

La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance à l'épreuve des révolutions arabes : L'UA face au dilemme de la démocratie et du constitutionalisme

Par Sofie Baker Djoumessi Kenfack ¹

Introduction

L'adoption à Addis-Abeba en janvier 2007 de la Charte africaine des élections, de la démocratie et de la gouvernance constitue la preuve de la préoccupation au plus haut point de l'organisation continentale par l'épineuse question des changements anticonstitutionnels de gouvernement. La récurrence des changements anticonstitutionnels en Afrique a contraint l'Union Africaine à affiner et à affermir sa position à l'égard non seulement des régimes qui en découlent, mais également contre les individus qui en sont les auteurs.² Pour ce faire, des sanctions plus ou moins rigides ont été prévues par la Charte, le but étant de réprimer les auteurs de coups d'Etat, mais également de dissuader les potentiels putschistes. En amont de cette prévision, la charte se devait toutefois de préciser le contenu substantiel de la notion de changement anticonstitutionnel de gouvernement.

L'article 23 de la CADEG est ainsi formulé :

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

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

Bien que cette disposition procède à une énumération plutôt qu'à une définition claire de ce qu'il faudrait entendre par changement anticonstitutionnel, l'on peut en dégager une certaine constance : le recours systématique au radical « démocratie ». Le changement anticonstitutionnel de gouvernement est donc une rupture de la démocratie ; plus précisément,

¹ Chercheure en Relations internationales (*spécialité contentieux international*), Institut des Relations Internationales du Cameroun (djoumessib@yahoo.fr).

² L'une des innovations majeures de la CADEG réside dans la prévision des sanctions en cas de changement anticonstitutionnel. Au-delà des sanctions qui étaient déjà prévues à l'égard des Etats (à l'instar de la suspension que l'on retrouve dans l'Acte constitutif de l'UA), la CADEG prévoit désormais des sanctions individuelles à l'encontre des auteurs des coups d'Etat. Il s'agit essentiellement mais non exclusivement, de la déchéance du droit de se porter candidats aux élections et de la possibilité de voir ouvrir contre eux des poursuites judiciaires. Voir en ce sens les alinéas 4 et 5 de l'article 25 de la CADEG. Voir aussi Sekei SAUNGWEME, « Un regard critique sur la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance », *Africa governance monitoring and advocacy project*, mai 2007, p.7.

c'est le passage d'un gouvernement à un autre au mépris des exigences fondamentales de la démocratie que sont entre autres le respect de l'Etat de droit³ et de la Constitution.⁴

Vue sous cet angle, la conception des changements anticonstitutionnels par le droit africain suscite d'importantes interrogations relativement aux récents changements intervenus dans le Maghreb et notamment en Tunisie et en Egypte. Comme tous les siècles, le vingt-unième a annoncé dès l'amorce de l'année 2011 sa première grande mutation politique à travers la vague de manifestations insurrectionnelles survenues dans les pays arabes d'Afrique du Nord. L'Union Africaine a été sévèrement critiquée pour son attitude attentiste⁵ et sa réaction tardive.⁶ Qualifiée par certains observateurs de prudente,⁷ cette attitude de l'UA pourrait néanmoins se justifier entre autres par la complexité de la question d'un point de vue juridique.

En effet, l'on était en droit de se demander quelle étiquette juridique devait être attribuée aux changements intervenus en Tunisie et en Egypte ? En d'autres termes devaient-ils être considérés comme des changements anticonstitutionnels de gouvernement au sens de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance ?

A l'analyse, force est de constater que les lacunes que comporte la CADEG sont de nature à rendre peu évidente voire inappropriée la caractérisation ou non en l'espèce d'un changement anticonstitutionnel (I). Il s'avère désormais nécessaire de reconsidérer la conception africaine de la démocratie et des moyens de l'atteindre et de la préserver (II).

I. Le dilemme de l'objectivation d'un changement anticonstitutionnel de gouvernement dans le cas des révolutions au Maghreb

La question des changements intervenus en Afrique septentrionale constitue un véritable dilemme et l'a sans doute été pour l'Union Africaine.⁸ La difficulté ici réside dans le fait qu'une réponse affirmative à la question posée ci-dessus – en l'occurrence celle de savoir si les révolutions arabes, telles qu'elles se sont déroulées, peuvent être qualifiées de changements anticonstitutionnels – outrepasserait le champ matériel d'application de l'article 23 de la CADEG. D'un autre côté, répondre par la négative équivaldrait à une méconnaissance des voies constitutionnelles de changements de gouvernement conformément aux principes démocratiques, en l'occurrence la consultation électorale comme mode par excellence de participation populaire.⁹

³ L'Etat de droit doit être entendu comme ici comme un Etat dans lequel la soumission à la loi, et donc à la constitution est effective.

⁴ Cette double exigence figure à l'article 3 (2) de la CADEG.

⁵ James-William GBAGUIDI, « Crises africaines: dissoudre ou défendre l'Union Africaine », *La nouvelle tribune*, 18 avril 2011.

⁶ Ninou GARABAGHI, « Les organisations internationales et régionales et les révoltes arabes », *Géostratégiques* n° 32, 3^e trimestre 2011, p.79.

⁷ Edgard KIGANGA SIROKO, « Révolutions dans le Maghreb et le Golfe : les institutions arabes et l'UA doivent être en première ligne », *Afrik.com* 23 mars 2011.

⁸ C'est peut être ce qui a justifié l'attitude assez prudente voire frileuse de l'Union Africaine ainsi qu'on peut le constater à travers les communiqués des 260^e et 261^e réunions du Conseil de paix et de sécurité. Ces communiqués interviennent d'ailleurs après une période d'inertie qui n'a pas manqué d'être décriée par bon nombres observateurs.

⁹ L'article 4(2) de la CADEG dispose que « Les Etats parties considèrent la participation populaire par le biais du suffrage universel comme un droit inaliénable des peuples ».

L'article 23 précité précise les actes devant être considérés comme constitutifs de changements anticonstitutionnels. Que ce soit en Tunisie ou en Egypte, trois faits caractéristiques méritent d'être relevés : tout d'abord, il n'y a pas coup de force comme le prévoient les paragraphes 1, 2 et 3 ; par ailleurs, il n'y a pas refus par un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti ou au candidat vainqueur à l'issue d'élections libres, justes et régulières ainsi que le prévoit le paragraphe 4 ; enfin l'on ne se trouve pas dans l'hypothèse d'une mutilation des textes en vue d'un maintien au pouvoir de l'autorité en place du paragraphe 5. Au surplus, il faudrait rappeler que les gouvernements visés sont censés être issus d'élections, contrairement à la Libye par exemple où la qualification de la situation est moins complexe du fait qu'il n'y a jamais eu d'ouverture démocratique. Certes, d'un point de vue formel, les faits survenus en Afrique du Nord ne tombent pas sous le coup de l'article 23 de la Charte. Toutefois, une analyse substantielle, basée sur une appréhension de la démocratie *stricto sensu*, et sur la brèche qu'ouvre l'expression « *entre autres* » de l'article 23, permet d'aboutir à la conclusion d'après laquelle « *taking to the streets to remove a head of state from power is clearly an unconstitutional change of government, since constitutional democracy only allows for the removal from power by elections.* »¹⁰

Aboutir à une telle conclusion serait faire preuve de lâcheté, voire de mépris à l'égard des peuples tunisiens et égyptiens – et partant pour l'Afrique entière en quête de liberté et de démocratie – dont l'ultime sacrifice se trouverait alors balayé du revers de la main. Qu'advierait-il donc dans ce cas de la volonté et de la souveraineté populaires sublimées par la quasi-totalité des constitutions africaines.¹¹

Au regard de la nouvelle perspective de « sécurité humaine » vers laquelle s'est résolument tournée l'Union Africaine, il semble qu'il faille plutôt apprécier les faits à l'aune du but suprême de l'Organisation qui n'est autre que la recherche de l'épanouissement du citoyen africain en tant qu'être humain. Dans cet ordre d'idées, la technique interprétative la mieux adaptée semble être l'interprétation téléologique, laquelle se sert de la lettre mais surtout de l'esprit de la Charte.

D'un grand intérêt, le préambule de la Charte est à cet égard fort révélateur. On peut y lire notamment l'expression du souci des Etats d'encourager la participation populaire et d'enraciner dans le continent une culture d'alternance politique et de la bonne gouvernance. Pour ce faire, les Etats parties s'engagent à élaborer et à mettre en œuvre des politiques et programmes sociaux et économiques susceptibles de promouvoir le développement durable et la sécurité humaine. Or, à bien y voir, la révolte des peuples tunisiens et égyptiens n'a été que la résultante de réclamations restées vaines, d'aspirations politiques et socio-économiques légitimes longtemps ignorées.

Au rang des aspirations politiques, la soif d'alternance, caractéristique fondamental de la démocratie dans le contexte africain,¹² la quête d'une plus grande ouverture de l'espace

¹⁰ Kathryn STURMAN, « Unconstitutional Changes of Government: The Democrat's Dilemma in Africa », *SAIIA policy briefing* n°30, March 2011, p.2.

¹¹ Voir en ce sens l'article 73 de la Constitution égyptienne d'après lequel le Chef de l'Etat est le garant de l'affirmation de la souveraineté du peuple et du respect de la Constitution. La constitution tunisienne quant à elle prévoit en son article 3 que « *la souveraineté appartient au peuple tunisien qui l'exerce conformément à la Constitution* ».

¹² BABACAR KANTE, « Alternance politique et alternative démocratique en Afrique », in *Mensch und Staat, Mélanges offerts par la Faculté de droit de l'Université de Fribourg pour Thomas FLEINER*, Ed. Universitaires Fribourg Suisse, 2003.

politique en vue de pouvoir désigner démocratiquement des institutions véritablement représentatives et respectueuses des libertés et des droits de l'homme. Quant aux revendications socio-économiques, le Dr. Raoudha Ben Othman de l'Université de Tunis, résume pertinemment ainsi qu'il suit : « *protesters made social demands for employment, equity and justice, which were soon elevated to political demands* ». ¹³ La question de l'emploi des jeunes était l'un des leitmotifs des révolutionnaires. En somme, le soulèvement populaire a été pour eux le moyen et l'occasion de revendiquer – au prix de tout – la réalisation de leurs droits civils, politiques, économiques et sociaux.

De ce qui précède, il ressort qu'en se figeant rigoureusement aux prévisions normatives de la CADEG, l'on en arrive à faire de la révolution du Jasmin une action anticonstitutionnelle et donc *a priori* répréhensible. Seul le recours à des escapades interprétatives pour le moins subtiles, permet d'aboutir à une solution qui tienne compte du droit et de l'aspiration légitime d'un peuple à s'affranchir de l'oppression. D'où la nécessité de revoir la portée substantielle du dispositif normatif de l'UA en la matière, en vue d'une meilleure prise en compte des aléas de la démocratie.

II. La nécessaire reconsidération de la conception africaine de la démocratie et du constitutionnalisme en vue de la consolidation d'une culture démocratique en Afrique

A l'évidence, le printemps arabe a dévoilé les limites du dispositif normatif de l'UA en ce qui concerne la prohibition des changements anticonstitutionnels de gouvernement, et de manière plus générale, de sa conception de la démocratie et de l'Etat de droit. « *The constitutionalism on which the AU's democracy promotion is founded does not currently provide for an adequate response to popular democratic uprisings* ». ¹⁴ Il est question pour l'organisation continentale de prendre en compte dans ses décisions un certains nombres de paramètres qui font partie intégrante des exigences d'une société démocratique.

Il s'agit désormais d'appréhender le soulèvement populaire dans la perspective d'une redéfinition des changements anticonstitutionnels de gouvernement, de concevoir la réalisation de l'alternance et de la participation populaire par un moyen autre que le suffrage, mais tout autant démocratique. C'est en fin de compte la liberté d'expression et le droit à l'autodétermination qui devraient servir de fondement à l'instauration ou à la restauration, le cas échéant, de l'ordre constitutionnel.

La position de l'Union Africaine a considérablement évolué sur ce point. ¹⁵ Au départ réservée et discrète, l'UA a progressivement exprimé sa solidarité avec les peuples égyptien et tunisien « *dont l'aspiration à la démocratie est conforme aux instruments pertinents de l'UA et à l'engagement du continent en faveur de la démocratisation, de la bonne gouvernance et du respect des droits de l'homme* ». ¹⁶ Avec encore plus de fermeté, l'UA a dénoncé la répression

¹³ Raoudha BEN OTHMAN, « Views about democracy and political participation from predominantly Tunisian young activists after the revolution », Communication lors de la Conférence de l'ISS sur les révolutions de 2011 en Afrique du Nord, Addis-Abeba, 31 mai 2011.

¹⁴ Kathryn STURMAN, op cit.

¹⁵ Il est important de relever une certaine évolution dans la position de l'UA. A titre d'illustration, lors de l'autoproclamation de Marc Ravalomana en avril 2002 comme président de la République Malgache, l'Union Africaine a réagi en sa défaveur, apportant son soutien à Ratsiraka pourtant perdant de l'élection. Il n'en a pas été de même en 2008.

¹⁶ Communiqué de la 260e réunion du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine, Addis-Abeba, Ethiopie, 16 février 2011.

sanglante des populations libyennes aspirant légitimement à la démocratie et au développement socioéconomique.¹⁷

Est-ce à dire cependant que la fin doit justifier tous les moyens ? Certainement pas. Il serait encore plus dangereux de codifier de façon conventionnelle la « prise de pouvoir par la rue »,¹⁸ car ceci pourrait être perçu à tort ou à raison comme un appel ou une incitation permanente à l'insurrection.¹⁹ Par ailleurs, il ne faut pas perdre de vue le fait que dans plusieurs cas, l'euphorie du changement a rapidement cédé la place à la mal gouvernance et à l'accapuration du pouvoir.

Afin de prévenir le risque d'une succession de révoltes stériles à l'instar de celle que connaît le peuple malgache depuis près d'une décennie,²⁰ une piste peut être suggérée. Le postulat de base est celui de la Constitution comme manifestation suprême de la volonté du peuple. En tant que telle, toute entreprise, de quelque émanation que ce soit, doit s'y conformer et se mettre en œuvre dans le strict respect des limites constitutionnelles. Telle est la démarche qui devrait orienter la politique de l'Union Africaine.

Si l'on s'inspire de l'attitude de l'UA face à ce que la doctrine a qualifié de « good coups » and « bad coups »,²¹ l'on peut saluer la vigilance avec laquelle elle a eu à considérer ces situations et suggérer qu'elle en fasse de même en ce qui concerne le changement de pouvoir par la rue. Seulement, l'on se demande s'il est vraiment opportun et sage de traiter ces situations au cas par cas. En effet, s'il est vrai que cette opération de casuistique est tributaire de la complexité des questions en cause, il n'en demeure pas moins qu'elle entretient le caractère lacunaire des dispositions de la CADEG.

Sans tomber dans le piège d'une législation qui pourrait s'avérer déstabilisatrice, l'Union Africaine, par le biais du Parlement panafricain, gagnerait à se pencher sur cette question afin de définir clairement les conditions dans lesquels un soulèvement populaire pourra être validé. Dans la même perspective, il serait judicieux que l'UA se penche sur le point de savoir comment mener sans heurt les soulèvements populaires visant l'instauration ou la restauration de l'ordre constitutionnel. Cette démarche doit également inclure les prévisions relatives à l'organisation de la période transitoire, à l'organisation des élections et, par-dessus tout, à la mise sur pied et à la consolidation des institutions démocratiques. Enfin, le Conseil de paix et de sécurité ainsi que la Commission de l'Union Africaine sont appelés à prendre la mesure effective de la responsabilité qui leur incombe en cas de changement anticonstitutionnel de gouvernement.

¹⁷ , Communiqué de la 261^e réunion du Conseil de paix et de sécurité de l'Union Africaine, Addis-Abeba, Ethiopie, 23 février 2011.

¹⁸ Selon l'expression du Pr Mwayila Tshiyembe, en « Crimes et châtements en Guinée », 04 janvier 2010, www.jeuneafrique.com.

¹⁹ « *De toute évidence, cette institution n'a pas été imaginée pour promouvoir et protéger des soulèvements populaires survenant à l'intérieur des Etats membres* », voir Edgard KIGANGA SIROKO, op cit.

²⁰ Voir L. CARAYOL, « Un président contre tous », 15 décembre 2009, www.jeuneafrique.com.

²¹ Francis IKOME, Good coups and bad coups: the limits of the AU's injunction on unconstitutional changes of government, Occasional Paper 55, Institute for Global Dialogue, Johannesburg, 2007.



Conclusion

S'il est vrai que le séisme politique qui a secoué l'Afrique du Nord a exposé du même coup les limites de la CADEG, cette dernière n'en demeure pas moins un instrument novateur et pertinent²² dans le dispositif africain de répression des changements anticonstitutionnels de gouvernement. Cependant, loin d'occulter ses lacunes, les organes de l'Union Africaine chargés de la mise en œuvre la Charte doivent, dans leurs pratiques respectives, agir dans le sens de leur colmatage. Il y va de l'enracinement tant souhaitée d'une culture démocratique forte et ferme sur le continent.

²² Nadjita F. Ngarhodjim, « Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance : une analyse critique », *Africa Governance Monitoring and Advocacy Project*, Mai 2007.