

LA CHARTE AFRICAINE DE LA DÉMOCRATIE, DES ÉLECTIONS ET DE LA GOUVERNANCE : UN PREMIER PAS POSITIF SUR UNE LONGUE ROUTE

Edward R. McMahon *
Mai 2007

Introduction

La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (African Charter on Democracy, Elections and Governance – ACDEG) a été adoptée lors de la 8^e Session ordinaire de l'Assemblée de l'Union africaine (UA), qui s'est tenue à Addis-Abeba le 30 janvier 2007. Le document doit être ratifié par 15 États avant d'entrer effectivement en vigueur. Il a été élaboré dans le cadre de la priorité que l'Union africaine accorde explicitement à la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance dans les États membres.¹ Dans un sens plus historique, il fait référence également à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981.² En tant que tel, il peut potentiellement servir de guide et de point de référence pour les réformes politiques de longue durée en cours sur le continent. Il faut toutefois veiller à une mise en œuvre effective des dispositions du texte de la Charte. Dans le cas contraire, l'UA et les États membres pourraient s'affranchir de la volonté politique nécessaire pour faire de cette Charte un document important et respecté.

Cet article, qui offre une perspective indépendante de l'ACDEG, est divisé en deux parties. Il formule tout d'abord plusieurs observations d'ordre général sur la Charte, particulièrement sur les importants Chapitres 7 et 8 qui traitent de la définition de la démocratie et des questions de mise en œuvre, ainsi que des élections. Pour donner une perspective des qualités du projet de Charte, cet article apporte ensuite quelques observations en la comparant à un document analogue préparé pour l'Organisation des États américains (OEA), la Charte démocratique interaméricaine.³ Ce document a été publié le 11 septembre 2001 à Lima, au Pérou. Au cours de ces dernières décennies, l'OEA a accordé une attention considérable à la question de savoir comment aider à la promotion de la gouvernance démocratique dans les États membres. Ses politiques à cet égard ont considérablement évolué, particulièrement avec l'augmentation du nombre des démocraties au sein de l'OEA au cours des trente dernières années. En conséquence, cette situation pourrait être instructive pour l'Union africaine si l'on considère que cette dernière pourrait se situer à une étape antérieure d'une trajectoire potentiellement similaire.⁴

Observations d'ordre général

L'ACDEG comporte des éléments positifs comme des éléments négatifs. L'existence d'un tel document représente en elle-même une avancée dans le bon sens. Il permet de maintenir l'attention et la priorité sur la démocratisation, un processus qui est universellement de longue haleine dans le monde entier, par définition et par nature ; l'Afrique ne fait

* Professeur associé de recherche, Département de développement communautaire et d'économie appliquée, Département de sciences politiques, Université du Vermont, Burlington, Vermont, États-Unis.

¹ Il entre dans la catégorie générale des initiatives liées au NEPAD, notamment du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP).

² L'intégralité de la charte ACHPR est consultable sur <http://www.hrcr.org/docs/Banjul/afhr7.html>.

³ L'intégralité du texte de l'IADC est consultable sur http://www.oas.org/charter/docs/resolution1_en_p4.htm.

⁴ Pour une analyse détaillée des politiques des organisations régionales en ce qui concerne le développement démocratique dans les États membres voir *Piecing a Democratic Quilt: Universal Norms and Regional Organizations* par Scott Baker et l'auteur de cet article. Bloomfield: Kumerian Press, 2006.

certainement pas exception en ce domaine. La Charte comporte de nombreuses clauses excellentes qui ne nécessitent pas beaucoup de commentaires ; elles appellent les États membres à prendre toute une série de mesures pour promouvoir la démocratie chez eux. Le problème important concernant ces clauses est qu'elles soient mises en application tout en respectant aussi l'esprit. Cet article, toutefois, s'intéresse principalement aux Chapitres 7 et 8, où figurent les Articles 17-26 de la Charte. Ces chapitres constituent le cœur du document en ce sens qu'ils traitent spécifiquement de la question des élections et des menaces pesant sur la démocratie et l'ordre constitutionnel, et de ce qui peut être fait pour dissuader ou contrer de telles actions.

L'Article 17 stipule que les États parties doivent « créer et renforcer des organes électoraux nationaux indépendants et impartiaux ». Il y a une contradiction potentielle dans la notion qu'un gouvernement a la responsabilité de « créer » un organe électoral « indépendant ». Il est important de souligner la nature autonome et souveraine de ces organes. Il serait également utile que ces organes présentent un caractère permanent plutôt que ponctuel.

L'Article 18 stipule que la Commission peut, « en consultation » avec l'État partie concerné, envoyer des missions consultatives pour renforcer les processus électoraux. Cette formulation est plus ferme que celle qui figurait dans la version initiale de la Charte qui évoquait « le consentement » de l'État partie. Par ailleurs, la version finale insiste sur l'importance des missions d'évaluation préélectorales, des termes qui ne figuraient pas dans la première version.

L'Article 19 crée une obligation pour les États parties d'inviter la Commission à envoyer des missions d'observateurs électoraux. L'Article 20 souligne utilement l'importance des missions d'observation préélectorales, un point essentiel étant donné que les conditions dans lesquelles la légitimité des élections est déterminée ne tiennent pas simplement à la période encadrant immédiatement le jour du scrutin ; elles sont souvent définies avant cette période et se poursuivent à travers le processus de résolution des conflits qui suit les élections.⁵ Rien n'est dit, toutefois, sur la durée que devraient avoir ces missions dans le pays. Il est donc possible que des missions de ce type restent de nature superficielle, comme cela a été le cas par le passé.

L'Article 22 soulève un problème. Il confie aux États parties la charge de créer un « environnement propice » à un suivi « indépendant et impartial » des ONG nationales, ce qui est positif en soi. Toutefois, ceci laisse vraisemblablement au gouvernement de l'État membre le soin de déterminer l'indépendance et l'impartialité du travail de suivi. Si, du point de vue du gouvernement hôte, cet aspect est déficient, la formulation du projet de charte permet au gouvernement d'interdire le fonctionnement des efforts d'observation des ONG du pays hôte. Une telle décision pourrait potentiellement se baser uniquement sur l'interprétation subjective et éventuellement tendancieuse du gouvernement lui-même sur l'impartialité de l'ONG. Pour aider à assurer l'uniformisation et l'adhésion à des critères communément

⁵ Un excellent livre sur ce sujet : *Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy* par Eric C. Bjornlund. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, et Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2004.



acceptés, il serait utile d'insister sur des normes internationalement acceptées concernant le fonctionnement des efforts de suivi des ONG.⁶

L'article 23 présente une importance critique dans la mesure où il spécifie que « l'utilisation de moyens illégaux pour accéder ou se maintenir au pouvoir constitue un changement anticonstitutionnel de gouvernement. » Il définit plus loin en quoi consistent ces « moyens illégaux ». Cet article s'appuie clairement sur des expériences et des réalités africaines, même si tous ces moyens n'ont pas été utilisés pour déloger des gouvernements démocratiquement élus. L'histoire des coups d'État militaires en Afrique demande ici quelques précisions. La crainte ou la réalité de mercenaires renversant des gouvernements a une longue histoire au Congo, à Sao Tomé, aux Comores et au Bénin, pour ne citer que quelques exemples. De la même manière, il existe un grand nombre d'exemples dans lesquels des gouvernements ont été renversés par des rebelles armés. En fait, un grand nombre des gouvernements actuels ont accédé au pouvoir de ces manières. Il est à remarquer ici que cet article n'est pas rétroactif. De même, dans de nombreux cas, des élections sans légitimité ont été acceptées par l'OUA et l'UA, en dépit de la Déclaration de 2000 sur les changements inconstitutionnels de gouvernement et les efforts de plaidoyer d'ONG et d'autres acteurs.

Plus précisément, l'Article 23 qualifie de « moyens illégaux » a) les coups d'État militaires ; b) l'intervention de mercenaires pour remplacer un gouvernement démocratiquement élu ; c) le remplacement d'un gouvernement démocratiquement élu par des rebelles et des dissidents armés ; d) le refus d'un gouvernement en place de céder le pouvoir après des élections libres, justes et régulières.

L'Article 23 comporte également une définition supplémentaire des changements anticonstitutionnels de gouvernement : « Tout amendement ou toute révision des Constitutions ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique. » Ceci se prête à une interprétation plus large que la formulation de la version initiale qui ne se référait précisément qu'aux changements visant à « prolonger le maintien au pouvoir du gouvernement en place. »

Certains pourront faire valoir que par cet élargissement, cette disposition est en fait vidée d'une partie de sa substance (la disposition de la version initiale avait clairement visé les tentatives de s'opposer à la limitation des mandats). Toutefois, elle peut aussi être clairement interprétée comme une avancée puisqu'elle semble pouvoir couvrir des scénarios de ce qu'on connaît maintenant sous le nom de « recul démocratique ».⁷ Ce terme renvoie à des actions qui, tout en n'étant pas aussi flagrantes que des coups d'État militaires, ont pour effet d'éroder les libertés démocratiques, avec pour effet cumulé de maintenir le gouvernement au pouvoir de manière illégitime. Pour n'en citer que quelques unes, ces actions peuvent consister en des restrictions de la liberté de parole, des dispositions visant à mettre sur la touche des candidats et/ou des partis d'opposition potentiels, et ou des contraintes empêchant

⁶ Les documents qui sont peut-être les plus pertinents et les plus récents à cet égard sont la « Déclaration de principe pour l'observation internationale d'élections » de 2005 et le « Code de conduite pour l'observation internationale des élections » correspondant, publié par les Nations Unies et avalisé par 25 grandes ONG de surveillance des élections. Les « Principes et lignes directrices régissant les élections démocratiques » de la Communauté de développement de l'Afrique Australe (SADC) sont aussi importants dans le contexte régional.

⁷ Ce concept est étroitement lié au phénomène de « démocratie illibérale », qui a pour la première fois été exposé par Fareed Zakaria dans « The Rise of Illiberal Democracy », publié dans le numéro de novembre/décembre 1997 de *Foreign Affairs*.

le pouvoir législatif d'avoir un rôle significatif de contrôle ou de rééquilibrage par rapport au pouvoir exécutif. Il peut s'agir également de situations dans lesquelles c'est un gouvernement élu démocratiquement qui procède à ces actions antidémocratiques.

L'Article 25 explique les mesures à prendre quand le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine constate qu'il y a eu changement anticonstitutionnel de gouvernement. Il semblerait que cet article, selon la définition des changements anticonstitutionnels de gouvernement figurant dans l'Article 23, vise aussi les actions mentionnées plus haut à l'instigation d'un gouvernement en place, démocratiquement élu, qui limite les possibilités d'alternance du pouvoir.

Dans de telles situations, selon l'ACDEG, le gouvernement incriminé verrait suspendues ses activités au sein de l'UA. L'UA serait habilitée à imposer des sanctions aux auteurs des mesures anticonstitutionnelles et aux États membres qui les soutiennent. Les types de sanctions ne sont pas spécifiés. La charte est donc ambiguë, à dessein ou non, sur la façon précise de répondre aux remises en cause de la gouvernance démocratique.

Comparaison de l'ACDEG avec l'IADC

Même si elle a été rédigée en réponse au contexte et aux réalités de l'Afrique, l'ACDEG semble avoir puisé son inspiration dans l'IADC, à peu près de la même manière que la Déclaration de l'an 2000 sur le cadre de réponse de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) aux changements anticonstitutionnels de gouvernement reprenait une disposition similaire de l'OEA. En fait, le Président malien Alpha Oumar Konaré, qui était alors également Président de l'Organisation de l'unité africaine, a participé au « Forum sur les démocraties émergentes » à Sanaa, au Yémen, en juin 1999. C'est là-bas qu'il a entendu parler de la disposition de l'OEA sur la suspension des gouvernements qui accédaient au pouvoir par des moyens non démocratiques. Il a ensuite demandé à son ambassade à Washington de lui obtenir la formulation exacte du document auprès du siège de l'OEA, dont il s'est ensuite servi pour proposer le texte correspondant à l'OUA.⁸

Même si l'ACDEG contient deux fois plus d'articles que l'IADC, la structure de fond des deux documents est très similaire. Chaque document contient des chapitres correspondant aux thèmes généraux des droits de l'homme, des élections/de l'observation électorale, des institutions démocratiques, et de la démocratie et du développement. Les deux documents insistent sur le fait que la démocratie est un droit humain fondamental et souligne le caractère représentatif de la démocratie, en opposition à une définition plus populiste ou plébiscitaire.

Une partie des formulations est très similaire. Les missions d'observation des élections doivent présenter leurs conclusions en « temps utile » et les deux organisations s'engagent officiellement à entreprendre des initiatives diplomatiques pour restaurer la démocratie dans les États membres où elle est en recul. À cet égard, les deux documents élargissent l'engagement de leur organisation à ramener au pas les dirigeants antidémocratiques et précisent les circonstances qui justifieraient leur intervention. La dernière clause de l'Article 23 de l'ACDEG est similaire à celle de l'IADC qui stipule que « l'altération anticonstitutionnelle de l'ordre constitutionnel qui menace sérieusement l'ordre démocratique dans un État membre de l'OEA, constitue un obstacle insurmontable à la participation de son

⁸ Voir *Piecing a Democratic Quilt*, op cit, p. 134.



Gouvernement à l'OEA. » Ce scénario inclut ce qu'on appelle en Amérique latine un « autogolpe », dans lequel le chef du gouvernement en place s'arroge des pouvoirs exceptionnels.⁹

L'Article 17 de l'IADC stipule que le gouvernement d'un État membre peut demander l'assistance du Secrétaire général du Conseil permanent lorsqu'ils estiment que sa démocratie est en danger. Ce scénario n'est pas clairement formulé dans l'ACDEG. Des missions de l'OEA peuvent effectuer une visite dans les pays « lorsqu'il se produit dans un État membre des situations susceptibles d'avoir des incidences sur le déroulement du processus politique, institutionnel et démocratique ou sur l'exercice légitime du pouvoir. » Ce texte est similaire à celui de l'Article 18 de l'ACDEG, bien que ce dernier puisse être interprété de façon plus étroite dans la mesure où il se réfère à des missions qui sont réalisées dans le contexte de « renforcement et développement des institutions et processus électoraux. »

L'Article 20 de l'IADC permet à tout État membre ou au Secrétaire général de convoquer le Conseil permanent à la suite « d'une altération anticonstitutionnelle de l'ordre constitutionnel qui menace sérieusement l'ordre démocratique dans un État membre. » Le Conseil permanent peut autoriser des mesures visant à favoriser la restauration de la démocratie. En cas d'échec, le Conseil permanent peut réunir une session spéciale de l'Assemblée générale qui peut, selon l'Article 21, décider, par un vote des deux tiers, de retirer à l'État membre incriminé le droit de participer à l'OEA.

En revanche, comme on l'a relevé plus haut, les Articles 24-26 de l'ACDEG traitent des questions de sanctions et de suspension des États membres dans lesquels il y a eu un changement anticonstitutionnel de gouvernement. L'Article attribue à la Commission de la paix et de la sécurité de l'UA la responsabilité d'intervenir pour redresser la situation. L'Article 25 donne à la Commission de la paix et de la sécurité le pouvoir de retirer au gouvernement d'un État membre « ses droits de participation aux activités de l'Union. »

En un sens essentiel, l'IADC est allée beaucoup plus loin que les documents précédents de l'OEA. Elle stipule que, si le gouvernement d'un pays membre quelconque, même s'il a été démocratiquement élu, tente de détourner le processus et les institutions démocratiques dans le pays, l'OEA a le droit de prendre des mesures pour s'assurer que les principes démocratiques sont restaurés et respectés, ainsi que de suspendre le droit de vote de ce pays au sein de l'OEA.

Il est délicat d'évaluer l'efficacité de l'IADC parce qu'elle est de nature dissuasive et il est toujours plus difficile de prouver par la négative (que quelque chose ne s'est pas produit) que par l'affirmative. Néanmoins, en 2005-06, l'OEA a agi efficacement dans le cadre de l'IADC pour répondre aux remises en cause de la démocratie à travers la facilitation du dialogue au Nicaragua, en Bolivie et en Équateur. En revanche, l'OEA a été mise en difficulté dans ses récents efforts pour promouvoir une évolution démocratique au Venezuela et en Haïti. L'utilité future de l'IADC dépendra en grande partie de la volonté de l'OEA d'y faire appel dans des situations dans lesquelles la démocratie est menacée.

⁹ Des exemples typiques de cette situation sont donnés par les mesures, qui se sont finalement conclues par un échec, prises dans les années 1990 par Alberto Fujimori, alors président du Pérou, pour affaiblir les institutions démocratiques du pays et perpétuer sa présence au pouvoir.

Conclusion

Les similitudes qui existent entre les deux documents laissent penser que les rédacteurs de la Charte de l'UA ont puisé leur inspiration dans le document de l'IADC. Le phénomène interrégional sud-sud d'adoption et d'adaptation du savoir institutionnel est une étape positive, mais il est clair que le test crucial de l'efficacité de l'ACDEG interviendra lorsque les États membres et l'UA feront preuve du courage et de la fermeté politiques nécessaires pour appliquer réellement la Charte. On peut sur ce point avoir des raisons d'être sceptique. Il y a au sein de l'UA un pourcentage plus important de gouvernements d'États membres dont les références en matière de démocratie sont discutables. Plus il existe d'États membres démocratiques, plus l'organisation dans son ensemble a clairement intérêt au renforcement des mécanismes de promotion de la démocratie ; l'inverse est également vrai.

En outre, comme le montre la structure et la fonction du MAEP et des cas réels comme le Zimbabwe, l'approche globale de la promotion de la démocratie par l'UA semble plus tournée vers la carotte que vers le bâton. Certains commentateurs critiques pourraient suggérer que cela montre une absence fondamentale de volonté politique d'affronter les difficultés sur la voie du développement démocratique. Une autre interprétation pourrait insister sur la légitimité d'une approche plus progressive, basée sur des traditions africaines de consensus et de compromis plutôt que sur des notions « occidentales » de progrès rapide basé sur le conflit et un exercice de la démocratie de type gagnant-perdant à somme nulle. Le problème avec cette dernière approche est, bien sûr, qu'il faudra peut-être beaucoup de temps avant qu'il apparaisse clairement s'il s'agit d'une attitude légitime ou simplement d'un habillage élaboré par des gouvernements qui n'ont que peu intérêt à favoriser des processus de démocratisation significatifs et crédibles. C'est un problème qui risque de se jouer au sein de l'UA dans un avenir à court ou moyen terme

Globalement, même si l'ACDEG représente en elle-même une avancée dans la bonne direction, sa valeur réelle se verra au moment de son application, comme dans le cas de l'IADC. De ce point de vue, elle ne doit pas être envisagée actuellement comme une panacée, mais plus modestement comme un premier pas encourageant.