

A propos du Kenya : Position actuelle de l'UA sur les Changements anticonstitutionnels de gouvernement

Chidi Anselm Odinkalu
Conseil juridique principal pour l'Afrique, Open Society Justice Initiative
Janvier 2008

Avant la tenue du dixième sommet de l'Union africaine (UA), prévue à Addis Abeba en janvier 2008, le présent article expose les fondations et principes juridiques sur lesquels doivent reposer les décisions de l'UA et de la communauté internationale en réaction aux allégations et préoccupations dans le cadre de la situation actuelle au Kenya.

L'Acte constitutif de l'Union africaine précise notamment les principes fondateurs de l'UA énumérés en son Article 4, qui stipule que l'Union « fonctionne conformément aux principes suivants » :

- ...
- (m) Respect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'état de droit et de la bonne gouvernance ;
-
- (o) Respect du caractère sacro-saint de la vie humaine et condamnation et rejet de l'impunité, des assassinats politiques, des actes de terrorisme et des activités subversives ; et
- (p) Condamnation et rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

L'Article 30 de l'Acte constitutif précise en particulier ce qui suit :

Les gouvernements qui accèdent au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels ne sont pas admis à participer aux activités de l'Union.

Le rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement est clairement établi par l'UA. Cette norme constitue l'un des principes fondamentaux de l'UA. Fait encore plus significatif, il s'agit du seul engagement de l'Acte constitutif auquel une sanction est attachée en cas de non respect, ce qui signifie que le traité le reconnaît comme une limitation au principe général de souveraineté nationale et de non ingérence.

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement mettent en place des dictatures, bouleversent la gouvernance démocratique, empêchent l'exercice des droits des peuples à constituer leur gouvernement ou à en changer et entraînent de graves violations des droits de l'homme. Le rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement par l'Acte constitutif peut donc être considéré comme une reconnaissance distincte par l'Afrique d'un droit à la gouvernance démocratique constitutionnelle en vertu du droit international.¹ Il est inhérent au droit à la participation figurant à l'Article 13 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.² Udombana avance que « la gouvernance démocratique est désormais considérée comme un droit humain dans le droit international général et particulier... La dictature sous toutes ses... facettes est devenue tabou en

¹ Voir Udombana N., *Human Rights and Contemporary Issues in Africa*, Chapitre 2, 35-106 (2003) Crawford J., 'Democracy and International Law', 64 BYIL. 113 (1993) ; Franck T., 'The Emerging Right to Democratic Governance', 86 AJIL 46 (1992).

² Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Article 13(1) : « 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, ce, conformément aux règles édictées par la loi. »

Afrique.”³ Roth ajoute, dans une étude sur l’illégitimité gouvernementale, que “les gouvernements violent le droit international lorsqu’ils ne basent pas leur autorité sur la volonté populaire. »⁴

Le rejet de tout changement anticonstitutionnel de gouvernement cherchait bien évidemment à remédier à l’éternel problème de l’instabilité gouvernementale en Afrique. Entre la révolution égyptienne de 1952 et 1998, il y a eu 85 changements violents ou anticonstitutionnels de gouvernement,⁵ dont 78 se sont produits entre 1961 et 1997.⁶ Dans la plupart des cas, l’Organisation de l’Unité africaine (OUA), l’entité qui a précédé l’Union africaine, les considérait essentiellement comme relevant de la compétence nationale de ses Etats membres. Quelque définition que l’on en donne, et aussi longtemps que cette pratique de l’OUA existait, il y avait une tension fondamentale dans ce qui se pratiquait au niveau interétatique en Afrique entre l’attitude de l’OUA envers les changements anticonstitutionnels de gouvernement et l’Article 13 de la Charte africaine. En rejetant fermement les changements anticonstitutionnels de gouvernement, l’Union africaine met finalement un terme à ces tensions en faveur du droit à la participation et valide le rôle constitutif de la volonté populaire dans la mise en place d’un gouvernement légitime.

Sous l’égide de l’OUA, la manière d’accéder au pouvoir était, à quelques rares exceptions près, un facteur non pertinent dans la reconnaissance du régime. Toutefois, de temps en temps, la reconnaissance des régimes usurpés était repoussée ou retardée en raison d’une forte opposition de quelques Etats membres, en se basant sur une affinité idéologique avec les présidents déposés, comme ce fut le cas pour l’opposition en Tanzanie vis-à-vis des tombeurs de Nkrumah au Ghana et d’Obote en Ouganda. Dans d’autres cas, cette opposition reposait sur des calculs géostratégiques (comme l’opposition de la Libye au régime d’Hissène Habré au Tchad). L’isolement initial du régime de Samuel Doe au Liberia en 1980 semble avoir été basé sur une peur collective au sein des dirigeants de l’OUA alors en place d’une forme sanglante et sans discernement de changement anticonstitutionnel orchestré par des officiers de rang inférieur et des sous-officiers.⁷

L’histoire de l’émergence de cette norme au sein de l’OUA/l’UA illustre les façons dont les différentes institutions ayant un rôle dans l’élaboration du droit international en Afrique ont travaillé ensemble à la mise en place de ce nouveau principe. L’Acte constitutif ne donne pas de définition d’un changement anticonstitutionnel de gouvernement. Toutefois, au cours des quinze années qui ont précédé son adoption, les réponses pratiques aux changements controversés de régime dans les pays africains lui avaient déjà donné un contenu.

Dans les années 1990, la Commission africaine des droits de l’homme et des peuples, chargée de veiller au respect de la Charte africaine, a été amenée à interpréter les Articles 13 et 20 de la Charte, sur la participation au processus politique et l’autodétermination,⁸ en ce qui concerne deux formes de changements anticonstitutionnels de gouvernement, contre le Nigeria et la Gambie. En juin 1993, le régime militaire du Nigeria a annulé une élection générale avant l’annonce des résultats des scrutins. La Commission africaine, dans une communication qui contestait cette décision, a décidé que cette annulation constituait une violation des Articles 13 et 20(1) de la Charte.⁹ Dans une affaire introduite

³ Udombana N., *Human Rights and Contemporary Issues in Africa*, supra, 92.

⁴ Roth B., *Governmental Illegitimacy in International Law*, 37-38 (2000).

⁵ van der Linde M., ‘Emerging Electoral Trends in the Light of Recent African Elections’, I AHRLJ 127, 128 (2000).

⁶ Adeyanju A. ‘Africa records 78 coups in 30 years’, *The Guardian*, Lagos, 9 février 1997.

⁷ Kufuor K.O., ‘The OAU and the Recognition of Governments in Africa: Analyzing its Practice and Proposals for the Future’, 17 Am. U. Int’l L. Rev. 369, 380-385 (2002).

⁸ Charte africaine des droits de l’homme et des peuples, Article 20(1) : « Tout peuple a droit à l’existence. Tout peuple a un droit imprescriptible et inaliénable à l’autodétermination. Il détermine librement son statut politique et assure son développement économique et social selon la voie qu’il a librement choisie ».

⁹ Communication 102/93, *Constitutional Rights Project and Civil Liberties Organisation v. Nigeria*, (2000) AHRLR, 191, 198, paras 50-53.

par le président gambien déposé Dawda Jawara, la Commission a conclu qu'un « coup d'état militaire était, par conséquent, une grave violation du droit du peuple gambien à choisir librement son gouvernement, tel qu'inscrit à l'Article 20(1) de la Charte (africaine). »¹⁰

En 1993, l'OUA a adopté la Déclaration du Caire créant un Mécanisme de règlement des conflits au sein de l'OUA, qui permettait aux Etats membres de l'OUA de traduire dans la pratique les conséquences des changements anticonstitutionnels.¹¹ En 1995, l'organisation a créé une commission composée d'ambassadeurs, chargée d'examiner les moyens de faire face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement.¹² En juillet 1996, les pays de la région des Grands Lacs en Afrique de l'Est et en Afrique centrale ont décidé d'imposer un blocus régional au gouvernement du Burundi à la suite d'un changement anticonstitutionnel de gouvernement.¹³ En 1997, en vertu des principes du Mécanisme de règlement des conflits, l'OUA a condamné « énergiquement et catégoriquement » le coup d'état militaire qui a renversé le président Tejan Kabbah en Sierra Leone et a appelé « tous les pays africains et la communauté internationale dans son ensemble à ne pas reconnaître le nouveau régime et ne pas apporter leur soutien, sous quelque forme que ce soit, aux auteurs du coup d'état. »¹⁴ Ce fut la première fois de l'histoire de l'OUA que l'unanimité s'était faite autour de la question du refus de reconnaître un nouveau régime.

Egalement en 1997, la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA a adopté deux décisions réaffirmant le droit à la participation au processus politique sur la base d'un gouvernement légitime¹⁵ et fixant une limite dans le temps aux gouvernements qui ont accédé au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels pour restaurer un gouvernement constitutionnel.¹⁶ Dans sa Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'OUA aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, adoptée en 2000, la Conférence a décidé de donner la définition suivante aux situations pouvant être considérées comme un changement anticonstitutionnel de gouvernement :

- i) tout coup d'état militaire perpétré contre un gouvernement démocratiquement élu ;
- ii) toute intervention de mercenaires visant à renverser un gouvernement démocratiquement élu ;
- iii) toute intervention de dissidents armés et de mouvements rebelles destinée à renverser un gouvernement démocratiquement élu ; et
- iv) *tout refus d'un gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti sorti vainqueur d'élections libres, justes et régulières.* (les italiques ont été rajoutés.)¹⁷

¹⁰ Communications 147/95 and 149/95, Sir Dawda K. Jawara v. The Gambia, (2000) AHRLR. 107, 118, para. 73.

¹¹ Voir *Resolving Conflicts in Africa: Implementation Options* (1993), OUA.

¹² Rapport du Sous-comité de l'Organe central sur la préparation d'un projet pour réagir aux changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique, Sub-Comtee/Central Organ/Rpt. (III) (1996), OUA.

¹³ Cette résolution a ensuite été appuyée par le Conseil de sécurité des Nations Unies et par l'OUA. Voir la Communication 157/1996 - Association Pour la Sauvegarde de la Paix au Burundi /Tanzanie, Kenya, Ouganda, Rwanda, Zaïre et Zambie, 17ème Rapport annuel d'activité de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Annexe VII, para 2. Voir CM/Dec.355 (LXVI) (1997).

¹⁴ CM/Dec. 357 (LXVI), para. b (1997).

¹⁵ Décision sur les Droits à la participation au processus politique, AHG/Dec. 141 (XXXV) 1999.

¹⁶ Décision sur les changements inconstitutionnels de gouvernement, AHG/Dec. 142 (XXXV), 1999.

¹⁷ AHG/Decl.5 (XXXVI). Cette définition s'inscrivait dans le cadre de l'adoption d'une définition beaucoup plus vaste recommandée par un sous-comité de l'Organe central (du Mécanisme de règlement des conflits de l'OUA) créé en 1995 et elle a été publiée en 2000. Les catégories de changements anticonstitutionnels de gouvernement recommandées par le Sous-comité comprenaient entre autres, outre les quatre catégories finalement adoptées par la Conférence, le refus d'un gouvernement d'organiser des élections générales à la fin de son mandat ; toute manipulation de la Constitution visant à empêcher un changement démocratique de gouvernement ; toute forme de manœuvre des élections et de mauvaise pratique électorale dûment constatée par l'OUA ou établie par un organe indépendant et crédible créé dans ce but ; la violation systématique et continue des valeurs et principes communs de gouvernance démocratique auxquels il est fait référence ci-dessus et toute

Cette Déclaration précisait également les mesures à prendre par l'OUA en cas de changements anticonstitutionnels de gouvernement, y compris la suspension de l'OUA du régime usurpateur, un ultimatum pour restaurer un gouvernement élu dans un délai qui ne saurait excéder six mois et un instrument de pression par les pairs sous forme d'un Groupe de contact d'éminentes personnalités mobilisées sous l'égide du président de la Commission de l'UA.¹⁸

Cela a été suivi en 2002 par l'adoption d'une Déclaration sur les Principes régissant les élections démocratiques en Afrique.¹⁹ Une Charte régionale sur la démocratie, les élections et la gouvernance adoptée en janvier 2007 a finalement donné un statut de traité à la définition des changements anticonstitutionnels, ajoutant aux quatre catégories reconnues dans la Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'OUA une cinquième catégorie intitulée : « toute modification ou révision de la constitution et des instruments juridiques contraires à l'esprit et à la lettre de la constitution de l'État partie, introduites par le gouvernement en place pour se maintenir indéfiniment au pouvoir ». ²⁰ Ainsi, l'UA a concrétisé une prohibition sanctionnable des changements anticonstitutionnels de gouvernement en transformant une pratique régionale en un droit conventionnel.

Si l'on estime que le régime en place a refusé d'accepter les résultats d'une élection organisée librement, alors on est en bonne position pour demander aux pays membres de l'UA de respecter leur Acte constitutif et de suspendre la participation du Kenya aux activités de l'Union.

autre forme de changement anticonstitutionnel défini par les organes politiques de l'OUA. Voir le Rapport du Sous-comité sur les changements anticonstitutionnels en Afrique, de l'Organe central de l'OAU, paras 25(v)-(iv), (2000).

¹⁸ En réaction au coup d'Etat le plus récent en Afrique, qui a eu lieu en Mauritanie le 3 août 2005, l'UA a décidé le 4 août 2005 de suspendre cet Etat de l'Union et a demandé à l'usurpateur, la Commission militaire pour la justice et la démocratie (CMJD), de restaurer un gouvernement constitutionnel d'ici mars 2007. Voir le Rapport de la Commission de l'Union africaine pour la période allant de juillet à décembre 2005, EX.CL/233 (VIII), paras 165-165.

¹⁹ Déclaration sur les Principes régissant les élections démocratiques en Afrique, OAU AHG/Decl. 1(XXXVIII), 2002.

²⁰ Charte africaine sur la Démocratie, les élections et la gouvernance, Article 25(5).