutionnel.

Les Parties à la Charte conviennent aussi de garantir la jouissance de tous les droits humains par leurs citoyens, et entreprennent de renforcer les organes de l'UA chargés de la promotion et de la protection des droits. ¹⁵ Le Protocole est plus largement applicable, dans la mesure où il oblige les États à garantir les droits stipulés par la Charte africaine et par d'autres instruments internationaux, sans limiter ces droits aux citoyens de l'État. ¹⁶ Toutefois, l'article 8 garantit les droits de différents groupes minoritaires d'une manière plus complète que celle prévue par les dispositions du Protocole de la CEDEAO. ¹⁷

L'article 10 de la Charte oblige les Parties à renforcer la suprématie de la constitution et exige que tout amendement à la constitution soit basé sur un consensus national. Ceci est important quand on considère que des amendements constitutionnels abusifs visant à perpétuer les mandats des dirigeants africains et de leurs partis au pouvoir semblent avoir purement et simplement remplacé les systèmes à parti unique. On peut citer à titre d'exemple le cas du Nigeria, où en 2006 le parti au pouvoir, le *Peoples Democratic Party*, a échoué dans sa tentative visant à amender le paragraphe 137(1)(b) de la Constitution nigériane de 1999 pour accorder un mandat supplémentaire au président sortant, Olusegun Obasanjo, qui avait déjà exercé les deux mandats de quatre ans approuvés par la constitution. L'Ouganda a connu en 2005 un amendement constitutionnel visant à supprimer les limites pesant sur le mandat présidentiel et à permettre au président Yoweri Museveni de continuer à occuper ses fonctions au-delà des deux mandats permis par la constitution précédente. De la même manière, le ZANU-PF au Zimbabwe a manipulé la Constitution en 2000 pour donner au président Robert Mugabe un accès illimité au pouvoir. Le Protocole de la CEDEAO pour sa part apporte une garantie très étendue de l'état de droit, mais ne fait pas référence spécifiquement à des amendements constitutionnels. ¹⁸

Élections et institutions démocratiques

Dans le chapitre 5 de la Charte, ¹⁹ les États s'engagent à développer des cadres de travail pour l'établissement d'une culture de la démocratie et de la paix. ²⁰ Il n'existe pas d'obligation

¹⁴ Voir l'article 1(b) et (c) du Protocole de la CEDEAO.

¹⁵ Voir articles 6 et 7 de la Charte. Les organes de l'UA mentionnés dans l'article 7 excluent à priori la Commission africaine sur les droits de l'homme et des peuples et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, telles qu'elles sont actuellement constituées, parce qu'il ne s'agit pas d'organes de l'UA.

¹⁶ Le protocole de la CEDEAO rend aussi ces droits justiciables dans le cadre des systèmes nationaux, et se propose comme fondement juridique pour conférer la compétence à cet égard dans le cas où un tel fondement juridique serait absent dans un État membre de la CEDEAO. Voir article 1(h) du Protocole de la CEDEAO.

¹⁷ Les droits de la minorité et/ou des groupes vulnérables mentionnés sont garantis d'un point de vue spécialement axé sur les questions de non-discrimination. Voir les articles 1(g), 40, 41, 42 et 43 du Protocole de la CEDEAO pour lire les dispositions équivalentes.

¹⁸ Voir la partie VII du Protocole.

¹⁹ Articles 11 à 13.

distincte similaire dans le Protocole de la CEDEAO.²¹ Toutefois, le Protocole impose aux États d'avoir recours aux organisations de la société civile (OSC) pour la formation et la sensibilisation du public à des élections pacifiques.²² Si l'on considère qu'il existe peu de distinction en Afrique entre l'État et le gouvernement en exercice, le régime prévu par le protocole de la CEDEAO à cet égard est préférable car il est plus probable que les OSC assureront une instruction civique non partisane.²³

Le chapitre 6 de la Charte exige que les États institutionnalisent un contrôle civil sur les forces armées et qu'ils punissent le renversement des gouvernements démocratiques par des moyens anticonstitutionnels.²⁴ La nouveauté se trouve peut-être à ce niveau dans l'article 14(3) qui appelle à la coopération entre États pour s'attaquer à l'impunité dans ce domaine. Là encore, on trouve le problème de la souveraineté et plus précisément le risque d'abus car « les États les plus forts pourraient utiliser cette disposition comme un « chèque en blanc » pour une ingérence dans la politique d'autres États membres. Le Protocole de la CEDEAO, qui va plus loin que la Charte, consacre une de ses parties au rôle des forces armées et de sécurité dans une démocratie.²⁵ La formulation utilisée dans le Protocole semble aussi attribuer directement une obligation aux institutions armées, et recommande une coopération subrégionale (qui englobe les institutions de la CEDEAO) pour parvenir à des forces armées non partisans et conscientes des droits de l'homme.²⁶

Les États sont aussi contraints par la Charte d'établir des institutions démocratiques nationales indépendantes pour la protection de la démocratie.²⁷ Le Protocole de la CEDEAO exige, de façon plus stricte, que les « organes chargés de l'organisation [...] des élections » soient indépendants, neutres et bénéficient de la confiance de tous les acteurs et protagonistes de la politique. »²⁸ Bien qu'il s'agisse d'un critère plus difficile à respecter, l'exigence selon laquelle les institutions nationales jouissent de la confiance de tous les acteurs politiques est fondamentale pour la validité des processus électoraux. Le Protocole accorde aussi beaucoup d'importance à la nécessité d'avoir des listes électorales fiables.²⁹ Au vu de l'importance d'une liste électorale pour réussir des élections, il s'agit d'une disposition cruciale. Elle ne figure toutefois pas dans la Charte.

²⁰ Les États entreprennent en outre de renforcer les institutions politiques, de promouvoir l'instruction civique et de créer un environnement propice à la participation de la société civile.

²¹ La partie VI du Protocole de la CEDEAO traite de questions d'éducation, de culture et de religion. L'article 29 du Protocole reconnaît l'éducation, la culture et la religion comme essentiels à la paix, à la stabilité et aux développements dans les États membres.

²² Voir article 8 du Protocole de la CEDEAO.

²³ Voir NP Nkwi 'Democratic governance in Africa: a decade of misconceptions' (2002) UNESCO Occasional papers, 10 sur l'absence de distinction entre l'État et les gouvernements au pouvoir en Afrique.

²⁴ Voir l'article 14 de la Charte. Le défi à relever ici porte sur les moyens nécessaires pour respecter cette obligation. La plupart des constitutions africaines reconnaissent l'ordre constitutionnel et criminalisent les coups d'État militaires (en général dans le cadre du droit pénal), toutefois ce seul fait n'a jamais suffi à dissuader les auteurs de coups d'État.

²⁵ Voir la partie IV contenant les articles 19 à 24 du Protocole de la CEDEAO.

²⁶ L'article 22 du Protocole de la CEDEAO est particulièrement important à cet égard.

²⁷ Voir l'article 15 de la Charte. Il est à noter que le droit de participation prévu par l'article 13 de la Charte africaine est une base suffisante pour établir des institutions démocratiques nationales.

²⁸ Voir article 3 du Protocole de la CEDEAO. Nkwi (n 23 ci-dessus) suggère que les institutions électorales doivent réussir un « test d'ignorance ».

²⁹ Les articles 4, 5 et 6 du Protocole de la CEDEAO contiennent des dispositions détaillées à cet égard.

Par l'article 17 de la Charte, les États réaffirment leurs engagements à organiser des élections régulières, transparentes, libres et équitables et ils précisent les conditions nécessaires correspondantes. L'Article 17(4) exige que les acteurs politiques nationaux s'engagent à accepter les résultats des élections ou de ne les remettre en question que par le biais de mécanismes légaux. Pour sa part, le Protocole de la CEDEAO interdit les modifications importantes des lois électorales six mois avant les élections, sauf avec le consentement d'une majorité des acteurs politiques.³⁰ Bien qu'il exige des candidats et parties perdants qu'ils acceptent leur défaite, il souligne que le processus électoral doit être transparent et que les détenteurs du pouvoir doivent s'abstenir de harceler les candidats perdants.³¹ Ce n'est que lorsque ces normes sont respectées qu'une obligation morale d'accepter les résultats des élections peut être exigée des parties et des candidats perdants. Les élections de 2006 en République démocratique du Congo et les troubles qui ont suivi donnent un exemple clair du risque auquel les États sont confrontés quand l'opposition ou les parties perdantes n'ont pas confiance dans le processus électoral. Le Protocole de la CEDEAO exige aussi que les recours portant sur les élections soient entendus et traités dès que possible.

La Charte et le Protocole de la CEDEAO comportent tous deux des articles consacrés à la fourniture d'une assistance électorale aux États, mais le Protocole de la CEDEAO est nettement plus puissant. Les deux instruments prévoient une assistance électorale, des missions d'observation des élections et des missions exploratoires.³² Toutefois, alors que la Charte exige que les États invitent l'UA à envoyer des missions consultatives et des missions d'observation,³³ dans le cadre du régime du CEDEAO, la fourniture d'une assistance électorale se fait sur demande de l'État concerné, alors que la surveillance des élections est une décision du Président de la Commission de la CEDEAO.³⁴ De plus, alors que la Charte exige que les missions d'observation des élections de l'UA présentent un rapport au Président de la Commission de l'UA dans des délais raisonnables, le Protocole établit des recommandations détaillées pour les missions d'observation du CEDEAO et exige qu'un rapport signé soit soumis dans les 15 jours après la fin de la mission.³⁵ De la même manière, alors que la Charte exige que le Président de la Commission de l'UA remette le rapport à l'État partie concerné dans des délais raisonnables, le Protocole impose au Président de la Commission de la CEDEAO d'apporter ses propres observations et de les transmettre avec le rapport de la mission d'observation au Conseil de médiation et de sécurité de la CEDEAO afin que des recommandations puissent être adressées à l'État partie concerné et/ou à tous les États membres afin que les mesures nécessaires soient entreprises.³⁶ Du fait qu'elle ne définit pas un calendrier précis, la disposition de la Charte est moins souhaitable que la disposition équivalente de l'article 18 du Protocole.

La disposition concernant la transmission du rapport de la mission, accompagné des commentaires nécessaires, à tous les États membres, permet à tous les États de retirer des

³⁰ Voir article 2 du Protocole de la CEDEAO.

³¹ Les articles 6, 7, 9 et 10 du Protocole de la CEDEAO traitent des critères minimum attendus pour que les élections soient valides.

³² Voir articles 18 et 19 de la Charte ainsi que la partie III du Protocole de la CEDEAO.

³³ Voir articles 18 et 19 de la Charte.

³⁴ Avec la transformation du Secrétariat exécutif de la CEDEAO en Commission, le Secrétaire exécutif de la CEDEAO est maintenant le Président de la Commission de la CEDEAO.

³⁵ Voir l'article 17 du Protocole de la CEDEAO sur les recommandations détaillées pour les missions d'observation.

³⁶ Voir l'article 21 (4)(5) de la Charte pour le régime de l'UA sur les missions électorales.



enseignements des expériences des autres États. Il apporte aussi une opportunité subtile de sanction, dans le sens où il peut s'agir d'une sorte de dispositif de « naming and shaming » (liste d'infamie). La clause « et pour que des mesures soient prises, le cas échéant » indique que le rapport peut servir de fondement à la prise de sanctions contre l'État partie si ses conclusions sont négatives. C'est là une perspective d'utilisation constructive des conclusions de la mission qui est absente de la Charte.

Le Protocole prévoit aussi une mission d'enquête avant les élections dans un État membre, suivie par une mission exploratoire et finalement la mission d'observation/supervision. La CEDEAO participe donc à la totalité du processus électoral de la préparation jusqu'à l'annonce des résultats.³⁷ Les missions d'observation dans le cadre du système de la CEDEAO doivent rester dans un pays jusqu'à l'annonce des résultats des élections. L'évaluation par la mission doit englober à la fois les observations de la mission elle-même et les déclarations de témoins indépendants, et elle doit être réalisée à la fois du point de vue des lois électorales nationales et des principes universels qui régissent les questions électorales. Il est également important de remarquer que (probablement pour garantir l'indépendance de la mission), il est prévu que le personnel de la CEDEAO précède la mission et facilite son travail dans l'État concerné. La Charte ne prévoit pas cet aspect.

Changement inconstitutionnel de gouvernement

L'article 23 de la Charte identifie cinq situations que l'UA considère comme des changements inconstitutionnels de gouvernement, notamment le refus par les élus sortants d'abandonner le pouvoir après des élections équitables, et la modification frauduleuse de la constitution. Le Protocole de la CEDEAO proclame une « tolérance zéro pour le pouvoir obtenu ou maintenu par des moyens inconstitutionnels » mais il ne définit pas ce que cela signifie.³⁸ L'article 25 de la Charte empêche les auteurs de changements inconstitutionnels de participer aux élections visant à rétablir la démocratie.³⁹ Le fait de les empêcher de participer aux élections est tout à fait pertinent si l'on envisage leur empressement à se transformer en démocrates et à légaliser leurs actes illégaux au nom du rétablissement de la démocratie. Les expériences du Burkina Faso et du Togo illustrent bien ce type de situation. Le Président Blaise Compaoré s'est maintenu au pouvoir au Burkina Faso depuis 1987, d'abord comme chef du gouvernement militaire puis il est devenu président civil par le biais des élections qu'il a organisées en 1991. De la même manière, le président Faure Eyadéma du Togo, qui a été mis en place par un décret militaire après la mort de son père en 2005, est resté au pouvoir après avoir remporté les élections qui ont été organisées pour le faire passer d'un statut de dirigeant mis en place par l'armée à celui d'un président démocratique. Suite aux pressions internationales, F. Eyadéma a brièvement transféré le pouvoir à un président intérimaire du 25 février 2005 au 3 mai 2005, quand il a prêté serment après des élections organisées pour le « démocratiser ».

³⁷ Voir article 16 du Protocole de la CEDEAO. Par exemple, une mission d'enquête dirigée par Sir Dauda Jawara a réalisé une visite au Nigeria le 1^{er} février 2007 avant les élections générales nationales du mois d'avril (voir <http://news.ecowas.int/en/pressshow> (consulté le 10/04/2007)).

³⁸ Article 1 (c) du Protocole de la CEDEAO.

³⁹ Même si ce cas n'est pas expressément mentionné, on peut soutenir que l'article s'applique à la participation en tant que candidats, et ne leur retire par leurs droits de voter, dans la mesure où la pratique actuelle des États dans le cadre des élections consiste à empêcher certaines catégories d'anciens condamnés à se porter candidats à des élections, mais pas à les empêcher de voter. Dans tous les cas, le vote unique de ces personnes aurait très peu d'impact sur le résultat global d'une élection, quelle qu'elle soit.



La disposition permettant de juger les auteurs de tels changements devant des tribunaux compétents de l'UA est novatrice.⁴⁰ Toutefois, elle soulève la question d'une instance appropriée, car l'UA ne dispose pas actuellement d'instance judiciaire dotée d'une compétence en matière pénale. Une lecture des protocoles établissant la Cour de justice africaine et la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples montre que ni l'une ni l'autre de ces institutions n'est compétente dans ce domaine. Bien qu'il ne soit pas impossible à l'UA d'accorder ce type de compétence ou d'établir une institution suivant le modèle de la Cour pénale internationale, rien dans la Charte ou l'Acte de l'UA en vigueur ne suggère en aucune manière ce type de possibilité. En l'absence d'instance appropriée et sans élément justifiant d'une intention d'en créer une, il est difficile de savoir pourquoi cette disposition a été ajoutée à la Charte.

La Charte fait aussi obligation aux États de s'abstenir d'accueillir les auteurs de changements inconstitutionnels de gouvernement.⁴¹ Cette disposition est presque directement en contradiction avec l'article 1(1) du Protocole de la CEDEAO, qui attribue des privilèges aux anciens chefs d'État sans distinction quant à la manière dont ils sont arrivés au pouvoir. En offrant « un statut particulier, notamment la liberté de mouvement » aux anciens chefs d'État, le Protocole semble approuver l'impunité. Ceci n'est guère surprenant, si l'on pense que l'Afrique de l'Ouest a subi le plus grand nombre de renversements de gouvernements démocratiques par des coups d'État militaires. En fait, la plupart des anciens chefs militaires ont joué des rôles importants dans l'évolution de la CEDEAO et constituent toujours la majorité des anciens et des personnes éminentes de la Communauté. Ceci explique que d'anciens dirigeants militaires nigériens tels que le général Yakubu Gowon, le général Ibrahima Babangida et le général Abdusallami Abubakar ont à différents moments été engagés par la CEDEAO à différents titres.

Gouvernance politique, économique et sociale

Au chapitre 9 de la Charte, les États s'engagent à promouvoir la gouvernance politique, économique et sociale. Les sous-thèmes de ce chapitre sont aussi diversifiés que nombreux. Des questions comme le renforcement de la capacité parlementaire et les réformes du secteur juridique sont regroupés avec la gestion efficace du secteur public et privé, la lutte contre la corruption et la lutte contre la propagation des maladies. Ces soi-disant engagements sont si mal définis qu'ils donnent l'impression d'être des ajouts peu sérieux annexés à la Charte. Des questions comme le rôle des femmes dans l'institutionnalisation de la démocratie figurent également dans cette partie de la Charte.⁴² Des droits sociaux et économiques qui sont largement ignorés dans la Charte africaine sont reproduits dans ce chapitre.⁴³ D'autres questions telles que la décentralisation du pouvoir au niveau des autorités locales et la nécessité d'intégrer les chefs traditionnels dans le processus de gouvernement sont aussi mis en exergue à cet endroit.⁴⁴

⁴⁰ Voir article 25(5). Le problème avec ces dispositions, c'est leur mise en application.

⁴¹ Article 25(8). À cet égard, des traités d'extradition sont préconisés. Ceci est particulièrement nécessaire pour s'attaquer au problème de l'impunité en Afrique.

⁴² Voir l'article 29 de la Charte. Pour ce qui est des femmes, les dispositions sont simplement une reproduction des obligations plus contraignantes contenues dans la Charte et le Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples sur les droits des femmes en Afrique. Voir aussi l'article 18 de la Charte.

⁴³ Par exemple ceci couvre les droits liés à l'environnement, et ce que l'on peut appeler un droit à l'éducation : articles 42 & 43.

⁴⁴ Voir articles 34 et 35 de la Charte.

Le Protocole de la CEDEAO consacre trois parties à certains des problèmes abordés par le chapitre 9 de la Charte.⁴⁵ Les régimes sont similaires, même si la Charte couvre plus de thèmes et est plus complète que le Protocole.

Dispositions de mise en application et de mise en œuvre

Les moyens proposés pour garantir la mise en œuvre de la Charte laissent beaucoup à désirer. Le mécanisme de mise en application commence par les articles 24 et 25, qui évoquent les pouvoirs du Conseil de paix et de sécurité de l'UA (CPSUA) dans les situations qui compromettent la gouvernance démocratique dans les États membres.⁴⁶ Ils prévoient des initiatives diplomatiques visant à rétablir la gouvernance démocratique et, en cas d'échec de ces dernières, le CPSUA peut suspendre la participation d'un État partie aux activités de l'UA.⁴⁷ La nature et les types d'initiatives diplomatiques qui doivent être épuisées ne sont pas précisés. Il n'y a en plus aucune indication sur l'organe qui est chargé d'engager les efforts diplomatiques. La suspension d'un État ne le relève pas de ses obligations vis-à-vis de l'UA (en particulier dans le domaine des droits de l'homme) et l'UA doit poursuivre des contacts diplomatiques visant à rétablir la gouvernance démocratique.

Le chapitre 10 de la Charte porte sur les « mécanismes de mise en application ». Il répartit l'obligation de la mise en application entre chacun des États et la Commission de l'Union africaine.⁴⁸ L'article 44 attribue aux États l'obligation de la mise en application, en exigeant qu'ils engagent des mesures d'ordre législatif, exécutif et administratif afin de rendre leurs lois et politiques nationales conformes aux obligations de la Charte. Une obligation de diffusion de la charte incombe également aux États.

La Charte impose également à la Commission une obligation de mise en œuvre à deux niveaux. Au niveau du continent, la Commission de l'UA doit définir les critères auxquels les États doivent se conformer, faciliter l'harmonisation des politiques et lois des États parties et mettre à disposition un financement issu du Fonds d'appui à la démocratie et d'assistance électorale et une assistance technique à partir de l'Unité d'appui à la démocratie et d'assistance électorale quand des États ont besoin d'une telle assistance. La Commission de l'UA est aussi chargée de veiller à ce « que les décisions de l'UA portant sur les changements inconstitutionnels de gouvernement sont mises en œuvres. » Toutefois, la Charte n'explique pas comment ceci doit être plus efficace que les actions menées par d'autres organes de l'UA.⁴⁹ Au niveau régional, la Commission doit établir une coopération avec les communautés économiques régionales, encourager la ratification et l'adhésion à la Charte et désigner des points focaux pour la coordination, l'évaluation et le suivi. Les dispositions correspondantes ne semblent pas de nature à permettre une mise en œuvre au-delà de la réaffirmation des obligations déjà imposées aux États.

Comme dans le cas de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP), il semble possible de soumettre des « rapports d'États » en lien avec la Charte sur la

⁴⁵ Voir parties V, VI, VIII du Protocole de la CEDEAO.

⁴⁶ Article 24 de la Charte. L'autorité devant être exercée par le Protocole pour la paix et la sécurité (Protocole pour la paix) est conforme au Protocole établissant le Conseil de paix et de sécurité (PSC).

⁴⁷ Voir article 25(1)(2)(3) de la Charte. Cette disposition est conforme à la disposition de l'article 30 de l'Acte de l'UA et à l'article 7(g) du Protocole établissant le Conseil de paix et de sécurité.

⁴⁸ Il ne prévoit pas de rôle pour la Commission africaine sur les droits de l'homme et des peuples, chargée des mesures de mise en application dans le cadre du CADHP.

⁴⁹ Art 44(2)(A)(d).



démocratie.⁵⁰ Des copies des « rapports d'États » doivent être soumis aux organes concernés de l'UA pour que des actions appropriées soient entreprises. Ces rapports doivent être transmis tous les deux ans à partir de la date d'entrée en vigueur de la Charte. Les organes concernés ici seraient ceux de l'article 5 de l'Acte de l'UA (tel qu'amendé). Il s'agit de l'Assemblée de l'UA, du Conseil exécutif, du Parlement panafricain, de la Cour de Justice, de la Commission, du Comité des représentants permanents, des Comités techniques spécialisés, du Conseil économique, social et culturel, les institutions financières et (en vertu de l'amendement de l'Acte de l'UA), le Conseil de paix et de sécurité. De tous ces organes, seule l'Assemblée dispose d'un véritable potentiel de mise en application. Bien qu'il soit compétent, le Parlement panafricain ne semble pas disposer des moyens de mettre en œuvre la Charte. La compétence de la Cour de Justice peut être étendue pour couvrir ce domaine, mais il est difficile de savoir comment une décision de la Cour pourra être efficacement mise en application contre un État contrevenant. La Cour est clairement incompétente pour instruire une affaire de nature pénale et ne peut (dans la situation actuelle) instruire d'affaires pénales contre des auteurs de changements inconstitutionnels de gouvernement. Les responsabilités du Conseil de paix et de sécurité liées à la Charte sont déjà prévues par l'article 25. Si on l'étudie tel qu'il se présente actuellement, le mécanisme d'application et de mise en œuvre est faible. Toutefois, l'Assemblée doit prendre des mesures appropriées sur les problèmes de mise en œuvre soumis par la Commission.⁵¹ Une autre préoccupation tient à l'absence d'une instance permettant d'instruire le procès proposé des auteurs de changements inconstitutionnels de gouvernement.⁵² Comme il s'agit d'un instrument autonome, il n'est pas sûr que la Charte puisse même servir de base à une communication dans le cadre du mécanisme de recours individuel de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples créé par la Charte africaine, même si l'on peut faire valoir que l'ensemble de la Charte sur la démocratie est un développement du droit, prévu à l'article 13 du CADHP, de chaque citoyen « à participer librement à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis conformément aux dispositions de la loi ».⁵³

Pour la mise en œuvre du Protocole de la CEDEAO, il est essentiel de le lire en parallèle avec le Protocole de la CEDEAO pour la paix (Protocole de la CEDEAO relatif au mécanisme de prévention, gestion, résolution des conflits, négociations de paix et sécurité), car ce protocole vient compléter le premier et les dispositions visant à la mise en œuvre contenues dans ce dernier viennent compléter celles qui sont prévues au chapitre V du premier.⁵⁴ Dans le cas

⁵⁰ Voir l'article 49 de la Charte.

⁵¹ Art 49(4) de la Charte. Rien ne permet de supposer ce qui constituerait des mesures appropriées. Le rapport doit être soumis par la Commission de l'UA via le Conseil exécutif. Il est intéressant de remarquer que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ne précisait pas non plus quel organisme devrait examiner les rapports des États dont il elle exigeait la préparation, et que la Commission africaine sur les droits de l'homme et des peuples a elle-même proposé d'être chargée des examens, une proposition qui a été approuvée par l'Assemblée.

⁵² Voir article 25(5) de la Charte. Il n'est indiqué nulle part si des Protocoles seront préparés ou amendés pour prendre en charge cette situation. Ceci rend cette disposition complètement en porte-à-faux.

⁵³ Voir par ex. les problèmes de la Charte africaine sur les droits et le bien-être de l'enfant à cet égard.

⁵⁴ Voir article 44 du Protocole de la CEDEAO. Par l'article 26 du Protocole de la CEDEAO sur la paix, l'autorité chargée d'initier le mécanisme de mise en œuvre peut être exercée par l'Autorité (de la CEDEAO), le Conseil de médiation et de sécurité, sur demande d'un État membre, le Secrétaire exécutif (c'est à dire le Président de la Commission) ou sur demande de l'UA ou de l'ONU. Quatre options peuvent être employées en cas de nécessité d'application. Il s'agit du recours au Conseil des anciens, de l'envoi de missions d'enquête, de l'intervention politique et de médiation, et (comme mesure ultime) de l'intervention militaire. Voir article 27 du Protocole de la CEDEAO sur la paix.



d'un renversement inconstitutionnel de la gouvernance démocratique ou d'une violation massive des droits de l'homme, la CEDEAO peut imposer des sanctions contre les États parties.⁵⁵ Les sanctions vont du refus de soutenir les candidats de l'État en infraction pour des fonctions électives internationales jusqu'à la suspension de l'État partie des organes de prise de décision du CEDEAO.⁵⁶ Du point de vue de l'application individuelle, le Protocole a fourni le fondement permettant d'élargir la compétence de la Cour de Justice de la CEDEAO afin qu'elle englobe la compétence sur les plaintes pour des violations des droits de l'homme.⁵⁷ Le Protocole permet la création de protocoles complémentaires destinés à prendre en charge une assistance mutuelle dans les affaires pénales et d'extradition.⁵⁸ Le Protocole ne prévoit aucun mécanisme d'établissement de rapports par les États. Alors que la Charte attribue à la Commission de l'UA l'obligation d'initier la mise en œuvre, la mise en œuvre du Protocole fait effectivement intervenir les chefs d'État des États membres du CEDEAO via le Conseil de médiation et de sécurité.⁵⁹

Le Protocole de la CEDEAO a été mis en application quelques fois depuis son entrée en vigueur.⁶⁰ En février 2005, la CEDEAO a imposé des sanctions contre le Togo suite à la mise en place non démocratique de Faure Eyadéma comme président par l'armée togolaise. Les sanctions ont obligé M. Eyadéma à transmettre le pouvoir à un président intérimaire le même mois. Le Protocole a aussi été appliqué en mai 2006, avec le déploiement d'une mission d'enquête destinée à évaluer les conditions de sécurité, sociales, humanitaires et politiques en Guinée Bissau. Des missions similaires ont été envoyées en Gambie en août 2006, en Guinée en février 2007, au Nigeria en avril 2007 et au Mali en avril 2007.⁶¹ Ces missions et mécanismes de surveillance des élections de la CEDEAO n'ont pas eu un gros impact sur les principes des élections car les missions ont presque toujours entériné que les élections reflètent largement la volonté du peuple des États concernés. Toutefois, elles ont permis d'exercer une certaine pression sur les États membres de la CEDEAO afin de donner une apparente conformité aux principes démocratiques. La condamnation apparente des élections nigérianes d'avril 2007 constitue une exception importante à la pratique des missions de la CEDEAO, car la mission a souligné la nécessité de réformes électorales majeures dans le pays, même si elle a appelé l'opposition à la retenue. Le Protocole a aussi entraîné l'approbation en octobre 2006 d'un Code de conduite pour les forces armées et de sécurité

⁵⁵ Voir article 45 du Protocole de la CEDEAO. Si ce Protocole est lu en parallèle au Protocole de la CEDEAO sur la paix, les sanctions peuvent être précédées d'autres options plus pacifiques et conciliatrices comme indiqué plus haut.

⁵⁶ L'article 45 du Protocole de la CEDEAO peut être interprété comme signifiant que, même si l'État partie est suspendu des organes de prise de décision de la CEDEAO, son adhésion n'est pas suspendue et qu'il peut donc participer à des instances non chargées des prises de décision.

⁵⁷ Voir l'article 39 du Protocole, qui a servi de fondement au Protocole complémentaire 2005 sur la Cour de Justice communautaire de la CEDEAO.

⁵⁸ Voir article 44(2) du Protocole. La seule chose que la Charte propose dans ce sens, c'est d'exiger des États parties qu'ils encouragent l'inclusion d'accords d'extradition bilatéraux et d'autres instruments juridiques pour une assistance juridique mutuelle.

⁵⁹ Si on le compare au Protocole de la CEDEAO, le régime de l'UA est susceptible d'entraîner des problèmes bureaucratiques. Voir l'article 8 du Protocole de la CEDEAO pour la paix afin de voir la composition du Conseil de médiation et de sécurité.

⁶⁰ On peut trouver des informations sur la façon dont le Protocole a été appliqué sur <http://news.ecowas.int/en/presshow>.

⁶¹ À cet égard, la CEDEAO a participé activement à la surveillance des élections et a notamment assuré le suivi des élections au Cap Vert, au Bénin, au Burkina Faso, en Gambie, au Ghana, en Guinée Bissau, au Niger, au Nigeria, au Sénégal et au Togo. Voir les communiqués de presse disponibles de la CEDAO sur <http://news.ecowas.int/en/presseshow.php> (consulté le 07/04/2007)



dans la région. Bien qu'il reste beaucoup à faire pour que le Protocole soit considéré comme un succès complet, ces événements indiquent qu'il existe une réelle volonté politique de l'appliquer.

Conclusion

Considérant la nature autrefois largement non contraignante des engagements relatifs à la gouvernance démocratique en Afrique, la Charte représente un développement positif. Elle est à l'origine de nouvelles attentes, car la consolidation démocratique n'est possible qu'avec un partenariat entre population et dirigeants.⁶² Ceci est particulièrement vrai dans la mesure où une gouvernance démocratique a été définie comme le fondement nécessaire au développement en Afrique. Néanmoins, l'engagement pris dans la Charte n'a pas répondu aux attentes dans certains domaines, en particulier en comparaison avec le Protocole. Le mécanisme interne de mise en œuvre suscite aussi des doutes importants quant à l'engagement réel des dirigeants africains. On peut espérer que la société civile en Afrique va introduire des innovations pour garantir le respect des idéaux de la Charte. On peut aussi espérer que les communautés économiques régionales fourniront les composantes si nécessaires à la mise en œuvre de cette Charte.

⁶² Voir Kofi Annan 'Africa's new spirit of democratic empowerment: Continent's sobering challenges' (discours en tant que Secrétaire général des Nations Unies à la Kennedy School de l'université de Harvard le 25/04/2002) disponible sur <http://www.un.org/News/Press/docs/2002/sgsm8209.doc.htm> (consulté le 22/03/2007).