



APRM
African Peer Review
Mechanism

AGA
African Governance Architecture

RAPPORT SUR LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE 2023

CHANGEMENTS
ANTICONSTITUTIONNELS
DE GOUVERNEMENT
EN AFRIQUE

An Institution of the

**African
Union**



RAPPORT
SUR LA
GOUVERNANCE
EN AFRIQUE
2023

CHANGEMENTS
ANTICONSTITUTIONNELS
DE GOUVERNEMENT
EN AFRIQUE

**Published by the African Peer Review Mechanism
2023**

Email | info@aprm-au.org

Phone Number | +27 11 256 3400

Postal Address | Private Bag X09 Halfway House 1685 Midrand South Africa

Physical Address | 230 15th Road Randjespark, Midrand Johannesburg,
Gauteng South Africa 1685

This publication is the property of the APRM Secretariat. No part of this publication may be replicated in any form without the permission of the APRM Continental Secretariat

ISBN xxxx



APRM
African Peer Review
Mechanism

AGA
African Governance Architecture

RAPPORT
SUR LA
GOUVERNANCE
EN AFRIQUE
2023

CHANGEMENTS
ANTICONSTITUTIONNELS
DE GOUVERNEMENT
EN AFRIQUE

Jusqu'en février 2023, le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs comptait 43 pays participant, à savoir : l'Afrique du Sud, Algérie, l'Angola, le Bénin, le Botswana, le Burkina Faso, le Burundi, le Cameroun, les Comores, le Congo, la Côte d'Ivoire, Djibouti, l'Égypte, l'Éthiopie, le Gabon, la Gambie, le Ghana, la Guinée équatoriale, la Kenya, le Lesotho, le Libéria, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, Maurice, le Mozambique, la Namibie, le Niger, le Nigéria, l'Ouganda, la République démocratique du Congo, le Rwanda, São Tomé-et-Príncipe, le Sénégal, les Seychelles, la Sierra Leone, le Soudan, la Tanzanie, le Tchad, le Togo, la Tunisie, la Zambie et le Zimbabwe.

AFRICAN PEER REVIEW (APR) PANEL OF EMINENT PERSONS

Dr Ali Abdel-Rhamane HAGGAR, République du Tchad
(Président du Panel d'éminentes personnalités du MAEP du MAEP)

S.E. Abdoulie JANNEH, Gambie (Vice-Président du Panel d'éminentes personnalités du MAEP du MAEP)

Dr Ousmane DIALLO, République du Mali (Membre)

Dr Honore MOBONDA, République du Congo (Membre)

Dr Inonge Mbikusita-LEWANIKA, République de Zambie (Membre)

Ambassadeur Ali AHMED ARAITA, République de Djibouti (Membre)

Hon. Lydia WANYOTO-MUTENDE, République d'Ouganda (Membre)

Matthew GOWASEB, République de Namibie (Membre)

Ambassadeur Aly Houssam El-Din El-Hefny Mahmoud, République arabe d'Égypte (Membre)

Dr Cherif RAHMANI, République d'Algérie (Membre)

SECRÉTARIAT CONTINENTAL DU MAEP

Professeur Eddy Maloka,

Directeur général du Secrétariat continental du MAEP

230 15th Road, Randjespark, Midrand, South Africa

<https://aprm.au.int>

Contents

AVANT-PROPOS: S.E. Julius Maada Bio	vi
PRÉFACE Dr Ali Abdel-Rhamane HAGGAR	viii
À PROPOS DU RAPPORT Prof. Eddy Maloka	x
REMERCIEMENTS Prof. Rémy Ngoy Lumbu	xii
LISTE D'ACRONYMES.....	xiv
GUIDE DE RÉFÉRENCE DES SCÉNARIOS DU RGA-2023 POUR LES ACCORDS DE L'UNION AFRICAINNE	xv
PROJET DE DÉCISION DE LA CONFÉRENCE DE L'UA.....	xvi

CHAPITRE 1

MANDAT ET CONTEXTE	1
--------------------------	---

CHAPITRE 2

ÉVOLUTION DES CADRES NORMATIFS SUR LES CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS DE GOUVERNEMENT.....	7
2.1 Introduction	7
2.2 La Déclaration et le Cadre de Lomé sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement (CAG)	9
2.3 La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG) et autres instruments	10
2.4 Instruments des Communautés économiques régionales (CER) : la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) .	12
2.5 Autres mécanismes régionaux	15
2.6 Application du cadre normatif et possibilités d'amélioration	16
2.7 Conclusion	18

CHAPITRE 3

TENDANCES, CAUSES ET DYNAMIQUE DES CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS DE GOUVERNEMENT.....	21
3.1 Introduction	21
3.2 Intégrité des élections démocratiques	21
3.3 Ordre constitutionnel, légitimité de l'État ...	27
3.4 Gestion de la diversité et des droits de l'homme 33	
3.5 Gouvernance économique et responsabilité du secteur public	37
3.6 Soulèvements populaires, interventions mili- taires et terrorisme	41
3.7 Résumé : tendances, causes et dynamique des CAG en Afrique.....	48

CHAPITRE 4

LEÇONS TIRÉES DES EXPÉRIENCES DES PAYS AYANT FAIT L'OBJET D'UNE ÉVALUATION CIBLÉE ET VÉCU DES CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS DE GOUVERNEMENT 50

4.1 Royaume du Lesotho	50
4.2 République de Sierra Leone	57
4.3 République du Tchad.....	66
4.4 République de Guinée	71
4.5 Union des Comores	81
4.6 République du Soudan	89
4.7 Résumé des évaluations ciblées sur certains pays.....	96

CHAPITRE 5

EFFICACITÉ ET EFFECTIVITÉ DU RÉGIME DE SANCTIONS DE L'UNION AFRICAINE CONTRE LES CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS DE GOUVERNEMENT 97 |

5.1 Introduction.....	97
5.2 Contexte	99
5.3 Principales conclusions de la Mission	102
5.5 Recommandations	107
5.6 Résumé.....	110

CHAPITRE 6

PERCEPTIONS PANAFRICAINES DU CHANGEMENT ANTICONSTITUTIONNEL DE GOUVERNEMENT 111 |

6.1 Introduction	111
6.2 Contexte	112
6.3 Recommandations	115
6.4 Résumé : la voix des citoyens sur les CAG en Afrique	117

CHAPITRE 7

RÉSUMÉ DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS 118 |

7.1 Introduction.....	118
7.2 Union africaine.....	120
7.3 Communautés économiques régionales	120
7.4 États membres.....	1212



S.E. JULIUS MAADA BIO

Président de la République de Sierra Leone
et Président du Forum des chefs d'État et de
gouvernement du MAEP

January 2023

AVANT-PROPOS

Le Rapport sur la gouvernance en Afrique 2023 (RGA-2023) est le troisième rapport produit par le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), au nom de l'Architecture africaine de gouvernance (AGA).

LE RGA-2023 se concentre sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement (UCG) en Afrique et tire son mandat de deux décisions de la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine.

Il s'agit de la Décision AU/Dec. 815 (XXXV) de la 35e session ordinaire, qui s'est tenue en février 2022, dans laquelle la Conférence s'est déclarée profondément préoccupée par la résurgence des changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique. La Conférence a appelé les États membres de l'Union africaine (UA) à défendre le constitutionnalisme et à respecter pleinement toutes les valeurs communes, les instruments normatifs et les instruments juridiques de l'UA, en particulier l'Acte constitutif de l'UA et la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG).

Il s'agit ensuite des décisions de la 16e session extraordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine sur le terrorisme et les changements anticonstitutionnels de gouvernement, qui s'est tenue le 28 mai 2022 à Malabo (Guinée Équatoriale), ainsi que d'autres réunions et forums de l'UA, qui orientent l'attention du RGA-2023 sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement et le terrorisme. En s'appuyant sur les méthodologies du MAEP pour les évaluations ciblées, les consultations interagences de haut niveau et l'analyse thématique d'experts comme plateforme de développement, les auteurs du présent rapport en ont fait une œuvre collective qui met en évidence une recherche rigoureuse, reposant sur des preuves et menée sur une année.

LE RGA-2023 comprend cinq sections. La première section décrit le contexte et le mandat de l'orientation thématique du présent rapport et situe l'AGR dans le contexte du triptyque multiagences de l'Union africaine : gouvernance, développement, paix et sécurité.

La deuxième section est un compte rendu détaillé de l'évolution du cadre normatif relatif au changement anticonstitutionnel de gouvernement en Afrique, depuis la création de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) jusqu'à l'Union africaine. Elle met en lumière les différents instruments qui régissent la réponse de l'Union à cet égard.

La troisième section analyse les influences, les causes et les catalyseurs des changements anticonstitutionnels de gouvernements en Afrique à travers cinq thèmes. Il s'agit de l'intégrité des élections, de la gestion de la diversité et des droits de l'homme, de l'ordre constitutionnel et de la légitimité de l'État, de la gouvernance économique et de la responsabilité du secteur public, et enfin, du soulèvement populaire, de la militarisation et du terrorisme.

En conséquence, l'analyse jette les bases d'une grille conceptuelle sur laquelle s'appuie l'analyse des sections suivantes.

La quatrième section donne un aperçu des six études de cas nationales dérivées des rapports d'évaluation ciblée par pays sur les changements anticonstitutionnels de gouvernements. Cette section présente des informations, des perspectives et des données de première main provenant des pays qui ont connu un changement anticonstitutionnel de gouvernement dans le but d'en tirer des leçons.

La cinquième section examine l'efficacité du cadre normatif de l'Union africaine en matière de régime de sanctions. Elle présente des avis d'experts et des analyses sur la convergence et la divergence, la complémentarité avec les Nations Unies et d'autres cadres bilatéraux, ainsi que les possibilités d'amélioration. Les sanctions restent un outil fondamental de prévention, de dissuasion, de gestion et d'atténuation des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

La sixième section aborde les perceptions du public sur les causes du changement anticonstitutionnel de gouvernement, l'efficacité de l'UA et les réactions de ses États membres. L'importance des discussions de cette section découle du raisonnement selon lequel tous les changements anticonstitutionnels de gouvernement touchent au contrat social entre le citoyen et l'État. Il devient dès lors impératif que la voix du citoyen soit au centre du présent rapport.

Enfin, le RGA-2023 formule des recommandations à l'intention de l'UA, des Communautés économiques régionales et d'autres acteurs clés, ainsi que pour une large diffusion auprès du public et des universitaires par le biais de campagnes médiatiques stratégiques.

C'est donc un honneur pour moi de présenter cet important rapport, et je suis convaincu qu'il recevra l'attention chaleureuse qu'il mérite pour sa contribution inestimable à l'avancement de la bonne gouvernance et au développement de notre continent. ■



DR. ALI ABDEL-RHAMANE HAGGAR

RÉPUBLIQUE DU TCHAD

Président du Panel d'éminentes
personnalités du MAEP

January 2023

PRÉFACE

Le Panel d'éminentes personnalités du MAEP du MAEP a le plaisir de présenter la troisième édition du Rapport sur la gouvernance en Afrique (RGA-2023) sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique (CAG), produit par le Secrétariat du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) en collaboration avec les membres de la Plateforme de l'Architecture africaine de gouvernance (AGA). (AGA).

La présente édition du Rapport sur la gouvernance en Afrique, RGA-2023, présente une analyse des influences, des causes, des moteurs et des catalyseurs des changements anticonstitutionnels de gouvernements en Afrique qui ont été recensés par les membres de la Plateforme AGA et vérifiés par les experts dans les domaines thématiques à travers un processus élaboré d'évaluations ciblées. Le RGA-2023 présente également des conclusions sur l'efficacité et l'efficacité du cadre normatif et des instruments de l'UA qui régissent, préviennent et gèrent les ripostes aux changements anticonstitutionnels de gouvernements. L'orientation thématique de le RGA-2023 est essentielle et opportune compte tenu de la récente résurgence des changements anticonstitutionnels de gouvernement sur le continent. Le Rapport aide à accélérer la réalisation des aspirations 3 et 4 de l'Agenda 2063 de l'UA : « Une Afrique vivant dans la paix et dans la sécurité » et « Une Afrique de bonne gouvernance, de démocratie, de respect des droits de l'homme, de justice et d'état de droit ».

Grâce à l'examen de la dynamique des influences, des causes, des moteurs et des déclencheurs des changements anticonstitutionnels de gouvernement ainsi que de l'efficacité des politiques et des normes juridiques de l'UA adoptées pour prévenir et gérer les ripostes aux CAG, cinq thèmes ont été identifiés. Ces thèmes sont : l'intégrité des élections démocratiques ; la gestion de la diversité et les droits de l'homme ; l'ordre constitutionnel et la légitimité de l'État ; la gouvernance économique et la responsabilité du secteur public ; et les soulèvements populaires, la militarisation et le terrorisme. L'élaboration du RGA-2023 a fait appel à des méthodes de recherche complémentaires telles que : a) la revue de la littérature existante, y compris les rapports publiés, les décisions et déclarations des États membres de l'UA et des Communautés économiques régionales (CER) sur les conflits armés ; b) les données recueillies par le biais d'enquêtes d'experts menées dans le cadre de missions d'évaluation ciblées dans les pays ayant connu des conflits armés.

À cet égard, le Panel du MAEP tient à exprimer sa profonde gratitude pour le leadership et le soutien exceptionnels fournis par les chefs d'État et de gouvernement des six (6) pays qui ont fait l'objet des évaluations ciblées. Nous souhaitons également exprimer notre profonde gratitude aux membres du Panel qui ont dirigé les cinq missions d'évaluation ciblées et d'analyse des changements anticonstitutionnels de gouvernements, garantissant ainsi leur crédibilité et leur intégrité. Nous citerons en particulier, l'Ambassadeur Aly Hossam El — Din El Hefny Mahmoud (Lesotho), l'Ambassadeur Inonge Mbikusita-Lewanika, (Sierra Leone) Dr Ousman Diallo (Comores), Dr Ousman Dialo (Tchad), l'Ambassadeur Hamed Arita Ali (République de Guinée) et l'Ambassadeur Mona Omar Attia (République du Soudan)

Le Panel du MAEP exprime également sa profonde gratitude au consultant national du Royaume du Lesotho, M. Tseliso Lesenya, au consultant national de la République de Sierra Leone, Dr Hindowa Momoh, au consultant national de l'Union des Comores, M. Faicoil Mohamed Djitihadi, au consultant national de la République du Tchad, Dr Alfred Ramadji, au consultant national de la République de Guinée, Dr Issaka Souaré et au Point focal de la République du Soudan, Président du Conseil national de gouvernance, Dr Ismael Wade et au Professeur Hunud Abia Kadouf respectivement.



Le Panel du MAEP reconnaît également les efforts et les contributions exceptionnels des membres de la Plateforme de l'AGA, du Sous-comité des droits de l'homme, de la démocratie et de la gouvernance du Comité des représentants permanents de l'UA, et des Nations Unies dans l'élaboration du présent Rapport. Nous remercions les informateurs clés interrogés et tous les experts du siège des Nations Unies à New York et du Département d'État des États-Unis qui ont partagé leurs idées. Le Panel du MAEP reconnaît également les contributions du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et du Conseil économique, social et culturel de l'Union africaine (ECOSOCC) qui ont partagé leurs rapports sur les préoccupations et la perception des citoyens sur les causes, les influences, les facteurs et les déclencheurs des changements anticonstitutionnels de gouvernement. Les perceptions des citoyens ont été prises en compte dans l'élaboration des recommandations.

Le Panel du MAEP tient à souligner qu'en dépit de l'existence de cadres normatifs et d'instruments substantiels pour la prévention et la gestion des changements anticonstitutionnels de gouvernements au niveau de l'UA et des CER, et des efforts considérables déployés aux niveaux national, régional et continental pour lutter contre les changements anticonstitutionnels de gouvernements en Afrique, y compris l'imposition de sanctions et d'autres mesures punitives dans les pays qui en ont fait l'expérience, il reste des lacunes et des limitations juridiques, politiques, structurelles et institutionnelles notables qui pourraient nécessiter l'attention des États membres de l'UA, de l'UA, des CER et d'autres parties prenantes.

En conséquence, les recommandations du rapport soulignent la nécessité d'efforts collectifs et de collaboration (aux niveaux national, régional et continental) pour renforcer l'intégrité des élections démocratiques; améliorer la gestion de la diversité et promouvoir les droits de l'homme; maintenir l'ordre constitutionnel et renforcer la légitimité de l'État; renforcer la gouvernance économique et la responsabilité du secteur public; mettre en œuvre des réformes du secteur de la sécurité pour professionnaliser et dépolitiser l'armée dans les États membres de l'UA; mettre en œuvre des mesures de lutte contre le terrorisme pour prévenir et combattre le terrorisme; renforcer et élargir le champ d'application des sanctions afin de dissuader les États membres de s'engager dans les changements anticonstitutionnels de gouvernements; adopter des institutions solides pour promouvoir le constitutionnalisme et empêcher les amendements ou les révisions de constitution qui enfreignent les principes de changement démocratique de gouvernement; accélérer la ratification et l'intégration des protocoles et des conventions relatifs aux changements anticonstitutionnels de gouvernements au niveau de l'UA et des CER; et introduire un mécanisme de collaboration interagences et des plateformes pour des engagements réguliers sur les changements anticonstitutionnels de gouvernements, la paix et la sécurité.

Le Panel du MAEP ne doute pas que les conclusions et les recommandations du RGA-2023 fourniront une base pour des engagements et des conversations fondés sur des preuves concernant les changements anticonstitutionnels de gouvernement, en particulier sur la façon dont les États membres de l'UA peuvent investir des efforts dans la prévention, la gestion et la réponse aux changements anticonstitutionnels de gouvernement avec l'objectif ultime de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité qui sont toutes des conditions sine qua non pour une intégration régionale et un développement continental efficaces. ■



À PROPOS DU RAPPORT

PROF EDDY MALOKA

Directeur général du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs

Le Rapport sur la gouvernance en Afrique (AGR) est une publication de l'Union africaine (UA) sur l'état de la gouvernance en Afrique. Le rapport fournit des évaluations pertinentes, précises et instructives de certains domaines clés de la gouvernance dans les 55 États membres de l'UA, sur la base de recherches et d'analyses d'experts. Il présente donc des évaluations factuelles, objectives et équilibrées sur l'état de la gouvernance en Afrique afin de contribuer à la réalisation de la stabilité et du développement politique, social et économique à long terme sur le continent. Chaque rapport traite d'un thème et de sous-thèmes sélectionnés par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine comme étant des priorités stratégiques de l'Union. Il énumère les pratiques louables dans ces thèmes de gouvernance choisis, identifie les défis et soumet des recommandations à l'action de l'Union africaine, des Communautés économiques régionales (CER) et des États membres de l'UA.

Le Rapport sur la gouvernance en Afrique 2023 (RGA-2023) sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique est un mélange de conclusions, d'analyses et de recommandations provenant de treize rapports : six rapports d'évaluation ciblée sur les leçons tirées des changements anticonstitutionnels de gouvernement, cinq rapports d'analyse thématique sur les catalyseurs, les causes et les déclencheurs des changements anticonstitutionnels de gouvernement, et deux rapports consultatifs sur l'efficacité des cadres normatifs pour les régimes de sanctions concernant les changements anticonstitutionnels de gouvernement. Le rapport comprend les éléments suivants :

Chapitre 1 : Mandat et contexte. Le chapitre résume le phénomène (résurgence) et les événements au sein de l'UA qui ont abouti au choix du thème des changements anticonstitutionnels de gouvernement pour le RGA-2023. Il présente une analyse des tendances des faits liés aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, les instruments, les acteurs et les réponses institutionnelles de l'UA aux récents événements liés aux changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique. Le chapitre présente également un résumé de l'approche et des méthodes utilisées pour obtenir les informations nécessaires pour entreprendre l'analyse des changements anticonstitutionnels de gouvernement et formuler des recommandations. Il s'agit donc d'un résumé des principales conclusions de l'analyse thématique, des enseignements tirés des évaluations ciblées et des consultations sur l'examen des cadres normatifs pour les régimes de sanctions concernant les changements anticonstitutionnels de gouvernement. Le chapitre se termine par des recommandations essentielles à mettre en œuvre par l'UA, les CER et les États membres.

Chapitre 2 : Évolution des cadres normatifs sur le changement anticonstitutionnel de gouvernement. Le chapitre présente une historiographie et une analyse juridique et institutionnelle de l'évolution des principaux cadres et/ou instruments qui ont guidé et instruit la réponse de l'UA aux cas de changement anticonstitutionnel de gouvernement. L'historiographie couvre les six décennies allant de la création de l'Organisation de l'Union africaine (OUA) en mai 1963 à celle de l'UA en juillet 2002, ainsi que les événements les plus récents (2022).

En outre, le chapitre présente un examen nuancé des instruments et des cadres élaborés et appliqués par les CER en réponse aux changements anticonstitutionnels de gouvernement dans leurs régions respectives, en s'inspirant largement de l'expérience de la CEDEAO.

Le chapitre présente également une évaluation de la cohérence et de la complémentarité des cadres de l'UA et des CER concernant les changements anticonstitutionnels de gouvernement.

Chapitre 3 : Tendances, causes et dynamique des changements anticonstitutionnels de gouvernement. Le chapitre présente et interroge les tendances et la dynamique des changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique entre 1999 et 2022. L'analyse se concentre sur les catalyseurs, les causes et les déclencheurs du changement anticonstitutionnel de gouvernement selon cinq thèmes dérivés de la Déclaration d'Accra de mars 2022 et de la Déclaration de Malabo sur le terrorisme et les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique de mai 2022. Ces thèmes sont les suivants : Intégrité des élections démocratiques, gestion de la diversité et droits de l'homme, ordre constitutionnel et légitimité de l'État, gouvernance économique et responsabilité du secteur public, et soulèvement populaire, militarisation et terrorisme. Ce chapitre présente le rôle de ces éléments dans l'influence, la cause, l'exacerbation et/ou l'atténuation des effets des changements anticonstitutionnels de gouvernement sur la gouvernance, la paix et la sécurité. Pour finir, le chapitre recommande les mesures que l'Union africaine, les CER et les États membres peuvent mettre en place pour prévenir, gérer et atténuer ce type de changement de gouvernement.

Chapitre 4 : Leçons tirées des expériences des pays ayant fait l'objet d'une évaluation ciblée. Ce chapitre présente les perspectives des autorités nationales (États) et du public du pays (citoyens) sur les causes, la dynamique et les implications du changement anticonstitutionnel de gouvernement dans six États membres de l'UA ayant fait l'objet d'une évaluation ciblée du MAEP. Le chapitre présente des comptes rendus consolidés et définitifs des perceptions des citoyens sur les causes fondamentales des changements anticonstitutionnels de gouvernement dans leurs pays et les moyens d'y remédier. Au final, le chapitre présente des recommandations d'action politique sur les mesures de prévention, de gestion et d'atténuation de ces changements.

Chapitre 5 : Efficacité et effectivité du régime de sanctions contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement. Ce chapitre présente une analyse des points de vue d'experts du Secrétariat du Conseil de sécurité des Nations Unies, du Groupe Afrique de l'ONU et des départements d'État et du Trésor du gouvernement des États-Unis, sur l'efficacité et l'effectivité du régime de sanctions contre les changements anticonstitutionnels de l'Union africaine. Il analyse l'efficacité du régime à travers une approche comparative avec le cadre normatif des Nations Unies pour les sanctions et une évaluation des dispositions des procédures institutionnelles pour la mise en œuvre des sanctions décrites dans le Protocole sur la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine. En somme, le chapitre

présente les principales conclusions et recommandations de mesures à prendre à différents niveaux de gouvernance — continental, régional et étatique.

Le **chapitre 6** consolide les recommandations avancées dans les conclusions des évaluations ciblées sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement, les missions consultatives sur les sanctions et l'analyse thématique. Les recommandations sont également catégorisées pour une action aux niveaux national, régional et continental, tout en reconnaissant les contextes d'économie politique qui se rapportent à chaque cas.

Le présent rapport a fait l'objet d'une évaluation rigoureuse en collaboration avec le Secrétariat de l'AGA-APSA. Le processus d'évaluation a été validé par l'Union africaine — le MAEP aux niveaux continental et national. Il comprenait le Commissaire de l'Union africaine pour les affaires politiques et la paix et la sécurité, le Panel d'éminentes personnalités du MAEP du MAEP, le Comité des points focaux du MAEP et le Comité consultatif continental des secrétariats nationaux et des conseils d'administration nationaux du MAEP. Du 13 au 16 novembre 2022, le Secrétariat continental du MAEP a présenté les résultats préliminaires du RGA23 au Panel de personnalités du MAEP, auquel s'est joint le Panel des Sages de l'UA, ainsi qu'au Comité de coordination des secrétariats nationaux et au Comité consultatif continental des Conseils nationaux de gouvernance du MAEP. Les 16 et 17 novembre 2022, le rapport a été présenté à la communauté du MAEP lors du 5e Forum annuel sur la méthodologie du MAEP. Le 28 novembre, le rapport a été enrichi par les contributions de 32 universitaires et praticiens lors du 5e séminaire sur la gouvernance en Afrique organisé par des universitaires sélectionnés. Le 7 décembre 2022, le Secrétariat continental du MAEP, en collaboration avec le Secrétariat d'AGA-APSA, a convoqué tous les membres de la Plateforme AGA au niveau technique pour la validation des principales conclusions et recommandations.

Par la suite, le rapport a été validé par les plus hautes instances de l'Union africaine. Les 13 et 14 janvier 2023, le sous-comité des droits de l'homme, de la démocratie et de la gouvernance du Comité des représentants permanents a examiné le rapport et présenté ses observations. Le 8 février 2023, le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine l'a examiné pour validation. Le 9 février 2023, une réunion de validation politique de haut niveau des chefs d'État et de gouvernement des pays visés par l'évaluation a examiné le rapport en mettant l'accent sur les enseignements tirés des pays ayant une expérience pertinente. Enfin, le rapport présente les principaux résultats de la réunion de validation de haut niveau des six pays ayant connu des changements anticonstitutionnels de gouvernement et du Forum des chefs d'État et de gouvernement du MAEP. Ces résultats comprennent un ensemble de pratiques recommandées qui peuvent être examinées et adoptées à la fois au niveau de l'Union africaine et des États membres. ■



PROF. RÉMY NGOY LUMBU

Président de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et

Président de la Plateforme AGA

January 2023

REMERCIEMENTS

Le Président de la Plateforme de l'Architecture africaine de gouvernance (AGA) et Président de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, le Professeur Remy Ngoy Lumbu, tient à saluer, avec gratitude, toutes les contributions apportées à l'élaboration de la troisième édition du Rapport sur la gouvernance en Afrique 2023 sur les « Changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique ». Ce rapport a été produit par le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs en collaboration avec le Secrétariat de l'Architecture africaine de gouvernance et l'Architecture africaine de paix et de sécurité (AGA-APSA).

Nous tenons à exprimer toute notre reconnaissance au Groupe des Sages de l'Union africaine (UA), au Comité des représentants permanents de l'UA (COREP), au Conseil de paix et de sécurité de l'UA (CPS) et à la Commission de l'Union africaine (CUA), pour leurs conseils dans l'élaboration du présent rapport.

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs tient également à exprimer sa profonde gratitude au Panel d'éminentes personnalités du MAEP du MAEP qui a assuré la direction des cinq missions d'évaluation ciblées sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement. Pour la République du Lesotho, l'ambassadeur Aly Hossam El-Din El Hefny Mahmoud était le membre principal du Panel, assisté de M. Tseliso Lesenya, consultant national, et du professeur Migai Akech, expert international. Pour la mission d'évaluation ciblée de la République de Sierra Leone, le membre principal était l'Ambassadeur Inonge Mbikusita-Lewanika, assisté du Dr Hindowa Momoh, consultant national, et du Professeur Migai Akech et du Dr Wole Olaleye, experts internationaux. La mission d'évaluation ciblée de l'Union des Comores était dirigée par le Dr Ousmane Diallo, membre principal du Panel pour le pays, assisté de M. Faicoil Mohamed Djitihadi, consultant national, du Professeur Yedoh Sebastien Lath, du Professeur Saliou Faye et du Professeur Pacifique Manirakiza, experts internationaux. Pour la mission d'évaluation ciblée de la République du Tchad, le Dr Honoré Mobonda était le membre principal du Panel, assisté du Dr Alfred Ramadji, consultant national, du Professeur Babacar Gueye, du Professeur Fousseyni Doumbia et du Dr Babarinde René Aderomou, experts internationaux. Enfin, pour la République de Guinée, l'évaluation ciblée était dirigée par le membre principal du Panel pour ce pays, l'Ambassadeur Hamed Araitha Ali, assisté du Dr Issaka Souaré, consultant national, du Dr Babarinde René Adérérou, du Dr Salliou Faye, du Professeur Lath Yedo et de M. Sandjima Dounia, experts internationaux.

Ces processus d'évaluation ciblée ont été coordonnés par le Dr Rachel Mukamunana, Directrice par intérim des évaluations du MAEP avec l'appui des coordonnateurs suivants : Mme Ejigayhu Tefera, coordonnatrice nationale du MAEP pour le Lesotho; Dr Valery Yao Yao, coordonnateur national du MAEP pour la Sierra Leone et la République de Guinée; Hassan Mahamat Ahmat, coordonnateur national du MAEP pour les Comores; et M. Bachir Salifou Oumarou, coordonnateur national du MAEP pour le Tchad.

Notre profonde gratitude va également à la délégation qui a entrepris la mission consultative auprès du Secrétariat du Conseil de sécurité des Nations Unies et du Département d'État et du Département du Trésor du gouvernement des États-Unis pour examiner les cadres normatifs de l'UA sur les régimes de sanctions pour les changements anticonstitutionnels de gouvernement. Cette délégation était conduite par M. Kwasi Asante, président du Comité d'experts sur la paix et la sécurité pour le mois d'octobre 2022, assisté du Dr McBride Nkhalamba du MAEP. Elle était composée d'experts, du Prof. Justice Gerard Niyungeko du Burundi, du commissaire suppléant aux sanctions à la Banque africaine de développement, du Dr Andrews Atta-Asamoah du Ghana, du chef de programme à l'Institut d'études de sécurité, de Mme Maureen Lufongo du Cameroun, rapporteur de la mission. La mission comprenait également des chercheurs du Secrétariat du MAEP, Mme Karabo Chadzingwa et M. Onesime Alain Ndi Bitan, agent de liaison du MAEP auprès de la Commission de l'Union africaine (CUA).

Nous tenons à remercier le Dr Jimni Adisa du Nigeria, auteur du chapitre sur l'évolution des cadres normatifs des changements anticonstitutionnels de gouvernement, et les experts thématiques suivants : Dr Assma, Ezzat d'Égypte, expert en gouvernance économique et responsabilité du secteur public ; Dr Ahmed Farrage d'Égypte, expert en soulèvement populaire, militarisation et terrorisme ; Dr Victor Adefemi Isumonah du Nigeria, expert en gestion de la diversité et droits de l'homme ; Dr Wale Olaleye, expert en ordre constitutionnel et légitimité de l'État ; M. Arthur Orama Nanthuru du Malawi, expert en intégrité des élections démocratiques ; et Mme Zola Silimfe, documentaliste du RGA-2023.

Nous remercions également nos partenaires de développement, la Mission des États-Unis auprès de l'Union africaine, la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

Nous tenons également à remercier les personnes suivantes pour leurs contributions : Barthélémy Biao du Bénin, directeur du laboratoire de recherche en économie et gestion de l'université de Parakou ; Dr Clayton Hazvinei Vhumbunu de University of Free State (UFS) en Afrique du Sud ; Mme Debbie Smit, rédactrice en chef ; Mme Vuyokazi Dlamini, spécialiste en communication, l'avocat Batlokoa Makong, chef de cabinet, Mme Delice Zakeyo, Mme Diana Demba, Mme Rutendo Nazare et M. Thivhulawi Netshivhale.

La réalisation du RGA23 est le fruit du travail d'une équipe dirigée par Dr McBride P. Nkhalamba, directeur par intérim de la gouvernance et de l'établissement de rapports spécialisés, et comprenant Dr Misheck Mutize APRM, chercheur, Mme Sufiya Bray, conseillère technique et gestionnaire du projet de soutien à l'AGA, Mme Nonkululeko Masoek, chercheur et M. Majane Maile, juriste du MAEP. ■

LISTE D'ACRONYMES

CADEG	Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance
CADHP	Cour africaine des droits de l'homme et des peuples
AGA	Architecture africaine de gouvernance
RGA	Rapport sur la gouvernance en Afrique
MAEP	Mécanisme africain d'évaluation par les pairs
UA	Union africaine
AUDA-NEPAD	Agence de développement de l'Union africaine — Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
CPS/UA	Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine
CENSAD	Communauté des États sahélo-sahariens
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
OSC	Organisation de la société civile
RDC	République démocratique du Congo
EAC	Communauté des États d'Afrique de l'Est
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
ECOSSOC	Conseil économique, social et culturel
UE	Union européenne
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
OIF	Organisation internationale de la Francophonie
OUA	Organisation de l'Unité africaine
PAIPD	Dialogue panafricain interpartis
CER	Communautés économiques régionales
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
UMA	Union du Maghreb arabe
ONU	Organisation des Nations Unies
CS/NU	Conseil de sécurité des Nations unies
USA	États-Unis d'Amérique

GUIDE DE RÉFÉRENCE DES SCÉNARIOS DU RGA-2023 POUR LES ACCORDS DE L'UNION AFRICAINE

Accord	Année	Lieu
Déclaration sur le Cadre de la réponse de l'OUA aux changements anticonstitutionnels de gouvernement	2000	Togo
Protocole relatif aux amendements au Protocole sur le Statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme (Protocole de Malabo)	2014	Guinée Équatoriale
Déclaration d'Accra sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique	2022	Ghana
Déclaration de Malabo sur le terrorisme et les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique	2022	Guinée Équatoriale
Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG)	2007	Éthiopie
Acte constitutif de l'Union africaine	2000	Togo
Charte africaine des droits de l'homme et des peuples	1981	Kenya
Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples	1998	Burkina Faso
Déclaration de l'Union africaine sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique	2002	Afrique du Sud
Principes et lignes directrices de la SADC régissant les élections démocratiques	2015	Afrique du Sud
Protocole de la SADC sur le genre et le développement	2008	Afrique du Sud
SADC Electoral Commissions Forum Principles and Guidelines on the Independence of Election Management Bodies in the SADC Region	2007	Angola
Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)	1993	Berlin
Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant	1990	Éthiopie
Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique.	1969	Éthiopie
Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique ;	2003	Mozambique
Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration	2011	Éthiopie
Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique	2009	Ouganda
Protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme	2008	Égypte
Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine	2002	Afrique du Sud
Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption	2003	Mozambique
Décision d'Alger de 1999 sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement	1999	Algérie
The Conference on Stability, Security, Development and Democracy	1999	Libye
Déclaration de l'OUA/UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique	2007	Éthiopie
The African Union Post-Conflict and Reconstruction Policy Framework	2022	Ghana
The New Partnership for Africa's Development (NEPAD) Declaration on Democracy, Political, Economic & Corporate Governance	2002	Afrique du Sud
Déclaration de Kigali sur les droits de l'homme en Afrique	2003	Rwanda
Déclaration solennelle sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique	2004	Éthiopie
Mécanisme de prévention, de gestion et de résolution des conflits	1992	Sénégal
Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine	2002	Afrique du Sud
Communauté économique africaine (CEA)	2000	Nigeria
Déclaration sur la situation politique et socio-économique en Afrique et les changements fondamentaux	1990	Éthiopie
Programme d'action du Caire (1995)	1995	Éthiopie
Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)	1966	États-Unis d'Amérique
Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu	1990	Cuba
Feuille de route principale de l'UA sur les étapes pratiques pour faire taire les armes en Afrique	2016	Zambie
Feuille de route principale de l'UA sur les étapes pratiques pour faire taire les armes en Afrique	2020	Afrique du Sud

PROJET DE DÉCISION DE LA CONFÉRENCE DE L'UA

Projet de décision relative au Rapport sur la gouvernance en Afrique 2023

La Conférence,

NOTE AVEC SATISFACTION LA PRÉSENTATION du troisième Rapport sur la gouvernance en Afrique par S.E. Julius Maada Bio, Président de la République de Sierra Leone et président du Forum des chefs d'État et de gouvernement, dans le cadre de l'évaluation par les pairs ;

FÉLICITE S.E. Julius Maada Bio, Président de la République de Sierra Leone, pour la manière remarquable dont il dirige le MAEP, et notamment pour son excellente présentation du Rapport sur la gouvernance en Afrique — 2023 au nom du Mécanisme ;

RAPPELLE la Décision Assembly/AU/Dec.720 (XXXII) dans laquelle la Conférence indiquait que le Rapport sur la gouvernance en Afrique serait élaboré par le MAEP, en collaboration avec l'Architecture africaine de gouvernance (AGA), et présenté tous les deux ans, pour examen par la Conférence lors de ses sessions ordinaires ;

RAPPELLE EN OUTRE la Décision Assembly/AU/Dec.720 (XXXII) dans laquelle la Conférence, lors de sa 32e session ordinaire, a accueilli favorablement le Rapport sur la gouvernance en Afrique 2019 et a encouragé les États membres à examiner les recommandations présentées. Ainsi que la Décision Assembly/AU/Dec.765 (XXXIII) dans laquelle la Conférence a décidé que le MAEP devrait développer, en collaboration avec l'AGA, le Rapport sur la gouvernance en Afrique et le présenter à la 36e session ordinaire de la Conférence prévue en février 2023 ;

RÉAFFIRME la déclaration faite par S.E. Cyril Matamela Ramaphosa, Président de la République d'Afrique du Sud et Président sortant du Forum du MAEP lors de la 35e session ordinaire de la Conférence qui s'est tenue en février 2022, exprimant sa préoccupation face à la résurgence des coups d'État militaires sur le continent et affirmant la conviction inébranlable du MAEP selon laquelle tous les changements anticonstitutionnels de gouvernements compromettent les progrès réalisés à ce jour par l'UA dans les domaines de la bonne gouvernance, de la démocratie, de la paix, de la sécurité et de la stabilité.

FÉLICITE le MAEP pour avoir élaboré le troisième rapport sur la gouvernance en Afrique en collaboration avec l'AGA, conformément à la Décision Assembly/AU/Dec.720 (XXXII), et à la Décision Assembly/AU/Dec.765 (XXXIII), et pour avoir veillé à ce qu'il soit présenté à la 36e session ordinaire de la Conférence ;

ACCUEILLE FAVORABLEMENT l'élaboration du Rapport sur la gouvernance en Afrique 2023 sous le thème « Changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique », et FÉLICITE le MAEP, l'AGA, le groupe de travail conjoint, les équipes d'évaluation ciblée de pays et les experts thématiques pour le travail louable accompli dans l'élaboration du Rapport sur la gouvernance en Afrique 2023 sur le thème « » Changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique » ;

AFFIRME que le Rapport sur la gouvernance en Afrique 2023 sur les « Changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique » nous incite à accélérer les efforts en vue de la pleine réalisation de la Vision de l'union africaine pour une « Afrique intégrée, prospère et pacifique, dirigée par ses propres citoyens, et représentant une force dynamique sur la scène mondiale » ainsi que des aspirations de l'Agenda 2063 de l'UA et de ses plans décennaux de mise en œuvre ;

INVITE INSTAMMENT les États membres à examiner et à prendre en considération les recommandations contenues dans le rapport en vue de renforcer la bonne gouvernance, la paix et la sécurité, et de partager les bonnes pratiques aux niveaux national et continental ;

ENCOURAGE les États membres à développer et à mener leurs propres recherches sur les catalyseurs, les causes et les déclencheurs des changements anticonstitutionnels de gouvernement en tant qu'outil d'auto-évaluation en vue de la réalisation de l'aspiration 3 de l'Agenda 2063 pour « Une Afrique de bonne gouvernance, de démocratie, de respect des droits de l'homme, de justice et d'état de droit » et de l'aspiration 4 pour « Une Afrique vivant dans la paix et dans la sécurité ».

DEMANDE au MAEP, en collaboration avec l'AGA, de mener continuellement des évaluations ciblées, des recherches et des suivis sur la gouvernance en ce qui concerne l'ordre constitutionnel, l'intégrité des élections, la gestion de la diversité et les droits de l'homme, la responsabilité du secteur public et le soulèvement populaire et la militarisation, conformément aux recommandations du Rapport ;

ENCOURAGE ET INVITE EN OUTRE le MAEP, à lancer officiellement et à diffuser largement le Rapport, en collaboration avec l'AGA, et tous les membres de la Plateforme de l'AGA, les Communautés économiques régionales et les autres organes continentaux à intégrer le Rapport dans leur cadre stratégique et leurs programmes de travail annuels ;

DÉCIDE que le MAEP, en collaboration avec l'AGA, devra élaborer le quatrième rapport sur la gouvernance en Afrique en mettant l'accent sur un thème qui sera déterminé par le Conseil exécutif, tel que délégué par la 36^e session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine ; et

AFFIRME que le Rapport sur la gouvernance en Afrique est élaboré par le MAEP, en collaboration avec l'AGA, et présenté tous les deux ans, pour examen par la Conférence lors de ses sessions ordinaires.



CHAPITRE 1

MANDAT ET CONTEXTE

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) est une institution de l'Union africaine. (UA). Il s'agit d'une plateforme appartenant à l'Afrique et dirigée par elle en vue de l'auto-évaluation des pays, de l'apprentissage et du partage d'expériences entre pairs en matière de démocratie et de bonne gouvernance, détenue et dirigée par des Africains. L'objectif principal du MAEP est de favoriser l'adoption de politiques, de normes et de pratiques qui mènent à la stabilité politique, à une croissance économique forte, à un développement durable et à une intégration économique sous-régionale et continentale accélérée, par le partage d'expériences et le renforcement des réussites et des bonnes pratiques.

Le MAEP a pour mandat de s'assurer que les politiques et les pratiques des États africains qui ont adhéré au Mécanisme sont conformes aux valeurs, codes et normes de l'Union africaine en matière de politique, d'économie et de gouvernance d'entreprise. À cet égard, le MAEP encourage les États adhérents à mettre en œuvre la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG), la Déclaration de l'UA sur la gouvernance démocratique, politique, économique et des entreprises, et autres instruments pertinents, et à promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance sur le continent.

Le MAEP, en collaboration avec l'AGA, a produit le premier Rapport sur la gouvernance en Afrique (RGA-19) et l'a présenté à la Conférence en février 2019. Le deuxième Rapport sur la gouvernance en Afrique (RGA-21) : *Africa Governance Futures for the Africa We Want a été présenté et adopté par la Conférence lors de sa session ordinaire en février 2022.*

Le choix du changement anticonstitutionnel de gouvernement en Afrique comme thème de la troisième édition du Rapport sur la gouvernance en Afrique (RGA-2023) s'appuie sur les décisions de la Conférence et les résolutions des Sommets de l'UA. Ces décisions et résolutions découlent d'une série d'événements liés aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, dont l'historiographie, y compris les acteurs et les solutions institutionnelles apportées à ces événements, est résumée dans le présent chapitre. On y trouvera également l'approche et la méthodologie utilisées pour obtenir les informations nécessaires, effectuer les analyses et formuler des recommandations.

Par sa décision Ext/Assembly/AU/Dec.1 (XI) adoptée lors de sa 11e session extraordinaire tenue en novembre 2018 à Addis-Abeba (Éthiopie), la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine (Conférence) a demandé au MAEP d'élaborer un rapport sur l'état de la gouvernance en Afrique en collaboration avec l'Architecture africaine de gouvernance (AGA). Par la suite, lors de sa 32e session ordinaire tenue en février 2019 à Addis-Abeba (Éthiopie), l'UA, par la décision Assembly/AU/Dec.720 (XXXII), a en outre ordonné que le rapport sur la gouvernance en Afrique soit élaboré par le MAEP en collaboration avec l'Architecture africaine de gouvernance (AGA), et que le rapport soit présenté tous les deux (2) ans pour examen par la Conférence réunie en session ordinaire. Ce mandat est également inscrit à l'article 6 (1) (c) des Statuts du MAEP (2020) qui prévoit que le Mécanisme prépare le Rapport sur la gouvernance en Afrique en collaboration avec l'AGA, et le soumet à l'examen de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine lors de sa session ordinaire qui se tient tous les deux (2) ans.

Le Rapport sur la gouvernance en Afrique 2023 (RGA-2023) sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique s'appuie sur une série de décisions de la Conférence et des résolutions du Sommet. La Conférence, lors de sa 35e session ordinaire, par la décision Assembly/AU/Dec. 818 (XXXV), a décidé que le MAEP, en collaboration avec l'AGA, devrait élaborer le troisième rapport sur la gouvernance en Afrique en mettant l'accent sur le lien entre la gouvernance et la quatrième révolution industrielle (4IR). Cependant, en raison du développement sur le continent et des préoccupations des organes directeurs de l'Union africaine, le thème du RGA23 a été révisé et réorienté vers les changements anticonstitutionnels de gouvernement. La 35e session ordinaire de la Conférence tenue en février 2022 a adopté la décision Assembly/AU/Dec. 815 (XXXV), dans laquelle les chefs d'État et de gouvernement se sont déclarés préoccupés par la résurgence des changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique. La Conférence a appelé les États membres à défendre le constitutionnalisme et à respecter pleinement toutes les valeurs communes, les instruments normatifs et les instruments juridiques de l'Union africaine, notamment l'Acte constitutif de l'UA et la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG).

Conformément à la décision Assembly/AU/Dec. 815 (XXXV), le MAEP a proposé aux membres de la Plateforme AGA que le RGA23 soit axé sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement sur le continent. La réunion politique

statutaire de la Plateforme AGA, qui s'est tenue virtuellement le 10 mars 2022, a accueilli favorablement la proposition et a demandé que le thème soit examiné et adopté par les organes de décision de l'UA. La réunion politique de l'AGA a également demandé au MAEP d'intégrer les résultats du Forum de réflexion de l'Union africaine sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement qui s'est tenu à Accra (République du Ghana) du 15 au 17 mars 2022. Le Forum de réflexion de l'UA sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement qui s'est tenu à Accra (Ghana) du 15 au 17 mars 2022 a recommandé que les États membres soient encouragés à :

- Explorer la ratification, la mise en œuvre et la domestication complètes des instruments qui incarnent les valeurs communes de l'UA dans la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG).
- Promouvoir la communication et le dialogue intergénérationnels et entre les parties prenantes sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement.
- Renouveler et affiner les mécanismes et les méthodes de l'UA, des CER, des RM et des États membres pour faire face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement.
- Assurer la cohérence et la rapidité de la réponse aux changements anticonstitutionnels de gouvernement et aux autres problèmes de sécurité.
- Donner la priorité, soutenir et aider à gérer les transitions politiques en Afrique afin de prévenir les changements anticonstitutionnels de gouvernement.
- Soutenir l'élaboration de lignes directrices et de normes de l'UA sur la modification judicieuse des constitutions nationales dans le cadre de afin de s'assurer qu'aucune modification constitutionnelle visant à prolonger la durée du mandat n'est autorisée et qu'aucune modification ne porte atteinte aux principes de la charte sur le changement démocratique de gouvernement et l'intégrité des élections démocratiques.

Le Forum de réflexion a également recommandé que le RGA23 soit axé sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique. Afin d'approfondir le thème du RGA23, la réunion consultative de la plateforme AGA, qui s'est tenue au Cap du 25 au 26 mars 2022, a adopté les propositions du Secrétariat continental du MAEP sur la méthodologie d'élaboration du RGA23. En conséquence, le 28 mai 2022, à Malabo (République de Guinée équatoriale), lors du 16e Sommet extraordinaire sur le terrorisme et les changements anticonstitutionnels de gouvernement, S.E. Julius Maada Bio, Président de la République de Sierra Leone et président du Forum des chefs d'État et de gouvernement du MAEP, avec le sou-

tien d'autres chefs d'État et de gouvernement des États participant au MAEP, a proposé que le RGA23 porte les changements anticonstitutionnels de gouvernement.

Un mois plus tôt, le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA, réuni en sa 1061e session le 27 janvier 2022 (PSC/PR/COMM.1061 [2022]), avait également décrit la résurgence des changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique comme un phénomène qui mine la démocratie, la bonne gouvernance, la paix, la sécurité et la stabilité, ainsi que la quête collective de faire taire les armes en Afrique d'ici 2030. Le CPS a souligné la nécessité urgente de s'attaquer aux causes sous-jacentes des changements anticonstitutionnels de gouvernement, notamment les déficits de gouvernance, la mauvaise gestion de la diversité, la marginalisation, la violation des droits de l'homme et des peuples, le refus d'accepter les défaites électorales, la manipulation des constitutions, la révision illégale des constitutions, entre autres facteurs, qui sont des catalyseurs des changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique.

A cet égard, le CPS a demandé à la Commission de l'UA d'entreprendre une analyse approfondie de la Déclaration de Lomé de 2000 sur le changement anticonstitutionnel de gouvernement et de l'AGA, en vue de s'assurer que ces cadres et instruments répondent de manière appropriée aux défis auxquels le continent est actuellement confronté et de les soumettre au CPS pour examen. Le CPS a également souligné l'importance de renforcer la capacité du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) à continuer à soutenir les États membres dans la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance en vue de prévenir les crises constitutionnelles. Le Conseil a en outre décidé d'organiser une session de réflexion/séminaire du CPS et d'autres parties prenantes sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique et accueille favorablement la proposition du Ghana d'accueillir cet événement.

Par la suite, le CPS, lors de sa 1062e réunion tenue le 31 janvier 2022 (PSC/PR/COMM. 1/1062 [2022]), sur la situation au Burkina Faso, a réitéré son appel en faveur d'une analyse complète et objective des causes profondes et de l'impact des changements anticonstitutionnels de gouvernement sur le continent. Il a réaffirmé les recommandations du 8e Séminaire de haut niveau sur la paix et la sécurité en Afrique, qui s'est tenu à Oran (Algérie) en décembre 2021, et qui a appelé à la révision de l'Architecture africaine de gouvernance (AGA) et de la Déclaration de Lomé sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement. Le Conseil a souligné la nécessité de procéder à un tel examen analytique afin d'examiner également les instruments existants de l'UA sur la démocratie et la bonne gouvernance, en vue de prendre en compte les défis contemporains pour la paix et la sécurité en Afrique et les dispositions à prendre pour faire face à l'augmentation des changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique, et de lui faire rapport dans les deux mois, avec des recommanda-

tions pratiques sur les mesures à prendre.

Le choix du thème du RGA-2023, à savoir les changements anticonstitutionnels de gouvernement sur le continent, repose sur deux principes fondamentaux. Premièrement, l'urgence pour l'Architecture africaine de gouvernance, en tant que cadre politique global et institutionnel pour la promotion de la démocratie, de la bonne gouvernance et des droits de l'homme en Afrique, de s'attaquer à la résurgence des changements anticonstitutionnels de gouvernement. Deuxièmement, la nécessité pour le système de l'UA de s'attaquer d'urgence au phénomène des changements anticonstitutionnels de gouvernement, qui préoccupe beaucoup les États membres et toutes les parties prenantes. En effet, les changements anticonstitutionnels de gouvernement peuvent être néfastes pour le progrès de la démocratie, le maintien de la paix et de la stabilité, et le soutien des programmes de développement aux niveaux national, régional et continental. Ils créent souvent des vides de leadership et des déficits de gouvernance, car les États passent des périodes sans gouvernement légitime à la tête du pays, ce qui peut engendrer l'anarchie et perturber les programmes, les plans et les projets nationaux de développement.

En outre, les changements anticonstitutionnels de gouvernement font souvent dérailler et inverser les processus nationaux de démocratisation, car ils constituent une menace pour l'enracinement de la démocratie. À terme, les changements anticonstitutionnels engendrent une culture politique de destitution des gouvernements, car les citoyens finissent par développer des croyances et des sentiments bien ancrés selon lesquels, si la confiance dans le système politique est perdue, il leur faut renverser le gouvernement par des protestations populaires ou d'autres moyens anticonstitutionnels. Cela affaiblit le rôle des élections et du constitutionnalisme en tant qu'outils de démocratisation et de transfert pacifique du pouvoir.

À cet effet, et comme l'ont demandé la Conférence de l'UA et le CPS, le processus d'élaboration du RGA-2023 visait à éclairer et à examiner les points ci-après afin de remédier au phénomène des changements anticonstitutionnels de gouvernement. Premièrement, la nécessité d'une analyse complète et objective des causes profondes et de l'impact des changements anticonstitutionnels de gouvernement sur le continent. Deuxièmement, la nécessité d'une analyse approfondie par la Commission de l'UA de la Déclaration de Lomé de 2000 sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement et de l'Architecture africaine de gouvernance, afin de s'assurer que ces cadres et instruments répondent de manière appropriée et efficace aux défis auxquels le continent est actuellement confronté et d'en soumettre les résultats au CPS pour examen. Troisièmement, le besoin urgent de réviser l'Architecture africaine de gouvernance et la Déclaration de Lomé sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement, ainsi que l'examen de tous

les instruments existants de l'UA sur la démocratie et la bonne gouvernance, en vue de prendre en compte les défis contemporains à la paix et à la sécurité en Afrique et les modalités pour faire face à la recrudescence des changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique. Et enfin, la nécessité de renforcer la capacité du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) à continuer à soutenir les États membres dans la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance afin de prévenir les crises constitutionnelles à l'avenir.

Ainsi, le RGA-2023 doit promouvoir et assurer l'adhésion aux principes sacro-saints de l'UA à savoir : le respect des principes démocratiques, des droits de l'homme, de l'état de droit et de la bonne gouvernance et la condamnation et le rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement. Cela s'inscrit directement dans la nécessité d'assurer la réalisation de l'Agenda 2063, à savoir : Aspiration 3 : *Une Afrique de bonne gouvernance, de démocratie, de respect des droits de l'homme, de justice et d'état de droit* et Aspiration 4 : *Une Afrique vivant dans la paix et dans la sécurité*. En définitive, le RGA-2023 vise globalement à promouvoir le constitutionnalisme, la démocratie et la gouvernance inclusive pour renforcer la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent.

Afin d'atteindre ces buts et objectifs, le MAEP a établi un processus dirigé par des experts et basé sur des preuves, combinant des approches de recherche complémentaires telles que : i) l'examen, l'analyse critique et la synthèse des informations et des données existantes provenant de rapports publiés, de décisions, de déclarations et d'autres prises de position officielles sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement ; ii) des consultations avec les principales parties prenantes dans les États membres, les organes et institutions de l'UA, les CER/MR, les groupes de réflexion et d'autres parties prenantes (secteur privé, organisations de la société civile, personnalités) ; et iii) des enquêtes ciblées et sélectives pour compléter ces informations. Une approche en quatre volets a été retenue.

Le premier volet a appliqué une méthodologie de l'évaluation ciblée. Il a consisté à déployer des missions d'évaluation sur le terrain afin d'obtenir des données primaires sur les perspectives officielles et publiques sur les causes et la réponse aux changements dans les pays touchés par les changements. Les évaluations ciblées ont eu lieu dans six pays touchés par les changements anticonstitutionnels de gouvernement grâce à une méthodologie éprouvée par le MAEP. Ces évaluations ont été effectuées en République de Sierra Leone, au Royaume du Lesotho, en République du Tchad, dans l'Union des Comores et en République de Guinée. Le RGA-2023 a également intégré les résultats de l'analyse d'écart réalisée pour la République du Soudan en décembre 2020.

Le deuxième volet consistait en une analyse thématique entreprise principalement par le biais d'une revue de la littérature. L'analyse a consisté en un examen et une analyse critique de cinq thèmes à travers une revue de

la littérature, à partir de rapports publiés, de décisions, de déclarations et d'autres prises de position officielles sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement. Il s'agissait d'analyser les causes, les catalyseurs et les déclencheurs des changements qui avaient été identifiés et déduits dans les Déclarations d'Accra et de Malabo. L'analyse thématique a couvert cinq thèmes : i) gestion de la diversité et droits de l'homme, ii) ordre constitutionnel et légitimité de l'État, iii) intégrité des élections démocratiques, iv) gouvernance économique et responsabilité du secteur public, et v) soulèvement populaire, militarisation et terrorisme.

Le troisième volet consistait en une analyse des cadres normatifs des Nations Unies, de l'Union africaine et de la Communauté économique régionale sur les régimes de sanctions en cas de changement anticonstitutionnel de gouvernement. Il s'agissait de réunions d'évaluation technique et d'entretiens avec des informateurs clés, impliquant des consultations de haut niveau avec des experts et des fonctionnaires du siège des Nations Unies, du secrétariat du Conseil de sécurité, du département d'État et du département du Trésor du gouvernement des États-Unis. Ce processus visait à examiner le cadre normatif de l'UA pour le régime de sanctions sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement. Les évaluations institutionnelles, la révision du cadre législatif et l'analyse des politiques ont été appliquées afin de mesurer l'efficacité et l'efficacité de ces régimes de sanctions. Le MAEP a également tenu des consultations avec des experts techniques au siège des Nations Unies à New York (États-Unis), au siège de l'Union européenne à Bruxelles (Belgique), ainsi qu'en République française.

Le quatrième et dernier volet consistait en un examen et une analyse des rapports d'enquêtes d'opinion indépendantes produites par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Conseil économique, social et culturel de l'UA afin de connaître les préoccupations et la perception des citoyens. Les enquêtes d'opinion ont consisté en des évaluations des perceptions des citoyens sur les CAG entreprises par l'ECOSOCC, Afro-Barometer et le PNUD. Les résultats ont été triangulés avec les perceptions des citoyens à partir des évaluations ciblées sur les CAG afin de déterminer les tendances de la perception des citoyens sur les causes et la réparation de ces CAG.

Le processus ainsi mis en place a donné lieu à six rapports d'évaluation ciblée, cinq rapports thématiques et des rapports sur l'efficacité et l'efficacité des cadres normatifs des régimes de sanctions. Les douze rapports ont été examinés et mis à contribution pour la réalisation du RGA23.

Le tableau 1 ci-dessous résume les faits marquants des changements anticonstitutionnels de gouvernement survenus en Afrique depuis la création de l'Union africaine. Le tableau résume les faits et la réponse institutionnelle de l'UA.

Tableau 1 : Changements anticonstitutionnels de gouvernement survenus en Afrique entre 2003 et 2022 et mesures prises par l'Union africaine

Date du changement anticonstitutionnel	Pays	Description du changement anticonstitutionnel	Mesures prises par l'Union africaine (Décision du Conseil de paix et de sécurité)
Mars 2003	République Centrafricaine	Le chef d'état-major de l'armée, François Bozizé, avec l'aide de la coalition rebelle Séléka, un groupe de mercenaires, renverse le président André Kolingba.	Suspension immédiate
Février 2005	Togo	À la mort de Gnassingbé Eyadema, Faure Gnassingbé arrive au pouvoir avec le soutien des militaires et après une révision de la Constitution.	Suspension immédiate (en attendant la décision du CPS, le Togo été suspendu par la CEDEAO, qui a également imposé des sanctions aux autorités togolaises).
Août 2005	Mauritanie	L'armée dirigée par le colonel Ely Ould Mohamed Vall renverse le président Maaouiya Ould Taya.	Suspension immédiate
Août 2008	Mauritanie	Le président Sidi Ould Cheick Abdallahi est renversé par Mohamed Ould Abdel Aziz, chef de la garde présidentielle.	Suspension immédiate
Décembre 2008	Mauritanie	L'armée dirigée par le colonel Ely Ould Mohamed Vall renverse le président Maaouiya Ould Taya.	Suspension dans les cinq jours lors d'une deuxième réunion du CPS sur la Guinée
Mars 2009	Madagascar	Les militaires renversent le président Marc Ravalomanana et installent un leader de l'opposition. Andry Rajoelina, de la Jeunesse malgache déterminée, est nommé président de la Haute Autorité de Transition de Madagascar (HTA) par un conseil militaire.	Suspension immédiate
Février 2010	Niger	Le Président Mamadou Tandja est renversé par l'armée conduite par trois colonels : Djibrilla Hima Hamidou, Tillabery Dosso et Harouna Adamou.	Suspension immédiate
Mars 2012	Mali	Le capitaine Amadou Sanogo, du Comité national pour le rétablissement de la démocratie et la restauration de l'État (CNRDRE), renverse le Président Amadou Toumani Touré.	Suspension immédiate
Avril 2012	Guinée-Bissau	Les militaires renversent le président intérimaire Raimundo Pereira sous la direction de Mamadu Ture Kuruma, président du commandement militaire de la Guinée-Bissau.	Suspension immédiate
Mars 2013	République Centrafricaine	Michel Djotodia, chef de la coalition rebelle Séléka, renverse le président François Bozizé et s'autoproclame président.	Suspension et sanctions immédiates
Juillet 2013	Égypte	L'armée dirigée par le maréchal Abdel Fattah el-Sisi renverse le président élu Mohamed Morsi.	Suspension immédiate
Septembre 2015	Burkina Faso	Le chef d'état-major de l'armée, le général Honoré Nabéré Traoré, s'est autoproclamé chef d'État de transition après la fuite du président Blaise Compaoré. Quelques heures plus tard, Yacouba Isaac Zida, alors commandant en second du Régiment de Sécurité présidentielle (RSP), prend le pouvoir mais finit par le céder à Michel Kafando, ancien ambassadeur de l'ONU, qui prend le rôle de Premier ministre. Par la suite, le général Gilbert Diendéré renverse le président de transition Michel Kafando, mais celui-ci est rétabli dans ses fonctions peu de temps après.	Suspension et sanctions immédiates
Avril 2019	Soudan	L'armée, dirigée par le général Awad Ibn Auf, dépose le Président Omar al-Bashir et dissout le gouvernement à la suite de protestations civiles. Un Conseil de souveraineté transitoire, composé de représentants militaires et civils, prend le pouvoir. Abdalla Hamdok, un ancien diplomate de la CEA de l'ONU, choisi par l'alliance des groupes civils, est ensuite nommé Premier ministre.	Suspension différée Les militaires se voient accorder deux semaines pour remettre le pouvoir aux civils. Le délai est porté à 60 jours. Suite à des troubles, le CPS suspend le Soudan 3 semaines avant la nouvelle échéance.
Août 2020	Suspension différée	Le capitaine Amadou Sanogo, du Comité national pour le rétablissement de la démocratie et la restauration de l'État (CNRDRE), renverse le Président Amadou Toumani Touré.	Suspension immédiate
Mai 2021	Mali	L'armée, dirigée par le vice-président de l'époque, le colonel Assimi Goita, du gouvernement intérimaire de transition, dépose le président Bah N'daw et s'autoproclame président par intérim.	Suspension immédiate
Septembre 2021	Guinée	Le Président Alpha Condé est déposé par les militaires dirigés par le Colonel Mamady Doumbouya qui s'autoproclame Président par intérim.	Suspension immédiate
Janvier 2022	Burkina Faso	Le président Roch Marc Christian Kabore est destitué par l'armée sous la direction d'un officier militaire, Paul-Henri Sandaogo Damiba, qui s'autoproclame président par intérim du gouvernement de transition.	Suspension et sanctions immédiates
Septembre 2022	Burkina Faso	Le président intérimaire Paul-Henri Sandaogo Damiba est déposé par les militaires dirigés par le capitaine Ibrahim Traoré. Ce dernier s'autoproclame président par intérim, dissout le gouvernement de transition et suspend la Constitution.	Suspension et sanctions renforcées.

Source : Extraits de divers rapports du MAEP et de la Commission de l'Union africaine publiés entre 2003 et 2022.



CHAPITRE 2

ÉVOLUTION DES CADRES NORMATIFS SUR LES CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS DE GOUVERNEMENT

2.1 INTRODUCTION

Les normes de prévention et de gestion des changements anticonstitutionnels de gouvernement (CAG) reposent essentiellement sur la volatilité des concepts de paix et de sécurité régionales et internationales dans le cadre du droit et des statuts internationaux. Toutefois, le cadre normatif de l’OUA/UA sur les CAG trouve ses racines dans le changement de paradigme de l’organisation continentale intervenu après 1991, au lendemain de la guerre froide. Le préambule de la Charte de l’OUA reconnaît que : « la liberté, l’égalité, la justice et la dignité sont des objectifs essentiels pour la réalisation des aspirations légitimes des peuples africains », mais n’y fait pas explicitement référence comme étant une partie du mandat principal de l’Organisation. La Charte avait pour principal objectif la décolonisation, l’intégrité territoriale et le développement économique. Le principe contraignant pour l’exécution de ce programme était l’unité et la solidarité entre les Africains et leurs gouvernements indépendants. Des impératifs tels que la démocratie, les élections libres et équitables, les droits de l’homme et l’État de droit n’étaient pas considérés comme des préoccupations majeures de l’organisation continentale à l’époque.

Toutefois, la fin de la guerre froide a placé ces impératifs au centre des préoccupations de l’OUA et un large consensus s’en est dégagé ; reconnaissant la démocratisation et la consolidation des institutions démocratiques comme étant des conditions nécessaires au développement économique et social ainsi qu’à l’intégration continentale. En effet, Le sommet de l’OUA qui s’est tenu à Addis Abeba en 1990 a adopté la Déclaration sur la situation politique et socio-économique en Afrique ainsi que sur les changements fondamentaux qui se produisent dans le monde. Decl. (AHG/Decl.1 (XXVI)), 1990. La Déclaration était ainsi libellée :

« La situation socio-économique de notre continent demeure précaire malgré les nombreux efforts déployés individuellement et collectivement par nos pays. ... Nous avons pleinement conscience que pour faciliter le processus de transformation et d’intégration socio-économique, il est nécessaire de promouvoir la participation de nos populations au processus de développement et de gestion de leur pays. L’instauration d’un climat politique qui garantisse les droits de l’homme et le respect du droit, permettrait d’assurer un niveau élevé de probité et d’intégrité chez les agents de l’État. En outre, le processus basé sur une participation populaire favoriserait la contribution de tous, y compris des femmes et des jeunes, aux efforts de développement. En conséquence, nous réitérons notre engagement à démocratiser davantage nos sociétés et à consolider les institutions démocratiques dans nos pays »¹

Il s’agissait-là de la première déclaration exhaustive d’une vision du monde en mutation par l’organisation continentale. Cette déclaration marquait l’évolution d’une organisation qui a adopté la souveraineté et la non-ingérence, et adhéré aux principes et idéaux de la démocratie, des droits de l’homme et de l’État de droit. Elle renforçait l’engagement du continent envers le constitutionnalisme, la démocratie, l’État de droit, les droits de l’homme et la gouvernance inclusive. C’était un appel en faveur de solutions africaines aux problèmes africains, matérialisé par l’adoption, lors du sommet de l’OUA au Caire en juin 1993, du Mécanisme de l’OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits qui avait pour objectifs l’anticipation et la prévention des conflits sur le continent. Par la suite, un ensemble diversifié d’initiatives

¹ Déclaration sur la situation politique et socio-économique en Afrique et les changements fondamentaux qui se produisent dans le monde (AHG/Decl.1 (XXVI)), 1990 Disponible sur le site : <https://archives.au.int/handle/123456789/715>.

et de normes a été codifié dans l'Acte constitutif comme traité fondateur de l'Union africaine et a servi de base à l'élaboration de la Déclaration de Lomé sur le changement anticonstitutionnel de gouvernement, de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance [« CADEG »] de 2007, ainsi qu'à l'établissement de l'Architecture africaine de gouvernance [« AAG »] en 2011.

Il convient de noter que le cadre normatif pour la défense de l'ordre constitutionnel et de la démocratie a été conçu non seulement à partir des dynamiques de sécurité, de conflit antérieures et postérieures à la guerre froide, mais aussi des questions de paix, de sécurité, de stabilité et d'ordre constitutionnel qui se posaient sur le continent. Le premier CAG s'est produit aux Comores où un groupe de mercenaires, dirigé par Bob Denard, a renversé le gouvernement du président Saïd Mohammed Djohar le 28 septembre 1995. Le coup d'État a été réprimé par une intervention militaire française controversée quelques jours plus tard, mais l'OUA a joué un rôle important dans la négociation d'un accord de compromis qui a conduit au rétablissement du président déchu, bien que ce fût dans des circonstances difficiles. À l'époque, l'organe central du mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits, qui a précédé le Conseil de paix et de sécurité de l'UA, est intervenu discrètement, conformément à son mandat, pour faire face à la série de conflits internes qui ravageaient le continent.

La Déclaration de Harare qui a suivi s'est appuyée sur les événements survenus au lendemain du coup d'État en Sierra Leone. La 66^e session ordinaire du Conseil des ministres, qui s'est tenue à Harare en juillet 1997, a adopté une décision qui : « condamne fermement et sans équivoque le coup d'État en Sierra Leone et appelle à la restauration immédiate de l'ordre constitutionnel ». En outre, « le Conseil a demandé à la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) de prendre toutes les mesures nécessaires pour aider le peuple de Sierra Leone à rétablir l'ordre constitutionnel dans le pays ». La CEDEAO a agi en conséquence et a accompagné ce processus grâce à sa politique de subsidiarité et de complémentarité qui met l'accent sur le soutien et le renforcement des efforts des organisations régionales.

Après deux autres coups d'État au Niger et à Sao Tomé en avril 1999, le Sommet de l'OUA qui s'est tenu à Alger en juillet 1999 a adopté deux décisions concernant le changement anticonstitutionnel de gouvernement, notamment la décision AHG/Dec.142 (XXXV) par laquelle il a été décidé que : « les États membres dont les gouvernements sont arrivés au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels doivent rétablir la légalité constitutionnelle avant le prochain Sommet ». En outre, avant le Sommet, le Conseil des ministres a mandaté l'Organe central de l'OUA sur la Prévention, la Gestion et la Résolution des Conflits de : « réactiver, de toute urgence, le Comité sur les changements anticonstitutionnels, afin de finaliser

son travail au vu de la Déclaration de Harare, particulièrement, les mesures à appliquer dans les situations de coup d'État survenant dans les États membres ». Les décisions du Sommet d'Alger ont permis au Secrétariat général de l'OUA d'élaborer le projet de document de politique qui a été consolidé dans la Déclaration de Lomé sur le cadre de la réponse de l'OUA aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, adoptée par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement lors de sa trente-sixième session ordinaire tenue à Lomé (Togo) du 10 au 12 juillet 2000.

La plupart des instruments et cadres adoptés après la Déclaration de Lomé sont essentiels à l'élaboration des cadres plus larges de l'UA régissant la prévention et la gestion des CAG sur le continent. Le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine — adopté en juillet 2002 et entré en vigueur en décembre 2003 — a joué un rôle fondamental dans la création du Conseil de paix et de sécurité (CPS) en tant que cadre institutionnel permettant de faire face au phénomène des CAG ; les objectifs et les principes du Conseil portent, entre autres, sur la promotion et le soutien des pratiques démocratiques, de la bonne gouvernance et de l'État de droit, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Le dévouement et l'engagement des États membres dans la poursuite de ces objectifs et principes restent impératifs pour la prévention et la lutte contre les CAG en Afrique. Alors que l'UA continue de renforcer les mesures de prévention et de gestion des CAG, elle a réussi, avec l'adoption du Cadre d'Ezulwini pour l'amélioration de la mise en œuvre des mesures dans les situations de CAG en Afrique en décembre 2009, à présenter des stratégies et des mesures visant à renforcer les cadres législatifs, les principes et les dispositions institutionnelles existants pour prévenir et combattre les changements anticonstitutionnels de gouvernement sur le continent. La Conférence de l'UA a également adopté la décision sur la résurgence des coups d'État en Afrique [Assembly/AU/Dec.220 (XII) en 2008 qui condamne fermement les coups d'État qui ont eu lieu en Mauritanie [en août 2008], en Guinée [en décembre 2008] et une tentative de coup d'État en Guinée-Bissau (en août 2008).

Pour compléter le cadre normatif régissant les CAG sur le continent, la Feuille de route principale de l'UA des étapes pratiques pour faire taire les armes en Afrique d'ici 2020 [Feuille de route principale de Lusaka 2017] a également mis en évidence les étapes pratiques et les modalités de mobilisation de l'action pour faire taire les armes en Afrique en prévenant les CAG par l'adoption de valeurs et d'instruments sur la démocratie, la bonne gouvernance, les droits de l'homme, la culture du constitutionnalisme ainsi que l'imposition de sanctions/mesures punitives en cas de violation avérée des instruments pertinents de l'UA relatifs à la paix, la sécurité, les conflits, la démocratie, les élections, la bonne gouvernance et les droits de l'homme. La feuille de route principale de l'UA sur les étapes pratiques pour faire taire les armes

en Afrique a depuis été prolongée pour une période de dix [10] ans [2021-2030], conformément à la décision de la 14e session extraordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine [Ext/Assembly/AU/Dec.1 [XIV] adoptée à Johannesburg, en Afrique du Sud, le 6 décembre 2020.

Au vu de la résurgence des CAG en Afrique ces dernières années, l'Union africaine a organisé un forum de réflexion [comprenant des membres du CPS de l'UA, des représentants des États membres de l'UA, des CER/mécanismes régionaux, des institutions des organes de l'UA, des universités, de la société civile et d'autres associations professionnelles] qui a adopté la Déclaration d'Accra sur les CAG en Afrique en avril 2022. La Déclaration propose plusieurs mesures essentielles pour faire face à ces changements anticonstitutionnels. Par la suite, la Déclaration de l'UA sur le terrorisme et les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique a été récemment adoptée lors de la 16e session extraordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UA à Malabo » [Guinée équatoriale] le 28 mai 2022. La déclaration exprime : « une condamnation sans équivoque de toutes les formes de changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique et réitère [notre] tolérance zéro à cet égard », les États membres de l'UA convenant de « renforcer les mécanismes nationaux, régionaux et continentaux d'alerte précoce et de prévention des conflits, ainsi que l'interface entre l'Architecture africaine de gouvernance [AGA] et l'Architecture africaine de paix et de sécurité [APSA], afin de consolider la bonne gouvernance, particulièrement le constitutionnalisme et l'État de droit, par des engagements à plusieurs niveaux ».²

Le cadre normatif de l'UA pour la prévention et la lutte contre les CAG continue de se renforcer pour la lutte contre les causes structurelles, les moteurs et déclencheurs des CAG, et pour la mise en place des mécanismes efficaces de prévention et d'atténuation des effets de ces CAG en Afrique.

2.2. LA DÉCLARATION ET LE CADRE DE LOMÉ SUR LES CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS DE GOUVERNEMENT (CAG)

La Déclaration de Lomé fait partie des premiers cadres normatifs élaborés par l'UA sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique³. Elle sera modifiée et complétée par d'autres cadres législatifs tels que la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance [2007] et le Protocole de Malabo sur les amendements au Protocole sur les statuts de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme. La Déclaration de Lomé demeure toutefois la principale référence pour l'adoption de mesures de lutte contre les CAG.

La Déclaration comprend les quatre éléments de base suivants : a) un ensemble de valeurs et de principes communs pour la gouvernance démocratique ; b) une définition de ce qui constitue un changement anticonstitutionnel de gouvernement ; c) des mesures et actions qui seraient graduellement prises par l'OUA face à un changement anticonstitutionnel de gouvernement ; d) un mécanisme de mise en œuvre.

La Déclaration de Lomé repose sur le désir des dirigeants africains de « fournir une base solide au programme de l'OUA visant à promouvoir la démocratie et les institutions démocratiques, à travers l'élaboration d'un ensemble de principes de gouvernance auxquels tous les États membres de l'OUA doivent adhérer ». Ces valeurs et principes démocratiques étaient : i) l'adoption d'une constitution démocratique dont l'élaboration, le contenu et le mode de révision devraient être conformes aux principes généralement convenus de la démocratie ; ii) le respect de la Constitution et des dispositions des lois et autres actes législatifs adoptés par le parlement ; iii) la séparation des pouvoirs et indépendance du judiciaire ; iv) la promotion du pluralisme politique et de toute autre forme de démocratie participative, y compris le renforcement du rôle de la société civile et la garantie de l'équilibre entre les hommes et les femmes dans le processus politique ; v) l'admission du principe de l'alternance démocratique et reconnaissance d'un rôle pour l'opposition ; vi) l'organisation d'élections libres et régulières, conformément aux textes en vigueur ; vii) la garantie de la liberté d'expression et de la liberté de presse, y compris la garantie de l'accès de tous les acteurs politiques aux médias ; viii) la reconnaissance constitutionnelle des droits fondamentaux et des libertés, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 ; ix) la garantie et la promotion des droits de l'homme.

Au-delà de ces principes et valeurs, il existe des considérations pragmatiques relatives à la sécurité et à la stabilité sur le continent. Le rejet du changement

² Déclaration de l'UA sur le terrorisme et les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique, Malabo, (Guinée équatoriale) (Ext/Assembly/AU/Decl.-XVI-, 28th of May 2022, p.1-8. https://au.int/sites/default/files/pressreleases/41855-pr-Declaration_on_Terrorism_and_UCG_-_EN.pdf

³ Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, AHG/Decl.5 (XXXVI), 2000.http : //archives.au.int/handle/123456789/571. AU Common Repository Home.

anticonstitutionnel de gouvernement permet d'avoir des gouvernements stables que tous les pays appellent de leurs vœux, en particulier à une époque où la menace de coups d'État militaires est de plus en plus forte.

Les valeurs et les principes démocratiques contenus dans la Déclaration de Lomé sont inscrits dans l'Acte constitutif par le biais des dispositions de l'article 4 (p) et de l'article 30, qui exclut des activités de l'UA les gouvernements arrivés au pouvoir par un CAG. Ceci a été renforcé par les résolutions, décisions, structures, instruments et cadres de l'UA tels que la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de 2007 qui est entrée en vigueur en 2012, la Déclaration solennelle de 2000 de la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA), le Mémoire d'entente (MoU) adopté par le 1er Comité permanent des chefs d'État et de gouvernement en 2002, la Déclaration de principes régissant les élections démocratiques en Afrique en 2002, la Déclaration sur l'observation et la surveillance des élections (2002), la Déclaration du NEPAD sur la gouvernance politique, économique et d'entreprise, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, le Cadre d'Ezulwini pour le renforcement de la mise en œuvre des mesures de l'Union africaine dans les situations de CAG (2009), le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (2002), la Décision sur la résurgence du fléau des coups d'État en Afrique (Assemblée/AU/Dec. 220 [XII] de 2008, la Feuille de route principale de l'UA sur les mesures pratiques visant à faire taire les armes en Afrique d'ici 2020 [Feuille de route principale de Lusaka 2017] et la Feuille de route principale de l'UA sur les mesures pratiques visant à faire taire les armes en Afrique [2021-2030], la Déclaration d'Accra sur les CAG en Afrique [avril 2022] et la Déclaration de l'UA sur le terrorisme et les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique [mai 2022].

2.3. LA CHARTE AFRICAINE DE LA DÉMOCRATIE, DES ÉLECTIONS ET DE LA GOUVERNANCE (CADEG) ET AUTRES INSTRUMENTS

A son adoption, la Déclaration de Lomé était le seul cadre officiel de l'UA pour traiter les questions liées au changement anticonstitutionnel de gouvernement en Afrique. La suppression de la disposition relative à la manipulation des constitutions a rétréci l'objet de la Déclaration et donné à penser que la Déclaration constituait offrir une police d'assurance aux dirigeants en place qui cherchaient à prolonger indéfiniment leur mandat.

La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG), adoptée en 2007 et entrée en vigueur le 15 février 2012, indique clairement dans son préambule que les États membres sont profondément « préoccupés par les changements anticonstitutionnels de gouvernement qui constituent l'une des causes essentielles de l'insécurité, de l'instabilité et des conflits

violents en Afrique »⁴. L'un des objectifs de la Charte est « d'interdire de rejeter et de condamner les changements anticonstitutionnels de gouvernement dans tout État membre en tant que menace grave pour la stabilité, la paix, la sécurité et le développement »⁵. La Charte a comblé le vide créé par la suppression de la disposition relative à la manipulation des constitutions dans la Déclaration de Lomé et a renforcé le cadre du CAG de trois manières.⁶

Tout d'abord, l'article 23 de a étendu les dispositions relatives aux CAG pour inclure « Tout amendement ou toute révision des Constitutions ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique »⁷. Il s'agit là d'un élément essentiel compte tenu de la prévalence des cas de constitutionnalisme abusif qui ont été utilisés pour faciliter des CAG subtils, les titulaires cherchant un sanctuaire sous un déguisement légal, notamment par le biais d'amendements manipulateurs de la durée des mandats présidentiels et d'autres formes diverses de révision irrégulière des Constitutions. Ces coups d'État constitutionnels répondent presque toujours à des intérêts politiques étroits et sont souvent motivés par le désir de rendre les dirigeants en place difficiles à déloger lors des élections.

Deuxièmement, l'article 24 stipule que le CPS serait le garant du régime de sanctions en prévoyant que « si une situation se produit dans les États membres qui peut affecter son organisation démocratique, politique et institutionnelle ou l'exercice légitime du pouvoir, le Conseil de paix et de sécurité exerce ses responsabilités afin de maintenir l'ordre constitutionnel et conformément aux dispositions pertinentes du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine »⁸.

Troisièmement, l'article 25 stipule que les auteurs du CAG ne sont pas autorisés à participer aux élections organisées pour rétablir l'ordre démocratique ni à occuper un quelconque poste de responsabilité dans les institutions politiques de l'État. L'article 25 présente la possibilité de sanctionner les CAG et stipule que leurs auteurs peuvent être jugés par un tribunal compétent de l'Union. Cette disposition relative à l'inculpation ou à la poursuite pénale des auteurs de coups d'État, inscrite dans le protocole, prive les auteurs de CAG de toute forme d'immunité, ce qui peut également constituer une mesure de dissuasion. En outre, la Charte étend le champ d'application du régime de sanctions associé aux CAG aux acteurs qui incitent ou soutiennent les CAG. Par conséquent, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UA, lors du 14e sommet de l'UA qui s'est

4 Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG) de 2007, p. 1. <https://au.int/sites/default/files/treaties/36384-treaty-african-charter-on-democracy-and-governance.pdf>.

5 Ibid. p.3

6 Ibid.

7 Ibid.

8 Ibid.

tenu à Addis-Abeba en janvier/février 2010, a adopté la décision Assembly/AU/Dec.269 (XIV) Rev.1 qui souligne « la nécessité d'une approche globale sur la question des changements anticonstitutionnels de gouvernement basée sur la tolérance zéro pour les coups d'État et les violations des normes démocratiques, dont la persistance et la récurrence pourraient entraîner des changements anticonstitutionnels de gouvernement ».

Le Protocole de Malabo relatif aux amendements au Protocole sur le statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme, adopté en juillet 2014⁹, renforce davantage la définition des CAG à l'article 28E (e et f) du Statut annexe de la Cour de justice, qui considère comme illégal « tout amendement ou révision de la constitution ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes du changement démocratique de gouvernement ou qui est en contradiction avec la constitution » et « toute modification substantielle des lois électorales au cours des six derniers mois avant les élections sans le consentement de la majeure partie des acteurs politiques ». Ces dispositions du Protocole indiquent que le CAG est un crime. Cependant, malgré sa forte portée, le Protocole de Malabo n'est toujours pas entré en vigueur huit ans après son adoption en juillet 2014, car seuls 15 des 55 États membres de l'Union africaine y ont adhéré.

2.3.1 Mécanismes de mise en œuvre et d'application

Le succès de tout cadre politique, juridique ou normatif repose sur sa mise en œuvre et son respect effectifs. En ce qui concerne le cadre normatif régissant la prévention et la gestion des CAG en Afrique, le respect et la conformité aux instruments restent un défi majeur. La question principale reste de savoir ce qui doit être fait en cas de transgression, comment et à quel moment? Les sanctions applicables sont un aspect important de la question, car les règles ne sont efficaces que si le non-respect de ces règles entraîne des conséquences déterminées. Ce n'est qu'ainsi que l'on pourra garantir la réalisation et l'atteinte des objectifs fixés par les cadres et instruments normatifs des CAG.

À cet égard, la Déclaration de Lomé décrit les processus et procédures à suivre en cas de changement anticonstitutionnel de gouvernement, y compris les mesures nécessaires pour faciliter un rétablissement pacifique de l'ordre constitutionnel. Ces étapes sont classées dans une « échelle d'escalade » comme suit :

Condamnation. Lorsqu'un cas de CAG se produit¹⁰, le président de l'Union et le secrétaire général [désormais président de la Commission de l'UA [CUA]] condamnent immédiatement et publiquement le changement et appellent à la restauration de l'ordre constitutionnel.

Avertissement. Le président de l'Union et le secrétaire général (désormais président de la Commission de l'UA) affirment alors clairement qu'en aucune circonstance l'usurpation illégale du pouvoir ne sera tolérée ou reconnue.

Engagement constructif. Le président de la CUA entreprend ensuite d'établir les contacts appropriés en vue de déterminer les intentions des auteurs, de rechercher le soutien des dirigeants et des personnalités africaines afin d'exercer une pression morale discrète sur ces derniers pour faciliter le rétablissement et le retour à l'ordre constitutionnel. Cela facilite la recherche collective, active et participative de solutions durables pendant les crises des CAG, au lieu de se limiter à l'application précipitée des normes, des cadres régionaux et continentaux.

Coordination et triangulation. À cet effet, les mesures de l'UA sont coordonnées avec d'autres organismes bilatéraux, interétatiques, sous-régionaux et internationaux afin d'assurer l'uniformité, la cohérence des actions et de donner un caractère, une force universelle aux sanctions.

Ultimatum et suspension. Le ou les auteurs ont six mois pour rétablir l'ordre constitutionnel. Durant cette période, le gouvernement concerné est suspendu de toute participation aux activités de l'UA. Cette exclusion n'affecte pas la qualité de membre du pays concerné au sein de l'Organisation et ne le dispensera pas de remplir ses obligations fondamentales vis à vis de l'UA, y compris le paiement de sa contribution au budget ordinaire.

Sanctions ciblées. Au terme des six mois, si le régime civil démocratique légitime n'est pas rétabli, une panoplie de sanctions limitées et ciblées est appliquée aux auteurs. Ces sanctions pourraient inclure le refus d'accorder des visas aux auteurs du changement anticonstitutionnel, la restriction des contacts entre gouvernements, des restrictions commerciales, etc. Les sanctions sont appliquées de telle sorte que les citoyens ordinaires du pays concerné n'en souffrent pas indûment.

9 Protocole relatif aux amendements au Protocole sur le Statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme. [https://: au.int](https://au.int).

10 Tel que prévu par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine.

Les sanctions énoncées dans la Déclaration de Lomé présentent deux caractéristiques principales.

Premièrement, l'engagement diplomatique et politique. Cela n'inclut pas l'éventualité d'un recours à la force. La nécessité d'une telle éventualité a été soulignée dans les articles 23 à 25 de en tant que responsabilité du Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA.

Deuxièmement, les sanctions prévues dans la Déclaration et la Charte sont complémentaires, conçues pour s'appuyer mutuellement en tant que cadre de dissuasion collective, et puisant leur force dans la graduation des mesures, elles sont appliquées consécutivement et cumulativement pour faire pression sur les auteurs. Cela commence par des actions relativement simples telles que la condamnation et l'avertissement suivis de l'exclusion des activités de l'organisation, conformément à l'article 30 de l'acte constitutif de l'Union. L'Union coordonne son action avec d'autres organismes bilatéraux, interétatiques, sous-régionaux et internationaux afin de maximiser les menaces et de prendre des mesures visant à renforcer l'impact de ses revendications.

Cette action est complétée par une **collaboration constructive** à travers des contacts diplomatiques destinés à persuader les auteurs qu'il est dans leur intérêt de prendre les mesures nécessaires pour revenir à l'ordre constitutionnel. La phase d'engagement constructif a deux composantes interactives. D'une part, elle implique l'exclusion des activités normales de l'organisme continental et l'isolement des autres acteurs étatiques au sein du système de l'UA ainsi que de ses sympathisants extérieurs. D'autre part, elle implique également des contacts diplomatiques subtils, sélectifs et des mesures discrètes destinées à persuader les auteurs que le statu quo n'est pas durable. Un délai de six mois est prévu pour permettre au(x) contrevenant(s) de se conformer.

Ce n'est qu'après six mois que l'Union est autorisée à appliquer une panoplie de sanctions pour contraindre les auteurs à un comportement approprié et parvenir à une action concordante. Il convient de souligner ici que la Déclaration de Lomé ne prévoit aucune disposition sur l'expulsion du gouvernement ou de l'État membre fautif. Mais l'échelle des sanctions répond à la promesse d'innovation et de flexibilité puisqu'elle suggère que d'autres étapes pourraient être adaptées à cette échelle lorsque la situation l'exige.

En outre, l'article 7 (g) du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité (CPS), adopté à Durban, en Afrique du Sud, en 2002, autorise le CPS à « instituer des sanctions lorsqu'un changement anticonstitutionnel intervient dans un État, comme le prévoit la Déclaration de Lomé ». À cet effet, un comité des sanctions a été créé le 15 mars 2009 conformément aux dispositions de l'article 8, paragraphe 5, du protocole relatif au CPS, mais ce comité est resté pratiquement inactif. L'activation Comité des sanctions constituerait un cadre nécessaire à la prévention et à la gestion des CAG. Les recomman-

datons du Comité des sanctions seront cruciales pour plus de cohérence, de prévisibilité et d'efficacité dans les évaluations empiriques préalables aux sanctions, à l'imposition, à l'application et au contrôle de conformité, au suivi de la mise en œuvre et à la révision des sanctions contre les CAG dans les États membres de l'UA.

2.4. INSTRUMENTS DES COMMUNAUTÉS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES (CER) : LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE DES ÉTATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST (CEDEAO)

Les Communautés économiques régionales sont des associations volontaires d'États pour la plupart géographiquement limitrophes qui se sont regroupées au sein de leurs sous-régions respectives en vue d'une intégration et d'une coopération économiques et politiques renforcées. Si l'objectif premier des CER africaines a été de faciliter l'intégration économique régionale entre et parmi les États membres, la plupart des CER ont élargi leur mandat au fil du temps pour y inclure la coordination des questions de paix, de sécurité et de gouvernance, ayant reconnu et admis le fait que la paix, la sécurité et la stabilité sont une condition sine qua non et un ingrédient important de l'intégration régionale et du développement.

Outre l'UA, la plupart des huit Communautés économiques régionales africaines reconnues par l'Union africaine ont élaboré des stratégies et des instruments visant à promouvoir la démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme, à prévenir et à limiter les changements anticonstitutionnels de gouvernement¹¹. Certaines CER disposent d'instruments plus adaptés et plus exhaustifs que d'autres en matière de prévention, de gestion et de résolution des conflits, notamment les CAG.

Par exemple, en plus de leurs traités de base respectifs, **la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)** dispose d'un Protocole sur la coopération en matière de politique, de défense et de sécurité adopté en 2001, des Principes et directives de la SADC régissant les élections démocratiques adoptés en 2015, d'un Pacte de défense mutuelle de la SADC conclu en 2003 et d'un Plan stratégique indicatif pour l'organe de coopération en matière de politique, de défense et de sécurité (SIPO II) adopté en 2004 (révisé en 2010).

La **Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)** a son Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de 1999 ainsi que le

11 L'Union africaine reconnaît les huit CER suivantes comme étant des piliers de la Communauté économique africaine (CEA) : l'Union du Maghreb arabe (UMA), le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté des États sahélo-sahariens (CEN-SAD), la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC), la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).

Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la CEDEAO adopté en 2001.

L'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), a adopté un Protocole sur la démocratie, la gouvernance et les élections ; un Protocole sur le mécanisme d'alerte précoce et de réponse urgente aux conflits (CEWARN) de 2002 et élaboré projet de Protocole sur la prévention, la gestion et la résolution des conflits (CRPM).

La **Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC)** a adopté un Protocole relatif au Conseil de paix et de sécurité de l'Afrique centrale (COPAX) en 2000 et un Règlement intérieur du Mécanisme d'alerte précoce de l'Afrique centrale (MARAC) en 2002.

La **Communauté d'Afrique de l'Est (EAC)** dispose d'un Mécanisme de prévention, de gestion et de résolution des conflits adopté en 2012, d'un Protocole sur la paix et la sécurité adopté en 2013, d'un projet de protocole sur la bonne gouvernance et d'un projet de mécanisme d'alerte précoce et de réponse aux conflits.

Les instruments susmentionnés renforcent ceux de l'UA en matière de promotion de la paix et de la sécurité, de la démocratie, de la bonne gouvernance, des droits de l'homme, de l'État de droit et du constitutionnalisme. Ils contribuent à la prévention et à la gestion du phénomène des CAG sur le continent. Ces instruments sont mis en œuvre dans le cadre du Protocole de 2008 sur les relations entre les CER et l'UA, du Protocole d'accord sur la coopération dans le domaine de la paix et de la sécurité entre l'UA et les CER.

L'interaction entre l'UA et les CER dans la mise en œuvre de ces instruments est essentiellement guidée par le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA, en particulier l'article 16 qui prévoit que les mécanismes régionaux de prévention, de gestion et de règlement des conflits font partie de l'architecture de sécurité globale de l'UA, qui a la responsabilité première de promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité en Afrique.

À cet égard, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) occupe une place de choix. La CEDEAO a été créée en 1975 pour faciliter l'intégration économique, le commerce et le développement dans la sous-région de l'Afrique de l'Ouest. Toutefois, il est vite apparu, notamment face aux coups d'État et aux guerres civiles en Sierra Leone et au Liberia, que la prospérité économique ne pouvait s'épanouir que dans un climat de paix, de sécurité et de stabilité. Ainsi, en 1999, la CEDEAO a adopté le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance conçu pour soutenir l'ordre constitutionnel basé sur l'état de droit, la démocratie et les principes communs. Il a été suivi en 2001 par le Protocole additionnel — le Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits,

de maintien de la paix et de la sécurité¹². Le protocole additionnel a été adapté pour traiter les problèmes liés aux coups d'État et aux autres formes de changement anticonstitutionnel de gouvernement. Il inclut également un mécanisme de suspension automatique des États en cas de changement anticonstitutionnel de gouvernement et contient des dispositions relatives aux lois électorales et aux transferts constitutionnels de pouvoir.

Le protocole énonce des principes constitutionnels convergents communs à tous les États membres, à savoir :

- Séparation des pouvoirs — exécutif, législatif et judiciaire.
- Autonomisation, renforcement des parlements et garantie de l'immunité parlementaire.
- Indépendance du pouvoir judiciaire : les juges doivent être indépendants dans l'exercice de leurs fonctions.
- La liberté des membres du Barreau est garantie sans préjudice de leur responsabilité disciplinaire pénale en cas d'outrage à magistrat ou de violation du droit commun.

L'article 1b) du Protocole stipule que « toute accession au pouvoir doit se faire par le biais d'élections libres, équitables et transparentes » tandis que l'article 1 (c) recommande la tolérance zéro pour le pouvoir obtenu ou maintenu par des moyens anticonstitutionnels. Le Protocole met également l'accent sur la participation du peuple à la prise de décision, le strict respect des principes démocratiques et la décentralisation des pouvoirs à tous les niveaux de gouvernance.

L'article 2 se préoccupe des élections et, vu sa place centrale dans le Protocole additionnel, il stipule qu'il ne peut y avoir « aucune modification substantielle des lois électorales dans les six mois précédant une élection, excepté avec le consentement d'une majeure partie des acteurs politiques et que toutes les élections soient organisées aux dates et périodes fixées par la Constitution ou les lois électorales ».

L'article 9 prévoit que « le parti ou le candidat qui perd les élections doit reconnaître sa défaite au profit du parti politique ou du candidat finalement déclaré vainqueur suivant les directives et dans le délai prévu par la loi.

En particulier, le Protocole additionnel exige que les forces armées soient apolitiques et placées sous le commandement d'une autorité politique compétente : aucun membre en service des forces armées ne doit chercher à se présenter à un poste politique électif. D'autres dispositions relatives à la conduite et au comportement des forces de sécurité incluent l'article 20 (1 à 2) qui stipule que les forces armées, la police et les autres forces de

¹² Protocole A/SPI/12/01 sur la démocratie et la gouvernance complémentaire au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité. <https://www.eisa.org> ou ecpf@ecowas.int.

sécurité doivent être sous les ordres d'autorités civiles légalement constituées et que "les autorités civiles doivent respecter la nature apolitique des forces armées et de la police. Cette disposition interdit également toute activité et propagande politique ou syndicale dans les casernes et au sein des forces armées.

L'article 45 du Protocole porte sur les sanctions et stipule qu'en cas de rupture soudaine de la démocratie par quelque moyen que ce soit ou en cas de violation massive des droits de l'homme dans un État membre, la CEDEAO peut imposer des sanctions à l'État concerné. Les sanctions graduelles décidées par l'Autorité se présentent comme suit :

- Refus de soutenir les candidats désignés par les États membres concernés à des postes à pourvoir dans les organisations internationales.
- Refus d'organiser les réunions de la CEDEAO dans les États membres concernés
- Suspension des États membres concernés de tous les organes de décision de la CEDEAO. Durant la période de suspension, l'État membre concerné est tenu de payer ses cotisations pour ladite période.
- Pendant la période de suspension, la CEDEAO continuera à surveiller, encourager et soutenir les efforts déployés par l'État membre suspendu pour un retour à la normale et à l'ordre constitutionnel.
- Sur recommandation du Conseil de Médiation et de Sécurité, une décision peut être prise au moment opportun pour procéder comme stipulé dans l'article 45 du Protocole du 10 décembre 1999.

Certaines dispositions du Protocole additionnel sont similaires à celles de la Déclaration de Lomé et de , notamment les dispositions relatives à la modification de la Constitution dans les six mois qui précèdent une élection. De même, le protocole comporte une prévision des mesures graduelles comme l'indique la liste des sanctions « par ordre de sévérité ».

Enfin, et dans la pratique, la CEDEAO et l'UA ont tendance à se soutenir mutuellement en matière de sanctions, ce qui indique que le cercle des mesures punitives est renforcé par la coopération, la complémentarité et la subsidiarité. Le soutien au cadre ne se limite pas au continent puisque la CEDEAO et l'UA ont souvent, individuellement et collectivement, demandé et obtenu le soutien d'acteurs de la communauté internationale tels que les Nations Unies, l'Union européenne et les États-Unis. De tels cas constituent des exemples concrets de situations où le tout est supérieur à la somme des parties.

2.5. AUTRES MÉCANISMES RÉGIONAUX

Si les autres organismes sous-régionaux n'ont pas encore atteint le niveau de la CEDEAO, elles constituent néanmoins des entités de l'UA et sont encadrées par cette dernière. Les traités établissant ces communautés régionales soulignent donc leur engagement en faveur de la démocratie, de la bonne gouvernance, de l'État de droit et de la protection des droits de l'homme.

C'est notamment le cas de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) qui, malgré l'absence d'un cadre explicite pour traiter des CAG, s'est engagée à respecter les valeurs et les principes démocratiques, comme en témoignent sa déclaration et son traité de 1992, ainsi que l'accord modifiant le traité de la Communauté de développement de l'Afrique australe en 2001¹³.

La déclaration de la SADC de 1992 souligne l'importance de la participation du peuple et reconnaît que « l'intégration régionale restera une illusion si les peuples de la région n'en déterminent pas le contenu, le format, ainsi que l'orientation et ne deviennent pas eux-mêmes des citoyens actifs »¹⁴. Cela se reflète également dans l'article 5 (c) de l'amendement au traité qui engage la Communauté à promouvoir des valeurs politiques communes, des systèmes et autres valeurs partagées qui sont démocratiques, légitimes et efficaces et à renforcer, défendre et maintenir la démocratie, la paix, la sécurité et la stabilité. En plus de cela, un des objectifs du Protocole sur la politique, la défense et la coopération en matière de sécurité de la SADC de 2001 est la prévention, l'endiguement et la résolution des conflits intraétatiques dans les États membres par des moyens pacifiques ainsi que « la promotion du développement des institutions et des pratiques démocratiques sur les territoires des États membres et l'encouragement du respect des droits de l'homme universels tels que prévus dans les chartes et les conventions de l'OUA et de l'ONU respectivement »¹⁵. Dans le même ordre d'idées, les Principes et directives de la SADC régissant les élections démocratiques de 2015, dont l'un des objectifs est de « promouvoir et renforcer l'adhésion au principe de l'État de droit fondé sur le respect et la suprématie de la Constitution, de l'ordre constitutionnel dans les arrangements politiques de l'État membre qui organise les élections »¹⁶.

Selon un des treize (13) principes relatifs à la conduite d'élections démocratiques que les États membres de

la SADC s'engagent à respecter conformément aux principes et directives de la SADC régissant les élections démocratiques, ces pays acceptent de « condamner et de rejeter le changement anticonstitutionnel de gouvernement et la non-acceptation des résultats, après une procédure régulière, comme annoncé par les autorités légalement compétentes »¹⁷. En outre, le Pacte de défense mutuelle de la SADC de 2003, qui vise à promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité par l'autodéfense collective et la sécurité entre les États membres, unifie les États membres en cas d'actes de déstabilisation dans la région, notamment « tout acte ou toute activité visant à modifier l'ordre constitutionnel d'un État membre par des moyens anticonstitutionnels »¹⁸. Par conséquent, la SADC ne tolère pas de CAG, d'où son intervention en République démocratique du Congo (RDC) et au Lesotho en 1998 pour rétablir un gouvernement démocratiquement élu. La SADC a également suspendu Madagascar de toutes les institutions de la SADC jusqu'à ce que l'ordre constitutionnel soit rétabli.

De même, bien que la Communauté d'Afrique de l'Est (EAC) ne dispose pas d'un cadre explicite, son traité d'établissement engage ses membres à respecter les valeurs démocratiques par le biais de l'article 3 (3 b) qui définit les critères d'admission en indiquant qu'ils doivent inclure « l'adhésion aux principes universellement reconnus de bonne gouvernance, de démocratie, d'État de droit, de respect des droits de l'homme et de justice sociale »¹⁹. Parallèlement, les principes fondamentaux de la communauté, énoncés à l'article 6 (d), comprennent « la bonne gouvernance, l'adhésion aux principes de la démocratie, de l'État de droit, de la responsabilité, de la transparence, de la justice sociale, de l'égalité des chances, de l'égalité des sexes, ainsi que la reconnaissance et la protection des droits de l'homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ».

La Communauté EAC dispose également d'un Mécanisme de prévention, de gestion et de résolution des conflits adopté en 2012, d'un Protocole sur la paix et la sécurité adopté en 2013, d'un projet de protocole EAC sur la bonne gouvernance, d'un mécanisme d'alerte précoce et de réponse aux conflits. Le projet de protocole sur la bonne gouvernance, qui est une mise à niveau du cadre de bonne gouvernance de la CAE, devrait permettre de traiter directement les questions liées aux CAG dans les États partenaires en mettant l'accent sur la promotion de la démocratie et de la démocratisation, de l'État de droit, des droits de l'homme et du constitutionnalisme. Par le biais du projet de protocole sur la bonne gouvernance, les États partenaires de la Communauté

13 Voir Consolidated Text of the Treaty of the Southern Africa Development Community SADC, 21 octobre 2015. Disponible sur le site : <https://www.sadc.int>.

14 SADC Declaration and Treaty of the Southern African Development Community, p.8

15 Voir SADC Protocol on Politics, Defence and Security Cooperation of 2001, p.4

16 Principes et directives de la SADC régissant les élections démocratiques de 2015, p. 3 et 4. Disponible sur le site : <https://www.sadc.int/historical-events/revised-sadc-principles-and-guidelines-governing-democratic>

17 Ibid, p.5.

18 Pacte de défense mutuelle de la SADC de 2003, pp.2. Disponible sur le site : https://www.sadc.int/sites/default/files/2021-08/SADC_Mutual_Defence_Pact2003.pdf

19 The Treaty for the Establishment of the East African Community. <https://www.eac.int>

EAC s'engageant à promouvoir le constitutionnalisme et l'État de droit en « défendant le principe du constitutionnalisme, en veillant au respect des dispositions constitutionnelles établies et en reconnaissant la suprématie des constitutions nationales »²⁰; tout en promouvant la démocratie et la démocratisation via « l'élaboration de mécanismes visant à faciliter les élections démocratiques, les transitions politiques et le transfert pacifique du pouvoir dans un délai déterminé entre la clôture des élections et la prise de fonctions »²¹. Bien qu'il ne soit pas très élaboré, le projet de protocole sur la bonne gouvernance — complété par le protocole sur la paix et la sécurité de 2013 — sera très utile pour la création des conditions nécessaires à la prévention et à la gestion des CAG. Il existe trois autres communautés économiques régionales, à savoir l'Union du Maghreb arabe (UMA), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) et la Communauté des États sahélo-sahariens (CENSAD), qui ont récemment élaboré des protocoles comparables sur la démocratie, la gouvernance et les élections, mais qui n'ont pas encore été adoptés.

2.6. APPLICATION DU CADRE NORMATIF ET POSSIBILITÉS D'AMÉLIORATION

Les événements récents concernant les CAG, les progrès technologiques et l'émergence d'un monde multipolaire imposent désormais de nouvelles exigences à l'Union africaine et aux États membres. Une analyse de l'évolution du cadre normatif de l'UA sur les CAG s'impose au regard des leçons tirées des CAG, et de l'impact ou des implications de la réponse de l'UA à ces expériences. En dépit de l'efficacité du cadre, cette analyse suscite les questions suivantes : qu'en est-il de l'application du cadre normatif de l'UA dans la pratique ? Le cadre jouit-il d'une légitimité interne au sein du continent ? Comment peut-on évaluer l'efficacité et l'efficacité de son régime de sanctions ? Le processus de mise en œuvre est-il cohérent et crédible ? Les résultats sont-ils conséquents ? Certaines de ces questions sont abordées de façon détaillée dans les chapitres suivants, mais nous présentons ici un résumé des conclusions probables.

Tout d'abord, il est évident que le cadre de l'UA continue de jouir d'une légitimité sur le continent. Elin Hellquist affirme que les normes réglementaires sont déterminées par le groupe interne et non par le groupe externe²². Les sanctions imposées dans ce cadre sont basées sur des normes de comportement mutuellement reconnues et des règles dérivées de la communauté que la partie fautive avait préalablement approuvées²³. Ainsi, l'ap-

plication du cadre repose sur la notion de mécanisme d'évaluation par les pairs. Comme l'affirme Hellquist, « lorsque l'UA aborde des questions dans ce contexte, elle ne se présente pas comme un intervenant externe, mais comme un pair qui surveille l'engagement envers les normes convenues »²⁴. En outre, les relations entre les États concernés et la grande communauté de l'UA pourraient rester positives, car ils s'engagent dans une série d'interactions et élaborent ensemble des stratégies visant à résoudre la situation au milieu des sanctions, des réunions de médiation, des activités des envoyés spéciaux, des émissaires et de la mise en place de groupes de contact internationaux (GCI). Cela correspond bien à l'exigence de contacts permanents et d'un engagement constructif entre les autorités de l'UA et l'État membre sur la manière de rétablir l'ordre constitutionnel.

Au vu de l'expérience acquise sur le continent, on peut conclure que, plutôt que de contester la validité de la norme, la plupart des États qui la transgressent ces principes préfèrent faire appel à l'UA dans un premier temps pour contester les accusations d'illégalité et/ou plaider en faveur de la compréhension et de la tolérance, puis négocier les sanctions et, en fin de compte, le prix de leur réadmission au sein du groupe. La situation peut être résolue en quelques jours, mois, voire années. Dans la plupart des cas, le résultat final est un retour à l'ordre constitutionnel d'une manière ou d'une autre.

En outre, l'UA recherche souvent un soutien universel pour ses efforts. Étant donné que sa capacité à faire pression sur les auteurs de CAG est parfois limitée et peut être insuffisante pour les contraindre à renoncer au pouvoir, à court terme, le succès dépend de la capacité de l'UA à influencer d'autres acteurs ayant des liens étroits ou des relations avec les États membres de l'UA touchés, afin qu'ils prennent les mesures appropriées pour renforcer les actions de l'UA dans le cadre de l'échelle des sanctions. Cela a entraîné une collaboration accrue, formelle et informelle, avec d'autres acteurs régionaux et internationaux, y compris les Nations unies (ONU). Selon le Secrétaire général des Nations unies, António Manuel de Oliveira Guterres :

« La coopération entre les Nations unies et l'Union africaine (UA) n'a jamais été aussi forte, mais des défis majeurs persistent... Au cours des 20 dernières années, les Nations Unies et l'Union africaine ont développé un partenariat unique, ancré dans les principes de complémentarité, de respect et d'appropriation africaine — jusqu'à devenir une pierre angulaire du multilatéralisme ».

M. Guterres a énuméré les faits marquants de leur coopération, notamment les initiatives visant à soutenir le retour à l'ordre constitutionnel au Burkina Faso, en

20 The East African Community Protocol on Good Governance (DRAFT), p. 6. Disponible sur le site : <https://meaca.gov.ss/wp-content/uploads/2022/08/Pdf-Draft-Protocol-on-Good-Governance.pdf>

21 Ibid. p.10.

22 Hellquist, Elin (2021). Les sanctions régionales en tant qu'évaluation par les pairs : L'Union africaine contre l'Égypte (2013) et le Soudan (2019). *Revue internationale des sciences politiques*, 42 (4), pp.451-468.

23 Ibid

24 Ibid

Guinée et au Mali, menées conjointement avec le bloc régional ouest-africain, la CEDEAO²⁵.

Dans certains cas, l'application du dispositif été inégale et incohérente, avec des cas de divergences perçues dans la réaction aux coups d'État militaires et au maintien anticonstitutionnel du pouvoir. Ces divergences perçues ont un impact sur la crédibilité et donnent lieu à des accusations de partialité opérationnelle. Les réponses de l'UA aux coups d'État militaires sont plus cohérentes. Elles suivent un schéma clair impliquant une condamnation, un avertissement, une exclusion des activités de l'UA ainsi que des sanctions ciblées.

En revanche, les réponses aux dirigeants en place qui conservent le pouvoir illégalement en refusant de reconnaître leur défaite après avoir perdu les élections sont retardées et, dans certains cas, tout inexistantes. Le cas du président Mamadou Tandja au Niger est instructif à cet égard. Après avoir accompli ses deux mandats constitutionnels, le président Tandja a tenté de prolonger son mandat, en violation des dispositions constitutionnelles, au motif qu'il avait besoin de trois années supplémentaires pour achever « ses » réformes. Les députés à l'Assemblée nationale, les partis d'opposition et la société civile se sont opposés à ces tentatives. La Constitution nigérienne de 1999, en ses articles 36 et 39, interdit de telles révisions. Le président Tandja a alors eu recours à l'organisation d'un référendum pour créer une Sixième République du Niger, qui supprimait la limitation des mandats, pour se maintenir au pouvoir. Ceci au détriment de la décision de la Cour constitutionnelle qui avait déclaré le référendum illégal. Dans ce cas, l'UA n'a pas réagi, mais la CEDEAO a suspendu le Niger en octobre 2009. Toutefois, après qu'un coup d'État militaire dirigé par le général Salou Djibo eut renversé le président Tandja le 18 février 2010, l'UA est intervenue.

La réaction de l'UA à l'égard des dirigeants en exercice impliqués dans des malversations électorales, qui donnent lieu à des violences préélectorales, électorales et postélectorales, est un autre sujet de préoccupation. Ce fut le cas en 2007/2008 au Kenya et au Zimbabwe. La mission d'observation de l'UA a estimé que les élections générales organisées en 2008 au Zimbabwe n'ont pas respecté les normes reconnues par l'UA dans sa déclaration sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique, à cause des violences électorales et de l'existence d'un environnement politique peu propice à des élections libres, équitables et démocratiques²⁶. La mission d'observation de l'UA a donc recommandé un dialogue constructif pour garantir la paix, la stabilité et le

développement au Zimbabwe. De même, les allégations de fraude électorale et d'irrégularités constatées lors des élections générales de décembre 2007 au Kenya — qui ont entraîné des violences postélectorales — ont conduit plusieurs missions d'observation électorale à conclure que les élections kenyanes n'avaient pas respecté les principales normes internationales et régionales en matière d'élections démocratiques. Dans les deux cas, l'UA a soutenu des accords de médiation post-électorale qui ont finalement abouti à la formation de gouvernements d'unité nationale de transition avec une alternance réussie du pouvoir et une coalition des principaux partis politiques. Ces interventions ont toutefois permis à l'administration sortante de conserver le pouvoir sur le long terme.

Si ces interventions de l'UA apparaissent comme des solutions pragmatiques dans des circonstances de contestation des résultats électoraux, une approche plus durable peut être recommandée, conformément à la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG) ainsi qu'à la Déclaration de Lomé sur le cadre de la réponse de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) aux changements anticonstitutionnels de gouvernement (CAG) de 2000, afin d'empêcher des changements anticonstitutionnels de gouvernement similaires ou apparentés, par lesquels les gouvernements en place refusent de céder le pouvoir au parti vainqueur après des élections libres, équitables et régulières. Une telle approche permettra d'ancrer, sur le continent, une culture politique d'alternance au pouvoir basée sur la tenue d'élections régulières, libres, équitables et transparentes.

Dans certains cas, l'UA aurait pu mettre en œuvre cette disposition avec plus de rigueur et de cohérence. L'article 25 de stipule que les auteurs du CAG ne sont pas autorisés à participer aux élections organisées pour rétablir l'ordre démocratique ni à occuper un quelconque poste de responsabilité dans les institutions politiques de l'État. Cette disposition n'a pas été évoquée dans le cas de la Mauritanie en 2009, lorsque le Général Abdel Aziz a participé aux élections de transition et est devenu par la suite Président après avoir orchestré le coup d'État qui a abouti à un changement anticonstitutionnel de gouvernement.

Le général Mohamed Ould Abdel Aziz s'est emparé du pouvoir après que le président Abdallahi eut publié un décret destituant le général Aziz et trois autres officiers supérieurs. Le pays a été officiellement dirigé pendant huit mois par un Haut Conseil d'État (HSC) de 12 membres, composé uniquement de militaires. Pour la première fois dans l'histoire de la Mauritanie, le coup d'État a suscité une opposition considérable, aussi bien au niveau national qu'international. Le 15 avril 2009, le général Aziz a démissionné du gouvernement et de l'armée, il a annoncé sa candidature aux élections présidentielles du 6 juin 2009, qui ont été boycottées par les principaux dirigeants de l'opposition et ont finalement été reportées. Un gouvernement d'unité nationale a été in-

25 UN News. Global Perspective Human Stories. Guterres : UN-African Union partnership a 'cornerstone of multilateralism'. Disponible sur le site : <https://news.un.org/en/story/2022/10/1129452>

26 Union africaine (2008). Bureau de l'Union africaine pour la mission d'observation de l'UA au second tour de l'élection présidentielle et aux élections de la Chambre d'assemblée au Zimbabwe. Déclaration préliminaire de la mission d'observation de l'Union africaine. 29 juin 2008. Disponible sur le site : <https://aceproject.org/regions-en/countries-and-territories/ZW/reports/zimbabwe-preliminary-statement-by-au-on>

stitué le 27 juin 2009, suivi par la démission volontaire du président Abdallahi, conformément à l'accord de Dakar négocié sous l'égide du président sénégalais Wade, de l'Union africaine et d'un groupe de contact international; il a été signé le 4 juin 2009. Le général Aziz a remporté une victoire au premier tour des élections organisées le 18 juillet. Les résultats de ces élections ont été reconnus par la communauté internationale et le général Aziz a été investi comme président le 5 août 2009²⁷.

Le cadre normatif de l'UA pour la prévention et la gestion des CAG n'a pas encore précisé le seuil de conformité exigé à un État membre défaillant pour être réadmis dans l'Union africaine. Les incohérences visibles relevées dans la conception et l'application des sanctions entre l'UA et les CER doivent également être rationalisées. Par exemple, il arrive que la CEDEAO lève des sanctions contre un État alors que les sanctions de l'UA à l'endroit du même État restent en vigueur. L'inverse est également possible et cela affecte la crédibilité mutuelle des deux régimes, ce fut le cas lorsqu'un coup d'État militaire a été perpétré au Mali en août 2020, conduisant à la démission forcée du président Ibrahim Boubacar Keita. Après avoir imposé des sanctions au Mali, la CEDEAO a levé les sanctions le 5 octobre 2020 — par le biais d'une déclaration des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO sur le Mali — lorsque le Mali a nommé un Premier ministre civil, Moctar Ouane et suite à des « avancées notables vers la normalisation constitutionnelle »²⁸. L'UA a maintenu ses sanctions sur le pays pendant un certain temps, pour les lever plus tard au cours du même mois.

2.7 CONCLUSION

En général, l'application du cadre normatif de l'UA relatif au changement anticonstitutionnel de gouvernement a des effets conséquents. Ce cadre a été appliqué pendant vingt-trois ans et de nos jours il demeure très pertinent. L'attention accordée à la dissuasion du CAG a modifié le caractère de la politique panafricaine et a influencé la création de l'architecture de gouvernance africaine. Cette attention a renforcé la valeur du constitutionnalisme et l'importance corrélatrice d'élections transparentes, libres et équitables comme conditions préalables légitimes indispensables à l'acquisition du pouvoir. L'UA a également influencé l'introduction de législations anti-coup d'État informelles dans d'autres organisations régionales telles que l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).

La communauté internationale a accru la pression sur la junte militaire qui s'est emparée du pouvoir au Mali. Mardi, l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) a suspendu le pays de ses activités. Les dirigeants de l'OIF ont approuvé cette décision lors d'une session extraordinaire tenue par vidéoconférence, tout en ajoutant qu'ils maintiendraient toute coopération susceptible d'aider la population civile et la transition vers la démocratie. Cette décision est intervenue un jour après que les émissaires de la CEDEAO et les nouveaux dirigeants militaires eurent déclaré qu'ils n'avaient pas réussi à se mettre d'accord sur un calendrier pour le retour du Mali à un régime démocratique. L'OIF a également appelé à la libération du président déchu, Ibrahim Boubacar Keita, qui a quitté le pouvoir la semaine dernière à la suite d'une révolte militaire, affirmant vouloir éviter une effusion de sang. L'OIF a également appelé à la mise en place, dès que possible, d'un « gouvernement de transition dirigé par une autorité civile ». Elle a indiqué vouloir envoyer une haute délégation au Mali dans les prochains jours²⁹.

En outre, le cadre opérationnel des CAG a eu des effets de grande portée et le cadre normatif a contribué à une réduction de près de la moitié de ces cas sur le continent depuis le début du 21^e siècle³⁰. « Les tentatives de coup d'État ont chuté de près de 60 % par rapport aux niveaux d'avant l'UA et de près de 50 % par rapport à la période de l'après-guerre froide précédant directement la création de l'UA »³¹.

27 Archives du Département d'État américain. Informations mises en ligne du 20 janvier 2009 au 20 janvier 2017. Mauritanie (09/09). Disponible sur le site : <https://2009-2017.state.gov/outofdate/bgn/mauritania/129314.htm>

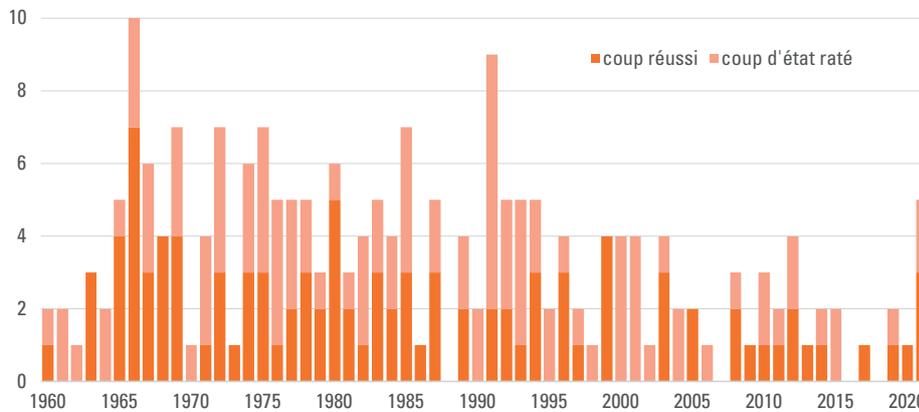
28 Déclaration des Chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO sur le Mali (5 octobre 2020). Disponible sur le site : <https://ecowas.int/?p=44454>

29 L'Organisation internationale de la Francophonie suspend l'adhésion du Mali suite au coup d'État. Disponible sur le site : <https://www.france24.com/en/20200826-international-francophone-organisation-suspends-mali-s-membership-over-coup>.

30 Issaka Souare 'The AU And the challenge of Unconstitutional Changes of Government in Africa' Institute of Security Studies (ISS) Paper197, August 2009. See also 'the African union as a norm entrepreneur on military coup d'etats in Africa 1952—2012:An Empirical Assessment' Journal of Modern African Studies,52 (1) p66 à 94.

31 Souare, op cit.

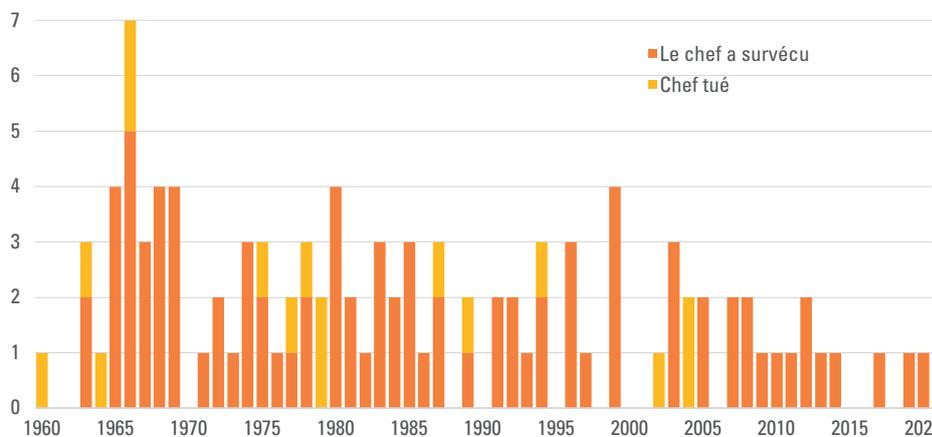
Graphique 1 : Coups d'État et tentatives de coups d'État en Afrique entre 1960 et 2020



Source: Jonathan Powell and Clayton Thyne (2022) *A New Coup Era for Africa?*

De même, on observe une baisse notable en termes de violence et de barbarie des CAG et des coups d'État en Afrique. Dans 12 des 67 (18 %) coups d'État réussis pendant la guerre froide, le chef de l'administration en place a été tué. Après la guerre froide, de 1991 à 2001, seuls deux dirigeants ont été tués. Depuis juillet 2002, sous l'égide de l'UA, aucun dirigeant n'a été tué dans un CAG. Le cadre normatif a permis de décourager la violence et de susciter une certaine retenue chez les putschistes.

Graphique 2 : Dirigeants des administrations en place qui ont été tués ou ont survécu pendant les coups d'État (1960-2020)



Source : Jonathan Powell and Clayton Thyne (2022)

On a donc longtemps pensé que le cadre normatif de l'UA était très efficace et efficient pour faire face à certaines formes de changement anticonstitutionnel de gouvernement en Afrique, notamment les coups d'État. Cette illusion a volé en éclats avec la recrudescence des coups d'État qui se sont succédé à un rythme effréné dans diverses régions d'Afrique de l'Ouest entre 2020 et 2022. Il est apparu que le cadre normatif était peut-être en train de perdre sa rigueur en tant qu'instrument de dissuasion collective des CAG. Et à moins que des mesures ne soient prises de toute urgence pour inverser la tendance, tous les progrès réalisés jusqu'à présent pour développer une culture démocratique, promouvoir l'État de droit et protéger les droits de l'homme en Afrique risquent d'être anéantis, et le continent pourrait replonger dans l'ère du « jackboot ».

Il a consacré la dissuasion des GUC à modifier le caractère de la politique panafricaine et a influencé la création de l'architecture africaine de la gouvernance. Il a consacré la valeur du constitutionnalisme et l'importance corrélative d'élections transparentes, libres et équitables en tant que conditions préalables légitimes indispensables à l'acquisition du pouvoir.

L'Union africaine a également influencé l'introduction de législations anti-coup d'État informelles dans d'autres organisations régionales telles que l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). Une historiographie et une analyse juridique et institutionnelle de l'évolution des principaux cadres et/ou instruments qui ont guidé et encadré la réponse de l'UA à l'incidence des CAG démontrent que l'UA et les CER ont investi des efforts considérables dans la mise en place d'un cadre solide pour la prévention et la gestion des réponses aux CAG sur le continent depuis mai 1963.

Les tendances et les caractéristiques des CAG sur le continent depuis 1963 laissent penser que les cadres et instruments normatifs existants relatifs à ce type de changement peuvent contribuer à réduire les incidents liés aux CAG et obliger leurs auteurs à faire preuve de prudence et de retenue dans l'exécution de leurs plans et stratégies en la matière.

Six principales lacunes, limites et insuffisances ont été identifiées :

- Un champ d'application limité de la définition des CAG.
- Incohérences dans les réponses de l'UA et des CER aux CAG.
- Difficultés liées à l'action décisive de l'UA en réponse aux situations de CAG dans lesquelles les gouvernements en place refusent de céder le pouvoir au parti ou au candidat vainqueur à l'issue d'élections libres, équitables et régulières.
- Absence de mécanismes solides permettant d'agir dans les cas où des amendements ou des révisions de la constitution ou d'instruments juridiques ont lieu conformément aux procédures constitutionnelles définies dans les constitutions nationales, mais où ces actes sont manipulés et impliquent l'abus de la majorité parlementaire ainsi que l'utilisation de réseaux de mécénat.
- Retard dans la ratification et la domestication des instruments juridiques de l'UA liés aux CAG.
- Manque d'harmonisation des cadres de gestion des CAG au niveau de l'UA avec ceux des CER et variations visibles des cadres de gestion des CAG entre les CER; certaines CER disposant des cadres et instruments plus avancés que d'autres.

Toutes ces observations sont dignes d'intérêt et offrent l'occasion de renforcer, de développer et d'affiner les cadres et les instruments afin qu'ils restent pertinents et efficaces dans la poursuite de l'objectif de l'UA en matière de lutte contre les gaz à effet de serre. À la lumière des forces et des faiblesses des cadres et instruments normatifs existants de l'UA pour la prévention et la gestion des CAG, il est également impératif d'examiner les causes, les moteurs et les déclencheurs des CAG en Afrique.

Le chapitre suivant présente une étude systématique complète des causes, des moteurs et des déclencheurs des CAG sur le continent. Une telle entreprise est essentielle non seulement pour produire des interventions juridiques, politiques et opérationnelles empiriques basées sur des preuves pour prévenir les CAG en Afrique, mais aussi pour faciliter la production de résultats qui peuvent être pris en compte dans l'examen des cadres normatifs et des instruments existants de l'UA pour la prévention et la gestion des CAG.

CHAPITRE 3

TENDANCES, CAUSES ET DYNAMIQUE DES CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS DE GOUVERNEMENT

3.1 INTRODUCTION

Selon la Déclaration de Lomé sur le cadre de la réponse de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, adoptée en juillet 2000, les changements anticonstitutionnels de gouvernement sont considérés comme des actes inacceptables et anachroniques qui vont à l'encontre de l'engagement de l'OUA de promouvoir les principes et les conditions démocratiques. La déclaration répertorie les situations de changements constitutionnels de gouvernement comme suit : 1) coup d'État militaire contre un gouvernement démocratiquement élu ; 2) intervention de mercenaires pour remplacer un gouvernement démocratiquement élu ; 3) remplacement de gouvernements démocratiquement élus par des groupes dissidents armés et des mouvements rebelles ; et 4) refus d'un gouvernement en place de céder le pouvoir au parti vainqueur après des élections libres, justes et régulières (OUA, 2000). Dans la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, la définition du concept de CAG a été élargie à « la manipulation des constitutions et des instruments juridiques en vue de prolonger le mandat d'une administration en place ».

Ce chapitre présente dès lors une analyse des dynamiques et des phénomènes considérés comme catalyseurs, causes et déclencheurs des changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique. Les analyses s'articulent autour de cinq domaines thématiques identifiés lors des consultations menées par l'Union africaine sur la question des CAG. Il s'agit de : i) l'intégrité des élections démocratiques ; ii) la gestion de la diversité et le respect des droits de l'homme ; iii) l'ordre constitutionnel et la légitimité de l'État ; iv) la gouvernance économique et la responsabilité du secteur public ; et enfin, v) le soulèvement populaire, la militarisation et le terrorisme. Le chapitre résume le rôle que divers facteurs et dynamiques ont joué dans ces domaines pour influencer le CAG et ses tendances.

3.2 INTÉGRITÉ DES ÉLECTIONS DÉMOCRATIQUES

Un Changement anticonstitutionnel de gouvernement est un renversement d'un gouvernement élu par la constitution. Les élections sont donc un aspect intégral de la définition des CAG. Selon l'article 23 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, le changement anticonstitutionnel de gouvernement s'entend par : a) tout putsch ou coup d'État contre un gouvernement démocratiquement élu ; b) toute intervention de mercenaires pour renverser un gouvernement démocratiquement élu ; c) toute intervention de groupes dissidents armés ou de mouvements rebelles pour renverser un gouvernement démocratiquement élu ; d) 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 ; e) tout amendement ou toute révision des Constitutions ou des instruments juridiques qui portent atteinte aux principes de l'alternance démocratique. Dans les cinq cas, les notions de gouvernement « démocratiquement élu », d'équité des élections et d'interférence avec les lois électorales dans la constitution sont mentionnées.

Dans le présent rapport, les expressions « intégrité des élections » et « intégrité électorale » sont interchangeables. Nous y avons retenu la définition proposée dans le Rapport de la Commission mondiale sur les élections, la démocratie et la sécurité, intitulé *Deepening Democracy : A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*. Le rapport définit l'intégrité électorale comme « une élection basée sur les principes démocratiques du suffrage universel et de l'égalité politique qui se reflète dans les normes et ententes internationales et qui est professionnelle, impartiale et transparente ».

dans sa préparation et son administration tout au long du cycle électoral»³².

Le présent rapport aborde la question des changements anticonstitutionnels de gouvernement du point de vue du déficit de l'intégrité des élections et en tant que cause du CAG. Au sens universel, une élection est jugée intègre si elle est fondée sur les principes démocratiques du suffrage universel et de l'égalité politique, tel qu'ils sont reflétés dans les normes internationales et les cadres constitutionnels et juridiques nationaux, dans lesquels la liberté et l'équité du processus sont garanties. Sa gestion doit également refléter cet impératif constitutionnel et légal et le respect des droits de l'homme tels que la liberté de former des partis politiques, les libertés d'expression, d'association et de la presse, entre autres. Au sein de l'UA, ces normes doivent nécessairement être inscrites dans les constitutions nationales. Un débat persiste au sujet d'une définition unique et universelle de l'intégrité électorale, mais elle se définit généralement comme [Traduction] « une élection basée sur les principes démocratiques du suffrage universel et de l'égalité politique qui se reflète dans les normes et ententes internationales et qui est professionnelle, impartiale et transparente dans sa préparation et son administration tout au long du cycle électoral »³³.

3.2.1 Instruments pertinents de l'UA

Le rapport susmentionné énumère les principes qui régissent l'intégrité électorale et affirme que ces principes nécessitent un système juridique et institutionnel qui encourage et protège des élections justes et équitables, ainsi que l'application de mesures spécifiques pour protéger l'intégrité sur la base des normes et des bonnes pratiques en matière d'élections démocratiques. Il reconnaît que les mesures appropriées doivent être adaptées au contexte social et politique de chaque pays, en précisant toutefois que les objectifs fondamentaux sont les mêmes et découlent des impératifs d'élections crédibles. Ces principes sont : i) le respect des principes de la démocratie électorale ; ii) la conduite éthique ; iii) le professionnalisme et l'exactitude ; iv) les garanties institutionnelles ; v) la surveillance et l'application ; et vi) la transparence et la responsabilité. Le présent rapport tient dûment compte de ces principes dans son examen du cadre normatif de l'UA sur le Changement anticonstitutionnel de gouvernement.

La Déclaration de Lomé sur le cadre de la réponse de l'OUA aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, et l'Acte constitutif de l'Union africaine sont les trois documents les plus importants

sur le sujet des changements anticonstitutionnels de gouvernement, et dans lesquels l'intégrité des élections ou leur absence en tant que cause de ces changements peuvent être examinées. Les autres documents importants sont la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, le Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et la Déclaration de l'OUA/UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique.

L'UA s'associe aux Communautés économiques régionales (CER) pour l'exécution de ces instruments dans diverses régions du continent. De ce fait, certaines CER ont développé leurs propres instruments en complément de ceux de l'UA. Il s'agit notamment des principes et lignes directrices de la SADC régissant les élections démocratiques ; du protocole de la SADC sur le genre et le développement ; des principes et directives du forum des commissions électorales de la SADC sur l'indépendance des organismes de gestion des élections dans la région de la SADC ; et du protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Bien que les lois électorales et les dispositions constitutionnelles régissant la conduite des élections démocratiques varient d'un pays africain à un autre, tous les États africains se sont engagés à respecter les principes qui régissent cette conduite, que ce soit au niveau régional et/ou dans la Déclaration de l'OUA/UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique.

Les instruments de l'Union africaine et des Communautés économiques régionales sont renforcés par les instruments des Nations Unies. Tous ces instruments prévoient la conduite des élections avec intégrité et sont ancrés dans le respect de l'État de droit, de la séparation des pouvoirs, de la transparence, de l'égalité et des droits de l'homme. Parmi les objectifs de l'Acte constitutif de l'Union africaine, on citera, par exemple, la promotion de la paix, de la sécurité, de la stabilité, des principes et institutions démocratiques, de la participation populaire et de la bonne gouvernance sur le continent (voir articles 3 et 4). La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, quant à elle, vise à promouvoir les principes de la démocratie, de l'État de droit, de la suprématie de la Constitution et de « l'ordre constitutionnel dans les arrangements politiques des États parties ». Elle promeut également « la tenue régulière d'élections libres et équitables afin d'institutionnaliser l'autorité légitime d'un gouvernement représentatif ainsi que le changement démocratique de gouvernement » ; la mise en place d'organes indépendants et impartiaux de gestion des élections (voir article 17) ; les bonnes pratiques électorales et la gestion des élections ; les mécanismes de règlement rapide des contentieux électoraux ; et l'interdiction, le rejet et la condamnation des changements anticonstitutionnels de gouvernement » (« emphase mise »). La Charte prévoit également que le processus d'amendement ou de révision de la Constitution doit

32 Annan, Kofi A., Zedillo, E., Ahtisaari, M., Albright, M. H., Arbour, L., Helgesen, V. & Virajuda, H. (2012). *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*. Stockholm: Global Commission on Elections, Democracy, and Security.

33 Ibid.

reposer sur un consensus national (voir article 10). En vertu de l'article 25 (4) de la Charte, les auteurs de changement anticonstitutionnel de gouvernement ne doivent ni participer aux élections organisées pour la restitution de l'ordre démocratique ni occuper des postes de responsabilité dans les institutions politiques de leur État. Il faut tout de même noter que neuf États membres de l'UA n'ont pas encore signé la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (le Botswana, le Cameroun, l'Égypte, l'Érythrée, la Libye, le Malawi, le Maroc, les Seychelles et la Tanzanie), alors que 36 des 46 signataires de la Charte l'ont ratifiée.³⁴ La signature et la ratification rapides de cet instrument par les États membres de l'UA qui ne l'ont pas encore fait permettront d'adapter et de mettre en œuvre la Charte de manière à contribuer à la tenue d'élections libres, équitables, régulières et démocratiques menées par des institutions électorales impartiales, indépendantes, inclusives, compétentes et responsables.

L'objectif primordial de la normativité continentale est que la prise de pouvoir légitime se fasse uniquement par le biais d'élections libres, équitables et transparentes. En juin 2014, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine (UA) à Malabo en Guinée équatoriale a adopté le Protocole portant amendements au Protocole portant Statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme (ci-après le protocole de Malabo)³⁵.

Le Protocole de Malabo est un instrument juridique déterminant. Selon ce Protocole, la Cour africaine de justice et des droits de l'homme (CAJDH), qui n'est pas encore effective, aura des compétences étendues afin de couvrir les crimes relevant du droit international et les crimes transnationaux. Le projet initial de la CAJDH prévoyait une Cour avec deux domaines de compétence : i) les affaires générales et ii) les droits de l'homme. Le protocole de Malabo introduit une troisième compétence : le droit pénal international.

Si le Protocole de Malabo entre en vigueur, la CAJDH aura compétence pour connaître de quatorze crimes : génocide, crimes contre l'humanité, crimes de guerre, crime de changement anticonstitutionnel de gouvernement, piraterie, terrorisme, mercenariat, corruption, blanchiment d'argent, traite des êtres humains, trafic de stupéfiants, trafic de déchets dangereux, exploitation illégale des ressources naturelles et crime d'agression. En somme, la compétence en droit pénal international de la CAJDH servira de Cour pénale africaine au niveau régional. La CAJDH fonctionnera de la même manière que la Cour pénale internationale (CPI), mais sur une

zone géographique plus étroite et couvrant une liste très élargie de crimes. L'absence d'immunité à l'égard de la poursuite des personnes impliquées dans les crimes relatifs à ces changements permettra de lutter contre l'impunité et agira comme une mesure dissuasive dans la prévention des changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique.

3.2.2 Principales conclusions

Dans la plupart des États membres de l'UA, les cadres constitutionnels et juridiques des élections sont conformes aux normes régionales, continentales et internationales relatives à la conduite d'élections démocratiques. Il existe une acceptation générale et une institutionnalisation des principes d'intégrité électorale et de transition démocratique du pouvoir à travers des élections libres et équitables.

Dérogation aux cadres constitutionnel et juridique. Cela peut se produire en l'absence de l'État de droit et de la participation populaire aux processus électoraux, lorsque les processus électoraux sont irréguliers ou lorsque les droits de l'homme et les libertés fondamentales ne sont pas respectés. Lorsque les règles régissant les élections ne sont pas strictement respectées, cela peut compromettre les principes et les critères d'intégrité électorale.

L'instabilité peut survenir si les élections ne sont pas jugées crédibles ou si la volonté du peuple est détournée par l'administration en place, comme ce fut le cas au Nigeria (1993), en Côte d'Ivoire (2012), au Kenya (2017) et au Malawi (2019).

Le financement des partis politiques et des campagnes électorales peut affecter l'intégrité électorale et entraîner des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

Dispositions de la Charte africaine. L'UA dispose d'un cadre normatif solide et conforme aux normes universelles en matière de changements anticonstitutionnels de gouvernement et d'intégrité électorale. Les dispositions suivantes sont destinées à prévenir ce type de changements :

- L'article 23.4 sur le 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 ;
- L'article 23 (5) sur les amendements constitutionnels intéressés ;
- L'article 25 (4) interdisant l'auto-légitimation des auteurs de changements anticonstitutionnels de gouvernements ;
- L'article 23 (5) prévoit la traduction en justice des auteurs de changements anticonstitutionnels de gouvernement ;
- L'article 23 (6) sur les sanctions à l'encontre des États participant aux changements anticonstitutionnels de gouvernement.

34 Liste des pays qui ont signé, ratifié ou adhéré à la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, 25 mars 2022. Disponible sur le site : https://au.int/sites/default/files/treaties/36384-sl-AFRICAN_CHARTER_ON_DEMOCRACY_ELECTIONS_AND_GOVERNANCE.pdf

35 Décision sur les projets d'instruments juridiques, Assembly/AU/Dec.529 (XXIII).

3.2.3 Conclusion

Le présent rapport conclut que le cadre constitutionnel et juridique des élections dans la plupart des États membres de l'Union africaine est largement conforme aux normes régionales, continentales et internationales relatives à la conduite d'élections démocratiques. Les principes d'intégrité électorale et de transition démocratique du pouvoir par des élections libres et transparentes sont généralement acceptés et institutionnalisés.

On observe toutefois des écarts par rapport aux cadres constitutionnels et juridiques, qui se traduisent par l'absence d'État de droit et de participation du peuple aux processus électoraux, le déroulement irrégulier des processus électoraux et le non-respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Parmi les cas d'instabilité émanant d'élections jugées non crédibles ou symbolisant le non-respect de la volonté du peuple par les élites de l'administration en place, on peut citer le Nigeria (1993), la Côte d'Ivoire (2012), le Kenya (2017) et le Malawi (2019).

Les cadres normatifs de l'UA sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement et l'intégrité électorale sont solides. Le présent rapport l'accent sur les dispositions de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, en particulier l'article 23 (4) qui porte sur le refus par un gouvernement en place de remettre le pouvoir après avoir perdu les élections; l'article 23 (5) sur les amendements constitutionnels intéressés; l'article 25 (4) sur l'interdiction de l'autolégitimation des auteurs de changement anticonstitutionnel de gouvernement; l'article 23 (5) sur la traduction en justice des auteurs de CAG; l'article 23 (6) sur les sanctions à l'encontre des États participant aux CAG; et l'annexe au Protocole de Malabo sur la criminalisation des CAG. Ces dispositions font du changement anticonstitutionnel de gouvernement, du moins en théorie, une entreprise peu attrayante.

Un autre aspect de l'intégrité électorale qui touche aux CAG concerne le financement des partis politiques et des campagnes. Les normes internationales et mondiales régissant le bon déroulement des élections s'accordent sur la nécessité de disposer de systèmes financiers politiques transparents et responsables, car cela permet d'améliorer l'intégrité des élections et de renforcer la démocratie électorale. En effet, de nombreuses valeurs et principes qui sous-tendent l'intégrité électorale sont en jeu.

La nature et la forme de la réglementation relative au financement politique ne sont pas dictées par les organismes continentaux et régionaux. Les États membres ont le loisir d'adopter les bonnes pratiques internationales en la matière, sur la base des grands principes de transparence, de responsabilité et de démocratie.

L'utilisation irresponsable des médias numériques et sociaux est un autre domaine d'intérêt. Les médias sociaux peuvent alerter les électeurs sur des irrégularités susceptibles de provoquer des troubles civils et d'être à l'origine d'un coup d'État. Les réseaux médias et les nouvelles technologies de l'information sont susceptibles d'être utilisés à mauvais escient comme vecteurs de manipulation électorale, de distorsions, de désinformation et de surveillance de masse, par le biais de ce que l'on a appelé « l'autoritarisme numérique ».

Ainsi, l'absence d'intégrité dans les élections démocratiques en Afrique présente des risques de déclenchement des changements anticonstitutionnels de gouvernement sur le continent.



3.2.4 Recommandations

La Commission mondiale sur les élections, la démocratie et la sécurité³⁶ a identifié cinq conditions préalables à l'intégrité électorale : la nécessité d'instaurer l'État de droit pour étayer les revendications en matière de droits de l'homme et de justice électorale ; la nécessité de mettre en place des organismes de gestion électorale (OGE) professionnels, compétents et jouissant d'une totale indépendance d'action pour administrer des élections transparentes et qui méritent la confiance du public ; la nécessité de créer des institutions et des normes de concurrence multipartite et de division du pouvoir qui soutiennent la démocratie en tant que système de sécurité mutuelle entre les concurrents politiques ; la nécessité de supprimer les obstacles — juridiques, administratifs, politiques, économiques et sociaux — à une participation politique universelle et égale ; et la nécessité de réglementer le financement politique non contrôlé, non divulgué et non transparent³⁷.

Les recommandations formulées dans le présent document évoquent et déduisent des éléments de ces défis. La ratification, l'intégration et la mise en œuvre de la Déclaration de l'OUA/UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique, de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, ainsi que d'autres instruments régionaux visant à garantir la tenue d'élections démocratiques, libres et équitables, restent indispensables pour prévenir les conflits armés liés aux élections ou induits par celles-ci sur le continent.

INTÉGRATION DES DIRECTIVES RELATIVES À L'INTÉGRITÉ ÉLECTORALE DANS LE CADRE DES CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS DE GOUVERNEMENT

Développer des lignes directrices pour le suivi de la mise en œuvre des principes d'intégrité électorale dans le cadre normatif du changement anticonstitutionnel de gouvernement. La Charte africaine établit une base solide permettant à l'UA de superviser et de garantir des élections libres et équitables. L'UA est l'une des organisations régionales les plus sophistiquées au monde en ce qui concerne son objectif et les mécanismes qu'elle a adoptés pour développer, préserver et promouvoir la démocratie parmi ses États membres, empêchant ainsi le CAG. L'article 44 (2) (A) (a) de la Charte africaine met l'accent sur cette question, en stipulant que « la Commission [de l'UA] doit créer des repères pour la mise en œuvre des engagements et des principes de la présente Charte et examiner la conformité des États parties ».

Ces repères et examens constituent la base sur laquelle la Commission de l'UA peut élaborer des lignes directrices claires et cohérentes qui lui permettront non seulement de surveiller les élections, mais aussi de définir les conditions dans lesquelles elle pourra qualifier de libres et équitables les élections qu'elle surveille. Cela confère également à la Commission le pouvoir de fixer des critères pour déterminer si les amendements constitutionnels ou les modifications des règles électorales violent les principes du changement démocratique de gouvernement ou sont incompatibles avec la constitution. En bref, la Charte africaine nécessite des règles correctement rédigées afin de permettre le contrôle de sa mise en œuvre par les gouvernements qui l'ont ratifiée.

Voici quelques-unes des mesures que l'UA peut prendre en vertu de l'article 44 (2) (A) (a) de la Charte africaine en vue d'éviter que l'intégrité électorale n'entraîne certaines des causes du changement anticonstitutionnel de gouvernement :

- Définir des normes minimales de reconnaissance des organismes d'administration des élections crédibles et efficaces ;
- Établir des normes minimales pour l'administration des élections ;
- Adopter des lignes directrices établissant des normes minimales pour la modification de la constitution et de toute loi affectant la gouvernance démocratique et les élections libres et équitables.
- Établir des normes minimales pour promouvoir le multipartisme, en particulier la reconnaissance et la protection des partis politiques de manière à favoriser l'inclusivité et la participation populaire à la gouvernance ; et
- Établir des normes minimales d'indépendance judiciaire, en particulier pour les tribunaux compétents en matière de litiges pré- et postélectorales. Le strict respect de la loi électorale doit être encouragé. Cela implique un personnel professionnel et neutre pour organiser les élections. Un pouvoir judiciaire et des forces de sécurité impartiaux et indépendants.
- Financer les médias privés afin qu'il y ait une couverture médiatique équitable et diversifiée (voir article 37 du Protocole de la CEDEAO). Il est également nécessaire de lutter contre la désinformation sur les plateformes numériques par l'éducation civique et démocratique.

36 Annan, Kofi A., Zedillo, E., Ahtisaari, M., Albright, M. H., Arbour, L., Helgesen, V. & Wirajuda, H. (2012). *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*. Stockholm: Global Commission on Elections, Democracy, and Security.

37 Ibid.

ÉLABORATION DE LIGNES DIRECTRICES ET DE PRINCIPES POUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES

L'amélioration significative des lois et réglementations relatives au financement politique uniformisera les règles du jeu électoral et évitera la marchandisation des votes. L'UA devrait envisager de promouvoir l'établissement des normes et standards du financement public des partis politiques, et des normes juridiques strictes pour l'enregistrement des partis politiques afin de s'assurer que seuls des individus et des partis politiques réellement qualifiés puissent s'enregistrer et accéder au financement public. Ces normes (lois) doivent proscrire les dons étrangers et criminels aux partis politiques. Le montant des dons doit être plafonné pour éviter l'achat de votes. Il est important de souligner que les exigences en matière de divulgation du financement des partis doivent faire l'objet d'une plus grande attention et constituer des critères essentiels pour l'intégrité électorale. Ces normes doivent faire partie de mécanismes d'application tangibles et d'éléments vérifiables par un organisme indépendant et apolitique.

Compte tenu du risque indéniable de voir le financement des partis politiques porter atteinte à l'intégrité des élections, comme indiqué ci-dessus, il est recommandé à l'UA d'élaborer des lignes directrices et des principes pour le financement des partis politiques en s'inspirant des bonnes pratiques internationales en la matière. L'intégrité électorale en Afrique est compromise par le financement non réglementé des partis politiques ; un manque de transparence dans le financement des partis politiques peut donner à certains candidats sortants l'avantage d'être financés par l'État pendant la campagne électorale, ce qui dissuade les citoyens de voter alors qu'il s'agit d'un mécanisme constitutionnel efficace de changement de gouvernement. Le manque d'équité dans la campagne électorale des partis politiques nuit à l'intégrité des élections et peut entraîner un changement anticonstitutionnel de gouvernement.

Il est des associations telles que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui ont élaboré des manuels, des cadres et des lignes directrices pour réglementer le financement des partis politiques. L'UA peut lancer ce genre d'initiative pour doter ses États membres des lignes directrices sur l'adoption et l'adaptation des mécanismes et règles pouvant renforcer l'intégrité électorale et s'attaquer aux causes profondes des changements anticonstitutionnels de gouvernement sur le continent.

NORMALISATION DES QUOTAS DE REPRÉSENTATION

L'Union africaine devrait adopter des lignes directrices qui normalisent l'obligation d'établir, par voie législative, des quotas pour les femmes et les minorités dans les systèmes électoraux nationaux. Des variantes de la représentation proportionnelle pourraient être envisagées. Dans la mesure du possible, les mesures en faveur de l'inclusion devraient inclure le vote des membres de la diaspora et le vote spécial pour le personnel des services spéciaux telles que les agents électoraux et de sécurité, les personnes en situation de handicap, les femmes enceintes et les prisonniers. En ce qui concerne l'introduction de quotas pour les femmes et les populations minoritaires, l'UA a adopté en 2003 le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique et un certain nombre de CER disposent d'instruments existants qui favorisent la représentation des femmes dans la politique et la gouvernance, par exemple le Protocole de la SADC sur le genre et le développement de 2008 et la politique de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Est en matière de genre adoptée en 2018. Il reste cependant que certains États membres n'ont pas signé ou ratifié les instruments, ce qui ralentit leur mise en œuvre. Six États membres de l'UA n'ont pas encore signé le protocole de l'UA à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes, tandis que sept des 49 signataires du protocole ne l'ont pas ratifié³⁸.

S'agissant du vote de la diaspora, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, l'article 4d de l'Acte constitutif de l'UA, l'article 3 (7) de la Charte africaine de la démocratie et des élections et d'autres instruments soutiennent la participation effective des citoyens à la démocratie et au développement et à la gouvernance des affaires publiques, y compris les communautés de la diaspora. Des pays comme le Mozambique ont accordé le droit de vote à leurs citoyens vivant à l'étranger — mais uniquement à ceux résidant dans certains pays (Eswatini, Malawi, Kenya, Afrique du Sud, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe, Portugal et Allemagne) et le Kenya a étendu le droit de vote à sa diaspora vivant dans 12 pays précis. Il convient d'encourager les États membres de l'UA à veiller à ce que les droits de la diaspora soient reconnus et exécutés.

38 Liste des pays qui ont signé, ratifié/adhéré au Protocole à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique. Disponible sur le site : <https://au.int/sites/default/files/treaties/37077-sl-PROTOCOL%20TO%20THE%20AFRICAN%20CHARTER%20ON%20HUMAN%20AND%20PEOPLE%27S%20RIGHTS%20ON%20THE%20RIGHTS%20OF%20WOMEN%20IN%20AFRICA.pdf>

3.3 ORDRE CONSTITUTIONNEL, LÉGITIMITÉ DE L'ÉTAT

L'ordre constitutionnel dans le contexte des changements anticonstitutionnels de gouvernement est défini comme un ensemble d'institutions par lesquelles les décisions fondamentales d'un pays sont prises sur une longue période, et des principes sous-tendent ces décisions. Ces institutions et ces principes constituent la structure d'encadrement du débat politique ordinaire. Ce sont à la fois les institutions et les principes qui définissent un ordre constitutionnel. Sur le plan institutionnel, l'ordre constitutionnel s'étend bien au-delà de la Cour suprême et inclut les partis politiques nationaux, les parlements et la présidence³⁹.

Le cadre normatif des changements anticonstitutionnels de gouvernement comprend des régimes de sanctions qui peuvent être appliqués au niveau international. Cela nécessite une compréhension de l'ordre constitutionnel tel qu'il se présente au niveau international. Ainsi, ce rapport souligne le caractère essentiel de la notion d'ordre constitutionnel international, qui consiste en une communauté internationale, un système de valeurs international et des structures rudimentaires pour son application.

Les éléments substantiels fondamentaux de l'ordre constitutionnel international comprennent principalement le système de valeurs de l'ordre juridique international, c'est-à-dire les normes de droit positif ayant un fondement éthique solide (notamment les normes relatives aux droits de l'homme) qui ont acquis un statut hiérarchique spécial par rapport aux autres normes internationales à travers la politique des États. Il s'agit des sujets d'un ordre juridique international qui forment collectivement la communauté internationale et servent de cadre d'application du système de valeurs international. La communauté internationale est composée principalement d'États, qui restent au cœur de l'élaboration et de l'application du droit international⁴⁰.

Dans les démocraties matures, où la question de la légitimité de l'État a été largement résolue, les citoyens (bien que n'étant pas toujours d'accord avec les actions des acteurs étatiques) remettent difficilement en question leurs pouvoirs de décision et leur autorité. Dans les démocraties naissantes, au contraire, la confiance dans les institutions est souvent faible et l'autorité de l'État reste contestée⁴¹. En examinant les sources de la légitimité de l'État, Carter (2011) affirme que « la légitimité peut faire référence aux dirigeants politiques, au régime, au gouvernement ou à l'État, et cite Lipset⁴² qui estime que « la légitimité implique la capacité d'un système politique à engendrer et à maintenir la croyance que les institutions existantes sont les plus appropriées ou les plus adéquates pour la société ».

La conceptualisation de la légitimité que propose Max Weber nous aide à comprendre la relation entre la légitimité de l'État et le changement anticonstitutionnel de gouvernement, en particulier dans les cas où la perte de légitimité du gouvernement devient une cause fréquente de changement anticonstitutionnel de gouvernement en Afrique. Weber identifie trois types de légitimité : traditionnelle, rationnelle-légale et charismatique⁴³.

Dans la légitimité traditionnelle, les dirigeants politiques et les autorités dirigeantes sont considérés comme légitimes s'ils respectent des traditions de longue date (règles fondées sur la tradition) qui précisent le caractère et les modalités d'accession au pouvoir (c'est-à-dire s'ils ont hérité de leur trône ou ont été ordonnés au trône indépendamment de leurs qualifications ou de leur mérite), tandis que dans la légitimité charismatique, les citoyens reconnaissent l'autorité des dirigeants politiques en raison de leurs qualités personnelles exceptionnelles ou extraordinaires, ou de leur charisme. La légitimité légale rationnelle découle des lois ou des règles sociales, comme dans le cas des démocraties modernes où le pouvoir, l'autorité et le leadership s'obtiennent par des élections démocratiques.

Pour comprendre la dynamique de la légitimité en tant que cause des changements anticonstitutionnels de gouvernement, il convient de relever que Weber penche en faveur de la légitimité procédurale, c'est-à-dire de la légitimité déterminée par le respect des procédures établissant une autorité politique. Ainsi, dans les démocraties, la légitimité procédurale est conférée lorsque et si les gouvernements ou les dirigeants sont élus conformément à la constitution, aux lois pertinentes et aux procédures électorales.

La légitimité des résultats ou des performances est conférée par les citoyens à un gouvernement lorsque celui-ci fournit des résultats (fourniture de services efficaces et inclusifs, développement économique à large assise et centré sur la population, protection sociale, sécurité, paix et stabilité, etc.) Les citoyens coopèrent avec l'État, obéissent généralement aux règles et aux directives sans contrainte et justifient l'exercice du pouvoir par les pouvoirs publics.

39 Tushnet, Mark, 2009. *The new constitutional order*. dans *The New Constitutional Order*. Princeton University Press.

40 Ibid

41 Carter, D., 2011. Sources of state legitimacy in contemporary South Africa: a theory of political goods. *Afrobarometer*.

42 Lipset, S.M., 1959. Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *American political science review*, 53(1), pp. 69-105.

43 Weber, M. and Cohn, G., 2006. *Weber*. London: Routledge.

En Afrique, la légitimité des résultats est souvent plus importante ; les gouvernements sont censés créer un environnement dans lequel les citoyens peuvent jouir d'un meilleur niveau de vie, avec des emplois décents, le développement humain, la paix, la sécurité et la stabilité. Tous les citoyens ne partagent pas la conviction que la démocratie électorale est source de légitimité, même lorsque les élections se déroulent de la manière la plus libre, la plus équitable et la plus crédible possible, conformément aux lois, normes et règles nationales, régionales et internationales.

Dans le contexte des changements anticonstitutionnels de gouvernement, la légitimité est considérée comme évaluative dans la mesure où les citoyens jugent si les institutions politiques sont acceptables, rendant ainsi la légitimité de l'État comme une évaluation des institutions de l'État par les citoyens et leur perception du droit de ces institutions à gouverner⁴⁴. Chaque État devrait s'efforcer de garantir la légitimité des procédures et des résultats afin d'empêcher le recours aux CAG.

L'ordre constitutionnel, la légitimité de l'État et le changement constitutionnel de gouvernement dépendent fondamentalement de la nature de la constitution d'une entité politique et de la question de savoir si elle fournit une base solide pour la promotion du constitutionnalisme, de la légitimité de l'État et de toute forme de comportement politique opportuniste visant à porter atteinte à l'État de droit. Les origines des États africains et les interventions extérieures successives ont déformé et déstabilisé la légitimité de l'État dans les sociétés touchées par le changement anticonstitutionnel de gouvernement. Les États qui connaissent des crises de légitimité font face à des maux sociétaux multiples et interdépendants, tels que les conflits, les crises d'État, les possibilités limitées de développement humain, la dégradation de l'environnement, le chômage et la migration des jeunes, ainsi que les interventions extérieures.

L'origine et la structure de ces États ont souvent un caractère colonial et posent les bases de l'histoire difficile de la transition politique d'une culture de libération nationale à une culture démocratique libérale post-coloniale de libération, ainsi que de la distorsion de la légitimité de l'État et du gouvernement en Afrique.

Le présent rapport définit les facteurs suivants de l'ordre constitutionnel et de la légitimité de l'État comme étant à l'origine des CAG :

- **Crise de l'État-société.** On en trouve des exemples dans le cas du Mali en 2020, lorsque le gouvernement a perdu sa légitimité à gouverner, et en Guinée en septembre 2021, lorsqu'un coup d'État n'a suscité aucune opposition publique visible et que la chute du gouvernement de Conde a été accueillie par des célébrations généralisées dans les rues de Conakry. Le leader de l'opposition Cellou Dalein Diallo s'est félicité du coup d'État qui a entraîné la chute de l'administration dictatoriale.
- **Absence de séparation effective et d'équilibre des pouvoirs.** En Guinée, l'exécutif a concentré tant de pouvoirs que le parlement et le système judiciaire ont été rendus inefficaces dans le contrôle du pouvoir exécutif. Il convient de noter que la Cour constitutionnelle a certifié le référendum constitutionnel très contesté qui a ouvert la voie au troisième mandat de Condé. Cette situation confirme la nécessité de renforcer le principe de séparation des pouvoirs de Montesquieu, qui prévoit une division efficace du travail, des fonctions, du pouvoir et des responsabilités entre les trois branches du gouvernement (le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire), pour éviter l'oppression et l'arbitraire, qui sont généralement le fait du pouvoir exécutif.
- **Problèmes de gouvernance dans le secteur de la sécurité.** Les préoccupations dans le secteur de la sécurité se manifestent par la rupture des relations entre civils et militaires, le manque de professionnalisme de l'armée, la faiblesse des structures de commandement et de contrôle dans l'armée et la politisation du secteur de la sécurité. Le Soudan en est un exemple : l'armée était mêlée à la politique. D'autres cas de coups d'État mettent également en évidence le manque de professionnalisme du secteur de la sécurité, en particulier de l'armée. Lorsque l'armée s'arroge le rôle d'arbitre de la politique et cherche à obtenir réparation en renversant le gouvernement en place et en s'emparant du pouvoir, elle fait preuve d'abus de pouvoir et de contrôle des moyens de violence.
- **Absence de procédures politiques et constitutionnelles.** Lorsqu'il n'existe pas d'option démocratique ou constitutionnelle pour changer les dirigeants ou tenir l'administration pour responsable, les gens sont plus susceptibles de recourir à des soulèvements populaires et de rechercher une implication militaire pour organiser un coup d'État. Bien que la plupart des systèmes politiques du continent soient dotés d'une constitution, ils souffrent principalement d'un manque de constitutionnalisme — un système de gouvernance bien institutionnalisé — qui est un facteur responsable des changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique. Toute constitution sans constitutionnalisme peut entraîner une déconnexion entre l'État et le citoyen, ce qui rend de plus en plus difficile pour le citoyen de compter sur l'État et crée des opportunités pour ceux qui sont prêts à subvertir les normes démocratiques et l'État de droit.

44 Ibid

- **Échec des élections crédibles, libres et équitables.** Une élection organisée dans un environnement politique extrêmement tendu et tendu, avec un terrain de jeu qui penche résolument en faveur du président sortant, peut être considérée comme un exercice de mise en scène visant à donner un semblant de légitimité démocratique à la prolongation du mandat politique d'un président sortant. Cette situation a des conséquences directes sur la légitimité des dirigeants qui émergent et sur leur capacité à relever les défis de gouvernance auxquels ils sont confrontés.
- **Terrorisme et extrémisme violent.** Lors des coups d'État au Mali et au Burkina Faso, les gouvernements ont été confrontés à l'extrémisme violent des branches d'ISIS et d'Al-Qaïda au Sahel. Selon le Centre africain d'étude et de recherche sur le terrorisme (CAERT) de l'Union africaine, basé à Alger, entre 2012 et 2020, les attaques terroristes sur le continent ont été multipliées par quatre, alors qu'il y avait 508 frappes terroristes à travers le continent en 2012 faisant 2563 victimes. Le nombre d'attaques est passé à 2034 en 2020, entraînant 8631 décès, ce qui représente une augmentation de 400 % et 237 % du nombre d'attaques et de décès, respectivement. Les femmes, les enfants et les jeunes subissent souvent le poids des attaques terroristes en tant que victimes et parfois en tant qu'auteurs.
- **Influence des puissances étrangères.** On ne peut négliger l'implication de la Russie et de la Chine, et dans une moindre mesure de la Turquie et des puissances du Golfe tel que le Qatar, dans les récents coups d'État en Afrique. Les gouvernements étrangers ne préconisent pas nécessairement les coups d'État, mais ils utilisent l'instabilité pour maintenir des administrations qui leur permettent d'exercer le pouvoir, de légitimer des systèmes antidémocratiques et de s'emparer des ressources.
- **Les militaires en tant que gardiens des États.** Un autre élément lié à la pratique actuelle du changement anticonstitutionnel de gouvernement est la croyance selon laquelle les militaires sont les gardiens de l'État dans des contextes politiques (tels que le Mali, le Burkina Faso et la Guinée), où les citoyens pensent que les processus constitutionnels sont insuffisants pour soutenir la bonne gouvernance et que les militaires offrent une alternative crédible à l'élite politique qui a trahi leur confiance. Cela renforce l'influence de l'armée sur la politique et la légitimation des prises de pouvoir militaires. Cependant, on ignore encore de quelle manière les militaires entendent gérer les relations entre l'État et la société et traduire la bonne volonté des citoyens en avantages socio-économiques à long terme.



3.3.1 Instruments pertinents de l'UA

L'Union africaine joue un rôle important dans la consolidation du constitutionnalisme, de la légitimité de l'État et dans le recul des changements anticonstitutionnels de gouvernement par la création de normes à l'échelle continentale pour une conduite politique acceptable, l'état de droit et le maintien de l'ordre. Le mouvement en faveur du constitutionnalisme et de la légitimité de l'État repose sur 23 cadres normatifs et visions dérivés des normes, principes et pratiques inscrits dans les divers instruments de valeurs communes de l'UA auxquels les États membres ont souscrit. Il s'agit des instruments ci-après :

L'**Acte constitutif de l'Union africaine** (UA) qui crée l'Union africaine et définit ses objectifs, notamment l'engagement à promouvoir les principes et institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance.

La **Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance** qui engage les États membres à adhérer aux valeurs et principes universels de la démocratie et du respect des droits de l'homme. Elle vise à promouvoir l'état de droit, la tenue d'élections libres et équitables et le rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

La **Charte africaine des droits de l'homme et des peuples** qui reconnaît les droits, les devoirs et les libertés qui reviennent à tous les Africains et invite les États membres à adopter des mesures législatives ou autres pour donner effet à ces droits.

La **Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant** qui prône la non-discrimination, les droits fondamentaux et la nécessité de protéger les enfants sur le continent.

La **Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique** qui définit le terme « réfugié » et garantit la protection des demandeurs d'asile.

Le **Protocole à la Charte africaine établissant la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples** définit les fonctions, les responsabilités et les compétences de la Cour, ainsi que la procédure de saisine de la Cour.

Le **Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique** exige des États parties qu'ils luttent contre toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes par des mesures législatives, institutionnelles et autres appropriées. Il contraint également les États parties à modifier les types de comportements social et culturel des femmes et des hommes afin d'éliminer les pratiques culturelles et traditionnelles néfastes et toutes les autres pratiques fondées sur l'idée d'infériorité ou de supériorité de l'un ou l'autre sexe ou de rôles stéréotypés pour les femmes et les hommes.

La **Charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration** qui vise à garantir une prestation de services de qualité et innovante qui réponde aux besoins de tous les usagers, tout en encourageant les efforts des États membres pour moderniser l'administration et renforcer les capacités en vue d'améliorer le service public.

La **Convention de l'Union africaine sur la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique** qui établit un cadre juridique pour la prévention des déplacements internes, la protection et l'assistance aux personnes déplacées internes en Afrique, tout en apportant des solutions durables à ces déplacements.

Le **Protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme** qui vise à fusionner la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et la Cour de justice de l'Union africaine. Il consacre la création de la Cour et définit son organisation, ses compétences et ses procédures.

Le **Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine**, organe permanent de prise de décision pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits sur le continent.

La **Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption** qui reconnaît les effets néfastes de la corruption sur le continent. Elle encourage le développement des mécanismes nécessaires pour prévenir, détecter, punir et éradiquer la corruption et les infractions connexes dans les secteurs public et privé.

La **Charte africaine de la jeunesse** qui protège les jeunes Africains contre la discrimination et garantit la liberté de mouvement, d'expression, d'association, de religion, de propriété et d'autres droits de l'homme, tout en s'engageant à promouvoir la participation des jeunes à la vie de la société.

La **Décision d'Alger sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement** qui souligne l'importance de renforcer la capacité de l'UA à combattre le fléau des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

La **Déclaration de Lomé sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement** qui confirme et actualise la déclaration d'Alger, en engageant l'UA à rejeter les changements anticonstitutionnels de gouvernement.

Le **Mémorandum d'accord sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique (CSSDCA)** qui réaffirme le lien fondamental entre la stabilité, la sécurité humaine, le développement et la coopération dans un esprit de renforcement réciproque.

La **Déclaration OUA/UA sur les principes régissant les élections démocratiques** en Afrique qui présente les élections démocratiques comme la base de l'autorité de tout gouvernement représentatif et énonce les principes de ces élections, y compris des conseils pour les observateurs et les contrôleurs.

Le **Cadre de la politique de reconstruction et de développement post-conflit** de l'Union africaine qui définit un programme africain de reconstruction post-conflit et vise, entre autres, à établir un lien entre les dimensions de la paix, de la sécurité, de l'aide humanitaire et du développement de la reconstruction post-conflit et de la consolidation de la paix.

La **Déclaration du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) sur la Démocratie et la gouvernance politique, économique et des entreprises** qui s'engage à faire en sorte que les constitutions nationales respectives des États reflètent l'éthique démocratique et s'engagent à soutenir la démocratie et la bonne gouvernance politique, la gouvernance économique et des entreprises, le développement socio-économique et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs.

Le **Protocole d'accord sur le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP)** qui établit des partenariats avec les États ayant adhéré au Mécanisme et qui s'engagent à mettre en œuvre les engagements communs tels qu'établis dans l'Acte constitutif.

La **Déclaration de Kigali sur les droits de l'Homme en Afrique** réaffirme que tous les droits de l'Homme sont universels, indivisibles, interdépendants et interconnectés. Elle confirme l'engagement des États membres à faire respecter et à protéger ces droits.

La **Déclaration solennelle sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique** qui réaffirme l'engagement en faveur de l'égalité des sexes et convient d'accélérer la mise en œuvre de mesures visant à lutter contre la discrimination et à garantir la participation pleine et effective des femmes aux processus de paix.

La **Déclaration sur le thème du Sommet de 2012 : les «Valeurs partagées pour une plus grande unité et intégration»** qui crée l'AGA et invite l'Union africaine à mettre en œuvre et à affirmer ses valeurs partagées.



3.3.2 Principales conclusions

De nombreux exemples cités démontrent des défis importants concernant l'ordre constitutionnel et la légitimité de l'État. Les données de certains pays suggèrent que le public a soutenu les coups d'État et que la séparation effective des pouvoirs et les mécanismes d'équilibre des pouvoirs faisaient défaut. D'autres observations donnent à penser que le pouvoir a été concentré dans l'organe exécutif du gouvernement, ce qui rend les rôles constitutionnels du pouvoir législatif et du pouvoir judiciaire inefficaces pour contrôler le pouvoir exécutif.

L'ingérence étrangère dans les questions électorales et de sécurité. Conformément à l'article 3 (b) de l'Acte constitutif de l'UA de 2000 — défendre la souveraineté, l'intégrité territoriale et l'indépendance de ses États membres — et à l'article 3 (f) de l'Acte constitutif — promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent — le rapport note les inquiétudes concernant l'ingérence étrangère dans les questions électorales et de sécurité comme élément déclencheur du changement anticonstitutionnel de gouvernement. Dans la décision Assembly/AU/5 (XXXIII)45, la clause 25 condamne fermement « toutes les formes d'ingérence étrangère dans les affaires intérieures des États membres de l'UA, qui sapent les efforts du continent pour faire taire les armes et aggraver les crises avec des effets dévastateurs sur le développement et la stabilité de l'Afrique. La Conférence demande au CPS de rester saisi de la question et d'activer sa politique consistant à "nommer et dénoncer les « fauteurs de paix »46. Dans la clause 89 du Rapport du Conseil de paix et de sécurité sur ses activités et l'état de la paix et de la sécurité en Afrique, pour la période février 2019 — février 2020, le CPS note que : 'La situation en Libye a été largement marquée par des violations récurrentes du cessez-le-feu par les forces alliées au Gouvernement d'entente nationale et celles de l'Armée nationale libyenne (ANL) dirigée par le général Haftar. La situation s'est encore aggravée du fait de l'ingérence politique et militaire étrangère croissante dans le pays' 47.

3.3.3 Conclusions

Le changement anticonstitutionnel de gouvernement a toujours été l'une des plus grandes menaces pour le constitutionnalisme, la légitimité de l'État, l'état de droit et la gouvernance en Afrique. La plupart des États postindépendance ont été déstabilisés par des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

L'adoption de l'Acte constitutif de l'UA a marqué le début d'une nouvelle ère dans le soutien de l'Afrique au constitutionnalisme, aux valeurs démocratiques, à l'état de droit et à la bonne gouvernance. Bien que les États membres aient progressé dans l'adoption de normes démocratiques, la décennie précédente a été marquée par des revirements en matière de changement constitutionnel de gouvernement, attribués à des facteurs à la fois historiques et contemporains. La culture des coups d'État, qui consiste à modifier ou à changer les constitutions pour maintenir un dirigeant au pouvoir, a produit une situation qui, si elle n'est pas abordée correctement, pourrait conduire à des crises politiques, constitutionnelles et de gouvernance, y compris à des États défailtants.

Le phénomène du changement anticonstitutionnel de gouvernement est une urgence que l'UA ne peut ignorer. L'UA doit mettre à jour son cadre législatif sur le changement constitutionnel de gouvernement et améliorer son mécanisme d'application afin de veiller à ce que les États respectent les normes démocratiques lorsqu'ils modifient leur constitution. Enfin, la question du mode de financement de l'UA est essentielle à la réalisation de ce programme. L'UA souffre de l'insuffisance de ses ressources et de son isolement par rapport aux contextes régionaux où ces normes sont le plus nécessaires.

45 Report of the Peace and Security Council on its activities and the State of Peace and Security in Africa, for the period from February 2019 to February 2020

46 https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2a-hUKEwidhZzDrOD8AhX2Q0EAHWrtCNo-QFnoECA8QAQ&url=https%3A%2F%2Fau.int%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Fdecisions%2F38180-assembly_au_dec_749-795_xxxiii_e.pdf&usq=AOvVaw11VwsqdlXz7iP-pDv0PFNgY

47 Report of the Peace and Security Council on its activities and the State of Peace and Security in Africa, for the period from February 2019 to February 2020

3.3.4 Recommandations

Réglementer les réformes constitutionnelles. Il faut éviter de faire, défaire et refaire fréquemment les constitutions, que ce soit par une révision ou par l'élaboration de nouvelles constitutions. Les États membres sont encouragés à entreprendre tous les amendements constitutionnels sur la limitation des mandats présidentiels par le biais d'un mécanisme permanent de révision de la constitution dans lequel aucun parti politique ne domine ou ne dispose de pouvoirs exclusifs pour examiner et recommander des amendements à la constitution.

Légiférer sur la limitation des mandats présidentiels. Les États membres sont encouragés à instituer et à rétablir des dispositions définitives en matière de limitation des mandats présidentiels et à limiter les pouvoirs de nomination du président au moyen d'un critère strict pour les nominations et les promotions des fonctionnaires.

Garantir l'indépendance et la crédibilité de la justice. Les États membres sont encouragés à dépolitiser les nominations judiciaires en utilisant des comités de nomination dont moins de la moitié des membres ont des liens, directs ou indirects, avec l'exécutif et le législatif. Les États membres devraient retransmettre à la radio et à la télévision les audiences de nomination des juges par les représentants du public. Les États membres sont en outre encouragés à assurer une représentation proportionnelle des femmes dans le système judiciaire, car cela renforcerait la crédibilité des décisions judiciaires du point de vue de l'équité et de la perception de la justice.

Atténuer les influences étrangères sur la sécurité et les changements anticonstitutionnels de gouvernement. L'Union africaine et les CER sont encouragés à mettre en œuvre les recommandations émanant du rapport du CPS sur l'état de la présence militaire étrangère en Afrique : Incidences sur la mise en œuvre de la politique africaine commune de défense et de sécurité.

3.4 GESTION DE LA DIVERSITÉ ET DES DROITS DE L'HOMME

Les violations des droits de l'homme qui incitent aux changements anticonstitutionnels de gouvernement comprennent le refus d'accorder un espace politique aux opposants politiques et la restriction de l'accès à l'information et à l'internet; les brutalités policières sous forme d'arrestations arbitraires et de détentions illégales; les exécutions extrajudiciaires, la torture, les aveux forcés, les enlèvements, les mutilations génitales féminines et d'autres pratiques néfastes comme le viol, les rites funéraires néfastes et le refus d'accorder l'héritage aux femmes, le travail des enfants et l'utilisation d'enfants-soldats. Au Sénégal et au Bénin, les candidats à l'élection présidentielle se sont vu refuser un espace électoral. Au Burkina Faso, au Mali, en RDC et au Soudan, des groupes armés et des forces de sécurité ont violemment attaqué des civils.

Les citoyens ordinaires peuvent également abuser du droit de leurs concitoyens à une préférence politique. La Commission kenyane des droits de l'homme a signalé des atteintes à la liberté d'expression sous la forme de discours de haine et de propagation de fausses informations sur les réseaux sociaux sous des pseudonymes lors de l'élection présidentielle kenyane de 2022. Des abus similaires sont évidents au moment où la campagne pour l'élection présidentielle de 2023 au Nigéria prend de l'ampleur. Ces violations des droits de l'homme ont eu lieu malgré l'abondance de dispositions constitutionnelles et juridiques, de mécanismes institutionnels et de politiques en faveur du respect, de la protection et de la promotion des droits de l'homme.

Les empires précoloniaux et les héritages coloniaux, la nature de la période postcoloniale et l'intensification de la mondialisation ont imposé à l'Afrique une pluralité de groupes identitaires. Selon le rapport de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) sur la gestion de la diversité en Afrique, notamment les conclusions du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs et le cadre d'analyse et d'élaboration des politiques de 2011, l'identité désigne 'des marqueurs réels ou imaginaires (souvent socialement construits) que les groupes sociaux s'attribuent ou attribuent à d'autres afin de se distinguer des autres (nous/eux) et de distinguer les uns des autres'⁴⁸.

Les identités peuvent se caractériser par des « marqueurs identitaires primordiaux et sociaux »⁴⁹ tels que ceux basés sur l'ethnicité, la race, le clan, la parenté, la religion, la région, la nationalité, la citoyenneté, la langue,

48 United Nations Economic Commission for Africa (2011). Diversity Management in Africa: Findings from the African Peer Review Mechanism and a Framework for Analysis and Policy-Making. UNECA Governance and Public Administration Division. Addis Ababa: Ethiopia., pp.2. <https://archive.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/3-diversity-management.pdf>

49 Dakas, D.C., 2019. *Our Common Humanity: Towards Harnessing Nigeria's Diversity for Sustainable Peace and Development*.

le sexe, l'âge et l'origine (indigènes, migrants, réfugiés, etc.); d'autres identités sont basées sur les modes de production, les classes sociales, les systèmes institutionnels, les professions, l'affiliation politique, les organisations professionnelles et les organisations de la société civile. D'autres nouvelles formes d'identité continuent d'émerger. La pluralité de ces groupes identitaires est donc la définition de la diversité, qui décrit essentiellement les variations sociales, économiques, culturelles et politiques.

Bien que les différentes identités puissent coexister pacifiquement et coopérer dans la gouvernance locale et nationale au sein des communautés et au niveau national, la gestion de la diversité reste un défi en Afrique. Les déficits de gouvernance et l'absence de politiques progressistes et substantielles pour gérer les relations de diversité peuvent entraîner la marginalisation de certains groupes identitaires, le déni des droits de l'homme et la restriction de l'accès aux opportunités pour ces groupes identitaires, ainsi que la discrimination et l'exclusion fondées sur l'identité. Une mauvaise gestion de la diversité peut déboucher sur des conflits interidentitaires ou fondés sur la diversité, insolubles et déstabilisants, qui sont souvent source de division en raison des différences exagérées (supposées ou réelles) entre les identités.

Dans la politique africaine, une mauvaise gestion de la diversité permet aux partis politiques d'émerger en fonction de marqueurs identitaires; les nominations à des postes de responsabilité au sein du gouvernement et des institutions de sécurité nationale ont également été motivées par des politiques claniques, des politiques de parenté, des politiques d'autochtonie, des politiques de régionalisme, des politiques d'appartenance, ainsi que par l'exclusion et la marginalisation de composantes essentielles de la société, telles que les jeunes et les femmes⁵⁰. Cette situation peut être source d'instabilité et de polarisation, en particulier lorsque la concurrence pour l'accès au pouvoir, à la domination, aux opportunités et aux ressources s'intensifie. L'incapacité à construire des démocraties consociatives dotées de structures de gouvernance politique et économique qui facilitent une gestion efficace de la diversité et la construction de la nation peut amener certains hommes politiques et généraux de l'armée (qui peuvent être désillusionnés, ambitieux et/ou se sentir démunis) à saisir l'opportunité de l'effet CAG.

Par conséquent, l'incapacité des élites politiques à gérer la diversité dans le respect des droits de l'homme peut être exploitée par des officiers militaires intéressés et/ou des puissances extérieures pour mettre fin brutalement à l'euphorie de l'indépendance politique, au régime démocratique, à l'espoir d'une participation populaire accrue et au respect des droits de l'homme.

50 Atta-Asamoah, Andrews (2012). Overview of the Nature and Management of Diversity in Africa. Prepared for the Office of the Special Adviser on Africa (OSAA), Institute for Security Studies, Pretoria (Afrique du Sud).

En ce qui concerne les droits de l'Homme, l'aspiration 3 de l'Agenda 2063 de l'UA envisage « une Afrique de bonne gouvernance, de démocratie, de respect des droits de l'Homme, de justice et d'état de droit ». Les États membres de l'UA s'engagent à respecter et à promouvoir les droits de l'homme à travers divers instruments tels que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Déclaration de Kigali sur les droits de l'Homme en Afrique, le Protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'Homme, le Protocole à la Charte africaine portant création de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, le Protocole à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique, la Déclaration solennelle sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique; la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant, la Charte africaine de la jeunesse et le projet de protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des personnes handicapées en Afrique.

Pour Shivji (1989:69), la conceptualisation des droits de l'homme doit être « historiquement fondée et socialement spécifique »⁵¹. Cela signifie que les droits de l'homme sont historiquement et idéologiquement construits. Ils expriment l'idéologie des favorisés et des défavorisés ainsi que la lutte des personnes défavorisées. En tant que tels, les droits sont acquis et non accordés. Ces idées conceptuelles devraient inspirer les idées relatives aux droits de l'Homme, contrairement à la connexion unidirectionnelle par laquelle les perspectives idéologiques dirigent la pratique.

Alors qu'il existe une tendance générale à surestimer l'importance des droits de l'Homme de première génération (libertés civiles et politiques, droit à la vie, égalité, libertés d'expression, de religion, droits de propriété, droit de vote et droit à un procès équitable) et des droits de l'Homme de deuxième génération (droits économiques, sociaux et culturels, droit à l'emploi, à l'alimentation, aux soins de santé, au logement, à la sécurité sociale et aux allocations de chômage), il convient de préciser que les droits de l'homme de la troisième génération (tels que les droits collectifs, le droit à l'autodétermination, le développement socio-économique, l'environnement sain, les ressources naturelles, l'équité et la durabilité intergénérationnelles et les droits à la communication) sont également fondamentaux, car leur privation, leur violation et leur aliénation ont souvent entraîné des déficits de légitimité pour les gouvernements, alimentant ainsi les tendances au changement anticonstitutionnel de gouvernement. Lorsque les gouvernements ne parviennent pas à intégrer les différentes revendications prioritaires en matière de droits de l'Homme et les doléances des différents groupes identitaires (y compris les pauvres, les personnes vulnérables, défavorisées, marginalisées et les minorités), telles que la revendication d'une transfor-

51 Shivji, I. G., 1989. *The concept of human rights in Africa*. African Books Collective

mation, d'une répartition équitable des richesses, d'un emploi décent, d'un salaire décent, d'une redistribution des terres, entre autres revendications en matière de droits de l'Homme, ils créent des conditions sociales et politiques qui favorisent les changements anticonstitutionnels de gouvernement. La mauvaise gestion de la diversité affecte donc les droits de l'Homme et peut créer des conditions qui conduisent au changement anticonstitutionnel de gouvernement.

Au Nigeria, un coup d'État militaire a donné lieu à des changements anticonstitutionnels de gouvernement moins de six ans après l'indépendance politique. Dirigé par le lieutenant-colonel Murtala Muhammed et de nombreux officiers militaires du Nord, le coup d'État a commencé par une mutinerie vers minuit le 28 juillet 1966, en réaction au meurtre de politiciens et d'officiers du Nord par certains soldats le 15 janvier 1966. La principale cause étant l'incapacité des dirigeants politiques à gérer la rivalité entre élites, alimentée par la diversité ethnique, pour le pouvoir politique. Ainsi, de tels coups d'État émanant d'une mauvaise gestion de la diversité pendant la phase de formation de l'État postcolonial, ont amorcé des périodes intermittentes et parfois longues de régime militaire, de suspension de la constitution et de violations des droits de l'Homme en Afrique. Récemment, des changements anticonstitutionnels de gouvernement se sont produits au Burkina Faso, au Mali, en Guinée et au Soudan, et des coups d'État ont échoué au Niger et au Soudan.

Il est important de noter qu'une série d'amendements constitutionnels de limitation des mandats ont été entrepris dans 13 pays africains depuis 2015 afin de permettre au président en exercice de rester au pouvoir. Étant donné que tous ces pays sont multiethniques à des degrés divers, il est logique de conclure qu'une mauvaise gestion de la diversité reste un facteur critique dans ces monopoles politiques. Ces affirmations sont soutenues par le lien établi entre les défis ou les limites de la gestion de la diversité et la violence politique en Afrique dans des pays comme le Rwanda, la RDC, le Nigeria et la Côte d'Ivoire.

3.4.1 Instruments pertinents de l'UA

La charte de l'OUA, devenue UA par la suite, a accordé une attention particulière aux droits de l'Homme et à la résolution des conflits. Son premier cadre institutionnel pour la résolution des conflits fut le Mécanisme pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits qu'elle a établi en 1993. En 1981, l'OUA a ensuite institué la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, qui est entrée en vigueur en 1986. La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples qu'elle a créée en 1998, a renforcé le rôle de la Charte, qu'Odinkalu, cité par Naldi,⁵² décrit comme étant « essentiellement positive et

parfois même novatrice. » La Déclaration ou Convention de Lomé, qui constitue le fondement du cadre normatif du changement anticonstitutionnel de gouvernement, est également un instrument juridique adopté par l'OUA en 2000. L'UA s'est appuyée sur les efforts de l'OUA par le biais de nouveaux instruments et processus.

L'article 25 de décrit les procédures institutionnelles à activer par le biais du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine en cas de prise de pouvoir anticonstitutionnelle dans un État membre ».⁵³ Son article 23 prévoit également des dispositions interdisant les changements anticonstitutionnels de gouvernement et assorties de sanctions. L'article 7 (g) du protocole du Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA prévoit la même disposition. Plus important encore, encourage les États à conformer leurs législations à la Charte et à transposer ses objectifs en « politiques et stratégies nationales ».⁵⁴ Cette approche proactive découle de l'objectif de renforcer l'engagement de l'UA auprès des États membres pour protéger la démocratie, l'état de droit et les droits de l'Homme, sans lesquels les changements anticonstitutionnels de gouvernement sont une conséquence logique. s'inspire des outils de l'Organisation des Nations Unies et de la déclaration de l'Organisation des États américains sur la démocratie. Ses deux mécanismes sont complémentaires, car l'un est souple et tandis que l'autre est plus contraignant, parce qu'assorti de sanctions.

Ainsi, attend des institutions nationales des droits de l'Homme (INDH) qu'elles dirigent la mise en œuvre de ses dispositions dans leurs pays à trois niveaux.

- **Approche globale** — faire pression sur leurs États pour qu'ils ratifient et assurent la traduction de dans les langues locales et nationales pour que leurs populations s'y familiarisent.
- Aider les États à transposer les clauses de dans les codes juridiques nationaux; sensibiliser les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux pour garantir l'engagement envers ; fournir une formation et une éducation dans les domaines des élections et de la promotion et du respect de la démocratie et également aider à intégrer les droits de l'Homme et les principes et valeurs démocratiques dans les cours et les programmes.
- **Contrôler et rendre compte de l'engagement des États** dans le domaine de la mise en œuvre des dispositions continentales sur les droits de l'Homme et soumettre des rapports aux organisations intergouvernementales pour faire pression sur les gouvernements.⁵⁵

52 Naldi, G.J., 2002. Interim Measures of Protection in the African System for the Protection of Human and Peoples' Rights. *Afr. Hum. Rts. LJ*, 2, p.1.

53 African Charter on Democracy, Elections and Governance (Decision EX.CL/Dec.31(III)) adopted in Maputo, Mozambique, in July 2003 and Decision EX.CL/124(V) adopted in Addis Ababa, Ethiopia, in May 2004 respectively.

54 Clear, T.R. and Frost, N.A., 2007. *Informing public policy*. *Criminology & Pub. Pol'y*, 6, p.633.

55 Ibid.

3.4.2 Conclusion

La cohésion nationale est l'une des forces de motivation les plus puissantes pour actionner et mobiliser les ressources politiques et économiques en faveur du développement. L'absence de diversité peut exacerber les problèmes et les défis en matière de gouvernance et aboutir à des changements anticonstitutionnels de gouvernement. La cohésion nationale est le fruit de l'amélioration des relations entre les sexes, les ethnies, les classes, les confessions et les différentes populations régionales. Les difficultés à gérer la diversité et le respect des droits de l'homme peuvent exposer les pays à l'exploitation par des officiers militaires intéressés et/ou des puissances extérieures, qui pourraient recourir aux CAG.

3.4.3 Recommandations

Afin d'améliorer la gestion de la diversité et de promouvoir les droits de l'homme à titre de mesure visant à prévenir le phénomène des changements anticonstitutionnels de gouvernement sur le continent, les recommandations suivantes sont suggérées pour adoption par les États membres de l'UA aux niveaux national, régional et continental.

Promouvoir et institutionnaliser une participation politique inclusive : Les États membres de l'UA sont encouragés à adopter des systèmes politiques plus inclusifs qui permettent la participation de tous les partis politiques enregistrés et encouragent une culture de partage du pouvoir.

Transposer les instruments des droits de l'homme dans la législation interne : les instruments normatifs visant à gérer la diversité et à garantir le respect des droits de l'homme doivent être renforcés et avoir force de loi.

Rendre opérationnelle la responsabilité de protéger : L'article 4 (h) de l'Acte constitutif de l'Union africaine de 2000, confère à l'Union le droit d'intervenir dans un État membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité, l'UA est encouragée à envisager l'intégration de dispositions relatives à l'intervention militaire dans l'échelle d'escalade de la sanction pour les pays qui ont fait l'objet d'un changement anticonstitutionnel de gouvernement lorsqu'il existe des preuves de menaces flagrantes et graves contre la vie civile, en particulier celle des femmes et des enfants.

Introduire l'éducation politique : les organes et les États membres de l'UA sont encouragés à reconnaître légalement les droits de l'homme comme un outil et un produit de la dignité des Africains, chez eux et dans le monde. Les États membres sont encouragés à introduire l'éducation politique à tous les niveaux de l'enseignement, dès l'école primaire. L'UA est encouragée à mettre en place un programme continental visant à promouvoir les réformes et le recyclage de la police dans toute l'Afrique, sur la base d'un protocole et de lignes directrices convenus.

Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et le droit d'établissement : La transposition du Protocole dans la législation interne aide à garantir la protection des droits de l'homme des populations déplacées et empêcher la privation de droits socio-économiques et politiques qui pourrait contraindre ces populations à rejoindre des groupes mercenaires et à devenir des éléments déstabilisateurs.

3.5 GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ET RESPONSABILITÉ DU SECTEUR PUBLIC

La gouvernance économique et la responsabilité du secteur public sont considérées comme l'une des causes possibles, le déclencheur ou le catalyseur du changement anticonstitutionnel de gouvernement en Afrique. La gouvernance économique désigne le système d'institutions, de politiques et de procédures que les gouvernements adoptent pour gérer l'économie et promouvoir le progrès économique et social au profit des citoyens. En outre, un secteur public responsable désigne un gouvernement dont les institutions, les organes et les agences sont ouverts, transparents et réactifs, expliquent ou justifient leurs actes et omissions, et appliquent les normes de responsabilité en cas de mauvaise administration, d'erreur de jugement, d'abus de pouvoir ou d'injustice.

Les faibles performances des pays africains dans différents aspects de la gouvernance économique et de la responsabilité du secteur public, notamment la gouvernance des ressources naturelles, la gestion des finances publiques, la prestation de services publics, la gestion de la dette, le blanchiment d'argent et les flux financiers illicites, ainsi que la corruption, se traduisent par des performances et des résultats économiques insatisfaisants mesurés par différents indicateurs économiques. Ces résultats économiques insatisfaisants conduisent généralement à des restrictions prononcées dans la réalisation des objectifs de développement et à une plus grande insatisfaction du public à l'égard de l'administration et de ses politiques, ainsi qu'à une détérioration de la confiance envers les institutions au fil des années, créant ainsi un terrain fertile propice à l'instabilité politique pouvant conduire au changement anticonstitutionnel de gouvernement.

Par conséquent, on peut en déduire qu'il existe une relation bidirectionnelle entre les différents éléments et questions liés à la gouvernance économique et à la responsabilité du secteur public d'une part, et les changements anticonstitutionnels de gouvernement d'autre part. Pourtant, la littérature dans ce domaine, en particulier en Afrique, est encore peu abondante. Ainsi, l'objectif principal de cette analyse thématique est d'étudier le lien entre la gouvernance économique et la responsabilité publique et le changement anticonstitutionnel de gouvernement (RUC) en Afrique. En d'autres termes, de quelle manière les différents aspects de la gouvernance économique et de la responsabilité publique agissent comme causes, catalyseurs et déclencheurs du changement anticonstitutionnel de gouvernement en Afrique, ainsi que l'implication de celui-ci sur ces différents aspects.

La plupart des cas récents de CAG se sont produits dans des contextes de mauvaise performance économique et de mauvaise gouvernance, qui se traduisent par une forte inflation, des déficits budgétaires et une dette croissants, la pauvreté, l'inégalité, le chômage et des taux de croissance faibles, associés à une corruption omniprésente et à un manque de transparence et d'obligation de rendre compte. La fragilité croissante, les conflits, la violence et l'instabilité politique durable résultant des CAG contribuent également à l'affaiblissement des performances économiques, ce qui affecte les finances publiques et a de graves répercussions sur la fourniture de services et d'infrastructures de base, entravant ainsi le processus de développement.

Une étude de cas de 11 pays faisant l'objet d'une telle analyse ciblée suggère qu'il est possible d'établir certaines similitudes entre eux et d'identifier les facteurs déclencheurs du CAG et de l'instabilité politique qui en résulte.

Tout d'abord, la plupart de ces pays ont connu des CAG sous la forme de coups d'État militaires, ce qui justifie la puissance de l'armée dans ces pays. Ensuite, tous les pays sont confrontés à des problèmes structurels qui entravent la gouvernance économique et la responsabilité du secteur public dans ces pays. Enfin, les principaux facteurs déclencheurs de ces coups d'État, qui sont les mêmes dans la plupart des pays concernés, sont la corruption endémique, l'absence d'un État de droit de facto, l'extrême pauvreté, le chômage, les inégalités, les mauvaises conditions économiques et l'inflation élevée, le sous-développement des infrastructures, la dépendance à l'égard des exportations de produits de première nécessité et la mauvaise gestion des ressources naturelles du pays.

Bien que certains pays aient entrepris plusieurs réformes pour surmonter ces problèmes, ces efforts ont été bloqués par l'absence de volonté politique pour soutenir ces réformes, la négligence des causes profondes de ces problèmes structurels dans les politiques de réforme, la faiblesse de la structure institutionnelle pour la mise en œuvre et le suivi de ces réformes.

Des chocs extérieurs tels que la pandémie de COVID-19 et la guerre entre la Russie et l'Ukraine ont encore aggravé la pauvreté et les inégalités et détérioré les performances économiques. L'instabilité politique et l'insécurité, résultant des CAG, entravent également la transformation économique et politique. Il existe donc une relation réflexive entre les CAG, la gouvernance économique et la responsabilité du secteur public, qui est confirmée par la littérature et les études de cas figurant dans le présent rapport.

Le problème des CAG, qui menace tant de pays africains de déstabilisation et d'érosion de la démocratie, ne doit pas être traité de manière isolée et des solutions durables doivent être envisagées et étudiées dans le cadre d'une approche holistique de la crise.

Les organisations internationales jouent également un rôle important dans la promotion de la gouvernance économique et fournissent une assistance technique et financière aux pays membres dans la poursuite de politiques économiques saines qui favorisent la croissance grâce à une inflation faible, à des politiques monétaires et fiscales saines et prudentes et à un équilibre durable de la balance des paiements. Toutefois, dans le contexte d'environnements économiques modifiés et de chocs mondiaux externes, il est nécessaire d'élargir la portée des politiques économiques pour inclure d'autres éléments essentiels à la croissance économique, à la stabilité financière et au développement. Il s'agit notamment :

- de la réduction des dépenses publiques extravagantes et improductives ;
- de l'augmentation des dépenses en matière de santé et d'éducation primaires ;
- de la protection sociale adéquate pour les pauvres, les chômeurs et les autres groupes vulnérables et mal desservis de la société ;
- des conditions de concurrence équitables pour les activités du secteur privé grâce à une plus grande ouverture, à l'accélération du processus de privatisation, à la réduction du pouvoir des monopoles par des mesures juridiques et administratives appropriées et à la mise en place de systèmes et de cadres juridiques et réglementaires plus transparents et plus simples ;
- du renforcement du secteur bancaire pour protéger les petits épargnants et les autres déposants, et réduire les risques pour les actionnaires et les créanciers en appliquant des normes prudentielles plus strictes et des exigences en matière de divulgation d'informations ;
- de la réforme des systèmes fiscaux pour les rendre plus efficaces, plus efficaces, plus équitables et plus compréhensibles ;
- d'une plus grande transparence et une plus grande responsabilité dans les affaires publiques et les entreprises.

Ces éléments constituent le socle de la bonne gouvernance économique.

3.5.1 Instruments pertinents de l'UA

Le cadre normatif de la gouvernance économique et de la responsabilité du secteur public découle de plusieurs déclarations, protocoles et traités clés destinés à galvaniser les efforts régionaux et nationaux visant à améliorer la gouvernance économique nationale et la responsabilité du secteur public. Dans le contexte des changements anticonstitutionnels de gouvernement, ces instruments et les programmes qui en découlent, s'ils sont mal appliqués, peuvent être une cause, et s'ils sont appliqués avec diligence, ils peuvent empêcher l'apparition de ces changements. Tout aussi importants, comme nous le verrons au chapitre 5, ces instruments peuvent également être utilisés dans l'application de sanctions économiques et de sanctions ciblées s'ils sont conçus de manière appropriée.

Dans leur quête d'intégration économique et de gouvernance, les pays africains ont, depuis la création de l'OUA, mené diverses initiatives et réalisé des progrès substantiels dans de nombreux domaines :

- Le **Traité instituant la Communauté économique africaine (CEA) adopté en 1991**, communément appelé Traité d'Abuja, vise à créer la CEA en six étapes aboutissant à un marché commun africain utilisant les Communautés économiques régionales (CER) comme éléments de base.
- La **Déclaration de Conférence des Chefs d'État et de gouvernement de l'Organisation de l'Unité africaine sur la situation politique et socio-économique en Afrique et les changements fondamentaux qui se produisent actuellement dans le monde (1990)**, qui souligne la détermination de l'Afrique à saisir l'initiative, à déterminer son destin et à relever les défis de la paix, de la démocratie et de la sécurité.
- Le **Programme prioritaire de redressement économique de l'Afrique (APPER) établi en 1985**, programme d'urgence conçu pour faire face à la crise du développement des années 1980, dans le sillage de la sécheresse et de la famine prolongées qui avaient englouti le continent et de l'effet paralysant de l'endettement extérieur de l'Afrique.
- Le **Programme d'action du Caire (1995)** qui est un programme de relance du développement politique, économique et social de l'Afrique.

L'intégration économique reste l'objectif primordial dans le cadre duquel la gouvernance concertée des économies nationales est recherchée. Pour promouvoir l'intégration économique et le développement du secteur privé, l'Union africaine met en œuvre plusieurs projets phares dans le cadre de l'Agenda 2063 et encourage l'adoption de la Zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) et du Protocole de libre circulation comme moteurs de l'intégration économique et du développement régionaux. Le développement du secteur privé revêt une importance particulière dans le cadre de cette action.

Pour promouvoir l'engagement du secteur privé, l'UA a mis en œuvre des programmes visant à former des partenariats stratégiques avec le secteur privé par le biais de partenariats public-privé. À cet effet, la Plateforme économique africaine (PEA) a été lancée en tant que réunion multipartite rassemblant les dirigeants politiques africains, le secteur privé, le monde universitaire et la société civile pour réfléchir à la manière d'accélérer la transformation économique de l'Afrique en exploitant ses vastes ressources pour améliorer le développement du peuple africain. Le forum examine les principales opportunités ainsi que les contraintes qui entravent le développement économique et propose des mesures à prendre pour réaliser les aspirations et les objectifs de l'Agenda 2063.

L'UA a également poursuivi la mise en place de l'infrastructure de services financiers nécessaire pour y parve-

nir. Par conséquent, la création d'institutions financières continentales africaines visant à accélérer l'intégration et le développement socio-économique du continent par la mise en place d'organisations est envisagée pour jouer un rôle central dans la mobilisation des ressources et la gestion du secteur financier africain. Les institutions financières destinées à promouvoir l'intégration économique sont la Banque africaine d'investissement et la Bourse panafricaine, le Fonds monétaire africain et la Banque centrale africaine.

L'UA encourage l'utilisation de données africaines provenant de sources nationales faisant autorité afin de renforcer l'utilisation de statistiques et de données vérifiées pour le développement.

La **Charte africaine de la statistique**⁵⁶ promeut l'utilisation des statistiques pour le développement en Afrique et énonce les principes méthodologiques et éthiques qui doivent garantir la production en temps réel de statistiques de qualité et harmonisées sur l'Afrique, afin de répondre aux besoins et aux normes qui en font les statistiques africaines de référence.

L'**Institut africain pour les transferts de fonds (AIR)** de l'UA est chargé de promouvoir les réformes des cadres réglementaires des transferts de fonds des États membres visant à réduire les coûts de transfert des fonds ; d'améliorer la capacité des États membres à mesurer, compiler et communiquer les données statistiques sur les transferts de fonds ; et d'aider les États membres à concevoir des outils stratégiques pour mettre les transferts de fonds au service du développement social et économique. L'institut est logé à la Kenya School of Monetary Studies (KSMS) à Nairobi (Kenya).

Le **Département des affaires économiques** promeut les actions de l'UA en matière d'intégration économique et de développement et d'engagement du secteur privé. Le département propose également des solutions politiques pour résoudre le problème de la dette de l'Afrique et fournit un cadre pour l'utilisation de statistiques harmonisées. Le département dirige les efforts de l'UA pour la création de l'Institut de statistique de l'UA et du Centre de formation en statistique.

Le plus grand défi est celui de l'harmonisation des principes et des mécanismes de ces instruments pour prévenir les CAG.

56 https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwi7vJvMv_b9Ah-VeTKEAHYRRBZIOFn0ECAwQAw&url=https%3A%2F%2Fau.int%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Ftreaties%2F36412-treaty-african_charter_on_statistics_eng.pdf&usg=AOvVaw2E4_VWNk1tnQPX-wjPyi0Ny

3.5.2 Principales conclusions

Flux financiers illicites et mauvaise gouvernance

économique. Il ressort de nombreuses preuves recueillies auprès des pays ciblés par l'étude des CAG qu'il existe un lien entre ces changements et les flux financiers illicites et la mauvaise gouvernance économique, ce qui se traduit par des taux d'inflation élevés, un déficit budgétaire et une dette croissante, la pauvreté, les inégalités et le chômage, ainsi que de faibles taux de croissance, une corruption omniprésente et un manque de transparence et de responsabilité. D'un point de vue procyclique, la fragilité croissante, les conflits, la violence et l'instabilité politique durable résultant du CAG ont également contribué à affaiblir les performances économiques, ce qui nuit aux finances publiques, à la prestation des services de base et aux infrastructures, et entrave le développement.

3.5.3 Conclusion : Gouvernance économique et responsabilité du secteur public

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement mettent le continent en danger. La majorité des pays d'Afrique sont menacés de déstabilisation, et la démocratie disparaît progressivement. L'un des principaux facteurs à l'origine de la recrudescence des changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique est l'incapacité des dirigeants politiques à exercer une bonne gouvernance, dont la gouvernance économique. Pour résoudre ce problème, le changement anticonstitutionnel de gouvernement ne doit pas être considéré isolément, et des solutions durables avec une approche holistique de la crise doivent être envisagées et appliquées. Il est donc très important d'étudier les causes, les facteurs déclencheurs et les catalyseurs du CAG en Afrique en matière de gouvernance économique et de responsabilité du secteur public, ainsi que ses conséquences.

Ce chapitre présente un cadre conceptuel pour le CAG, la gouvernance économique et la responsabilité du secteur public, ainsi que leur relation en Afrique. Cette étude a été suivie d'une revue de la littérature sur les travaux théoriques et empiriques qui traitent de l'impact des différents aspects de la gouvernance économique, de l'instabilité politique, et de la manière dont cette instabilité affecte à son tour les performances économiques et la gouvernance. Ce phénomène ne se limite pas seulement aux pays africains, mais s'étend également sur d'autres pays d'Asie. Il a été clairement établi que la mauvaise gouvernance économique et le manque de responsabilité du secteur public entraînent des résultats politiques médiocres et augmentent la probabilité d'un CAG. Cette dynamique est procyclique, car les CAG ont également des effets néfastes sur les résultats économiques des pays.

L'analyse de onze pays ayant fait l'objet d'une évaluation ciblée sur les CAG donne un aperçu de leurs performances économiques et institutionnelles, et identifie les principales contraintes auxquelles est confrontée la gouvernance économique, ainsi que les facteurs qui provoquent les troubles et l'instabilité politiques qui ont parfois conduit aux CAG. Les résultats révèlent que les problèmes structurels qui entravent la gouvernance économique et la responsabilité du secteur public sont les principaux catalyseurs de l'instabilité politique, de la corruption endémique, de l'extrême pauvreté, du chômage, des inégalités, des mauvaises conditions économiques et de la forte inflation, du sous-développement des infrastructures, de la mauvaise gestion des ressources naturelles du pays et du déséquilibre commercial dans ces pays. La détérioration des performances économiques (et de la gouvernance) dans ces pays entrave leur processus de transformation politique.

3.5.4 Recommandations

Concilier les instruments de gouvernance économique avec le régime des sanctions. L'UA est appelée à prendre en compte les différents aspects de la gouvernance économique abordés ici lors de la reformulation de la structure sur les principes de base du CAG. L'UA devrait également envisager des sanctions économiques plus efficaces et ciblées afin de s'assurer que le coût des sanctions est supérieur aux avantages du maintien du statu quo des CAG.

Améliorer la transparence et l'efficacité des politiques. Les États membres doivent renforcer la transparence de l'élaboration des politiques et des institutions aussi développer leur capacité à améliorer la qualité des politiques de gouvernance économique tout en favorisant le débat et en établissant une communauté de politique économique large et inclusive qui inclut les entrepreneurs et les industriels nationaux au sein et au-delà des États respectifs. Les États membres doivent également rendre l'assistance technique et l'aide étrangère plus efficaces en optimisant l'administration publique, en réexaminant les conditions des subventions et des prêts et en accordant une plus grande attention à la mise en œuvre de mesures politiques qui renforcent la gestion saine des finances publiques, la croissance inclusive, la compétitivité, le commerce d'exportation et la diversification de l'économie.

Renforcer la capacité et l'autonomie des institutions de responsabilité publique. Il s'agit notamment des commissions anti-corruption, d'agences de renseignement financier pour lutter contre la corruption et le blanchiment d'argent. Les États membres de l'UA sont également appelés à adopter des mesures radicales en matière de gouvernance des ressources naturelles, conformément aux structures continentales appropriées, telles que la Vision minière africaine (VMA) et le programme régional d'infrastructure énergétique de l'AUDA-NEPAD. Ces efforts facilitent l'exploitation prudente des ressources naturelles africaines, une amélioration des conditions de vie des populations et un développement communautaire inclusif grâce à la valeur ajoutée, la valorisation et l'industrialisation.

Réviser la législation nationale sur le contrôle des flux financiers illicites. Les États membres sont appelés à renforcer la législation et les institutions chargées de lutter contre les flux financiers illicites, car ceux-ci sont utilisés pour financer les CAG. Il s'agit de la législation sur les banques centrales, la gestion des finances publiques, les services d'information financière, les autorités chargées des recettes, les banques commerciales et les autorités chargées du commerce des produits minéraux.

Accroître les investissements publics dans les services sociaux : Les États membres doivent accroître leurs investissements sociaux publics et, par conséquent, renforcer les dépenses par habitant dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la sécurité publique et d'autres protections sociales afin d'améliorer le bien-être, notamment celui des femmes, des enfants et des groupes vulnérables.



3.6 SOULÈVEMENTS POPULAIRES, INTERVENTIONS MILITAIRES ET TERRORISME

Les États membres de l'Union africaine sont toujours confrontés à des Soulèvements populaires, notamment le printemps arabe, les coups d'État et le terrorisme à cause des défaillances en matière de gestion des frontières, et du nationalisme organisé qui ont servi de terreau à la criminalité transnationale généralisée associée au terrorisme international. La récente vague de coups d'État observée dans des pays d'Afrique de l'Ouest tels que le Mali et le Burkina Faso a toutefois incité les organismes continentaux et internationaux à se pencher sur ce phénomène. Contrairement aux trois premières décennies qui ont suivi les indépendances, caractérisées par l'indifférence face aux coups d'État, les dirigeants africains se sont récemment engagés résolument à endiguer la vague de coups d'État grâce à une conjugaison exceptionnelle des normes continentales et sous-régionales et d'actions collectives.

Cette partie du rapport consacrée aux soulèvements populaires, aux interventions militaires, au terrorisme et aux changements de gouvernement traite des questions conceptuelles et historiques et analyse les doctrines qui sous-tendent certains des modèles de sécurité traditionnels et modernes, ainsi que la politique comparée qui s'y rapporte. Elle aide à mieux comprendre la localisation des coups d'État africain, qui oscillent entre les modèles réaliste, organisationnel et prétorien de la relation civilo-militaire. Contrairement à son ancêtre, l'Organisation de l'unité africaine (OUA), l'Union africaine (UA) montre un plus grand engagement pour inverser la courbe des coups d'État et consolider la culture de la démocratie et de la bonne gouvernance.

Nous énumérons et analysons ici un certain nombre de facteurs aux niveaux national et régional, associés aux intérêts d'acteurs étrangers qui ont conspiré au fil des ans pour limiter la capacité des organes continentaux à traiter efficacement des changements anticonstitutionnels de gouvernement. Étant donné que ces facteurs se situent en grande partie au niveau des États, il devient prudent d'examiner, en substance, la nature et la forme de l'État en Afrique qui doivent être abordés avant tout par le continent.

Pour conclure, cette section reprend les conclusions et formule des recommandations à l'intention de l'UA, des communautés économiques régionales et des États membres.

3.6.1 Soulèvements populaires

L'UA note le phénomène des soulèvements populaires dans le cadre des changements anticonstitutionnels de gouvernement, mais doit encore clairement définir les éléments qui s'y rapportent. À l'occasion du 50^e anniversaire de la Déclaration solennelle de mai 2013, la Conférence de l'UA a réaffirmé le rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement, y compris toute tentative de prise de pouvoir par la force, tout en reconnaissant le droit de nos peuples à exprimer pacifiquement leur volonté contre les systèmes oppressifs.

Au regard de sa définition, le soulèvement populaire peut être classé en fonction de son objectif et de ses caractéristiques distinctives, et en fonction de ce qui est considéré comme la force motrice qui le sous-tend. La base théorique de ce rapport considère les soulèvements populaires comme un phénomène et un objet d'étude, en analysant l'algorithme (étapes) et la chronologie d'une révolution (ci-après dénommée « soulèvement populaire »). À cet égard, le rapport s'appuie sur la classification et les concepts ci-dessous relevant du soulèvement populaire.

Révolution de libération nationale : lorsque les soulèvements populaires se produisent dans le contexte d'une lutte de libération nationale.

Révolution fondamentale : lorsque les soulèvements populaires se produisent dans un pays pour la première fois dans le but de résoudre les problèmes majeurs qui se répercutent sur l'ampleur et la durée de la confrontation sociale et suivent les différentes étapes d'une même révolution.

Révolution rectificative : lorsque le soulèvement se produit dans un pays où il s'est déjà déroulé et vise à changer certaines conditions.

3.6.2 Militarisation

Dans le présent rapport, le terme « militarisation » renvoie uniquement aux interventions militaires qui appellent trois domaines de compréhension et d'analyse : la doctrine militaire d'intervention locale, le comportement militaire dans les situations de crise et la doctrine militaire appliquée lors des soulèvements populaires. Ces domaines s'appliquent aux États membres qui ont connu des soulèvements populaires et des coups d'État militaires et se concentrent donc sur les pays évalués.

Dans ces trois axes de compréhension, le rapport utilise le prisme de la non-conformité et de la proportionnalité dans l'usage de la force tel que le prévoient :

- l'article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;
- l'Observation générale n° 29 du Comité des droits humains des Nations Unies sur les exceptions à l'article 4 en cas d'état d'urgence ;
- l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques par le biais du processus de rédaction de l'Observation générale n° 37, conformément au paragraphe 107 du projet actuel d'Observation générale n° 37 ;
- le rapport prend également en compte la nouvelle orientation sur les armes à létalité réduite dans le maintien de l'ordre qui s'appuie sur les documents internationaux les plus appropriés et les plus récents en la matière, le Code de conduite des Nations Unies pour les forces de maintien de l'ordre et les Principes de base des Nations Unies sur le recours à la force (1990).

L'application des normes internationales relatives à l'usage de la force par des hommes en tenue lors d'Soulèvements populaires est tout aussi essentielle à l'analyse, il s'agit :

- des principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les forces de l'ordre, adoptés par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants (La Havane, Cuba, 27 août au 7 septembre 1990) ; et
- du Principe 22.

3.6.3 Terrorisme

Dans le Rapport sur la gouvernance en Afrique 2023, le « terrorisme » désigne le phénomène qui accompagne et résulte des situations créées par un chaos sécuritaire rendu possible par les lacunes des forces de sécurité et des forces armées d'un pays. Le terrorisme peut également être défini comme une ou plusieurs violations de la sécurité ayant des implications sur l'insécurité réelle et perçue par l'État et les citoyens. Une atteinte à la sécurité peut résulter de la prolifération de groupes terroristes et de milices armées dans les pays africains.

De nombreux États membres de l'Union africaine, notamment ceux qui ont connu des Soulèvements populaires et des coups d'État militaires, ont vu le nombre d'opérations des groupes terroristes augmenter. Ces manifestations ont pris des chemins et des formes différents, notamment en termes de cibles visées par les organisations terroristes et en raison de l'environnement différent dans lequel se constituent les organisations terroristes, ce qui a créé une nouvelle structure organisationnelle pour ces organisations.

Le présent rapport explore cette dynamique qui constitue le point de convergence entre insurrection populaire, militarisation et terrorisme.

Enfin, pour définir le terrorisme, le rapport prend en compte la forme des opérations terroristes, qui vont de la cible des forces de sécurité de l'armée et de la police à la cible des infrastructures du pays, en passant par la cible des entreprises économiques et commerciales privées, la cible des lieux touristiques, la cible des juges et des tribunaux et la cible du public. L'article 1 (3) (a) de la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, adoptée en juillet 1999 et entrée en vigueur en décembre 2002, définit un acte terroriste comme :

« [T] out acte ou menace d'acte en violation des lois pénales de l'État parti susceptible de mettre en danger la vie, l'intégrité physique, les libertés d'une personne ou d'un groupe de personnes, qui occasionne ou peut occasionner des dommages aux biens privés ou publics, aux ressources naturelles, à l'environnement ou au patrimoine culturel, et commis dans l'intention (i) d'intimider, provoquer une situation de terreur, forcer, exercer des pressions ou amener tout gouvernement, organisme, institution, population ou groupe de celle-ci, à engager toute initiative ou à s'en abstenir, à adopter, renoncer à une position particulière ou à agir selon certains principes ; ou (ii) de perturber le fonctionnement normal des services publics, la prestation de services essentiels aux populations ou de créer une situation de crise au sein des populations ; ou (iii) créer une insurrection générale dans un État partie ».⁵⁷

57 Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, 1er juillet 1999, p. 3 et 4. https://au.int/sites/default/files/treaties/37289-treaty-0020_-_oau_convention_on_the_prevention_and_combating_of_terrorism_e.pdf

3.6.4 Les soulèvements populaires, les interventions militaires et le terrorisme en tant que moteurs des CAG

Lorsqu'on explore la dynamique des insurrections populaires en Afrique du point de vue de la revendication des dilemmes de la réaction et de la détermination catégorique de l'UA en cas de coups d'État militaires, le rapport indique que l'UA doit encore définir sa position sur la solidarité avec les citoyens lorsqu'un gouvernement est confronté à des protestations publiques en raison de la répression. Ce défi traduit les limites imposées par l'UA pour garantir l'adhésion des États membres à des normes et pratiques démocratiques crédibles dans de telles circonstances. Les premières observations proposent que l'Union africaine réagisse encore efficacement en matière de protection des droits des personnes lors des soulèvements en jouant un rôle central pour ce qui est de la mise en vigueur et de suivi sur des questions liées à la bonne gouvernance chargée de prévenir les insurrections populaires.

La réaction de la communauté internationale lors des insurrections populaires reste difficile en raison du principe de souveraineté et du fait que la démocratie basée sur les élections est la seule à prévaloir. Il existe peu ou pas de normes pour encadrer la réponse de l'UA lors des transitions politiques provoquées par des mouvements de masse et la portée limitée du rôle de l'armée et la compréhension de sa doctrine dans le contexte des insurrections populaires.

L'armée joue le rôle le plus déterminant dans la protection d'un régime. Sans l'intervention de l'armée dans les mouvements insurrectionnels, les citoyens parviendraient rarement à démettre les dirigeants de leurs fonctions.

Les tendances actuelles en matière d'insurrection populaire laissent penser que certains pays africains sont confrontés à de grands défis en matière de construction de l'État-nation et, dans certains cas, ces défis ont été entravés par des coups d'État, tandis que dans d'autres, ils n'ont jamais réussi à s'enraciner depuis la décolonisation. Le leadership collectif africain est moins effectif à cet effet, car il n'y a pas de raccourci pour parvenir à un environnement durable, centré sur le citoyen, pacifique et stable, et cela nécessite un leadership audacieux et visionnaire avec la volonté politique nécessaire de changer la société afin d'améliorer la vie des citoyens ordinaires.

Le rapport souligne également que ce n'est que récemment que les organismes continentaux ont adopté des mesures plus rigoureuses contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement. Par conséquent, la mesure dans laquelle ces organismes peuvent affirmer avec certitude les principes permettant de lutter efficacement contre ce phénomène est encore très faible. La plupart des pays africains n'ont pas encore ratifié tous ces instruments.

Il a été également relevé que si l'Union africaine condamne systématiquement les coups d'État et insiste sur le retour à l'ordre constitutionnel, il existe cependant des divergences dans l'application des normes, en ce qui concerne le retour des dirigeants déchus. Cette question mérite d'être examinée.

Le passage de la rhétorique de la démocratie et de la bonne gouvernance à des actions concrètes tarde à se matérialiser et l'Union africaine doit encore penser des mécanismes destinés à mettre en œuvre son programme de démocratie et fournir un meilleur cadre pour une forte participation à cet effet. Le défi de la mise en vigueur, de l'institutionnalisation de la culture de la démocratie, de la bonne gouvernance et de sa consolidation, de la responsabilité des États membres, comme le stipulent les articles 44 et 49 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance.

Le rôle du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (CPSU), tel qu'il est défini à l'article 5, paragraphe 2, de l'acte de l'Union africaine, ainsi que le mandat du Conseil concernant sa composition et les modalités d'intervention en cas d'insurrection populaire pour rétablir la paix et la sécurité, continuent de poser problème. De même, la compétence et la capacité de la Force africaine en attente et des missions de suivi et d'intervention dans les circonstances spécifiées doivent encore être réexaminées.

3.6.5 Instruments pertinents de l'UA

Dans le cadre du RGA-2023, plusieurs instruments sont examinés, notamment les décisions sur la responsabilité de protéger (R2P), la protection des civils, les résolutions S/RES/1970 et 1973 du Conseil de sécurité des Nations Unies, les décisions ultérieures du même contexte qui renvoient aux contrôles sur l'utilisation de la force, les objectifs de l'intervention, et ses raisons logiques conformément à la mise en œuvre des résolutions 1970 et 1973. Il s'agit des Déclarations et Décisions de Lomé AHG/Decl.1-6/XXXVI) Lomé, AHG/Dec. 143-159, (XXXVI), AHG/OUA/AEC/Dec.1 (IV)/concernant les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique CM/2166 (LXXII), Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance.

Dans cette partie du rapport, les instruments ci-dessous servent de prémisses de l'analyse.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) est un traité international essentiel en matière de droits humains, qui prévoit un éventail de protections pour les droits civils et politiques. Le PIDCP, la Déclaration universelle des droits humains et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, sont considérés comme la Charte internationale des droits humains. Le PIDCP oblige les pays qui l'ont ratifié à protéger et à préserver les droits humains, tels que le droit à la vie et à la dignité humaine, l'égalité devant la loi, la liberté d'expression, de réunion et d'asso-

ciation, la liberté de religion et le respect de la vie privée, le droit de ne pas être soumis à la torture, aux mauvais traitements et à la détention arbitraire, l'égalité des sexes, le droit à un procès équitable, le droit à la vie familiale et à l'unité familiale et les droits des minorités. Le Pacte oblige les gouvernements à prendre des mesures administratives, judiciaires et législatives pour protéger les droits consacrés par le traité et à offrir un recours effectif. Le Pacte a été adopté par les Nations Unies lors de l'Assemblée générale qui s'est tenue en 1966. Il est entré en vigueur en 1976.

Le Cadre juridique interne sur le droit de réunion pacifique. Par exemple, l'article 27 de la Constitution du Tchad de 1996 garantit « à tous les libertés d'opinion et d'expression, de communication, de conscience, de religion, de presse, d'association, de réunion, de circulation, de manifestations et de cortèges ». ⁵⁸ Ces droits ne peuvent être limités que par le respect des libertés et des droits d'autrui et par l'impératif de sauvegarder l'ordre public et les bonnes mœurs. La loi fixe les conditions de leur exercice. Il existe deux instruments juridiques nationaux des années 1960 qui réglementent les rassemblements au Tchad, à savoir l'ordonnance de 1962 sur les rassemblements illégaux et un décret de 1962 sur les manifestations sur la voie publique. Pour l'Afrique du Sud, conformément au cadre juridique national sur les dispositions constitutionnelles relatives au droit de réunion pacifique, le chapitre 2 de sa Constitution de 1996 dispose d'une déclaration des droits dont la section 17 stipule que « Toute personne a le droit de se réunir pacifiquement et sans armes, de manifester, de dresser des piquets de grève et de présenter des pétitions ». ⁵⁹

Selon les **Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois** ⁶⁰ sur la dispersion de rassemblements illégaux, mais non violents, les forces de l'ordre doivent éviter le recours à la force ou, lorsque cela n'est pas possible, limiter cette force au strict minimum. Tout usage de la force par la police et les autres organismes chargés du maintien de l'ordre doit être nécessaire avec l'objectif légitime du maintien de l'ordre et proportionnel à cet objectif.

La législation nationale prévoit que l'ordonnance de 1962 permet à la police d'utiliser la force pour disperser un rassemblement non autorisé.

L'article 123 du Code pénal de 2017 interdit dans tout lieu public tout rassemblement armé ou « tout rassemblement non armé susceptible de troubler l'ordre public ». Une foule est dite armée lorsque les membres portent ou dissimulent des armes ou tout objet, au vu et au su de tous ou non, « à des fins utiles ».

Concernant l'utilisation d'armes à feu par les forces de l'ordre, les règles juridiques internationales stipulent que, conformément aux Principes de base des Nations Unies de 1990, un agent des forces de l'ordre ne peut, lors de la dispersion de rassemblements violents, utiliser une arme à feu contre un individu spécifique que si cela est nécessaire pour intervenir lors d'une menace imminente de mort ou de blessure grave ou à une menace grave et immédiate à la vie.

Bien que la législation nationale indique qu'il n'existe pas de réglementation spécifique de l'utilisation des armes à feu par la police au Tchad, la conformité de l'État avec ses obligations juridiques, opinions et observations finales des organes des traités des Nations Unies. Dans ses observations finales de 2014 sur le Tchad, le Comité des droits humains s'est dit préoccupé par les informations faisant état de multiples obstacles rencontrés par de nombreux défenseurs des droits humains dans l'exercice de la liberté de manifester.

L'article 28e du Protocole de Malabo, les décisions de la Cour africaine pour la période 2020 à 2022 de chaque pays et les articles 13 (1), 10 (2), 17, 26 et 22 (1) de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance couvrent également des aspects connexes du thème de l'insurrection populaire, de la militarisation et du terrorisme.

On peut également citer le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et les articles 2, 3, 4, 13, 14, 15 et 40 du projet final du Comité de droit international public suivant l'insurrection populaire de 2001.

58 Constitution de 1996 du Tchad avec des amendements jusqu'en 2015, p.9. Disponible sur le site : https://constituteproject.org/constitution/Tchad_2015.pdf?lang=en

59 Constitution de la République d'Afrique du Sud. p.8. Disponible sur le site : <https://www.justice.gov.za/legislation/constitution/saconstitution-web-eng.pdf>

60 Adopté par le huitième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, La Havane (Cuba) du 27 août au 7 septembre 1990.

3.6.6 Principales conclusions

Le Principe de souveraineté et de la démocratie basée sur les élections. La réponse de l'UA aux soulèvements populaires est un défi en raison du principe de souveraineté et de l'accent mis sur la démocratie basée sur les élections. Il existe donc peu de normes pour guider la réponse lors des transitions politiques résultant de mouvements de masse. Le rôle de l'armée au cours d'un soulèvement populaire est également limité.

Défis de construction de la nation. La tendance des soulèvements populaires en Afrique laisse penser que les pays concernés sont confrontés à de profonds problèmes de construction de l'État ou de la nation. Dans certains cas, la construction de la nation a été déraillée et interrompue par des coups d'État, tandis que dans ceux où aucun coup d'État n'a eu lieu depuis la décolonisation, les soulèvements sont le résultat du mécontentement face à la mauvaise gestion de la diversité et aux violations des droits de l'homme, telles que les violences sexuelles contre les femmes et les enfants, le phénomène des enfants soldats, la destruction de la structure familiale et de la société, l'exclusion économique, le manque de responsabilité du secteur public ou la crédibilité douteuse des élections.

Intervention dans les soulèvements populaires. Des difficultés se posent en ce qui concerne le rôle du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (CPSU) au titre de l'article 5, paragraphe 2, de l'Acte constitutif de l'Union africaine, d'une part, et le mandat du CPSU concernant la composition et les modalités d'intervention en cas de soulèvement populaire pour rétablir la paix et la sécurité, d'autre part. De même, la compétence et la capacité de la Force africaine en attente et des missions de surveillance et d'intervention dans les circonstances données doivent encore être réexaminées.

Chevauchement des mandats. Il y a tout lieu de penser que les mandats de l'UA et de la CEDEAO se chevauchent en ce qui concerne la réaction aux coups d'État militaires. Les deux institutions doivent donc coordonner leurs efforts, notamment en matière de défense et de sécurité, compte tenu de la multiplication des coups d'État sur le continent ces derniers mois, ainsi que des menaces constantes pour la sécurité.

Relations entre civils et militaires. Il est important de gérer les relations entre civils et militaires non seulement dans le contexte des CAG et des États membres en transition, mais aussi par rapport à des questions de gouvernance plus larges. Le 18 mai 2022, le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'Union africaine (UA) a été informé que les relations entre civils et militaires étaient un facteur de paix et de sécurité en Afrique, un point à l'ordre du jour de sa 1085e session. Cette séance d'information a précédé le Sommet extraordinaire sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement (CAG), qui s'est tenu le 28 mai 2022. Lors de la 996e session du CPS, qui portait sur la prise de pouvoir par les militaires au Tchad à la suite du décès du président Idriss Deby Itno, le Conseil a souligné l'impératif d'une séparation claire des rôles entre l'organe militaire d'un État, qui assure la défense et la sécurité, et le gouvernement de transition, qui se concentre sur les questions politiques et autres questions de politique publique.

Lors de la 1000e session convoquée après le coup d'État au Mali le 24 mai 2021 et de la 1030e session consacrée au coup d'État du 5 septembre 2021 en Guinée, le CPS a exhorté les militaires de chacun de ces États membres à s'abstenir d'interférer dans les processus politiques et a souligné que les affaires politiques ne relevaient pas des pouvoirs militaires. Lors de sa 1 041e session, le Conseil a demandé aux militaires soudanais de respecter leur mandat constitutionnel à la suite de la prise de pouvoir par les militaires le 25 octobre 2021. Il a également demandé, lors de sa 1 016e session sur la situation au Tchad et de sa 1 064e session sur la situation en Guinée, que les militaires s'abstiennent de prendre part aux élections à la fin des périodes de transition.

Criminalisation des changements anticonstitutionnels de gouvernement. L'extension de la compétence de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme, qui n'est pas encore opérationnelle, aux crimes de droit international et aux crimes transnationaux, y compris les changements anticonstitutionnels de gouvernement, par l'adoption du Protocole d'amendement au Protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme par l'UA, est une initiative louable. La criminalisation des changements anticonstitutionnels de gouvernement par l'UA dissuadera certainement les auteurs de ces changements une fois que la Cour sera opérationnelle. En effet, il est pratiquement impossible de traduire en justice les dirigeants arrivés au pouvoir par le biais de ces changements dans les tribunaux nationaux.

3.6.7 Conclusion

À ce jour, les réponses de l'Union africaine s'articulent autour de la Déclaration de Lomé et de l'Acte constitutif de l'Union africaine, qui traitent tous les deux des changements anticonstitutionnels de gouvernement et de la réponse aux insurrections populaires. Cependant, le niveau et la qualité de la coopération ainsi que la coordination entre l'Union africaine et la Communauté économique régionale (CER) dans les efforts visant à restaurer l'ordre constitutionnel dans les pays qui connaissent des insurrections populaires et des coups d'État militaires ne sont toujours pas atteints.

Tout porte à croire qu'il existe un conflit de pouvoirs entre l'Union africaine et la CEDEAO dans la réponse aux coups d'État militaires. Le continent africain est confronté à de fortes menaces pour sa sécurité, compte tenu de la concurrence grandissante entre l'Union africaine et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest « CEDEAO », bien qu'elles travaillent toutes à l'établissement de la paix et la stabilité. Les deux organisations doivent conjuguer leurs efforts, notamment en matière de défense et de sécurité, au regard de la multiplication des coups d'État sur le continent ces derniers mois, ainsi que des menaces constantes sur la sécurité.

La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a rendu, entre 2020 et 2022, des décisions en matière de criminalisation, dans le but d'alourdir les sanctions contre les États qui ont été victimes de coups d'État militaires et de changements anticonstitutionnels de gouvernement. Ces décisions constituent une proposition efficace.

3.6.8 Recommandations

Définition institutionnelle du soulèvement populaire. Le cadre normatif existant doit être revu afin de lever toute ambiguïté lorsqu'une action est nécessaire. Cette ambiguïté survient généralement dans les situations de « soulèvements populaires » qui conduisent à des changements anticonstitutionnels de gouvernement. Le CPS, lors de sa 871e réunion tenue le 22 août 2019, a souligné que la notion de « soulèvement populaire » est complexe, contestée et controversée et a insisté sur l'absence d'une définition universellement acceptée et applicable de ce qui constitue un « soulèvement populaire ». Le CPS a souligné que le concept ne figure dans aucun des cadres normatifs existants de l'UA, et qu'il s'agit donc d'une invention qui doit être interrogée et faire l'objet d'une réflexion avant d'être adoptée par l'Union. Il est donc recommandé que la définition des soulèvements populaires soit élaborée dans le contexte de la Déclaration solennelle du 50e anniversaire de l'OUA/UA (mai 2013) et du Rapport final du Groupe de haut niveau de l'UA pour l'Égypte.

Paragraphe F (ii) de la Déclaration solennelle du 50e anniversaire de l'OUA/UA (mai 2013) : Réitérons notre rejet de tout changement anticonstitutionnel de gouvernement, y compris toute tentative de prise de pouvoir par la force, mais reconnaître le droit de notre peuple de s'exprimer paisiblement contre les systèmes d'oppression.

Paragraphe 83 du **Rapport final du Groupe de haut niveau de l'Union africaine pour l'Égypte** : À la lumière des difficultés rencontrées dans l'application des normes de l'UA sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement, en particulier dans le contexte des soulèvements populaires, le Groupe recommande l'élaboration d'une directive visant à déterminer la compatibilité des soulèvements populaires avec les normes de l'UA sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement.

Tenant compte des récentes expériences en Afrique du Nord, y compris en Égypte, le Groupe recommande qu'une telle directive soit fondée sur les éléments suivants :

- Le recours, par un gouvernement, à des pratiques autoritaires d'une ampleur telle que sa légitimité en soit remise en cause;
- L'absence ou l'ineffectivité totale des processus permettant d'opérer des changements constitutionnels de gouvernement;
- Un fort soutien populaire au soulèvement en cause, en ce qu'il mobilise une partie significative de la population et implique des personnes et des groupes de tous horizons et convictions idéologiques;
- La non - participation de l'Armée dans la destitution du Gouvernement en cause; et
- Le caractère pacifique de la protestation populaire.

Il est également proposé que le « soulèvement populaire » soit défini sur la base des réponses de l'UA à différents contextes. Quatre scénarios sont envisagés ici :

- **Des soulèvements populaires civils entraînent la démission d'un président en exercice.** Dans ce scénario, l'UA considère l'événement comme une affaire interne de l'État membre et peut publier des déclarations soulignant la nécessité d'une transition pacifique basée sur les dispositions de la Constitution du pays. Dans ce cas, il ne s'agit pas d'un changement anticonstitutionnel de gouvernement et toute décision des organes politiques de l'UA est justifiée.

- **L'armée intervient pour combler le vide créé par la démission du président sortant.** Dans ce cas, l'UA donne aux militaires un délai pour remettre le pouvoir à un gouvernement civil. S'ils ne le font pas, le pays est suspendu des activités de l'UA.
- **L'armée reprend à son compte la demande de changement de régime formulée par un mouvement de masse civil, ce qui entraîne la démission d'un dirigeant en exercice.** L'UA qualifie ces actions de prise de pouvoir militaire et exige le retour à un régime civil. L'incapacité à rétablir un régime civil dans le délai et les conditions convenus entraîne une suspension.
- **Un soulèvement populaire se transforme en conflit armé ou en guerre civile.** L'UA peut traiter cette situation comme une guerre civile et lancer des initiatives de résolution du conflit dès le début. Ainsi, l'UA peut traiter différemment la destitution d'un gouvernement par l'armée.⁶¹

Intégration des soulèvements populaires dans les cadres normatifs. Le rapport a constaté que les cadres existants de l'UA ne prévoient pas suffisamment et efficacement la réponse de l'UA aux soulèvements populaires. Bien que le cadre de l'UA ait été conçu pour être la composante complète et applicable de l'UA sur les questions de transition politique, il reste imprécis sur les situations où le changement de gouvernement résulte d'une agitation citoyenne résultant de la détérioration d'une manifestation pacifique.

Renforcement de la coopération entre l'UA et les CER. Le rapport encourage une coordination totale entre l'UA et les CER afin d'éviter tout conflit dans le processus d'imposition des sanctions. Le régime de sanctions de la CE-DEAO s'est avéré plus efficace contre les États membres qui ont connu des coups d'État militaires par rapport à ceux proposés par l'UA, ce qui peut être attribué à un manque de coordination entre l'UA et les CER. Des efforts doivent être faits pour harmoniser les cadres de ces deux institutions.

Transposition des principaux instruments de l'UA dans le droit national. L'UA doit accorder la priorité à la transposition dans le droit national d'une sélection d'instruments et de conventions internationaux et régionaux clés et à l'adhésion à des normes convenues qui garantissent les droits des peuples et empêchent toute violation à l'encontre de citoyens pacifiques.

Législation et mise en œuvre de mesures visant à professionnaliser l'armée. L'UA doit élaborer des codes de conduite pour aider les États membres à aligner les mandats et protocoles militaires sur les obligations constitutionnelles et sur les normes internationales en matière de droits de l'homme et de droit humanitaire. Les normes professionnelles doivent être mises à jour régulièrement; la compétence technique des militaires est essentielle. Les militaires doivent également être réoutillés et requalifiés. La crise des relations entre civils et militaires doit être incluse dans le cadre de l'UA pour l'alerte précoce et la prévention des conflits.

Sanctions en cas de non-respect des décisions de justice. L'UA doit institutionnaliser des mécanismes pour exiger un engagement et un respect immédiats des décisions de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, ainsi que des sanctions en cas de non-respect. Les États membres de l'UA sont encouragés à ratifier et à intégrer dans leur législation nationale le Protocole d'amendement au Protocole portant statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme.

Soutien de la mise en œuvre de l'article 14 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance qui vise à renforcer et à institutionnaliser le contrôle civil constitutionnel sur les forces armées et de sécurité afin d'assurer la consolidation de la démocratie et de l'ordre constitutionnel. Afin d'assurer la pleine réalisation de l'article 14 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, les États membres sont encouragés à adopter le projet de Code de conduite pour les forces armées et de sécurité en Afrique par les États membres de l'UA. Cet instrument a été élaboré et validé au niveau des experts en mai 2002 sous la direction du Centre régional des Nations Unies pour la paix et le désarmement en Afrique comme un instrument pertinent pour la lutte contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique.

61 Marks, Z., Chenoweth, E. and Okeke, J., 2019. People Power is Rising in Africa. *Foreign Affairs*, 14.

RÉSUMÉ : TENDANCES, CAUSES ET DYNAMIQUE DES CAG EN AFRIQUE

Dans ce chapitre du rapport, nous avons constaté que les CAG ont une multitude de causes, de dynamiques et d'influences. L'examen de 11 études de cas de pays ayant fait l'objet d'une évaluation ciblée révèle les similitudes suivantes dans les cinq domaines thématiques : intégrité des élections démocratiques ; gestion de la diversité et droits de l'homme ; ordre constitutionnel et légitimité de l'État ; gouvernance économique et responsabilité du secteur public ; et soulèvements populaires, militarisation et terrorisme.

- **Le pouvoir de l'armée est une caractéristique commune** aux pays qui ont connu des CAG sous la forme de coups d'État militaires. Dans ces pays, l'armée est fortement politisée et son impartialité dans les luttes de pouvoir politiques est compromise, car les militaires se servent de la politique pour réaliser leurs ambitions politiques. Les mauvaises relations entre civils et militaires dans les pays ciblés se manifestent souvent par l'utilisation de l'armée par les dirigeants pour maintenir leur emprise sur le pouvoir de l'État, l'abus des institutions militaires pour exercer la violence et la coercition, la fragmentation de l'armée, l'implication de l'armée dans les luttes entre factions des partis politiques et l'absence de contrôle du pouvoir civil sur l'armée.
- **Problèmes structurels.** Tous les pays touchés par les CAG ont souffert de problèmes structurels qui entravent la gouvernance économique et la responsabilité du secteur public. Les indicateurs de développement humain, de développement social et de développement économique dans les pays touchés par les CAG sont tous faibles.
- Les pays touchés par les CAG se caractérisent tous par une corruption endémique, l'absence d'un État de droit de facto, une pauvreté extrême, le chômage, l'inégalité, des conditions économiques médiocres et une forte inflation, des infrastructures sous-développées, une dépendance à l'égard des exportations de produits de base et une mauvaise gestion des ressources naturelles du pays. Tout cela érode la légitimité de la production de l'État et ajoute aux griefs des citoyens ordinaires qui expriment alors facilement leur soutien aux CAG chaque fois qu'ils se produisent.
- Bien que tous les pays qui ont connu des CAG mettent en œuvre des réformes intersectorielles, y compris dans le secteur économique, les plus grands défis auxquels ils ont été confrontés et qui restent des pierres d'achoppement comprennent l'absence de volonté politique de soutenir ces réformes, la négligence des causes profondes de ces problèmes structurels dans les politiques de réforme, la faiblesse du cadre institutionnel pour la mise en œuvre et le suivi de ces réformes, ainsi que des chocs externes tels que le COVID-19 et les effets de la guerre entre la Russie et l'Ukraine, entre autres.

Le prochain chapitre analyse les données recueillies lors des évaluations ciblées menées dans six pays : République de Sierra Leone, Royaume du Lesotho, République du Tchad, Union des Comores, République de Guinée et République du Soudan. Les résultats des évaluations ciblées de pays sont essentiels pour comprendre le contexte dans lequel surviennent les CAG, identifier les causes et les vecteurs spécifiques des CAG, établir les relations et les interrelations entre les catalyseurs endogènes et exogènes des CAG, évaluer la réponse de l'UA et des CER concernées aux CAG, évaluer l'efficacité des institutions nationales et du cadre juridique dans la prévention des CAG, évaluer les mesures post-CAG pour la restauration du constitutionnalisme et de la démocratie, et offrir l'occasion de présenter des conclusions et des recommandations fondées sur des preuves pour la prévention des CAG à l'avenir.

CHAPITRE 4

LEÇONS TIRÉES DES EXPÉRIENCES DES PAYS AYANT FAIT L'OBJET D'UNE ÉVALUATION CIBLÉE ET VÉCU DES CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS DE GOUVERNEMENT

Ce chapitre analyse les données recueillies auprès des six pays qui ont fait l'objet d'une évaluation ciblée, à savoir la République de Sierra Leone, le Royaume du Lesotho, la République du Tchad, l'Union des Comores, la République de Guinée et la République du Soudan.

Les évaluations ciblées de pays clarifient le contexte dans lequel les CAG surviennent, identifient les causes et les catalyseurs spécifiques des CAG, établissent les relations et les interrelations des catalyseurs endogènes et exogènes des CAG, évaluent la réponse de l'UA et des CER concernées aux CAG, apprécient l'efficacité des institutions nationales et du cadre juridique dans la prévention des CAG, évaluent les mesures post-CAG pour la restauration du constitutionnalisme et de la démocratie, et elles constituent une occasion de présenter des conclusions et des recommandations fondées sur des données probantes pour la prévention des CAG.

La structure des études de cas se présente comme suit :

- Contexte national
- Historiographie et éléments déclencheurs des CAG
- Réponses nationales et internationales aux CAG, conclusions et recommandations stratégiques



4.1 ROYAUME DU LESOTHO

4.1.1 Contexte

Le Lesotho est un pays montagneux entouré par la République d'Afrique du Sud. Il est devenu un protectorat britannique en 1868 jusqu'à ce qu'il obtienne son indépendance de la puissance coloniale en 1966. Depuis lors, le pays a été confronté à d'énormes défis, car différents groupes se sont battus pour en prendre le contrôle.

Le Basotho National Parti (BNP) a remporté les élections générales de 1965, formant ainsi le premier gouvernement démocratique qui a gouverné entre 1966 et 1970. Lorsque les résultats des élections de 1970 ont été contestés, le BNP a refusé de céder le pouvoir au Parti du Congrès du Basutoland (BCP).

Les 16 années de pouvoir du BNP qui ont suivi ont été marquées par des conflits entre les forces armées et l'armée de libération du Lesotho (branche militaire du BCP).

Bien que l'indice de développement humain (IDH) du Lesotho se soit amélioré, passant de 0,522 en 2018 à 0,527 en 2019, le pays est resté 165^e au classement général en 2018 et 2019. En ce qui concerne l'indice d'inégalité de genre, le Lesotho a obtenu un score stable de 0,553 en 2018 et en 2019. Le Lesotho est l'un des pays les plus inégalitaires au monde avec un indice de Gini de 44,9 % selon les données de 2017. Les données montrent également que 50,3 % de la population du pays vit avec moins de 3,20 dollars par jour aux prix internationaux de 2011 ajustés à la parité de pouvoir d'achat (PPA).

La perte globale de l'IDH due à l'inégalité était de 27,5 % en 2018. Selon une enquête Afrobaromètre réalisée en 2020, environ trois quarts (74 %) des habitants du Lesotho considèrent que la situation économique du pays est « assez mauvaise » ou « extrêmement mauvaise », contre 60 % en 2014, et près de (70 %) décrivent la situation économique du pays comme étant « assez mauvaise » ou « très mauvaise ». Les conditions de vie personnelles sont médiocres, et l'enquête a également révélé que près de neuf répondants sur dix ont déclaré que le gouvernement faisait un travail « assez médiocre » ou « très médiocre » dans la gestion de l'économie (87 %) et l'amélioration des conditions de vie des pauvres (86 %). Ils sont encore plus nombreux (95 %) à critiquer les résultats du gouvernement en matière de création d'emplois. L'indice d'inégalité du Lesotho correspond à celui d'une société inégalitaire, car les femmes occupant des postes de pouvoir sont minoritaires, les hommes occupent la plupart des postes de direction, ce qui se traduit également au niveau des revenus et de la richesse; les femmes sont représentées de manière disproportionnée dans les métiers de soins et d'usine, qui ne sont pas bien rémunérés et elles sont dissuadées de s'y engager.

Le Lesotho est un pays enclavé et fait partie des pays les moins avancés (PMA). Le manque de ressources humaines et matérielles a un effet dévastateur sur le bilan du pays en matière de gouvernance. La majorité de la main-d'œuvre est au chômage et l'économie formelle est relativement petite et dominée par la fonction publique. En conséquence, 75 % de la population est pauvre, et cette pauvreté est particulièrement aiguë dans les régions montagneuses et autres zones difficiles d'accès. Le réseau routier du pays est en très mauvais état et limite l'accès de l'État à ces régions où la population vit de l'agriculture de subsistance. Toutefois, la fréquence croissante des sécheresses prolongées et l'érosion des sols réduisent de plus en plus la portée de cette agriculture. En plus des niveaux inacceptables de pauvreté dans le pays, le VIH/sida a eu un impact dévastateur sur les unités familiales et la cohésion sociale de la communauté.

Ces défis ont fait peser une charge énorme sur l'État, qui ne dispose ni des ressources financières ni des ressources humaines pour répondre de manière adéquate aux besoins des groupes les plus marginalisés de la société; pour relever efficacement ces défis, l'État a besoin d'une croissance économique forte et équitable. Or, cette croissance économique dépend en grande partie des recettes de la SACU. La dépendance du pays à l'égard de l'économie sud-africaine est une faiblesse structurelle qui le rend particulièrement vulnérable aux fluctuations du taux de change du rand, même si cela peut aussi être une force, car le Lesotho est isolé de ces fluctuations par son économie.

i.



4.1.2. Influences, causes et déclencheurs des CAG

Le Lesotho est sujet à des changements anticonstitutionnels de gouvernement à cause de quatre facteurs qui rendent sa politique et sa gouvernance fragiles et volatiles.

LA MAUVAISE PERFORMANCE ÉCONOMIQUE DU PAYS

Le premier facteur est la mauvaise performance économique du pays, qui entraîne des niveaux élevés de pauvreté, de chômage, d'inégalité et l'absence d'un secteur privé robuste. Le secteur privé est très faible, car l'industrie manufacturière n'en est qu'à ses débuts. Par conséquent, l'élite politique considère l'État comme une source de survie et d'accumulation de richesses et la faiblesse de l'économie a entraîné des contestations du contrôle de l'État et un gouvernement de coalition instable, ce qui a un impact négatif sur les perspectives de démocratie progressive.

LE SYSTÈME ÉLECTORAL

La fragmentation des partis politiques a souvent conduit à des scissions de partis et à des gouvernements instables. Cette fragmentation est favorisée par des dispositions laxistes en matière de changement d'allégeance qui permettent aux députés de leur circonscription de changer d'allégeance politique sans perdre leur siège. Les partis politiques manquent également de démocratie interne, ce qui les rend instables, car les luttes de factions et les scissions sont courantes. Ainsi, les députés mécontents peuvent punir leurs partis ou coalitions en les privant de leurs votes, en créant de nouvelles coalitions et en forçant les élections en changeant de camp. Par exemple, les gouvernements de coalition mis en place à la suite des élections de 2012 et 2015 se sont rapidement désintégrés en raison du changement de camp. Le Lesotho a ainsi connu quatre gouvernements de coalition depuis 2012.

Le deuxième facteur est le système électoral proportionnel mixte du Lesotho, qui a été introduit en 2002. Le système proportionnel mixte a été introduit pour résoudre la crise politique qui a suivi les élections de 1998. Lors de ces élections, qui se sont déroulées selon le système majoritaire à un tour, le Lesotho Congress of Democracy (LCD) a remporté 79 des 80 sièges parlementaires. Les autres partis politiques ont contesté ce résultat, qu'ils estimaient frauduleux. De violentes manifestations à Maseru ont suivi, entraînant des semaines d'instabilité politique qui n'ont été endiguées qu'après l'intervention de la SADC. Cette intervention a conduit à la création d'une autorité politique intérimaire multipartite chargée de prendre le contrôle du gouvernement, d'examiner le processus électoral et d'organiser de nouvelles élections. C'est dans ce contexte que le Lesotho a adopté le modèle proportionnel mixte dans le but d'améliorer

les effets d'un système électoral où le vainqueur remporte tout. Le système proportionnel mixte attribue des sièges à la représentation proportionnelle (RP) pour un seuil électoral minimum et cherche à promouvoir la démocratie représentative.

L'objectif de la proportionnelle mixte était de rendre l'Assemblée nationale plus inclusive en veillant à ce que les partis politiques bénéficiant d'un certain soutien au sein de la population soient représentés à l'Assemblée nationale, même s'ils ne remportaient pas de sièges dans le cadre du modèle électoral majoritaire à un tour. Cet objectif a été atteint et, pour la première fois dans l'histoire politique du pays, 19 partis politiques ont obtenu des sièges à l'Assemblée nationale.

Le système de représentation proportionnelle mixte a toutefois contribué au fractionnement des partis. En vertu de ce système, un parti qui n'avait pas remporté une seule circonscription pouvait obtenir un nombre important de sièges à la représentation proportionnelle; inversement, un parti qui avait remporté un plus grand nombre de circonscriptions recevait automatiquement moins de sièges à la représentation proportionnelle. Les partis politiques ont transformé le système de représentation proportionnelle mixte en un système parallèle de facto, sapant ainsi l'esprit de proportionnalité dans l'attribution des sièges parlementaires et l'inclusivité du Parlement. Il en est résulté une plus grande fragmentation des partis politiques, ce qui a facilité l'instabilité des gouvernements de coalition. En effet, la manipulation du système proportionnel mixte a contribué à divers conflits après les élections de 2007.

En 2011, le système de représentation proportionnelle mixte a été révisé par la promulgation d'une nouvelle loi électorale de l'Assemblée nationale qui a remplacé le principe « deux bulletins-deux-voix » qui avait été appliqué lors des élections de 2002 et 2007 par un principe « un bulletin-deux-voix ». Malgré cette révision, les Basotho reconnaissent toutefois que le pays continue de connaître « un niveau inacceptable d'instabilité politique qui sape la capacité du gouvernement à servir la population et à promouvoir le développement durable ». Outre le changement d'allégeance, les questions suivantes requièrent une attention particulière : enregistrement et financement des partis, seuils de représentation à l'Assemblée nationale, formation de coalitions, votes de défiance, prorogation du Parlement et gouvernements intérimaires.

LA CONCENTRATION DU POUVOIR EXÉCUTIF ENTRE LES MAINS DU PREMIER MINISTRE

Le troisième facteur est la concentration du pouvoir exécutif entre les mains du Premier ministre, ce qui incite les élites politiques à s'engager dans des luttes acharnées pour obtenir ce pouvoir. Par exemple, le Premier ministre a le pouvoir exclusif de nommer des personnes à des postes clés du gouvernement et de révoquer des titulaires de fonctions, et il peut agir sans le consentement du Roi. Toutefois, le Premier ministre peut être démis de ses fonctions par une motion de défiance. Dans la pratique, les désaffections au sein des gouvernements de coalition ont conduit l'Assemblée nationale à voter des motions de censure contre le Premier ministre, ce qui a entraîné de fréquentes élections. Le vote de défiance a donc été instrumentalisé pour résoudre les désaccords politiques au sein des partis politiques et des gouvernements de coalition.

MILITARISATION DE LA POLITIQUE

Les alliances entre les élites politiques, l'armée et la police déstabilisent le système politique et créent l'insécurité. Ces alliances ont conduit à la militarisation de la politique, créant ainsi une culture de la violence et de l'impunité. Ainsi, l'élite politique a utilisé les forces de sécurité à son avantage politique tandis que les forces de sécurité ont participé au jeu politique. En conséquence, la nécessité de réformer le secteur de la sécurité occupe désormais une place prépondérante dans les débats nationaux. La population considère que la réforme des agences de sécurité nationale est essentielle pour parvenir à une paix durable, à la démocratie et à un environnement politique, sécuritaire et social stable.

Le chevauchement des mandats et des fonctions constitue un défi majeur pour les agences de sécurité nationale. Par exemple, l'armée partage le mandat d'application de la loi avec la police. La loi sur les forces de défense du Lesotho de 1996 habilite l'armée à maintenir l'ordre public, créant ainsi un chevauchement des mandats entre l'armée et la police. Il en résulte une ingérence constante des militaires dans le régime démocratique, ce qui est source d'instabilité.

La relation entre les dirigeants civils et les dirigeants des organes du secteur de la sécurité constitue un autre défi majeur.

4.1.4. Solutions internes

Les premières mesures de fond visant à remédier à ces cycles de déstabilisation que sont les changements de gouvernement ont été introduites par le deuxième gouvernement de coalition qui a dévoilé un « Accord de coalition pour la stabilité et la réforme » lors de son arrivée au pouvoir en avril 2015. Il s'est engagé à entreprendre de vastes réformes constitutionnelles, institutionnelles et sectorielles, y compris la révision des lois régissant les élections et le parlement, afin de faire face à la nouvelle réalité des politiques de coalition et de garantir la stabilité politique. Cependant, le processus de réforme n'a pas été lancé. En général, les amendements à la Constitution nécessitent une majorité à l'Assemblée nationale. Les clauses permanentes nécessitent soit une majorité des deux tiers au Parlement, soit l'approbation de l'électorat lors d'un référendum national.

Une deuxième tentative de réforme nationale a suivi lorsque la majorité des vingt-six partis politiques ayant participé à l'élection de juin 2017 ont signé un « engagement en faveur des réformes ». Dans cet accord, les partis politiques s'engageaient à donner la priorité aux réformes après les élections. En outre, le gouvernement de coalition s'est engagé à entreprendre des réformes constitutionnelles, politiques, sécuritaires et administratives dans le cadre d'un processus de réforme indépendant et inclusif, qui impliquerait une modification de la Constitution. Par la suite, le gouvernement de coalition a présenté à la population les détails de son programme de réformes nationales dans un document intitulé « The Lesotho We Want: Dialogue and Reforms for National Transformation » (Le Lesotho que nous voulons : Dialogue et réformes pour une transformation du pays). Ce faisant, le gouvernement de coalition a cherché à susciter le dialogue et les réactions, afin de s'assurer que le peuple assumerait la responsabilité de la mise en œuvre des réformes. La vision du programme de réforme nationale était « la transformation du Royaume du Lesotho en un pays juste, prospère et stable, doté d'institutions efficaces et axées sur le peuple, d'une unité d'action nationale, de l'État de droit, de la bonne gouvernance et des droits de l'homme ».

Le programme national de réforme visait à faciliter la transformation du Lesotho en une société juste, prospère et stable par : a) la promotion de la stabilité, de l'unité et de la réconciliation nationales à long terme ; b) la création d'institutions professionnelles, fonctionnelles et efficaces pour la gestion efficiente des affaires publiques, la prestation de services et le développement ; et c) la recherche d'un consensus national sur les changements constitutionnels et leur mise en œuvre. La révision de la Constitution devait se faire par le biais d'un mécanisme inclusif et les institutions de sécurité devaient être réformées pour s'assurer qu'elles étaient adaptées à leur objectif et qu'elles répondaient aux besoins du pays. Le programme national de réforme soulignait que les réformes ne seraient couronnées de succès que si

elles étaient « entièrement assumées par les Basotho à travers un processus consultatif ».

En ce qui concerne les forces de sécurité nationales, le programme national de réforme proposait l'élaboration et l'adoption par le Parlement d'une politique de sécurité nationale visant à fournir une orientation stratégique globale et une vision à long terme pour le processus de réforme du secteur de la sécurité. Il proposait également la création d'un Conseil national de sécurité qui serait présidé par le Premier ministre et chargé de la coordination des questions de sécurité nationale. Pour faciliter la réalisation du programme de réforme nationale, le gouvernement de coalition a proposé d'instaurer un dialogue national multipartite sur le thème « Le Lesotho que nous voulons » avec deux objectifs principaux : i) consulter la population sur les questions qui touchent à la paix et à la stabilité du pays et dégager un consensus sur la manière de les traiter ; ii) définir la voie à suivre pour l'unité, la guérison et la réconciliation nationales.

Le gouvernement de coalition a ensuite proposé la mise en place de la structure et du processus suivants pour le dialogue national qui serait coordonné par un comité de planification du dialogue national : i) une session inaugurale et une plénière nationale d'un dialogue national multipartite pour lancer officiellement le dialogue national ; ii) un forum des leaders nationaux ; iii) des consultations de district à faciliter par la société civile ; et iv) une deuxième plénière nationale pour recevoir les réactions des districts, tirer les conclusions du dialogue national et convenir de la marche à suivre pour la mise en œuvre de ses recommandations.

Le dialogue national s'est déroulé en 2018 et 2019. Il a rassemblé les voix et les contributions des Basotho à travers : i) de larges conversations dans les districts, des consultations sectorielles et de la diaspora ; ii) 6 Forums des leaders nationaux ; et iii) des synthèses et une consolidation des points de vue et des recommandations du peuple qui ont été adoptés par la Plénière II. Une Autorité nationale des réformes (NRA) a ensuite été créée par la Loi n° 4 de 2019 portant sur l'Autorité nationale des réformes pour la mise en œuvre de celles-ci. Cette autorité a pour mandat de coordonner, diriger et gérer le processus de réformes dans le cadre de la mise en œuvre des résolutions et décisions de la Plénière II, initialement dans un délai de 12 à 18 mois. Il s'agit d'une structure à deux niveaux, composée de 59 membres au sommet et appuyée par un secrétariat technique. L'instance supérieure est dirigée par un président et compte une représentation de 35 partis politiques qui ont été enregistrés par la Commission électorale indépendante en 2019, 18 organisations non gouvernementales, 3 représentants des chefs et 3 représentants du gouvernement. Le Secrétariat est dirigé par un directeur général et bénéficie du soutien d'experts (conseillers spéciaux) qui fournissent des conseils techniques dans les 7 domaines thématiques sur la mise en œuvre des réformes. Ces domaines thématiques sont les suivants : réformes

constitutionnelles, réformes parlementaires, réformes du secteur de la sécurité, réformes de la justice, réformes du service public, réformes économiques et réformes du secteur des médias.

La NRA a produit un projet de loi omnibus de révision constitutionnelle qui vise à modifier la Constitution, ainsi que divers projets de loi ayant pour but de modifier des lois existantes ou d'en introduire de nouvelles. Elle a également élaboré un certain nombre de projets de politiques, notamment un projet de politique des médias. Elle a transmis le projet de loi omnibus au Parlement à la mi-2022, dans l'espoir que celui-ci le promulgue avant les élections générales prévues en octobre 2022. Toutefois, cela ne s'est pas produit, à cause de désaccords entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur certains aspects du projet de loi. Le Parlement a donc été dissous pour ouvrir la voie aux élections générales avant qu'il ne puisse adopter le projet de loi. Toutefois, suite à la pression de l'Afrique du Sud et de la SADC, le Conseil d'État du Lesotho a recommandé que le Parlement soit reconvoqué pour une session d'urgence afin d'adopter le projet de loi omnibus avant les élections. Le Conseil d'État a proposé au Roi de déclarer l'état d'urgence au motif que la non-adoption du projet de loi menaçait la stabilité du pays, car c'était le seul moyen légal de rappeler le Parlement. Le Roi a suivi cette recommandation et a rappelé le Parlement, qui a adopté une version allégée du projet de loi omnibus. Malheureusement, la Cour constitutionnelle a ensuite déclaré illégaux le projet de loi omnibus et le projet de loi 2022 sur les élections à l'Assemblée nationale (amendement) adopté par le Parlement reconvoqué, à la suite d'une action en justice intentée par la Law Society of Lesotho.

Les partis politiques ont respecté la décision de la Cour constitutionnelle, démontrant ainsi le respect du gouvernement pour les décisions de justice et l'État de droit. Toutefois, cette décision a mis un terme au processus de réforme nationale, mais seulement de façon temporaire, espérons-le. Le projet de loi omnibus que la NRA a transmis au Parlement est le fruit d'un processus participatif, délibératif et consultatif qui a intégré les points de vue des Basotho et apporté des solutions locales aux défis de gouvernance qui ont tourmenté le pays tout au long de son histoire, notamment l'instabilité politique. Il s'agit d'un processus qui appartient au peuple et qui est, par conséquent, légitime. Ainsi, le gouvernement et le peuple du Lesotho doivent être encouragés et soutenus pour conclure et mettre en œuvre le programme de réforme nationale prometteur. À cet égard, il sera nécessaire de veiller à ce que le processus reste fidèle aux opinions du peuple telles qu'elles ont été exprimées dans le rapport de la Plénière II.

4.1.5 Réaction de la communauté internationale

Alors que les Nations Unies et l'Union africaine travaillent ensemble et collaborent étroitement dans le cadre de la prise de décision en réponse aux conflits en Afrique, la SADC a joué, dans le cas du Lesotho, un rôle prépondérant dans les efforts des organisations internationales et régionales visant à résoudre les crises de gouvernance. Le rôle prééminent de la SADC est en partie attribuable au principe de subsidiarité de l'Union africaine, en vertu duquel elle donne la priorité au rôle des communautés économiques régionales telles que la SADC dans la réponse aux conflits dans leurs États membres.

La SADC est intervenue au Lesotho à plusieurs reprises en raison de sa décision d'éviter l'éviction non démocratique de gouvernements légitimes dans ses États membres. La SADC part du principe que le développement régional ne peut avoir lieu en l'absence de stabilité politique. Cependant, comme nous pouvons le voir ci-dessous, si la SADC a largement réussi à contenir et à atténuer les crises de gouvernance au Lesotho, elle a moins bien réussi à assurer une transformation à long terme, qui pourrait conduire à une gouvernance stable et durable dans le pays. En particulier, le pays devra professionnaliser et démilitariser ses forces de sécurité comme solution à long terme à son instabilité permanente, comme la SADC l'a recommandé à plusieurs reprises.

La SADC est intervenue pour la première fois au Lesotho après le coup d'État de 1994, car elle craignait que cela ne menace la stabilité de la région. Lors de son sommet tenu à Gaborone (Botswana), la SADC a condamné la décision du roi Letsie de dissoudre le parlement et de dissoudre le gouvernement démocratiquement élu, et a demandé le rétablissement du gouvernement légitime du Lesotho. Dans cette intervention, l'Afrique du Sud, le Botswana et le Zimbabwe ont joué un rôle de premier plan et ont coordonné le retour au pouvoir du gouvernement BCP. En fait, les trois pays ont usé de diplomatie préventive ou itinérante pour obtenir le retour à l'ordre constitutionnel.

La deuxième intervention de la SADC au Lesotho a eu lieu en 1998, à la demande du Premier ministre, à la suite des élections qui ont provoqué des divisions. Elle a lancé un processus de médiation qui comprenait des enquêtes sur la crédibilité des élections. Les enquêtes ont conclu à l'existence de fraudes électorales. Toutefois, les partis d'opposition ont rejeté ce verdict, ce qui a entraîné une nouvelle instabilité. La SADC a alors envoyé une force militaire qui a mené une opération de sept mois pour rétablir l'ordre. Elle a ensuite négocié un accord qui rétablissait la LCD au pouvoir, mais exigeait la tenue d'une nouvelle élection dans les 18 mois. Sous la direction de la SADC, une autorité politique intérimaire multipartite (IPA) a été mise en place pour examiner le processus électoral et organiser les nouvelles élections.

La troisième intervention de la SADC au Lesotho a eu lieu après les élections controversées de 2007. Comme nous l'avons noté, les partis d'opposition ont rejeté les résultats de cette élection en invoquant la manipulation du système de représentation proportionnelle mixte par la LCD. Il en a résulté une grève de deux jours qui a paralysé Maseru, la capitale. Les partis d'opposition ont porté leurs griefs devant la troïka ministérielle de la SADC qui s'est tenue à Maseru. La SADC a alors lancé une médiation régionale. Par la suite, lors du sommet extraordinaire de ses chefs d'État et de gouvernement qui s'est tenu à Dar-es-Salaam (Tanzanie), la SADC a décidé que le comité ministériel de la troïka entreprendrait une évaluation de la situation au Lesotho et ferait des recommandations au président de la SADC. Suite à cette évaluation, le comité ministériel a recommandé un dialogue politique formel et la nomination d'une éminente personnalité pour faciliter le processus de dialogue en tant que médiateur. Sir Ketumile Masire, ancien président du Botswana, a alors été nommé médiateur du conflit. L'intervention de la SADC a mis fin aux troubles à Maseru, a amené les parties en conflit à la table des négociations et a facilité les échanges sur les réformes électorales et constitutionnelles.

La quatrième intervention de la SADC au Lesotho a eu lieu en 2014, à la suite d'une tentative de coup d'État militaire qui s'est déroulée dans le contexte d'un effondrement du gouvernement de coalition et de l'exil ultérieur du Premier ministre Thabane en Afrique du Sud. À cette époque, le Lesotho connaissait des coalitions gouvernementales instables caractérisées par des conflits inter- et intra-partis, et l'instrumentalisation des motions de défiance au Parlement pour faire face aux désaccords politiques et aux adversaires. Dans un premier temps, l'intervention a pris la forme d'un dialogue interpartis visant à résoudre les tensions au sein de la coalition, facilité par Jacob Zuma, alors président de l'Afrique du Sud, et le président Pohamba de Namibie.

Ce dialogue ayant échoué, la SADC a chargé Cyril Ramaphosa, alors vice-président d'Afrique du Sud, d'élaborer une feuille de route pour le retour du Lesotho à la stabilité et à la sécurité. La SADC a également mis en place une commission d'enquête sur la crise politique et sécuritaire. Conformément aux recommandations de la commission, Thabane et d'autres hauts fonctionnaires ont été renvoyés, le Parlement a été reconvoqué et les élections législatives, prévues pour 2017, ont été avancées de deux ans et se sont tenues le 28 février 2015. Afin de garantir que les élections se déroulent sans menaces de violence de la part des forces de sécurité, il a été demandé aux chefs de la sécurité d'être absents du pays pendant les élections. En outre, les forces de défense du Lesotho ont été mises en quarantaine dans les casernes pendant la période des élections, avec l'aide d'une force déployée par la SADC.

Il a également été convenu que le gouvernement élaborerait une feuille de route sur les réformes constitutionnelles et du secteur de la sécurité, avec l'aide de la SADC. Les élections anticipées ont conduit à la formation d'un gouvernement de coalition composé de sept partis, avec Mosisili comme Premier ministre. Peu après, cependant, le Lesotho a sombré dans une instabilité plus profonde lorsque le général Tlali Kamoli, ancien chef du LDF, a été rétabli dans ses fonctions en mai 2015. L'opposition a boycotté le Parlement et a demandé la destitution de Kamoli. Un ancien chef de l'armée, Maaparankoe Mahao, a ensuite été assassiné, créant de nouvelles tensions et de nouveaux troubles.

Une fois de plus, la SADC est intervenue et a nommé une commission d'enquête chargée d'enquêter sur la mort de Mahao et de recommander la manière de restaurer la démocratie et la stabilité politique du Lesotho. La commission d'enquête a produit un rapport qui recommandait le retrait de Kamoli du poste de chef de l'armée et le retour des dirigeants de l'opposition en exil. En outre, elle a exhorté le gouvernement à revoir les rôles respectifs des forces de défense du Lesotho et de la police montée du Lesotho afin d'éliminer tout chevauchement de leurs mandats, et à réformer les règles parlementaires relatives aux gouvernements de coalition, aux motions de censure, à la prorogation du Parlement et aux changements de camp. Le gouvernement Mosisili a d'abord rejeté le rapport, mais la SADC l'a convaincu de l'accepter. Des élections anticipées ont ensuite été organisées en mai 2017, mais elles ont été suivies d'un conflit violent et de l'assassinat du chef de l'armée, le lieutenant-général Khoantle Motsomotso, et de certains officiers supérieurs des forces de défense du Lesotho en septembre 2017, ce qui a incité la SADC à déployer une nouvelle fois une force militaire appelée « mission préventive de la SADC au Lesotho » (SAPMIL). La SADC a également demandé au Lesotho de lancer un processus de dialogue national. Après quelques tergiversations, le gouvernement a ensuite lancé le dialogue multipartite en 2018 sous la supervision de la SADC.

4.1.6 Principales conclusions

Le Royaume du Lesotho a été confronté à divers problèmes de gouvernance, notamment des changements anticonstitutionnels de gouvernement, qui ont empêché le pays d'atteindre la stabilité politique et une croissance économique soutenue. L'instabilité a été provoquée par les facteurs clés suivants : la faiblesse des institutions de l'État et de la gouvernance, la domination de l'espace politique par les élites, l'éclatement permanent des partis politiques dominés par leurs leaders, caractérisés par une mauvaise gestion et une démocratie interne déficiente, et la politisation des institutions de sécurité. À son tour, l'instabilité politique a entraîné l'effondrement du constitutionnalisme, de l'État de droit, des violations des droits de l'homme, du sous-développement et de l'insécurité. Le défi d'assurer la stabilité politique a été signalé à plusieurs reprises et des inquiétudes ont été soulevées quant à l'adéquation des mécanismes de responsabilité publique. Un point de vue commun s'est dégagé : la réforme du pays doit passer par la révision de sa Constitution. Le changement constitutionnel devrait s'attaquer aux facteurs qui ont contribué à l'instabilité du pays. Ces facteurs sont les mauvaises performances économiques, le système de représentation proportionnelle mixte, la concentration du pouvoir exécutif dans les mains du Premier ministre, ce qui a contribué à affaiblir la fonction publique et les institutions de contrôle, ainsi que la militarisation de la politique.

Le gouvernement et le peuple du Lesotho ont exprimé le désir de s'attaquer à ces sources de fragilité et ont lancé le programme de réformes nationales. L'Union africaine, le MAEP et la communauté internationale doivent encourager et soutenir le gouvernement et le peuple du Lesotho, ainsi que la SADC, pour conclure et mettre en œuvre le programme de réformes nationales prometteur. À cet égard, il sera nécessaire que ces institutions travaillent avec le gouvernement pour s'assurer que le processus reste fidèle aux opinions du peuple telles qu'elles ont été exprimées dans le processus de dialogue national.

La vulnérabilité aux CAG est due à quatre facteurs, qui rendent la politique et la gouvernance du Royaume du Lesotho fragiles et volatiles.

- Les **mauvaises performances économiques** du pays ont conduit à des niveaux élevés de pauvreté, de chômage, d'inégalité et à un secteur privé très faible, car l'industrie manufacturière en est à ses débuts.
- **Le système électoral du Lesotho, la représentation proportionnelle mixte (MMPR)**, a été introduit en 2002 pour résoudre la crise politique qui a suivi les élections de 1998. Lors de ces élections, qui se sont déroulées selon le système majoritaire à un tour, le parti Congrès de la démocratie du Lesotho (LCD) a remporté 79 des 80 sièges parlementaires. Les autres partis politiques ont contesté

ce résultat, qu'ils ont jugé frauduleux. De violentes manifestations ont suivi dans la capitale, Maseru, entraînant des semaines d'instabilité politique qui n'ont pu être jugulées que par l'intervention de la SADC. Le système MMPR contribue au factionnalisme des partis. Dans le cadre de ce système, un parti qui n'avait pas remporté une seule circonscription pouvait obtenir un nombre important de sièges à la représentation proportionnelle (RP); inversement, un parti qui avait remporté un plus grand nombre de circonscriptions recevait automatiquement moins de sièges à la RP. Les partis politiques ont transformé le système MMPR en un système parallèle de facto, sapant ainsi l'esprit de proportionnalité dans l'attribution des sièges parlementaires et l'inclusivité du parlement.

La concentration du pouvoir exécutif entre les mains du Premier ministre incite les dirigeants politiques à s'engager dans des luttes de pouvoir acharnées. Par exemple, le Premier ministre est le seul à pouvoir nommer des personnes à des postes clés du gouvernement et à révoquer des titulaires de fonctions, et il peut agir sans le consentement du roi. Toutefois, le Premier ministre peut être démis de ses fonctions par une motion de censure. Dans la pratique, les désaffections au sein des gouvernements de coalition ont conduit l'Assemblée nationale à voter des motions de censure contre le Premier ministre, ce qui a entraîné de fréquentes élections.

Radicalisation de la classe politique. Les alliances entre les dirigeants politiques, l'armée et la police déstabilisent le système politique, créent de l'insécurité et entraînent la radicalisation de l'ensemble de la classe politique, ce qui favorise une culture de la violence et de l'impunité. Les dirigeants politiques se servent des forces de sécurité, qui participent à la politique. Le chevauchement des mandats et des fonctions constitue un défi majeur pour les forces de sécurité nationales. Par exemple, la loi de 1996 sur les forces de défense du Lesotho habilitant les militaires à maintenir l'ordre public, les mandats des militaires et de la police se chevauchent. L'instabilité résulte de l'ingérence constante des militaires dans le régime démocratique.

4.1.7 Recommandations

Finaliser et adopter une nouvelle Constitution. Le gouvernement du Royaume du Lesotho est fortement encouragé à achever le processus de révision de sa Constitution de 1991 initié par le dialogue national multipartite (MSND) et mettre en œuvre les amendements constitutionnels qui en résultent par le biais de politiques, de lois et de mécanismes institutionnels appropriés.

Légiférer sur la durée des mandats des gouvernements de coalition. Le gouvernement est encouragé à explorer la faisabilité de l'établissement d'une durée minimale de mandat afin de relever le défi de la volatilité et de l'instabilité engendrées par la formation et la dissolution non réglementées de gouvernements de coalition. Il apparaît que la Constitution ne contient pas de dispositions suffisantes pour garantir la durée du mandat d'un gouvernement de coalition. Le gouvernement est encouragé à introduire des mécanismes qui facilitent et permettent à tous les citoyens, y compris ceux de la diaspora, d'exercer leur droit démocratique de vote.

Mettre en œuvre les recommandations du dialogue national. La mise en œuvre des réformes du secteur de la sécurité devrait être accélérée afin de garantir la non-ingérence des militaires dans les affaires politiques. Le gouvernement est en outre encouragé à veiller à l'application cohérente du principe de représentation équitable des femmes dans toutes ses réformes sectorielles.

Créer une commission de concession des ressources naturelles pour remédier aux inégalités économiques, dirigée par des experts du monde des affaires, de l'industrie et de la technique, avec pour mandat de garantir la création de richesses nationales par le biais de l'actionnariat public, de l'exploitation efficace des ressources naturelles, de la fiscalité et de l'utilisation judicieuse des recettes publiques au profit de tous les Basotho.

4.2 RÉPUBLIQUE DE SIERRA LEONE

La Sierra Leone a été identifiée comme une étude de cas majeure pour les évaluations ciblées sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement en raison de ses expériences dynamiques historiques dans ce domaine. Ainsi, bien que le pays n'ait pas connu de tels changements dans son histoire récente, ou du moins dans la période principalement examinée dans le présent rapport, il offre des leçons précieuses sur les causes et les implications des changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique.



4.2.1 Contexte

Le 27 avril 1961, la Sierra Leone a accédé à l'indépendance vis-à-vis de la Grande-Bretagne en devenant une république dotée d'une présidence exécutive en vertu d'une constitution qui embrassait des principes de gouvernance tels que la séparation des pouvoirs, l'indépendance judiciaire et le contrôle judiciaire. La Constitution de 1961 a également accordé la citoyenneté à tous les sujets britanniques nés en Sierra Leone à la veille de l'indépendance. Toutefois, la situation a changé en 1962, lorsque le parti au pouvoir, le Sierra Leone People's Party (SLPP), a modifié la Constitution afin d'introduire l'origine négro-africaine comme condition préalable à la citoyenneté et de réserver l'appartenance au Parlement aux citoyens d'origine négro-africaine. Les personnes d'origine non négro-africaine ont ainsi été privées de la citoyenneté sierra-léonaise de naissance. Cette situation perdure.

Au cours de la période qui a précédé l'indépendance, de graves différences ethniques sont apparues entre les Krios et les « compatriotes », c'est-à-dire les habitants du protectorat intérieur. Les Krios, qui habitaient la région occidentale du pays, étaient considérés comme ayant une relation plus forte avec les Britanniques en raison de leur niveau de vie et d'éducation supérieur à celui de leurs « compatriotes ». Ainsi, l'ethnicité et le régionalisme ont fait le lit du changement anticonstitutionnel de gouvernement dès le début. Sir Milton Margai, premier chef de gouvernement de la Sierra Leone (1954-1964), est décédé en 1964 et son frère, Albert Margai, lui a succédé de manière controversée. Pendant l'administration d'Albert Margai, les tensions ethniques se sont accrues. La persécution de l'opposition et son désir de faire du pays un État à parti unique ont contribué à l'impopularité de son administration.

Le Sierra Leone People's Party (SLPP) a perdu les élections de 1967 au profit de Siaka Stevens et du All-People's Congress (APC). Le gouvernement du Premier ministre Siaka Stevens a pris diverses mesures qui ont restreint la jouissance des libertés fondamentales. Par exemple, il a promulgué la loi sur l'ordre public de 1965 qui criminalisait la diffamation, permettait aux chefs supérieurs de contrôler les réunions publiques, donnait mandat au gouverneur général de proclamer des lois d'urgence et à la police de disperser les foules et d'arrêter les personnes non coopératives. Au cours de cette décennie, la Sierra Leone a également commencé à connaître l'instabilité, notamment après que les élections générales de 1967 eurent conduit à une série de prises de pouvoir militaires.

De 1967 à 1968, il y a eu trois coups d'État militaires avant que le gouvernement de Stevens ne soit rétabli en 1968. Le 21 mars 1967, un coup d'État militaire dirigé par le général David Lansana a renversé le Premier ministre Stevens du parti All People's Congress (APC), sous prétexte que la nomination du Premier ministre était inconstitutionnelle puisque les élections des douze chefs supérieurs n'avaient pas été achevées. Deux jours plus tard, le major Charles Blake renverse le général Lansana et un Conseil national de réforme (CNR) de huit membres, dirigé par le lieutenant-colonel Andrew Juxton-Smith, prend le contrôle du gouvernement. Le CNR dissout les partis politiques et suspend la constitution. Le 3 avril 1968, le sergent-major Amadou Rogers mène un coup d'État militaire qui renverse le CNR et annonce la formation d'un Conseil national intérimaire (CNI) composé de sept membres. Le CNI a rendu le contrôle du gouvernement à un gouvernement civil dirigé par le Premier ministre Siaka Stevens. Mais le gouvernement reste instable, et le Premier ministre déclare l'état d'urgence à la suite de violences politiques à Bo en septembre 1968. Par la suite, en septembre 1970, le Premier ministre Stevens a découvert un complot militaire visant à renverser le gouvernement et a déclaré un nouvel état d'urgence.

En 1971, ce gouvernement a promulgué la Constitution républicaine, qui a transformé la Sierra Leone en république. Le Parlement a ensuite élu Siaka Stevens comme président. La constitution de 1971 prévoyait les droits de l'homme et les libertés fondamentales de l'individu, créait une commission électorale et établissait la Cour suprême comme juridiction d'appel de dernier ressort. En outre, elle interdit aux fonctionnaires, aux membres des forces armées et aux titulaires de charges publiques de se présenter aux élections parlementaires, à moins qu'ils n'aient cessé d'exercer leurs fonctions douze mois avant les élections.

En 1974, le gouvernement APC a modifié la Constitution de 1971. L'un des amendements habilitait le président à nommer trois personnes au parlement, à la suite de quoi le président a nommé le commandant des forces armées et le commissaire de police comme membres du parlement. Des élections législatives ont été organisées en mai 1973 en vertu de la Constitution de 1971, et l'APC a remporté 84 des 97 sièges de l'Assemblée nationale. Lors des élections générales suivantes, en mai 1977, l'APC a remporté 70 des 100 sièges de l'Assemblée nationale.

La Sierra Leone est devenue un État à parti unique en 1978 lorsque, à la suite d'un référendum, le gouvernement APC a promulgué une Constitution à parti unique. En vertu de cette constitution, il fallait être membre de l'APC pour être candidat au poste de président ou de député. En outre, cette constitution a porté à sept le nombre de personnes que le président pouvait nommer au parlement et a permis au secrétaire général du parti au pouvoir d'être membre de droit du cabinet. En vertu de cette constitution, le président avait le pouvoir de nommer ou de révoquer le juge en chef et d'autres juges à volonté, et de retirer les juges qui avaient atteint l'âge de cinquante-cinq ans. Le pouvoir judiciaire est également devenu entièrement dépendant du ministère des Finances pour ses finances, et le bureau du procureur général a été fusionné avec le ministère de la Justice.

La décennie qui a suivi la promulgation de la Constitution du parti unique a également été caractérisée par une instabilité gouvernementale. Ainsi, le gouvernement a déclaré l'état d'urgence en 1981, 1987 et 1988. Le gouvernement a également réprimé une rébellion militaire en mars 1987.

Avant le déclenchement de la guerre en 1991, la Sierra Leone avait promulgué une autre Constitution, qui visait à améliorer la gouvernance de diverses manières. En vertu de cette constitution, la nomination et la révocation des juges devaient être approuvées par le Parlement, et le président de la Commission électorale remplaçait le juge en chef en tant que directeur national des élections. Cette constitution a également créé le bureau du médiateur pour traiter les cas de mauvaise administration gouvernementale. Elle a surtout réintroduit le multipartisme, et l'interdiction des partis politiques d'opposition a été levée en avril 1991. Toutefois, la guerre civile a éclaté avant la promulgation de la nouvelle constitution en 1991. La Sierra Leone a connu la guerre civile entre 1991 et 2002, suite à une rébellion du Front révolutionnaire uni (RUF) de Foday Sankoh contre le gouvernement du président Joseph Saidu Momoh. L'instabilité qui s'est ensuivie a été exacerbée lorsque le président Momoh a été déposé par un coup d'État militaire dirigé par le capitaine Valentine Strasser le 29 avril 1992. Le capitaine Strasser a été nommé président du Conseil national provisoire de gouvernement (NPRC) (rebaptisé plus tard Conseil suprême de l'État), qui a dissous le parlement et suspendu l'activité politique. Le mandat du capitaine Strasser fut

cependant de courte durée et il fut rapidement déposé par le général Julius Maada Bio le 16 janvier 1996.

Des élections législatives ont été organisées un mois plus tard, et le SLPP a remporté 27 des 68 sièges de l'Assemblée nationale. Ahmad Tejan Kabbah, du SLPP, a été élu président avec 59 % des voix au second tour des élections présidentielles, le 15 mars 1996. Ces élections ont été suivies d'une intensification des attaques du RUF contre des civils et les troupes gouvernementales, entraînant la mort et le déplacement de nombreuses personnes. Pendant ce temps, un coup d'État militaire dirigé par le major Johnny Paul Koroma renversait le président Kabbah en mai 1997. Un Conseil révolutionnaire des forces armées (AFRC) de 20 membres, dirigé par le Major Koroma, a pris le contrôle du gouvernement. L'AFRC a aboli la Constitution et interdit les partis politiques. Le mandat du Major Koroma sera toutefois abrégé par les troupes de maintien de la paix de la CEDEAO qui le déposent le 13 février 1998, ouvrant ainsi la voie à la réintégration du Président Kabbah en mars 1998.

Un accord de paix et de partage du pouvoir signé en 1999 a mis fin à la guerre civile. Celle-ci reprendra de plus belle en 2000 lorsque les forces de maintien de la paix des Nations Unies tenteront de prendre le contrôle des régions diamantifères tenues par le RUF. Elle s'achèvera en 2002.

On estime que la guerre civile a fait 70 000 morts et entraîné le déplacement de 2,6 millions de personnes,⁶² créant ainsi un grave problème de réfugiés en Afrique de l'Ouest. Le conflit a été marqué par d'horribles violations des droits de l'homme, notamment des amputations intentionnelles, des viols, de l'esclavage sexuel, du cannibalisme, des meurtres gratuits et la dévastation de communautés entières. L'ethnicité, le régionalisme et la religion faisaient partie des catalyseurs de ces graves violations.

Après les négociations de paix, le RUF est entré dans la politique officielle. Toutefois, en 1997, son chef Foday Sankoh a été emprisonné au Nigeria. Le gouvernement et les rebelles du RUF ont convenu d'une cessation des hostilités en mai 1999 et ont signé un accord de paix deux mois plus tard à Lomé (Togo), à la suite de négociations facilitées par les Nations Unies, l'Organisation de l'unité africaine et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Mais les hostilités n'ont pas cessé après l'accord de paix, et le RUF a rapidement repris l'offensive, ce qui a conduit à la signature d'un deuxième accord de cessez-le-feu à Abuja, au Nigeria, en novembre 2000.

Le Président Kabbah a levé l'état d'urgence le 1er mars 2002, date à laquelle la fin de la guerre a été déclarée. Le pays a ensuite organisé des élections en mai 2002, au cours desquelles le président Kabbah a été réélu avec 70 % des voix. Le SLPP a remporté 83 des 112 sièges du Parlement.

62 United Nations Development Programme (2006). Case Study Sierra Leone: An Evaluation to UNDP Conflict-Affected Countries. Disponible sur le site : <http://web.undp.org/evaluation/evaluations/documents/thematic/conflict/ConflictEvaluation2006.pdf>

En 2004, les Nations Unies ont créé un tribunal spécial pour les crimes de guerre afin de juger les criminels de guerre du RUF et du gouvernement. Par la suite, le Conseil de sécurité des Nations unies a créé le Bureau intégré des Nations Unies en Sierra Leone (BINUSIL) en 2006, avec pour mandat d'aider le gouvernement à consolider la paix, la sécurité et l'État de droit.

Depuis la fin de la guerre, la communauté internationale a soutenu le gouvernement de la Sierra Leone grâce aux efforts combinés de la CEDEAO et de la Mission de paix des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL). L'année 2014 a marqué la fermeture officielle du BINUSIL. Deux décennies après la fin de la guerre civile, la Sierra Leone a retrouvé la stabilité et tenu des élections relativement pacifiques en 2007, 2012 et 2017. Il devrait organiser une autre élection en 2023.

4.2.2 Influences, causes et déclencheurs des changements anticonstitutionnels

INTÉGRITÉ DES ÉLECTIONS DÉMOCRATIQUES

La Sierra Leone a bénéficié d'un transfert de pouvoir pacifique au cours des vingt dernières années. La transition de l'administration du All-Peoples' Congress (APC) à celle du Sierra Leone Peoples Party (SLPP) est révélatrice de la maturité démocratique, du constitutionnalisme et de l'État de droit. Lors de trois élections de 1997, 2007 et 2018, le système du « gagnant rafle toute la mise » (winner-take-all) a donné lieu à des scrutins à deux tours, ce qui présente un risque pour l'intégrité des élections et la transition constitutionnelle du pouvoir dans le pays.

En ce qui concerne la politique au sein des partis, l'intégrité des élections demeure une préoccupation étant donné que les prochaines élections générales sont prévues pour juin 2023. Selon une agence gouvernementale, les interminables querelles au sein du principal parti d'opposition entravent la tenue d'élections internes, condition préalable à une participation aux élections nationales.

Un système politique multipartite. Bien qu'il existe un cadre juridique largement adéquat pour la tenue d'élections démocratiques équitables et le changement constitutionnel de gouvernement, l'équipe d'évaluation ciblée a recensé les domaines dans lesquels le cadre juridique et l'intégrité des élections restent problématiques et des catalyseurs potentiels de changement anticonstitutionnel de gouvernement. Il s'agit de la polarisation tribale et ethnique, des candidats indépendants, de la participation et de la représentation des groupes vulnérables.

Financement des élections. L'équipe d'évaluation ciblée a pris connaissance des difficultés budgétaires du gouvernement en matière de financement de l'ensemble du processus électoral. Cette approche est inconciliable avec les principes électoraux de l'UA qui soulignent que tous les processus électoraux de ses États membres

doivent être financés par le budget national. Cela peut affecter l'efficacité des élections.

Lors des élections de 2018, la Commission électorale de la Sierra Leone (ECSL) a publié les résultats quatre jours après la fermeture des bureaux de vote. Cet épisode a fait monter les tensions, les rumeurs et la désinformation dans une nation où deux partis naviguent dans un système politique fondé sur des lignes régionales et des politiques d'identité ethnique profondément ancrées. Les rumeurs, la désinformation sur les réseaux sociaux et les tensions induites par les retards certes légers, mais fréquents dans la publication des résultats ont porté atteinte à la réputation de la Commission électorale de Sierra Leone en suscitant des doutes sur l'indépendance de l'institution et sa capacité à mettre en œuvre un processus électoral authentique et transparent. Cette méfiance envers la démocratie interne a entraîné des violences sans précédent entre les partis et pourrait constituer un puissant catalyseur du changement anticonstitutionnel de gouvernement.

Mise en œuvre d'une architecture de sécurité électorale.

Après la guerre civile, la Sierra Leone a créé une institution cruciale, The Office of National Security (ONS) (Conseil de sécurité nationale) pour la préservation, entre autres, de l'intégrité des élections et l'encadrement des transitions constitutionnelles du pouvoir. L'équipe d'évaluation ciblée indique que pendant les élections, toutes les institutions de sécurité ont la responsabilité d'aider la police de Sierra Leone (SLP) à surmonter tout obstacle potentiel. Par exemple, le Comité de planification intégrée de la sécurité des élections (IESPC), présidé par l'ONS, a établi un cadre adéquat pour préparer les organisations du secteur de la sécurité à remplir leurs engagements en matière de sécurité électorale.

Vote de la diaspora. La Constitution de la Sierra Leone ne prévoit pas le vote des Sierra-Léonais de la diaspora. La diaspora peut avoir une grande influence sur la politique et la sécurité nationales.

ORDRE CONSTITUTIONNEL ET LÉGITIMITÉ DE L'ÉTAT

La neutralité et l'impartialité des institutions établies ayant pour mandat d'approfondir la démocratie sont des aspects essentiels de l'ordre constitutionnel et par conséquent de la légitimité de l'État. Il ressort de l'évaluation ciblée que la Constitution confère au président de la République le pouvoir de nommer les chefs des institutions démocratiques telles que le pouvoir judiciaire, le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, la Commission électorale, le Bureau de la sécurité nationale, la Commission indépendante pour la paix et la cohésion nationale, la Commission des droits de l'homme et la Commission de lutte contre la corruption. Ce pouvoir constitue un mécanisme efficace de prévention des changements anticonstitutionnels de gouvernement. Par ailleurs, les consultations avec les parties prenantes nationales ont révélé que la légitimité de ces institutions pourrait être considérablement renforcée si le président lançait des appels publics à la nomination des responsables de ces institutions. Comme dans d'autres pays africains, le président pourrait alors avoir la possibilité de soutenir un

des candidats nommés via des processus de recrutement institutionnels internes. Les nominations publiques sont une source visible et directe de tensions, car elles sont directement liées aux problèmes de favoritisme et de corruption.

Une des faiblesses relevées de l'enracinement de l'ordre constitutionnel concerne l'indépendance, et donc la crédibilité, du pouvoir judiciaire et du pouvoir législatif, qui ne bénéficient pas d'une autonomie institutionnelle ou financière adéquate, puisque l'exécutif contrôle l'allocation des ressources au Parlement et la nomination des juges. Cela menace considérablement l'indépendance de ces deux institutions publiques dans l'accomplissement de leurs mandats respectifs. De même, étant donné que l'exécutif contrôle l'allocation des ressources au Parlement et la nomination des juges, le pouvoir judiciaire et le Parlement ne disposent pas d'une autonomie institutionnelle ou budgétaire appropriée. Cela compromet sérieusement l'indépendance de ces deux institutions publiques dans l'accomplissement de leurs mandats distincts.

GESTION DE LA DIVERSITÉ ET DROITS DE L'HOMME

La mauvaise gestion historique de la diversité régionale et ethnique en Sierra Leone est l'une des causes du changement anticonstitutionnel de gouvernement. Le pays compte près de vingt groupes ethniques différents, ainsi que des catégories sociales constituées d'Américano-Libériens⁶³ et d'Indigènes-Libériens. Ils ont tous leurs propres coutumes pour faire respecter l'ordre social et administrer la justice. Les cloisons de la nation sont celles de l'époque coloniale et n'ont pas suivi de véritables divergences ethniques, il y avait une diversité ethnique et culturelle substantielle dès le début.

La politique des partis est devenue le principal obstacle à la cohésion et à l'identité nationales après que la Constitution de 1947 eut réuni les « deux pays » de la Sierra Leone en vue de l'indépendance. Le All-People's Congress (APC), qui allait devenir le principal adversaire du Sierra Leone People's Party (SLPP), vieux de dix ans, lors des élections, est entré sur la scène politique à la veille de l'indépendance en 1961. À cette époque, la cohésion du nouvel État a subi des conséquences dévastatrices, bien que prévisibles, et les divisions existantes se sont accentuées. Il ressort des consultations nationales organisées dans le cadre de l'évaluation ciblée que les différents combattants se sont servi de l'ethnicité comme mode de recrutement pendant la guerre civile.

63 https://en.wikipedia.org/wiki/Americo-Liberian_people Le peuple américano-libérien, le peuple congolais ou le peuple congau en anglais libérien, est un groupe ethnique libérien d'origine afro-américaine, afro-caribéenne et africaine libéré. Le groupe ethnique frère des Américano-libériens est le peuple créole de Sierra Leone, qui partage des ancêtres similaires et une culture apparentée [3]. Les Américano-libériens remontent à des Afro-Américains nés libres et anciennement esclaves qui ont émigré au XIXe siècle pour devenir les fondateurs de l'État du Libéria. Ils s'identifiaient alors comme des Américano-libériens.

La suppression de la loi sur la diffamation et l'élimination de la peine de mort et de la législation sur la diffamation est une réalisation importante dans la promotion de l'état de droit en Sierra Leone. Le 28 octobre 2020, le président Julius Maada Bio a promulgué une nouvelle loi qui dépénalise la diffamation. L'assentiment présidentiel est intervenu trois mois après que le Parlement de Sierra Leone eut approuvé à l'unanimité, le 23 juillet 2020, l'Independent Media Commission (IMC) Act 2020 et abrogé la Public Order Act (POA) de 1965 qui criminalisait la diffamation et la sédition. La loi sur la diffamation était considérée comme un moyen de muselage et de persécution des médias et des opposants politiques. Phénomène associé au mécontentement populaire et aux manifestations antigouvernementales à l'échelle mondiale. Le procureur général et le ministre de la Justice ont arrêté les poursuites judiciaires fondées sur l'ancienne loi.

Bien que l'une des principales causes de la guerre civile ait été l'injustice et la marginalisation réelles et perçues, celles-ci méritent une attention particulière, notamment à la lumière de la polarisation du conflit. Cependant, la population estime que le gouvernement devrait accorder plus d'attention à la protection des droits fondamentaux de l'homme, notamment la liberté d'expression et de réunion pacifique. Selon les observations issues des consultations de l'évaluation ciblée, la police interdit la jouissance des droits fondamentaux, notamment le droit de manifester, ce qui n'a pas été autorisé même sous les administrations précédentes.

La question de la représentation des femmes et de l'égalité des sexes est tout aussi préoccupante. Malgré les progrès réalisés pour favoriser l'égalité des sexes dans les programmes visant à stimuler l'engagement des femmes dans le secteur public, celles-ci continuent d'être sous-représentées dans les services publics. Dans un parlement national de 148 membres, par exemple, seuls 18 sont des femmes.

GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ET RESPONSABILITÉ PUBLIQUE

Un des principaux catalyseurs universels des changements anticonstitutionnels de gouvernement est la diminution des opportunités économiques associée à une mauvaise gouvernance économique et à une faible responsabilité du secteur public. C'est en partie sur cette base que reposent les sanctions économiques. Le gouvernement de la Sierra Leone a introduit le programme d'ajustement structurel pour remédier aux déséquilibres macroéconomiques et aux restrictions structurelles qui ont caractérisé l'économie sierra-léonaise des années 1970 aux années 1980. À la fin des années 1980, seules les familles les plus riches pouvaient se permettre de payer des professeurs privés, la majorité des jeunes Sierra-Léonais étant au chômage. Une partie importante de l'élite professionnelle sierra-léonaise a émigré alors

que les infrastructures du pays et le moral de la population se dégradent simultanément et s'effondraient même dans certains cas.

L'afflux de jeunes en Sierra Leone reste une source potentielle d'instabilité, avec des implications pour des changements anticonstitutionnels. L'Organisation internationale du travail note que le chômage des jeunes s'élevait à 9,2 % et 9,1 en 2016 et 2017 respectivement. Il a baissé à 8,9 % en 2018 et à 8,8 % en 2019. Ce qui signifie que des progrès sont en cours. Au demeurant, moins de 50 % de la population active du pays est constituée de jeunes. Cette poussée démographique n'a donc pas donné lieu à des dividendes démographiques.

Le gouvernement a fait des efforts pour répondre au marasme économique prolongé en diminuant le nombre d'agents publics et de recrutements dans la fonction publique. Les diplômés de l'enseignement supérieur sont donc particulièrement exposés au chômage. Il faut souligner que la majorité des premiers membres du Front révolutionnaire uni (RUF) étaient de jeunes gens qui avaient été irrémédiablement et négativement affectés par le déclin économique du pays. La majorité d'entre eux étaient sans emploi ou incapables de poursuivre leurs études. Le soulèvement national et le RUF ont été initiés en 1977, sur la base du mécontentement des étudiants face aux politiques répressives du gouvernement et à la perception d'un climat politique en dégénérescence. Ce groupe d'adolescents éduqués et sans emploi a fourni les premières recrues. Cependant, l'évaluation ciblée a noté que la Sierra Leone a fait des efforts louables pour atteindre l'autosuffisance alimentaire grâce à des investissements importants dans l'agriculture avec pour base le capital humain des jeunes. Cela devrait permettre de réduire le chômage des jeunes, l'exode rural et l'agitation urbaine, y compris le taux de criminalité nationale.

La gouvernance des ressources naturelles reste l'une des sources prédominantes et persistantes de mécontentement public et de conflits. La Sierra Leone est bien connue pour ses vastes ressources minérales, notamment les diamants, le rutile, la bauxite, l'or, le minerai de fer, la limonite, le platine, la chromite, le coltan, la tantalite, la colombite et le zircon, ainsi que pour son potentiel pétrolier prometteur⁶⁴. Bien que le rapport de la Commission Vérité et Réconciliation (CVR) pour la Sierra Leone ait conclu que, contrairement à la croyance populaire, l'exploitation des diamants n'était pas à l'origine du conflit de 1991. Le rapport de la Commission a confirmé que les différentes factions en conflit ont ciblé les champs de diamants pour exploiter les ressources afin de soutenir leurs efforts de guerre. De même, les

administrations d'après-guerre qui ont suivi ont toujours souffert de l'insuffisance des capacités.

Dans le cadre de l'évaluation ciblée, les parties prenantes ont exprimé leurs profondes inquiétudes quant à l'incapacité de la National Mineral Agency (NMA), à contraindre les sociétés minières à respecter des mesures de sécurité satisfaisantes pour leurs travailleurs, à augmenter l'emploi des populations locales dans les opérations, à offrir des compensations et des programmes de réinstallation satisfaisants aux personnes touchées par les opérations minières. Sans parler de l'absence de tout accord commercial inclusif.

Un autre aspect majeur de la gouvernance économique ayant des implications pour les changements anticonstitutionnels est le processus de décentralisation inachevée qui entraîne également une distribution inégale et une mauvaise gestion des ressources nationales, ainsi que des déséquilibres régionaux. La décentralisation incomplète a maintenu le contrôle et la concentration des ressources à Freetown où résident les fonctions et les institutions du gouvernement central. Des questions connexes telles que le besoin d'harmonisation des salaires dans la fonction publique ont également été soulevées. L'équipe d'évaluation ciblée a noté, lors des consultations, que le manque de responsabilité et la distribution disproportionnée des revenus du secteur minier sont considérés comme faisant partie des principales causes de la guerre civile qui duré 11 ans en Sierra Leone. Si la loi de décentralisation de 2004 a constitué un changement majeur dans la gouvernance économique inclusive, la mise en œuvre complète du processus de décentralisation permettrait de résoudre durablement la question des déséquilibres régionaux, de créer un sentiment d'appropriation de la gouvernance locale et de renforcer la responsabilité.

SOULÈVEMENT POPULAIRE, MILITARISATION ET TERRORISME

Les soulèvements populaires sont ancrés dans le mécontentement et l'action des jeunes. Il est donc logique de supposer, par précaution, que le processus incomplet de démobilisation et de désarmement en Sierra Leone peut être une source de troubles et un catalyseur potentiel de changements anticonstitutionnels. Les gouvernements successifs n'ont pas donné aux jeunes les moyens de gagner leur vie, ce qui en fait facilement des instruments des politiciens.

Cependant, les soulèvements récurrents des citoyens dans l'histoire politique de la Sierra Leone, y compris le soulèvement des étudiants et les émeutes de 1985 à l'Université de Sierra Leone, les manifestations d'étudiants à l'échelle nationale de 1977, le soulèvement d'avril 1992 dans lequel les jeunes soldats de rang inférieur et mécontents du front de guerre, ont finalement conduit à l'attaque et au renversement du gouvernement du président Momoh, et plus récemment, le 10 août 2022, les manifestations de masse.

64 Sierra Leone Country Commercial Guide. Department of Commerce. International Trade Administration. United States Government. Disponible sur le site : <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/sierra-leone-mining-and-mineral-resources#:~:text=Sierra%20Leone%20is%20well%20known,well%20as%20promising%20petroleum%20potential.>

Historiquement, le système de gouvernement de la Sierra Leone, en particulier de 1969 à 1985, a produit un État à parti unique qui a monopolisé la prise de décision et a contribué davantage à l'éviction des autres institutions qui auraient normalement constitué des contrepoids au pouvoir présidentiel. Ce système a créé des conditions propices aux changements anticonstitutionnels. La centralisation excessive du pouvoir, le manque de services sociaux de base, la mauvaise gestion des ressources naturelles, l'injustice et la violation des droits de l'homme, le mépris de l'État de droit et le manque de confiance perçu dans les institutions de l'État, en particulier les institutions démocratiques telles que la commission électorale, le système judiciaire et la police sont des facteurs à l'origine des guerres civiles en Sierra Leone.

Aujourd'hui, la prolifération des armes légères et de petit calibre reste un défi majeur en Sierra Leone depuis la guerre civile, constituant une menace pour la paix, la sécurité et le développement. Depuis la fin de la guerre, ces armes sont restées un facteur clé de l'expansion du crime organisé dans le pays et un catalyseur potentiel des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

4.2.3 Solutions internes

Le gouvernement sierra-léonais a répondu à la menace d'un changement anticonstitutionnel de gouvernement en créant plusieurs institutions de gouvernance démocratique afin de renforcer le constitutionnalisme et l'État de droit. Parmi les institutions mises en place figurent la Commission nationale pour la démocratie, la Commission de lutte contre la corruption, le Bureau du vérificateur général, les comités de surveillance du Parlement, le Bureau de la sécurité nationale, le Médiateur, les organes de gestion des élections (EMB), la Commission nationale pour la paix et la réconciliation, le Conseil d'assistance juridique, le Conseil des plaintes contre la police, la Commission nationale de la jeunesse, la Commission indépendante pour la paix et la cohésion nationale et la Commission des droits de l'homme.

La Commission nationale pour la démocratie (NCD) est responsable de la création d'un environnement favorable où les citoyens seront bien informés de leurs responsabilités et de la gouvernance démocratique, produisant ainsi des personnes bien éclairées. La NCD poursuit son mandat tel qu'il est inscrit dans la Loi 3 de 1996 (la loi sur l'abrogation et la modification des décrets de la NPRC) après sa création par le décret NPRC n° 15 de 1994, et se focalise sur la promotion et la consolidation de la bonne gouvernance démocratique dans le contexte de la constitutionnalité du paysage démocratique de la Sierra Leone. Le NCD travaille et collabore avec d'autres institutions démocratiques de l'État telles que la Commission anticorruption (ACC), la Commission nationale de l'éducation civique, les ministères et les agences pour approfondir et imprégner les valeurs démocratiques aux citoyens.

La Commission des droits de l'homme (HRC) a été créée en 2006 par une loi du Parlement. Elle a le pouvoir d'enquêter sur les violations présumées des droits de l'homme. Selon le rapport 2021 de la Commission, l'abolition de la peine de mort et l'abrogation de la loi sur la pénalisation de la diffamation représentent une évolution positive substantielle dans le pays. Entre le SLPP au pouvoir et l'APC dans l'opposition, la polarisation et l'hostilité s'intensifient à l'approche des élections de 2023. L'absence d'un gouvernement inclusif est omniprésente, et la mentalité/le système du vainqueur et le contrôle de l'État sont bien ancrés. En outre, les jeunes et les femmes vulnérables restent exposés à la manipulation et à l'instrumentalisation politique et ethno-régionale, et ils sont prêts à se livrer à des actes d'intimidation et de violence lors des élections partielles. Le recensement de mi-mandat de décembre 2021 a suscité de la suspicion et exacerbé les tensions politiques dans le pays.

La **Commission anticorruption (ACC)** a été créée en 2000 par une loi parlementaire. Son objectif est de prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter, éradiquer ou supprimer la corruption et les comportements corrompus. La loi anticorruption de 2000 a été révisée en 2008 afin d'élargir le champ des infractions de corruption et de protéger les dénonciateurs. Selon l'indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency International pour 2020, la Sierra Leone fait partie des nations qui continuent à faire des progrès significatifs dans la lutte contre la corruption. Elle est passée du 119^e au 117^e rang sur les 180 pays évalués en 2020, conservant son score actuel de 33. Elle se classe au-dessus de nombreuses nations africaines, dont le Nigeria, le Cameroun, le Kenya, le Niger et le Mali.

En tant qu'institution supérieure de contrôle (ISC) de la Sierra Leone, **le bureau du vérificateur général** (Office of the Auditor General) encourage la responsabilité et la bonne gouvernance. Le vérificateur général mène des audits sur l'économie, l'efficacité et l'efficacité avec lesquelles les organes gouvernementaux inspectés utilisent leurs ressources pour remplir leurs missions. Il est l'auditeur impartial qui fournit des rapports au Parlement. L'article 119 de la Constitution de la Sierra Leone de 1991 reconnaît au vérificateur général l'autorité d'auditer les comptes publics de la Sierra Leone et de tous les services publics, y compris les tribunaux, les administrations centrales et locales, les universités et les institutions publiques, ainsi que les sociétés à statut légal, les entreprises, les organismes et les organisations publics ou parapublics.

Les **commissions de contrôle du Parlement** en Sierra Leone sont les instruments dont se sert le Parlement pour examiner les lois, contrôler et superviser les actions et le travail du gouvernement ainsi que les budgets des institutions nationales tout en leur demandant des comptes. Une commission parlementaire est un petit groupe de parlementaires, créé et habilité par le Parlement pour accomplir une tâche spécifique. Une com-

mission est composée de membres choisis parmi les partis politiques représentés au Parlement en fonction de la force de leur représentation à la Chambre. Le paragraphe 2 de l'article 93 prévoit la mise en place de comités de contrôle pour superviser les ministères, départements et agences (MDA) créés par l'exécutif.

Depuis la fin de la guerre civile en 2002, le paysage sécuritaire de la Sierra Leone a évolué de façon spectaculaire, avec des progrès considérables dans les réformes structurelles et la prestation de services. Un changement de paradigme s'est opéré, passant d'une sécurité centrée sur l'État à une sécurité humaine. L'Office of National Security (ONS) joue le rôle essentiel de coordination de ces efforts, comme le prévoit la loi sur la sécurité nationale et le renseignement central (2002).

Le Bureau de l'Ombudsman a été créé en vertu du paragraphe 2 de l'article 146 de la Constitution de la Sierra Leone, qui précise ses attributions. Le Bureau de l'Ombudsman est également chargé d'enquêter sur les allégations de mauvaise conduite des départements et services publics envers les citoyens. Ce bureau est actuellement dirigé par un juge à la retraite. Les organes de gestion des élections (OGE) en Sierra Leone sont constitués d'organismes formels tels que la Commission électorale nationale (NEC), la Commission d'enregistrement des partis politiques (PPRC) et le pouvoir judiciaire, ainsi que d'organismes informels de résolution alternative du contentieux électoral tels que le Code de conduite des partis politiques et les Comités de surveillance, le Groupe pour la paix et l'atténuation des conflits électoraux (EPC-MG) et le Groupe des éminentes personnalités (EPG).

En ce qui concerne la Commission nationale pour la paix et la réconciliation, le Parlement du pays a adopté à une écrasante majorité un projet de loi portant création d'une Commission indépendante pour la paix et la cohésion nationale le 8 décembre 2020, conformément à une promesse faite par le président Julius Maada Bio lors de sa prise de fonction en 2018 de former une commission pour la paix et la cohésion nationale. Il s'agit d'une Commission nationale et indépendante créée pour prévenir, gérer et résoudre les conflits; développer, promouvoir et maintenir une paix durable en Sierra Leone; et répondre à d'autres préoccupations.

La Sierra Leone a approuvé la loi sur l'assistance juridique en mai 2012, créant ainsi un Conseil d'assistance juridique (**Sierra Leone Legal Aid Board [LAB]**). Le Conseil est une organisation indépendante à but non lucratif qui s'efforce de fournir une assistance juridique aux citoyens. La priorité est donnée à la défense des intérêts juridiques des Sierra-Léonais à faible revenu. Les services de base du Conseil comprennent l'information et l'éducation juridiques, les conseils juridiques et la représentation juridique. Les problèmes familiaux, les pensions alimentaires pour enfants, les dettes, les problèmes fonciers, les affaires criminelles, la violence domestique, le viol et la diffamation, les infractions

juvéniles et les litiges commerciaux sont au cœur de ses interventions.

La Commission indépendante des plaintes contre la police (**Independent Police Complaints Board [PCB]**) est un organe de contrôle civil indépendant chargé, au sein du secteur de la sécurité, de recevoir et d'instruire les plaintes du public et de conseiller la direction de la police de Sierra Leone. Il enquête sur les allégations d'actes répréhensibles commis par la police. Le 29 avril 2022, une émeute a éclaté au centre correctionnel de Pademba Road à Freetown, entraînant la mort de 31 personnes, dont un agent pénitentiaire et trente détenus. Après que des prisonniers eurent mis le feu aux murs de la réserve et pris des otages, le personnel de sécurité a tiré à balles réelles. Les services pénitentiers de Sierra Leone (SLCS) ont déclaré en juillet que la surpopulation carcérale et les problèmes de santé étaient à l'origine des troubles.

L'IPC est l'organe chargé d'enquêter sur les fautes commises par la police. Il s'agit d'un mécanisme de surveillance civile indépendant dont le mandat au sein du secteur de la sécurité est de recevoir et d'enquêter sur les plaintes du public et de conseiller la direction de la police de Sierra Leone. L'IPC a pour rôle de : a) fournir une assistance juridique; b) accréditer des personnes ou des organismes pour fournir une assistance juridique; c) déterminer les types de personnes et d'affaires pour lesquelles une assistance juridique peut être accordée; d) déterminer les circonstances dans lesquelles les contributions à l'assistance juridique doivent être payées par les personnes qui en bénéficient et le mode de calcul des contributions; e) conclure des accords de coopération avec des praticiens du droit, des organisations de la société civile et des organisations non gouvernementales, des cliniques de droit universitaires ou des départements de droit; f) compiler et publier des informations sur les fonctions du Conseil et d'autres fournisseurs d'assistance juridique; g) coopérer avec d'autres organismes dans la réalisation de ses objectifs; h) mener d'autres activités propices à la réalisation de l'objet du Conseil; et i) entreprendre des recherches sur tous les aspects de l'aide juridique.

La loi de 2009 sur la Commission nationale de la jeunesse (NAYCOM) a créé une commission chargée de mettre en œuvre les dispositions de la politique nationale de la jeunesse. La NAYCOM est chargée, entre autres, de créer des opportunités d'emploi pour les jeunes, d'initier la participation des jeunes aux programmes contextuels de développement de la jeunesse, de développer un plan national de développement de la jeunesse, d'établir un réseau par lequel les jeunes peuvent avoir accès à des informations sur les services bénéfiques, et de coordonner les activités des groupes de jeunes.

4.2.4 Réaction de la communauté internationale

La communauté internationale, l'Union africaine et les organisations régionales ont toutes réagi de diverses manières aux transitions illégitimes de gouvernement en Afrique. Bien qu'il existe quelques anomalies, il convient de noter que ces réponses ont été principalement façonnées par les normes et valeurs réglementaires de l'organisation concernée. L'une des façons dont les Nations Unies (ONU) ont réagi au changement anticonstitutionnel de gouvernement en Sierra Leone, en particulier pendant la guerre civile et ses conséquences, a été de mettre en place la plus grande mission de maintien de la paix de l'histoire de l'ONU (MONUSIL), qui est ensuite devenue la MINUSIL. L'ONU a soutenu les élections de 2002 et a rétabli la sécurité et l'autorité de l'État dans tout le pays, y compris un programme de désarmement et de démobilisation pour 76 000 anciens combattants. Les élections démocratiques successives organisées depuis la fin de la guerre civile en 2002 constituent un indicateur de succès essentiel de l'intervention de l'ONU en Sierra Leone.

La position politique de l'OUA/UA sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement, y compris les coups d'État militaires, est une position de condamnation et d'interdiction. La Déclaration de Lomé les juge inadaptés et archaïques, car ils vont à l'encontre de l'engagement du continent à développer des principes et des circonstances démocratiques. Le groupe de surveillance de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (ECOMOG) a été déployé comme instrument régional pour mettre fin au changement illégitime de gouvernement en Sierra Leone par la CEDEAO. L'ECOMOG était une force régionale de maintien de la paix de 12 000 soldats établie pour favoriser un environnement favorable au rétablissement rapide du gouvernement légitime de la Sierra Leone. Ce n'est toutefois que le 15 février 1998 que les forces de l'ECOMOG ont pu évincer la junte et rétablir le Premier ministre Kabbah dans ses fonctions.

4.2.5. Principales conclusions

Un transfert de pouvoir pacifique. La Sierra Leone a bénéficié d'un transfert de pouvoir pacifique au cours des vingt dernières années. Le passage du pouvoir du All People's Congress (APC) à l'administration du Sierra Leone People's Party (SLPP) témoigne de la maturité démocratique, du constitutionnalisme et de l'État de droit. Bien que le système de gestion électorale ait réussi à organiser les élections de 2018, le deuxième changement de parti en Sierra Leone après la guerre, le système présente encore des défis importants. Par exemple, le système électoral est basé sur le scrutin majoritaire à un tour. Par conséquent, les trois élections tenues en 1997, 2007 et 2018 ont été déterminées par deux tours de scrutin. Cela représente un défi pour l'intégrité des élections et la transition constitutionnelle du gouvernement en Sierra Leone.

Budget électoral limité. L'équipe d'évaluation ciblée a pris connaissance des limites budgétaires du gouvernement pour le financement de l'ensemble du processus électoral. Cette approche n'est pas conforme aux principes électoraux de l'UA, qui précisent que tous les processus électoraux dans les pays africains doivent être financés par le budget national. Cette situation peut compromettre l'efficacité des élections.

Intégrité des élections et des transferts constitutionnels de pouvoir. Lorsque la Sierra Leone est sortie de la guerre civile, elle a mis en place un organe crucial, l'Office of National Security (ONS), pour préserver l'intégrité des élections et des transitions constitutionnelles du pouvoir. Toutes les institutions de sécurité ont la responsabilité d'aider la police de Sierra Leone (SLP) à surmonter les obstacles potentiels. Le comité de planification intégrée de la sécurité des élections (IESPC), présidé par l'ONS, a établi un cadre permettant aux organisations du secteur de la sécurité de se préparer de manière adéquate à remplir leurs engagements en matière de sécurité des élections.

Droit de vote pour la diaspora. La Sierra Leone n'a pas de disposition constitutionnelle permettant aux Sierra-Léonais de la diaspora de voter. La diaspora pourrait avoir une grande influence sur la politique et la sécurité nationales. La Banque mondiale a estimé qu'en 2016, le nombre de Sierra-Léonais de la diaspora était de 336 000, soit 5,5 % de la population.

Ordre constitutionnel, pouvoir judiciaire et pouvoir législatif. Un déficit critique dans l'enracinement de l'ordre constitutionnel en ce qui concerne l'indépendance, et donc la crédibilité, du pouvoir judiciaire et du pouvoir législatif, dont aucun ne dispose d'une autonomie institutionnelle ou financière adéquate, est apparu parce que l'allocation des ressources au parlement et la nomination des juges sont contrôlées par l'exécutif. Cela menace considérablement l'indépendance de ces deux branches du gouvernement dans l'accomplissement de leurs mandats respectifs et aucune ne dispose d'une autonomie institutionnelle ou budgétaire appropriée.

La suppression et l'élimination de la peine de mort et de la législation sur la diffamation sont des avancées significatives dans la promotion de l'état de droit en Sierra Leone. Le 28 octobre 2020, le président Julius Maada Bio a officiellement promulgué une nouvelle loi abrogeant la loi sur la diffamation, trois mois après que le Parlement de Sierra Leone a approuvé à l'unanimité la loi de 2020 sur la Commission des médias indépendants (IMC) et abrogé la loi de 1965 sur l'ordre public (POA) qui criminalisait la diffamation et la sédition. La loi sur la diffamation avait été utilisée comme un outil pour museler et persécuter les médias et les opposants politiques, un phénomène associé au mécontentement public et aux manifestations antigouvernementales dans le monde.

La gouvernance des ressources naturelles reste une source prédominante et persistante de mécontentement public et de conflit. La Sierra Leone est connue pour sa vaste dotation en minéraux, qui comprend les diamants, le rutile, la bauxite, l'or, le minerai de fer, la limonite, le platine, la chromite, le coltan, la tantalite, la colombite et le zircon, ainsi que pour son potentiel pétrolier. L'évaluation ciblée a mis en évidence le manque de capacités de l'Agence nationale des minéraux (NMA), qui s'est traduit par son incapacité à obliger les sociétés minières à prendre des mesures de sécurité satisfaisantes pour leurs travailleurs, à accroître l'emploi des populations locales dans les opérations et à offrir des compensations et des programmes de réinstallation raisonnables aux personnes touchées par les opérations minières, sans parler de l'absence d'accords commerciaux inclusifs.

Les soulèvements populaires sont ancrés dans le mécontentement des jeunes et leur manque d'autonomie. Il est donc logique de supposer, par précaution, que le processus incomplet de démobilisation et de désarmement en Sierra Leone peut être une source de troubles et un catalyseur potentiel de CAG. La Sierra Leone a connu plusieurs soulèvements : des manifestations d'étudiants à l'échelle nationale en 1977 ; le soulèvement des étudiants et l'émeute de 1985 à l'Université de Sierra Leone ; un soulèvement en avril 1992 de jeunes officiers subalternes et de soldats mécontents du front qui a conduit à l'attaque et au renversement du gouvernement du président Momoh ; et les récentes manifestations de masse du 10 août 2022.

La prolifération depuis la guerre civile des armes légères et de petit calibre est un défi majeur en Sierra Leone, et constitue une menace pour la paix, la sécurité et le développement. Ces armes constituent le principal facteur de l'expansion du crime organisé dans le pays et un catalyseur potentiel du changement anticonstitutionnel de gouvernement.

4.2.6 Recommandations

Finaliser le processus de révision constitutionnelle pour remédier aux lacunes de la Constitution de 1991 promulguée sous le régime du parti unique en prenant en compte les recommandations de la Commission de révision constitutionnelle du juge Cowan (2017). L'adoption de ces recommandations permettra de remédier aux lacunes et aux ambiguïtés de la loi et de faire en sorte que les questions essentielles relatives à la violence électorale, aux droits de l'homme, à l'État de droit et aux questions relatives aux femmes et aux jeunes soient résolues de manière globale. La révision doit refléter la volonté du peuple.

Donner des ressources aux organes indépendants de l'État pour renforcer leur autonomie. Le pouvoir judiciaire et le parlement doivent être dotés des moyens nécessaires pour s'acquitter efficacement de leurs mandats. Cela permettra au pouvoir judiciaire de traiter rapidement les affaires portées devant les tribunaux. Les institutions démocratiques telles que la Commission nationale pour la démocratie, la Commission pour la paix, la Commission des droits de l'homme et la Commission de lutte contre la corruption doivent être dotées des pouvoirs juridiques et des ressources financières nécessaires pour promouvoir les droits de l'homme dans toutes les sphères de la société en Sierra Leone.

Renforcer la Commission d'enregistrement des partis politiques (PPRC) en lui donnant le pouvoir de tenir tout parti politique responsable du respect des règles de comportement démocratique. Le mandat institutionnel et l'indépendance de la PPRC sont inscrits dans les sections 34 et 35 de la Constitution de 1991 de la Sierra Leone. Le gouvernement est également invité à mettre en œuvre la loi sur l'autonomisation des femmes afin de garantir une représentation politique inclusive.

Assurer un financement adéquat des processus électoraux. Accroître l'investissement du gouvernement dans l'architecture électorale et éviter le soutien extérieur au financement et à la gestion des élections qui pourrait conduire à des ingérences.

Renforcer l'intégrité du processus d'attribution des concessions. Éliminer toute possibilité de discrétion dans l'attribution des droits miniers afin de garantir le respect de processus transparents et équitables. Cela permettrait également de s'attaquer aux causes économiques des CAG.

Achever le processus de décentralisation. Pour consolider les gains obtenus par la mise en œuvre des recommandations ci-dessus, il est recommandé au gouvernement d'achever le processus de décentralisation entamé en 2004, afin de garantir des ressources financières et humaines suffisantes au niveau du gouvernement local et de remédier aux déséquilibres du développement régional, à la distribution inégale des ressources et à la mauvaise gestion des ressources naturelles.

4.3. RÉPUBLIQUE DU TCHAD

4.3.1 Contexte

Le Tchad partage ses frontières avec la Libye au nord, le Nigeria, le Cameroun et le Niger à l'ouest, le Soudan à l'est et la République centrafricaine au sud. C'est un aspect important pour la sécurité de ces pays. Le Tchad est également un avant-poste stratégique pour la France et les États-Unis dans la lutte contre le terrorisme. Les pays occidentaux comptent sur ce pays pour combattre les groupes militants islamistes (Boko Haram, Al-Qaïda et l'État islamique) au Sahel.

Les groupes de discussion organisés par la mission d'évaluation ont permis aux participants de mettre en évidence ce facteur qu'ils qualifient d'« exogène » dans les changements anticonstitutionnels au Tchad. Ils ont insisté sur l'assujettissement du Tchad à la France malgré son indépendance obtenue depuis août 1960. Cette situation géopolitique a affaibli la capacité des organisations communautaires comme l'UA ou la CEMAC, la Commission du bassin du lac Tchad, à faire pression sur la volonté de briser l'ordre constitutionnel dans le pays.

L'histoire du Tchad est étroitement liée aux conflits politiques et communautaires, aux rébellions armées et aux changements anticonstitutionnels de gouvernement. En effet, le clivage entre Tchadiens date de la période coloniale, marquée par l'émergence de partis politiques, en l'occurrence le Rassemblement démocratique africain (RDA) devenu Rassemblement démocratique africain et Parti progressiste tchadien (PPT — RDA). C'est dans ce cadre que de 1947 à 1949, la vie politique du pays sera fortement alimentée par des alliances de toutes sortes conduisant à l'ingérence de l'Administration dans les activités des partis politiques. Cette ingérence a alimenté une instabilité politique permanente dans le fonctionnement du pays (haine entretenue entre le Nord et le Sud) notamment à travers l'espace public et l'organisation des élections.

Sous le régime de Tombalbaye, le pays n'a pas non plus connu la paix sociale et la stabilité politique. Dès 1963, la ville de Fort-Lamy connaît un bain de sang suite aux profondes divergences entre l'administration et l'opposition. De 1964 à 1965, une succession de soulèvements populaires contre l'autorité établie conduit à la création du FROLINAT à Nyala (Soudan). Dès lors, le pays bascule dans un cercle vicieux de violence sans précédent sur l'ensemble du territoire national. Ainsi, l'instrumentalisation des fractures sociales a fini par rendre le vivre ensemble difficile dans le pays.

L'histoire du Tchad est a été marquée par les rébellions armées et les coups d'État que le pays a connus depuis son accession à la souveraineté internationale. Un analyste a fait remarquer que « le système politique lui-même n'a pas de fondement démocratique réel » (Ramadji,



2017). Tous les régimes qui ont succédé à celui du premier président François Tombalbaye ont été le fruit de coups d'État, dont le dernier s'est soldé par l'assassinat de S.E. le président Déby en avril 2021.

Le coup d'État militaire qui a mis fin au règne de Tombalbaye a ouvert la voie à une succession de régimes militaires et à la naissance de mouvements politico-militaires. L'histoire politique de ce pays est étroitement liée aux CAG.

Un des marqueurs forts des CAG au Tchad réside dans les boycotts des élections de 2006 à 2021 (2006, 2011, 2016, 2021) par l'opposition qui reflètent une longue rupture du dialogue entre l'opposition et le pouvoir en place. L'opposition, la société civile et le pouvoir en place n'ont pu s'entendre sur le format et les conditions du dialogue.

Un Conseil militaire de transition composé de 15 généraux est mis en place et dirigé par le lieutenant-général Mahamat Idriss Déby Itno. Conformément à la Constitution, en cas de vacance du pouvoir, le président de l'Assemblée devrait exercer ses prérogatives constitutionnelles. Or, ce dernier y aurait renoncé volontairement, en raison notamment de l'imminence d'une attaque rebelle sur la capitale Ndjamena. Une charte de la transition est approuvée et promulguée.

Une Conférence nationale souveraine fut organisée en 1993 pour mettre le pays au diapason du processus démocratique et jeter les bases d'un nouvel ordre constitutionnel. Une période de transition a été observée jusqu'à l'adoption de la loi fondamentale du référendum du 31 mars 1996 et une paix relative instaurée consacrant un État unitaire décentralisé. Mais elle fut de courte durée ; à partir de 2005, une réforme constitutionnelle a levé la clause constitutionnelle limitant le nombre de mandats présidentiels. La Constitution de 2018 instaure le régime présidentiel intégral de la IV^e République et instaure un leadership institutionnel exclusif et directif du Président de la République avec une Assemblée nationale sans pouvoirs réels, une assemblée anesthésiée et domestiquée. Cette constitution

est considérée comme l'une des principales causes de l'effondrement institutionnel de l'Etat après la conférence nationale souveraine.

En matière de gestion de la diversité et des CAG, il existe des stratégies de conservation du pouvoir par un clan au détriment des autres, ou dans l'optique de changements violents à la tête du pays. La longue patrimonialisation de l'Etat par des groupes à tendance identitaire est un sérieux défi pour la gestion de la diversité et la coexistence pacifique.

Si les élections présidentielles de 1996 et 2001 ont suscité un grand enthousiasme au sein de la classe politique en termes de participation, elles se sont distinguées par le boycott de l'opposition politique. La forte participation de l'opposition politique aux élections présidentielles repose sur les opportunités de changement à la tête de l'État. Les élections de 1996 ont eu une portée hautement symbolique et historique. C'était la première fois que le Tchad organisait une élection présidentielle largement disputée depuis son accession à l'indépendance. Cette élection a également permis aux partis politiques de mesurer leur popularité.

En 2006, les élections ont été organisées dans un contexte de tension politique et sociale au Tchad après un recensement électoral et un référendum constitutionnel boycotté par l'opposition qui visait à remettre en cause le principe de limitation des mandats présidentiels, en vue d'un mandat supplémentaire pour le Président Idriss Deby Itno.

L'instabilité politique, les ruptures répétées de l'ordre constitutionnel, les conflits civils et les guerres ont considérablement ralenti les progrès économiques du Tchad, exacerbés par les effets dramatiques de la sécheresse et d'autres catastrophes naturelles. À cause de l'instabilité des recettes d'exportation, du faible niveau de l'épargne intérieure, du niveau élevé des produits importés, le Tchad est contraint de s'endetter et de demander de l'aide pour financer son développement.

Les ruptures de l'ordre constitutionnel et les sanctions économiques qui en découlent parfois constituent néanmoins un autre obstacle majeur à la croissance économique du Tchad. Les coups d'État militaires ont poussé les investisseurs étrangers à choisir des pays plus stables. Ils ont également provoqué un exode massif d'une partie de la population active, ralenti les investissements, semé la méfiance parmi les investisseurs étrangers et causé des dégâts matériels importants. Les coups d'État et les tentatives de coup d'État ont aggravé une situation économique déjà difficile.

Le peuple tchadien exige le respect total du pluralisme politique, une protection efficace contre l'arbitraire, la participation au processus de décision qui le concerne directement et un changement à la tête de l'Etat. Dans ce pays, le recours à l'armée semble être le seul moyen de

conquérir le pouvoir et de le conserver, au détriment des soulèvements populaires souvent réprimés par les forces de défense et de sécurité. Un récent soulèvement, le 20 octobre 2022, a fait au moins 50 morts, parmi les civils et les Forces de défense et de sécurité (FDS), selon le communiqué de presse officiel du gouvernement tchadien.

Dès sa prise de pouvoir le 1er décembre 1990, Idriss Déby publie par décret n° 001/PR/1991 du 1er mars 1991, la Charte nationale de la République adoptée par le Conseil de salut national le 28 février 1991 et considérée comme un texte à valeur constitutionnelle. Deux ans plus tard, la Conférence Nationale Souveraine (CNS) adoptera par consensus la Charte de la Transition comme la loi fondamentale qui régira la vie de la Nation tchadienne pendant la période de transition. Il s'agit notamment de la loi n° 002/CNS/93 du 5 avril 1993 portant adoption de la Charte de la transition, publiée par le décret n° 282/PR/93.

Les entretiens de la mission avec les acteurs et les composantes du pouvoir judiciaire ont mis en lumière un facteur exogène, à savoir l'ingérence de la France, dans le retrait du Président de l'Assemblée nationale pour assurer l'intérim pendant deux mois et organiser une élection présidentielle. Selon nos interlocuteurs, « ce scénario a été orchestré par la France pour permettre au général Mahamat Itno Déby de succéder à son père » (octobre 2022).

4.3.2. Influences, causes et déclencheurs des CAG

Le constitutionnalisme tchadien a été caractérisé par le retour à l'ordre démocratique, paradoxalement, après le coup d'État d'Idriss Déby contre la dictature d'Hisseine Habré. Dès l'arrivée au pouvoir du Président Deby le 1er décembre 1990, Idriss Déby publie par le décret n° 001/PR/1991 du 1er mars 1991, la Charte nationale de la République adoptée par le Conseil de salut national le 28 février 1991 et considérée comme un texte à valeur constitutionnelle. Deux ans plus tard, la Conférence nationale souveraine (CNS) adoptera par consensus la Charte de la Transition comme Loi fondamentale qui régira la vie de la Nation tchadienne pendant la période de transition. Il s'agit notamment de la loi n° 002/CNS/93 du 5 avril 1993 portant adoption de la Charte de la Transition, publiée par le décret n° 282/PR/93.

Réélu pour un sixième mandat, après 30 ans de pouvoir au cours desquels les élections organisées sont régulièrement contestées, mais contrôlées, le Président Idriss Déby est décédé en avril 2021 en tombant dans l'exercice de ses fonctions pour défendre l'intégrité du territoire et la préservation de la paix. Un Conseil militaire de transition composé de 15 généraux est mis en place et dirigé par le lieutenant-général Mahamat Idriss Déby Itno. Conformément à la Constitution, en cas de vacance du pouvoir, le président de l'Assemblée devrait exercer ses prérogatives constitutionnelles. Cependant, ce dernier y aurait renoncé volontairement, en raison notamment d'une attaque rebelle imminente sur la capitale Ndjamena. Une charte de transition est approuvée et promulguée. La Constitution étant suspendue, la charte confère au Conseil militaire de transition les fonctions d'un organe chargé de « définir et orienter les questions de paix, de stabilité et de sécurité nationale ». Le président du CMT occupe les fonctions de président de la République, de chef de l'État et de commandant suprême des forces armées. Face à cette situation de changements anticonstitutionnels permanents au Tchad, la mission d'évaluation ciblée a rédigé plusieurs recommandations sur les différents thèmes retenus, à la suite des entretiens qu'elle a menés et sur la base de la documentation mise à sa disposition.

4.3.3 Solution nationale

À l'occasion de sa prestation de serment en janvier 2022, le président du Conseil militaire de transition promet de mener cette deuxième phase de la transition en « renforçant la démocratie » en organisant des élections libres et équitables pour assurer le retour à l'ordre constitutionnel et éviter les sanctions prévues en cas de changement anticonstitutionnel de gouvernement.

Bien que l'Union africaine dispose d'instruments normatifs tels que l'Acte constitutif de l'UA, le Protocole portant création du Conseil de paix et de sécurité, et la Déclaration sur le Cadre de la réponse de l'OUA aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, adoptée par la 36e session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA, tenue à Lomé (Togo) en juillet 2000 (la Déclaration de Lomé), elle n'a pas appliqué de sanctions contre le Tchad en raison de la contribution militaire du pays aux opérations de lutte contre le terrorisme et a accepté de soutenir la transition à condition que les autorités garantissent la tenue d'une élection présidentielle dans les 18 mois.

Le Conseil de paix et de sécurité de l'UA a souligné la primauté du dialogue comme approche viable et a exhorté tous les groupes armés qui n'avaient pas encore signé l'accord de Doha ainsi que les parties qui se sont retirées du Dialogue national inclusif à reconsidérer leur position et à participer au processus en vue d'établir une paix durable.

L'instance a également réaffirmé son appel aux autorités de transition à respecter le délai de 18 mois pour l'achèvement de la transition et a rappelé sans équivoque qu'aucun membre du Conseil militaire de transition (CMT) ne pourra être candidat aux élections à la fin de la transition; (Communiqué de la 106e réunion du CPS tenue le 19 septembre 2022, sur la transition politique au Burkina Faso, en Guinée, au Mali et au Tchad).

L'Union africaine a d'abord condamné la violation de la Constitution. Mais certains États membres, comme le Sénégal et l'Algérie, étaient pour une condamnation pure et simple, tandis que d'autres, comme l'Égypte et le Nigeria, ainsi que le président de la Commission de l'UA, Moussa Faki, lui-même tchadien et proche de Déby, plaidaient en faveur du CMT. Au regard des circonstances « exceptionnelles » et du rôle que joue le Tchad dans la lutte contre le terrorisme, l'UA n'a pas suspendu l'adhésion de ce pays, contrairement à ce qu'elle avait fait auparavant lors du coup d'État d'août 2020 au Mali ou de la prise de pouvoir par un autre Conseil militaire de transition, au Soudan, en avril 2019, et ce qu'elle a fait ensuite au Soudan en octobre 2021. L'UA a seulement demandé une révision de la charte de transition afin de limiter la durée de la transition à 18 mois non renouvelables et d'interdire aux membres du CMT de se présenter aux prochaines élections.

Le Tchad a également engagé un bras de fer avec l'UA, en s'opposant à la visite à Ndjamena de son représentant spécial pour le Tchad, le Sénégalais Ibrahima Fall, et en obtenant son remplacement.

La position de l'ONU vis-à-vis de ce nouveau changement au Tchad consiste à travailler avec ses partenaires africains, notamment l'Union africaine (UA) et la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEE-AC), « à une position concertée sur la meilleure façon de soutenir le pays ».

Bien que le Tchad soit un partenaire phare de l'ONU dans la lutte contre le terrorisme et l'insécurité au Sahel, les Nations Unies n'ont pas de mandat politique ou sécuritaire dans ce pays.

Lorsque des affrontements meurtriers entre la police et les manifestants qui protestent contre la mainmise des militaires sur le pouvoir ont éclaté au Tchad le jeudi 20 octobre 2022, les Nations Unies ont appelé toutes les institutions publiques concernées à mener des enquêtes impartiales, rapides et efficaces sur les violations des droits de l'homme qui auraient été commises, en particulier l'utilisation visiblement injustifiée ou disproportionnée de la force pour disperser les manifestations, qui a entraîné la mort d'au moins 50 personnes.

Plus récemment, l'examen du rapport périodique du Tchad sur l'application de la Convention internationale contre la torture a été l'occasion pour les experts du Comité des Nations Unies contre la torture d'interroger la Mission permanente du Tchad à Genève sur les événements du 20 octobre et de condamner le recours à la violence.

4.3.4 Réaction de la communauté internationale

En ce qui concerne les influences extérieures des changements anticonstitutionnels dans leur pays, les Tchadiens rencontrés lors de l'évaluation ciblée ont dénoncé le rôle de la France (Parrainage du régime Déby, et soutien du président Macron au CMT, etc.) et l'indulgence de l'ONU et de l'UA par rapport au rôle joué au Sahel par l'armée tchadienne dans la lutte contre le terrorisme.

4.3.5 Principales conclusions

Les facteurs à l'origine des changements anticonstitutionnels de gouvernement au Tchad sont multidimensionnels. Il ressort du rapport que l'opinion publique est divisée sur la probabilité et l'importance de l'ingérence d'États et d'acteurs étrangers dans les affaires intérieures du Tchad, ce qui peut avoir des répercussions sur la stabilité. Les facteurs structurels comprennent une population de jeunes non qualifiés, la pauvreté, le changement climatique et les chocs externes. D'autres facteurs sont plus immédiats et découlent de la mauvaise gouvernance, comme les failles de l'ordre constitutionnel, le manque de fiabilité et d'inclusivité des élections, le népotisme, la corruption et l'instrumentalisation de la justice.

Les facteurs qui catalysent le risque de CAG au Tchad sont multidimensionnels. Cependant, certains de ces facteurs sont structurels (jeunesse d'une population non qualifiée, pauvreté, changement climatique et chocs externes) tandis que d'autres sont temporaires et dépendent davantage de la mauvaise gouvernance (rupture de l'ordre constitutionnel, élections peu fiables et non inclusives, népotisme et corruption, instrumentalisation de la justice et des forces de défense et de sécurité, etc.). Il convient toutefois de relever des actes positifs tels que la création de cadres de dialogue [Dialogue national inclusif et souverain [DNIS], Coordination nationale pour la paix [CNP]], la modernisation de l'administration et la gestion de la diversité. En termes de perspectives, les récents événements tragiques témoignent d'une forme de radicalisation de part et d'autre. D'où l'urgence d'un dialogue jouissant d'une plus grande légitimité auprès des différentes parties prenantes.

4.3.6 Recommandations

Renforcer la coopération en matière de sécurité transfrontalière. Le gouvernement du Tchad est encouragé à coopérer avec les autres gouvernements régionaux afin de prendre toutes les mesures nécessaires pour désarmer les civils et lutter contre la prolifération et la détention illégale d'armes. En octobre 2022, le Bureau des Nations Unies pour le maintien de la paix et le désarmement⁶⁵ a indiqué que le trafic d'armes et la possession illégale d'armes par les civils dans le Bassin du lac Tchad (BLT), la circulation illicite d'armes et de munitions, étaient les principaux facteurs de conflit dans cette région (PNUD). Cette prolifération d'armes place les militaires au centre de la vie politique et économique.

Rétablir un régime civil. Le Tchad est invité à accélérer prudemment et graduellement le processus de rétablissement de l'autorité civile. Cela nécessitera, entre autres, une redéfinition du rôle de l'armée dans les affaires nationales et des réformes du secteur de la sécurité.

Reconstruire l'armée pour la rendre véritablement républicaine. La présence de l'armée dans l'espace public, les coups d'État militaires et les groupes armés et rebelles sont identifiés comme ayant favorisé de manière quasi permanente la rupture de l'ordre constitutionnel dans le pays.

Approfondir le processus de réconciliation nationale. Le Tchad est encouragé à poursuivre le renforcement de la cohésion sociale en investissant dans des programmes de cohésion sociale dans les écoles, les institutions religieuses et publiques. Parmi les autres mécanismes qu'il est encouragé à mettre en place figure une Commission Vérité et Réconciliation impliquant toutes les parties prenantes (gouvernement, opposition civile, opposition armée, société civile, légitimités traditionnelles et religieuses, et secteur privé) avec les partenaires du Tchad comme observateurs. De même, le Tchad est encouragé à reprendre le dialogue avec l'opposition politique et armée et à mettre en œuvre les résolutions du Dialogue national inclusif et souverain (DNIS). En outre, tous les efforts de réconciliation devraient inclure les questions touchant tous les groupes sociaux concernés par les changements anticonstitutionnels de gouvernement, en particulier les femmes, les enfants et les jeunes.

⁶⁵ United Nations Department of Peace Operations, United Nations Office for Disarmament Affairs and Lake Chad Basin Commission, 2022. Weapons and Ammunition Dynamics in the Lake Chad Basin. A study by the United Nations Department of Peace Operations and the United Nations Office for Disarmament Affairs in partnership with the Lake Chad Basin Commission. Octobre 2022.



4.4 RÉPUBLIQUE DE GUINÉE

4.4.1. Contexte

La Guinée est un pays d'Afrique de l'Ouest dont la superficie est de 245 857 km². C'est en 1893 que la Guinée est déclarée colonie française indépendamment du Sénégal, auquel elle était auparavant rattachée. Intégrée à l'Afrique-Occidentale Française (AOF) en 1904, elle devient 42 ans plus tard un Territoire d'Outre-Mer conformément aux dispositions de la Constitution française du 27 octobre 1946.

Le 28 septembre 1958, la France a lancé un référendum pour l'adoption d'une nouvelle Constitution. Dans les territoires d'outre-mer, ce référendum visait spécifiquement la création d'une Communauté franco-africaine. En votant « non », sous l'impulsion du Parti démocratique de Guinée (PDG) dirigé par Ahmed Sékou Touré, les électeurs guinéens rejettent la Constitution française de 1958 et optent immédiatement pour l'indépendance totale. Avec un « non » de 95,2 %, la Guinée a déclaré son indépendance le 2 octobre 1958 et a été admise au sein des Nations unies (ONU).

La Guinée a connu, dans son évolution politique, cinq (5) textes constitutionnels : la Constitution du 10 novembre 1958, celle du 4 mai 1982, la Constitution du 23 décembre 1990, la Constitution du 10 mai 2010, la Constitution du 6 avril 2020 et la Charte de la Transition du 27 septembre 2021.

À ce jour, la Guinée a connu trois changements anticonstitutionnels de gouvernement : le coup d'État du 3 avril 1984 (suite au décès de Sékou Touré) ; le coup d'État du 23 décembre 2008 (suite au décès de Lansana Conté) ; et le coup d'État du 5 septembre 2021 (suite à un hold-up électoral d'Alpha Condé), qui a exacerbé une crise sociopolitique déjà profonde.

Le colonel Mamady Doumbouya, devenu officiellement président de la transition le 1er octobre 2021, a mis en place un vaste programme de reconstruction de son pays tout en instaurant, par un décret du 19 septembre 2022, un cadre de dialogue inclusif interguinéen.

En Guinée, l'alternance des régimes s'est faite principalement par des coups d'État. En effet, comme indiqué précédemment, la Guinée a connu trois coups d'État militaires. Ces différentes interventions de l'armée dans le jeu politique ont été les seules occasions qui ont conduit à des alternances de régimes. En outre, il y a eu de nombreux coups d'État manqués.

Par ailleurs, bien que formellement démocratiques, les différentes constitutions guinéennes sont fondamentalement autocratiques. Malgré la tendance des régimes successifs à doter l'État guinéen d'une constitution démocratique par excellence, le contexte politique dans lequel les textes constitutionnels sont élaborés et



adoptés ne favorise pas la construction d'un consensus national pouvant servir de base démocratique à la Loi fondamentale.

Par conséquent, l'instabilité constitutionnelle est source d'instabilité politique. En soixante-quatre (64) ans d'indépendance, le pays a adopté une Constitution en moyenne tous les 12 ans. Une Constitution sans racines sociopolitiques ne peut servir de base à des institutions et celles-ci restent donc fragiles et susceptibles de s'effondrer à la moindre crise.

L'évolution politique et constitutionnelle historique et contemporaine de la Guinée est caractérisée par une instabilité résultant de la récurrence des changements anticonstitutionnels de gouvernement. Trois coups d'État militaires et deux manipulations constitutionnelles ont permis aux présidents de rester au pouvoir en violation du principe de limitation du nombre de mandats.

Deux cas de manipulations constitutionnelles ont permis aux présidents en fin de mandat de rester au pouvoir. Le 11 novembre 2011 [sic], alors qu'il arrivait au terme de son deuxième et dernier mandat conformément à l'article 24 de la Constitution du 23 décembre 1990, le Président Lansana Conté a procédé à une révision constitutionnelle en supprimant la clause de limitation des mandats. Cela lui a permis d'être réélu et de rester au pouvoir jusqu'à sa mort en 2008. De même, en 2020, afin de surmonter la limitation du nombre de mandats présidentiels prescrite par l'article 27 de la Constitution du 7 mai 2010, le Président Alpha Condé a initié un référendum constitutionnel pour établir une nouvelle Constitution, celle du 6 avril 2020, qui lui a permis de briguer un troisième mandat. Conformément à la Déclaration d'Accra sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique du 17 mars 2022, ces différentes manipulations constitutionnelles peuvent être qualifiées de « coups d'État civils » ou autrement dit de « coups d'État constitutionnels ».

Plusieurs facteurs peuvent être identifiés comme étant les causes des coups d'État militaires en Guinée. Ces facteurs peuvent être classés en facteurs déterminants et en facteurs secondaires.

Les facteurs déterminants sont les causes essentielles, récurrentes et prépondérantes dans l'occurrence des changements anticonstitutionnels de gouvernement en République de Guinée. Ils sont liés aux dérives observées dans la construction de l'ordre constitutionnel, au manque d'intégrité des élections et à la mauvaise gouvernance économique.

Les facteurs secondaires ne sont pas moins importants dans la survenance des changements anticonstitutionnels de gouvernement. D'autant plus qu'ils accompagnent, facilitent et contribuent à augmenter les chances de succès des coups d'État militaires. Dans le cas guinéen, ces facteurs secondaires sont dus, d'une part, à la mauvaise gestion de la diversité et des libertés fondamentales; et d'autre part, aux soulèvements populaires.

La récurrence et la multiplicité des facteurs de changements anticonstitutionnels de gouvernement en Guinée nécessitent la mise en place de processus de gestion efficaces pouvant garantir l'éradication ou, le cas échéant, l'atténuation des causes génératrices. Malheureusement, les mesures internes et externes prises, suite aux coups d'État du 3 avril 1984 et du 23 décembre 2008, pour juguler les changements anticonstitutionnels de gouvernement sont restées inefficaces. Une fois de plus, la répétition des mêmes causes, notamment les manipulations constitutionnelles, les violations systématiques des libertés fondamentales et les dérives socio-économiques, a conduit au coup d'État du 5 septembre 2021.

Dès que les militaires ont annoncé la prise du pouvoir, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union africaine (UA) ont réagi avec fermeté en mettant en œuvre des mécanismes de sanctions, principalement la suspension de la Guinée de toutes les instances décisionnelles. En soutien à la décision de la CEDEAO et de l'UA, la France a fermement condamné le coup d'État et a suspendu sa coopération avec la Guinée. Les États-Unis ont restreint leur assistance militaire, mais ont maintenu leur coopération avec le pays.

Face aux différentes pressions auxquelles elles sont confrontées et à leur volonté affichée de « reconstruire l'État », les nouvelles autorités guinéennes ont pris un certain nombre de mesures qui constituent des avancées dans la gestion de la transition :

- La mise en œuvre d'une politique de concertation et de dialogue entre les acteurs de la transition guinéenne.
- La restauration de l'État de droit qui consiste, entre autres, en la mise en place d'institutions judiciaires telles que la Cour de répression des infractions économiques et financières (CRIEF) et le déroulement effectif du procès du 28 septembre 2009 dont l'objectif est de lutter contre l'impunité.

- La renégociation des contrats miniers par le gouvernement afin d'augmenter les ressources de l'État, l'équité publique et les dividendes.
- Le développement des infrastructures de transport essentielles, le lancement des travaux du chemin de fer.
- L'établissement de contrats d'objectifs et de performance (COP) entre l'État et les ministères.

D'autres mesures essentielles, telles que la promotion du rôle prépondérant des femmes dans le processus actuel de dialogue inter-guinéen et la dématérialisation de la fiscalité locale par la numérisation de la base de données des contribuables, sont également à relever.

D'une part, ces différentes mesures ont contribué à renforcer la confiance de la majorité des populations guinéennes. D'autre part, elles ont favorisé un rapprochement entre les autorités de la transition guinéenne et les partenaires au développement. Tous les partenaires techniques et financiers sont restés sur le terrain et n'ont pas rompu complètement leur coopération avec la Guinée. C'est le cas notamment du système des Nations Unies et de l'Union européenne (UE), qui n'ont jamais suspendu leur aide au développement.

4.4.2 Influences, causes et déclencheurs des CAG

CONSTITUTIONNALISME ET ÉTAT DE DROIT

Sur la base des déclarations des parties prenantes lors des consultations, la mission d'évaluation ciblée (Mec) observe que les causes principales et profondes des changements anticonstitutionnels de gouvernement en République de Guinée restent liées aux dérives de la domestication du constitutionnalisme. À ce titre, la Mission identifie cinq (5) facteurs qui contribuent aux changements anticonstitutionnels de gouvernement en Guinée : le détournement des opérations constitutives, l'inefficacité des contre-pouvoirs institutionnels, la quasi-impossibilité des alternances démocratiques, la mauvaise gestion de la participation des partis politiques à la vie politique nationale et la forte ingérence de l'armée dans le jeu politique.

Utilisation abusive des opérations constitutives. La mission d'évaluation ciblée note que destinées au départ à établir ou à réviser la constitution, les opérations constitutives lancées par les dirigeants politiques de 1958 à 2020, ont souvent été détournées à des fins personnelles de conservation du pouvoir.

Inefficacité des freins et contrepoids institutionnels.

La mission d'évaluation ciblée note que les différentes constitutions guinéennes consacrent le principe de la séparation des pouvoirs et proclament l'attachement du peuple guinéen à la République démocratique comme forme d'organisation du pouvoir au sein de l'État. Dans les textes constitutionnels, outre le pouvoir exécutif

détenu par le Président de la République et le pouvoir législatif appartenant à l'Assemblée nationale, le pouvoir judiciaire est confié aux tribunaux (c'est-à-dire aux Cours et Tribunaux). Cependant, la mission constate que la séparation des pouvoirs n'est pas effective dans le fonctionnement des institutions. La forte prépondérance du Président de la République sur les autres institutions constitutionnelles, couplée au phénomène de clientélisme, rend inefficace le rôle des contre-pouvoirs institutionnels.

Quasi-impossibilité d'alternance démocratique. En retraçant l'évolution politique de la Guinée, la mission d'évaluation ciblée constate que depuis son accession à l'indépendance et malgré la succession des régimes, la Guinée n'a pas encore connu d'alternance démocratique au pouvoir. Bien qu'arrivé au pouvoir par la voie électorale, Alpha Condé n'a pas succédé directement à un Président élu. Bien qu'il soit arrivé au pouvoir démocratiquement, l'alternance au pouvoir n'a pas été démocratique entre le régime de Lansana Conté et celui d'Alpha Condé.

Mauvaise gestion de la participation des partis politiques à la vie nationale. La mission d'évaluation ciblée note que la Constitution du 23 décembre 1990 a consacré le principe du pluralisme politique en instaurant le multipartisme. Au cours des consultations, plusieurs citoyens ont souligné la méfiance que suscite la prolifération des partis politiques en Guinée. Il est revenu que les partis politiques guinéens sont, en général, créés sur des bases régionalistes, voire ethniques. Cela contribue à la résurgence des conflits intercommunautaires en période électorale.

Ingérence de l'armée dans le jeu politique. Partant du principe de la soumission du pouvoir militaire au pouvoir civil, la mission d'évaluation ciblée conclut que le rôle de l'armée dans la société guinéenne est problématique. En analysant l'évolution politique de la République de Guinée, la mission note une ingérence des forces armées dans la vie politique nationale. Cette situation est une conséquence de l'instrumentalisation de l'armée par les autorités politiques. Les régimes successifs se sont appuyés sur les forces armées pour réprimer l'exercice des libertés publiques et opprimer les citoyens. Cette utilisation des forces de défense et de sécurité à des fins de préservation personnelle ou partisane du pouvoir d'État a conduit à la dénaturation des missions régaliennes assignées à l'institution militaire.

INTÉGRITÉ DES ÉLECTIONS

Une intégrité des élections historiquement piégée. De son accession à la souveraineté internationale en octobre 1958 à l'élection présidentielle de 2010, la République de Guinée a organisé plusieurs types d'élections qui se sont distinguées par leur caractère non démocratique.

Élections en République de Guinée : Un exutoire pour le peuple. L'exercice oppressif du pouvoir politique depuis l'accession de la Guinée à la souveraineté inter-

nationale jusqu'à l'élection présidentielle de 2010 a fait des élections un exutoire pour les citoyens et les acteurs politiques. Celles-ci ont généralement été marquées par d'importantes irrégularités et des manifestations et violences. Au-delà des faits, ce qui ressort comme enseignement de cette période de l'histoire électorale de la République de Guinée, c'est que le musellement des droits et libertés, notamment politiques, par les deux régimes successifs (Ahmed Sékou Touré et Lansana Conté) et les méthodes non conventionnelles utilisées pour construire un contrat social pour un électorat démocratique, ont fait de l'ouverture multipartite des élections un exutoire. Ceci est d'autant plus vrai que la configuration de l'électorat des partis et des leaders politiques est très largement basée sur les appartenances ethniques et/ou régionales. Ce phénomène dépasse le cadre de cette première partie de l'histoire électorale de la Guinée et perdure jusqu'à ce jour.

Intégrité des élections depuis 2010 : efforts pour construire un cadre juridique et institutionnel efficace.

C'est l'élection présidentielle de 2010, organisée sous la transition du général Sékouba Konaté après la prise de pouvoir éphémère du capitaine Moussa Daddis Camara suite au décès en 2008 du général Lansana Conté, qui a marqué historiquement l'alternance démocratique en République de Guinée. Depuis lors, des élections présidentielles (2015 et 2020), législatives (2013 et 2020) et municipales (2018, treize ans après la première du genre en 2005) ont été organisées selon les règles minimales en vigueur. Cependant, le système électoral reste largement contesté et cherche, d'une élection à l'autre, des voies de maturation.

Le pathos institutionnel de l'organe de gestion des élections. La République de Guinée s'est dotée d'un organe de gestion des élections qui, depuis sa création en 1993, a connu des changements dans sa nature et son dispositif institutionnel. D'un cycle électoral à l'autre, des irrégularités sont apparues dans les actes de l'administration électorale et l'organe de gestion est parfois apparu, selon les acteurs consultés, inféodé au régime en place.

Diplomatie préventive : Un outil puissant d'apaisement et de résolution des crises électorales. La crise sociopolitique entourant les élections présidentielles de 2015 s'est poursuivie, bien qu'avec une certaine accalmie, jusqu'à la prise du pouvoir par les militaires en septembre 2021. Elle a été exacerbée par la crise présidentielle de 2020, qui a nécessité l'intervention d'une mission conjointe (CEDEAO-UA-Nations Unies) de diplomatie préventive et postélectorale. En effet, les élections présidentielles d'octobre 2020 se sont déroulées dans un contexte national assez tendu entre l'opposition et la majorité. Les clivages politiques ont principalement porté sur la constitutionnalité ou non de la candidature du Président sortant à un troisième mandat, ainsi que sur la pertinence juridique et politique des résultats du référendum constitutionnel qui a instauré la IVe République et, accessoirement, remis le compteur à zéro pour la limitation du nombre de mandats présidentiels à deux.

Internationalisation des tensions électorales. L'élection présidentielle d'octobre 2020 a également été marquée par l'internationalisation des tensions. Ainsi, les électeurs du Sénégal et de l'Angola n'ont pas participé au vote, car ils n'ont pas été enrôlés lors de la révision des listes électorales de 2019. Selon, la CENI (Commission électorale nationale indépendante), cette situation s'explique par les actes de violence perpétrés dans les ambassades et consulats de la République de Guinée respectivement au Sénégal et en Angola. Les autorités sénégalaises avaient demandé le report des opérations de recensement et celles de l'Angola avaient interdit tout rassemblement politique des Guinéens sur le territoire angolais.

Des tensions électorales dans un contexte ethnoregional et communautaire. L'instrumentalisation des affinités électives (régionales et ethniques) exacerbe la violence électorale en République de Guinée. Les acteurs consultés ont informé la mission d'évaluation ciblée que l'instabilité du pays n'est pas liée à la cohabitation à la base, mais à l'utilisation politique du phénomène ethnique et régional. Cela s'expliquerait, selon les acteurs, par l'incapacité des formations politiques à proposer aux populations des offres crédibles et mobilisatrices de projets de société. La conquête du pouvoir politique s'appuie donc sur des stratégies de légitimation fondées sur le capital social, voire ethnique.

Une transition prometteuse, qualifiée de « refondation de l'État ». Les autorités du CNRD appellent à « une transition pas comme les autres ». Leur projet s'intitule « la refondation de l'État ». Dans sa lettre de mission du 18 novembre 2021 adressée au Premier ministre, le Président de la Transition, Chef de l'État, met en exergue les dysfonctionnements des institutions constitutionnelles, la mauvaise gouvernance institutionnalisée, la corruption généralisée, l'instrumentalisation de la justice, la politisation de l'administration publique, la montée du communautarisme, le régionalisme à relents ethniques, la pauvreté endémique des populations, entre autres défis. À ce titre, le point 3 des projets est de « garantir un processus électoral inclusif, juste, crédible et pacifique » ; cela nécessite une réforme du système électoral et la refonte du fichier, la mise en place d'un organe technique et indépendant de gestion des élections et l'organisation d'élections libres et transparentes de la base au sommet.

Globalement, la mission d'évaluation ciblée note que l'intégrité des élections en République de Guinée reste très problématique. Les institutions électorales (le ministère en charge des élections, la CENI, la Cour et les tribunaux) sont fortement contestées par les partis politiques de l'opposition guinéenne qui les accusent d'être inféodées à l'exécutif et, en complicité, de fraude électorale en faveur des tenants du pouvoir. La politisation de l'organe de gestion des élections — la CENI — et son expertise limitée sont citées comme les maux qui entachent sa crédibilité. La contestation récurrente des résultats des élections sape la légitimité des élus, les uns entraînant

les autres, et plonge sporadiquement le pays dans des crises sociopolitiques assez profondes susceptibles de conduire à des changements anticonstitutionnels de gouvernement. À cela s'ajoute l'instrumentalisation, par les entrepreneurs politiques, de l'ethnoregionalisme et du communautarisme, facteurs qui exacerbent les antagonismes.

GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE, RESPONSABILITÉ DU SECTEUR

Une économie relativement peu diversifiée, structurellement vulnérable aux chocs exogènes affectant la mobilisation des ressources budgétaires.

Le système fiscal guinéen est essentiellement basé sur le régime déclaratif. C'est-à-dire qu'il appartient au contribuable (personne physique ou morale) d'établir la déclaration de ses revenus (IS/BIC/BNC/TVA) ou prestations et de joindre le paiement correspondant. En ce qui concerne la mobilisation des ressources fiscales au niveau national, les consultations ont montré que ce système souffre de l'orientation donnée à la production nationale. En effet, la croissance du secteur non minier est lente. L'orientation de la production n'est pas fonction des débouchés et de l'amélioration de la commercialisation. Une production polarisée par les pouvoirs agricoles vers la culture du coton ne sert pas son économie. Son économie reste relativement peu diversifiée et structurellement vulnérable aux chocs exogènes, notamment sur les matières premières. Les consultations ont montré que la contribution du secteur agricole au PIB est relativement modeste, bien qu'il emploie plus de la moitié de la population active. En outre, le secteur secondaire est principalement dominé par les activités minières.

Le népotisme et le favoritisme, instruments politiques au niveau local, qui nuisent à l'efficacité et à l'efficience de la mobilisation des ressources fiscales locales et de la fourniture des services publics. Au niveau des autorités locales, il est difficile de concilier l'autonomie budgétaire locale avec le désir d'être réélu. Les mécanismes politiques influencent la mobilisation des recettes fiscales. Les élus locaux qui ont recherché le soutien populaire peinent à trouver un mécanisme de mobilisation des ressources fiscales qui assure à la fois l'optimisation fiscale et la garantie d'un soutien populaire susceptible de favoriser leur future réélection. Toutefois, l'exemple de la dématérialisation de la fiscalité locale par la numérisation de la base de données des contribuables dans la commune de Labé est un cas de pratique louable qui doit être suivi.

La concurrence fiscale entre les différents niveaux. Les récentes réformes en Guinée visant à accroître l'efficacité des collectivités locales par la décentralisation comportent trois volets spécifiques : leur représentativité, leur financement et leurs compétences qui peinent à être efficaces. Le processus de décentralisation, processus de gestion unitaire de l'État consistant à transférer des pouvoirs administratifs de l'État à des entités locales (ou

collectivités) distinctes de lui, initié par la Guinée, connaît des difficultés. Les choix fiscaux du gouvernement affectent les budgets des préfectures, sous-préfectures et communes. Il s'agit de la concurrence fiscale. Il y a concurrence fiscale lorsque les impôts prélevés par un niveau de gouvernement donnent droit à un crédit d'impôt ou à une déduction fiscale pour un autre niveau de gouvernement, ou lorsque deux ou plusieurs niveaux de gouvernement accordent des exonérations fiscales, ou encore lorsque plusieurs niveaux de gouvernement taxent la même base d'imposition, une idée qui est utilisée dans la littérature nord-américaine sous le terme de taxation concurrente ou de partage de l'assiette fiscale.

Il ressort des consultations que le gouvernement central, par l'intermédiaire des autorités fiscales, ne transfère pas souvent aux municipalités leurs parts des impôts partagés perçus ou supprime des impôts. Il convient également de noter la suppression par l'État central de la taxe minimale pour le développement local. Ces décisions et faits empêchent les municipalités de faire face aux défis de développement de leurs localités.

L'action publique dans le domaine des infrastructures reste inachevée. La gouvernance des infrastructures en Guinée ne permet pas de créer les conditions du changement. Beaucoup d'incertitudes entourent les projets de développement. Selon les consultations menées dans le cadre de l'évaluation ciblée, ces incertitudes sont liées aux obstacles, aux difficultés, à la corruption et au manque de contrôle, tout au long du processus qui va de la conception du projet à la livraison du chantier. Il arrive que le projet échoue avant même le début des travaux; qu'il démarre puis s'arrête en cours de route, s'arrête, s'enlise et finisse par être abandonné. Les consultations indiquent que les collusions politico-économiques caractérisées par le favoritisme et le clientélisme dans les processus de passation des marchés publics ont conduit à l'érection d'éléphants blancs dans tout le pays. Les marchés conclus depuis plusieurs années peinent à être finalisés. Le favoritisme consiste à procurer ou à tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux lois et règlements régissant les marchés publics et les délégations de service public.

Prévisions et gestion budgétaires risquées. Le budget est établi dans un cadre de stratégies fondées sur les orientations des domaines politiques, les objectifs et les indicateurs de performance permettant de mesurer les résultats obtenus en vue d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques. Cette exigence permet de s'assurer de la cohérence des investissements avec l'ambition politique. Cependant, le plan national de développement 2016-2020 est devenu obsolète. Les priorités ne sont pas actuellement orientées vers l'élaboration d'un autre plan de développement qui servirait de base à la planification, à la mise en œuvre et au contrôle budgétaire. L'action publique pourrait s'avérer hasardeuse.

Népotisme dans l'administration et politisation de l'administration scolaire. Les services publics sont l'un des plus puissants vecteurs d'égalité, offrant à chacun une chance équitable de mener une vie décente, quels que soient sa richesse, ses revenus ou son sexe. La gestion de l'administration publique reste une question d'actualité compte tenu de ses mutations constantes liées à son adaptabilité aux réalités quotidiennes, induites par les conditions socio-économiques et culturelles.⁶⁶ Du point de vue des pratiques éthiques de l'administration en Guinée, les consultations indiquent une politisation de l'administration scolaire qui se manifeste par des transferts et des radiations pour des raisons liées à l'appartenance et aux choix politiques de certains enseignants. Les consultations ont également révélé que les promotions dans l'administration publique en Guinée sont comme une nébuleuse aux composantes différenciées et sont actées en fonction des intérêts des familles au pouvoir.

Des difficultés à maîtriser la diversité régionale dans le processus de recrutement dans l'armée. En ce qui concerne le recrutement dans l'armée, des normes internes déterminent le cadre géographique des actions de recrutement. La composition des forces armées, notamment dans un système de conscription, devant refléter la population dans sa diversité, les règles de recrutement s'efforcent d'y parvenir en fixant des quotas par région. Les consultations ont révélé des difficultés à contrôler et à maintenir cette diversité dans la logique où les candidats de certaines régions parviennent à se faire recruter pour le compte d'autres régions.

Corruption et impunité croissantes au sommet de l'État. Les pratiques de blanchiment d'argent sale et les comptes bancaires détenus à l'étranger par des fonctionnaires sont connus de tous les acteurs rencontrés. La dissimulation d'actifs, et précisément d'actifs mal acquis, à l'étranger par certains fonctionnaires de la Guinée, est une réalité révélée lors des consultations. La Guinée d'avant 2021 est caractérisée par l'absence d'un espace judiciaire adéquat et la recherche de la responsabilité pénale des élites faute de mécanismes opérationnels et de volonté politique de sanctionner. Les consultations ont indiqué que les ressources de l'État sont dilapidées par les élites pour construire ou acheter des immeubles de standing en Europe et dans les pays voisins. Il en ressort également que les audits d'État, plutôt que d'être utilisés comme des outils de lutte contre la corruption, servent à dissuader la concurrence politique pour garantir le maintien d'un régime au pouvoir.

Peu de visibilité sur les marchés publics et les contrats miniers, y compris les clauses fiscales, les infrastructures et les calendriers de production. Les consultations montrent que les contrats signés ne

66 Djimassal, P., 2019. L'administration publique au Tchad à l'ère de la décentralisation. L'administration publique au Tchad à l'ère de la décentralisation, pp.1-350.

bénéficient pas à l'État de Guinée. Malgré les pratiques de divulgation des contrats miniers, les consultations ont révélé qu'il y a peu de visibilité sur les contrats miniers, y compris les informations sur les clauses fiscales, les infrastructures et les calendriers de production, afin que les citoyens puissent comprendre, contrôler et demander des comptes sur les obligations du gouvernement et des investisseurs. Les pratiques en matière de marchés publics sont également caractérisées par une forme de favoritisme, les marchés étant attribués aux plus offrants et aux moins offrants. Même si les contrats sont parfois divulgués, les annexes accordant des exemptions ne le seraient pas.

Les différentes institutions et règles de fonctionnement qui touchent plus directement la sphère économique et financière dans des domaines tels que la fiscalité, le recouvrement des impôts, la déontologie de l'administration publique, la gestion budgétaire, le contrôle des dépenses publiques, la politique commerciale, la gestion des entreprises publiques, etc. en Guinée ont connu des progrès et des périodes de turbulence. Ces périodes de turbulence sont le plus souvent dues aux erreurs de gouvernance et au système politique en place depuis 1958.

La présente évaluation indique que, dans le contexte de la Guinée, la corruption et les inégalités économiques telles que la répartition inégale du revenu national ou la mauvaise redistribution de la richesse nationale, etc. provoquent l'expression de sentiments d'injustice et de frustration par les populations. L'armée se range du côté du peuple en prenant le pouvoir par la force.

Les analyses spécifiques du cas de la Guinée ont permis de formuler une définition contextualisée des changements anticonstitutionnels de gouvernement. En effet, dans le cas de la Guinée, les changements anticonstitutionnels de gouvernement se manifestent, soit par le remaniement de la Constitution en vue de maintenir au pouvoir un régime en place, soit par des coups d'État, suivis de l'installation d'un Conseil militaire de transition, d'un chef d'État, contrairement aux dispositions prévues par la loi qui tient lieu de Constitution, pour maintenir les avantages du groupe au pouvoir. Ces changements ont un impact sur la gouvernance économique et la responsabilité du secteur public.

GESTION DE LA DIVERSITÉ ET DROITS DE L'HOMME

Logiques de domination et de résistance. En République de Guinée, la gestion de la diversité et des droits de l'homme est étroitement liée à la question de la compétition pour le pouvoir politique. En effet, face à l'entreprise étatique de domination de l'espace public en vue de la gestion de la diversité, l'expression des droits et libertés politiques et le respect des droits de l'homme sont entravés tandis que l'instrumentalisation des diversités ethniques et régionales suscite des répressions violentes et meurtrières. Le cycle électoral est donc une image

parfaite pour peindre toute la problématique de la gestion de la diversité en République de Guinée ainsi que le (non) respect des droits de l'homme. Les citoyens peuvent voter sans être intimidés.

La répression disproportionnée des manifestations politiques, marque de l'échec institutionnel et axiome du jeu politique. Les consultations menées par la mission d'évaluation ciblée et l'exploitation, entre autres, des conclusions de la Mission de concertation des conseillers nationaux révèlent que les élections organisées depuis l'avènement du multipartisme en Guinée, ont été marquées par des violences pré- et postélectorales, résultant de multiples irrégularités enregistrées tout au long du processus électoral. Ceci a toujours affecté la légitimité des dirigeants et la crédibilité des institutions issus de ces élections.

- Il existe une interdiction systématique d'exercice des libertés fondamentales (par les régimes successifs) et des violations récurrentes du droit à la vie.
- Dans les prisons, les fonctionnaires du ministère de la Justice ont décrit, à la mission d'évaluation ciblée, les conditions de détention dégradantes telles que l'insalubrité, la malnutrition, les maladies et l'absence de soins médicaux généraux dans l'ensemble du système pénitentiaire.
- Le défi de la cohésion sociale persiste. Il existe une coexistence traditionnellement pacifique des sensibilités religieuses, ethniques et régionales en Guinée; ceci est basé sur un éthos guinéen socialement enraciné et sur le poids de la religion et des traditions. Les consultations ont toutefois souligné le poids de la politique dans la relance des conflits ethniques et communautaires en période électorale.
- La question des disparités régionales reste épineuse. Certaines régions se sentent délaissées dans le sens où elles reçoivent peu d'investissements publics.
- La fin de l'impunité et la restauration de l'état de droit sont un credo de la CNDR. Les actions de cette transition sont très emblématiques et s'inscrivent dans le sillage de la fin de l'impunité et de la restauration de l'état de droit avec une justice indépendante et impartiale. Il s'agit de l'ouverture du procès du massacre du 28 septembre 2009, de la création de la Cour de répression des infractions économiques et financières (CRIEF), entre autres.
- Globalement, la mission d'évaluation ciblée note que la situation des droits de l'homme en République de Guinée est très sombre. Les violations des droits et libertés civils et politiques sont légion. Elles résultent principalement de la volonté de l'État d'étouffer les forces émancipatrices. Elles résultent également des antagonismes politiques très partagés entre les tenants du pouvoir politique et

l'opposition. La violence s'est imposée comme un axiome de la vie démocratique en Guinée. Quant à la gestion de la diversité, elle se pose principalement dans ses déclinaisons ethniques et régionales. À ce titre, la construction d'un État-nation qui transcenderait ces clivages semble inachevée. Les luttes pour le pouvoir politique se déroulent sur fond ethnorégional. Leur exacerbation est l'un des facteurs de changements anticonstitutionnels.

4.4.3. Réponses aux changements anticonstitutionnels de gouvernement

La Guinée a connu trois cas de changements anticonstitutionnels de gouvernement sous la forme d'un coup d'État militaire depuis l'indépendance. Ces trois cas de changements anticonstitutionnels de gouvernement ont été gérés par des processus différents dans des contextes différents et à des moments différents.

RÉPONSES INTERNES

En ce qui concerne la gestion interne des différents changements anticonstitutionnels, la principale caractéristique des gouvernements militaires successifs a été la rupture totale avec le régime déchu. Cela s'est traduit par la dissolution du gouvernement, de l'Assemblée nationale et de la Constitution. Certains leaders politiques ont également été arrêtés et détenus (Mamadou Bhoïe Bâ, 1998; Alpha Condé, 1998-2001; Sidya Touré, 2003, 2004; Jean-Marie Doré, 2003). Ainsi, le chef de la junte militaire, sous la pression du Groupe international de contact pour la Guinée (GIC-G) — un groupe d'États et d'institutions internationales mis en place par l'Union africaine pour soutenir la junte militaire dans ses efforts visant à rétablir l'ordre constitutionnel dans le pays — a finalement déclaré son soutien au calendrier de la transition proposé par les Forces vives de la Nation (FVN). Ce calendrier prévoyait la mise en place d'un Conseil national de transition (CNT) en lieu et place du Parlement, ainsi que la tenue d'élections législatives le 11 octobre et du premier tour de l'élection présidentielle le 13 décembre, avec un éventuel second tour le 27 décembre 2009.

L'arrivée du CNRD au pouvoir en septembre 2021 et les actions phares entreprises dans la gestion de la transition, notamment en ce qui concerne la moralisation de la gestion publique et la réalisation des infrastructures critiques, sont généralement saluées.

Malgré l'appréciation générale de la population pour les actions du CNRD, des commentaires ont été faits sur l'approche de la mise en œuvre de certains de ces actes, notamment le respect des procédures judiciaires et des normes de détention préventive dans les procédures de la Cour de répression des infractions économiques et judiciaires (CRIEF). D'après les discussions de l'équipe

de surveillance avec le procureur de la CRIEF et d'autres responsables judiciaires au ministère de la Justice, le 28 novembre 2022, il semble nécessaire que l'institution judiciaire communique davantage sur le bien-fondé de certaines de ses actions, notamment la détention de 11 personnes sur plus de 300 concernées dans une centaine d'affaires. Le CRIEF et le gouvernement devraient également communiquer sur le sort des fonds versés par les prévenus en tant que garants et ceux récupérés et versés au trésor public. Il serait utile que les fonds versés au trésor public apparaissent comme une ligne dans la partie recettes de la loi de finances de l'année concernée.

RÉPONSES DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

Au niveau externe, à la suite de chacun des changements anticonstitutionnels, la communauté internationale (CEDEAO, UA, Union européenne et autres partenaires de développement) a adopté non seulement des mesures de sanctions, mais aussi des mesures d'accompagnement. Au lendemain du changement anticonstitutionnel de gouvernement en Guinée, la CEDEAO l'a condamné et a exigé le rétablissement de l'ordre constitutionnel dans les meilleurs délais. À l'issue de son deuxième sommet extraordinaire, le 16 septembre 2021, l'organisation sous-régionale a suspendu la Guinée de tous ses organes de décision, comme elle l'avait fait pour le Mali. L'Union africaine lui a emboîté le pas, par une décision de son Conseil de paix et de sécurité (CPS) lors de sa réunion du 10 septembre 2021. Cela a créé une tension palpable entre la position de principe ferme de la CEDEAO et de l'UA, d'une part, et, d'autre part, les sentiments des acteurs nationaux guinéens, tant la classe politique que les simples citoyens. Cette tension a conduit au rejet du premier médiateur.

Les principales mesures d'accompagnement de la transition ont été adoptées dans le cadre du GIC-Guinée. Ce mécanisme de coordination a tenu des réunions régulières à Conakry et parfois en marge des sommets de la CEDEAO ou de l'UA. Il a permis d'informer les autorités de la transition sur l'état d'avancement des différentes actions de la transition. Ce qui a permis à l'UA et à la CEDEAO, ainsi qu'au reste de la communauté internationale de préconiser les ajustements nécessaires, en accord avec les autorités de la transition, pour mieux soutenir le processus. C'est également à travers ce mécanisme que des ressources ont été mobilisées pour soutenir les processus électoraux dans le pays.

La nomination de l'ancien président béninois Thomas Yayi Boni, suite à son sommet extraordinaire du 3 juillet 2022, comme médiateur, a été saluée et acceptée par les parties.

Les sanctions ciblées, y compris les gels d'actifs et les interdictions de voyager, contre plusieurs membres du CNRD n'ont pas pu entrer en vigueur en raison de l'accord entre le CNRD et la CEDEAO.

En conclusion, la CEDEAO, l'Union africaine et les autres partenaires au développement sont en droit de prendre les mesures requises par leurs textes et instruments juridiques en cas de changement anticonstitutionnel de gouvernement dans un pays membre comme la Guinée. Cependant, ils doivent faire plus en termes de prévention, surtout lorsque les gouvernements manipulent la constitution, et dans le cas des sanctions qu'ils adoptent, ils doivent prendre des mesures qui ne punissent pas les pauvres, comme la fermeture des frontières.

4.4.4 Principales conclusions

Malgré ces avancées notables, la transition guinéenne reste confrontée à des défis majeurs. Les désaccords entre les autorités de transition et certains groupements politiques sont persistants, tout comme les disparités régionales. Une configuration très large de l'électorat de partis et de leaders politiques partisans basés sur des affiliations ethniques et/ou régionales, avec pour corollaire l'instrumentalisation des sensibilités ethniques et régionales conduisant, à chaque cycle électoral, à des violences récurrentes.

L'évaluation a révélé les éléments ci-après :

- Le mauvais état des infrastructures économiques du fait des irrégularités dans les procédures de passation des marchés publics.
- L'absence de gouvernance et de responsabilité dans la gestion des ressources publiques, aggravée par le favoritisme, le clientélisme et la corruption.
- La non-participation de certains partis politiques à la gestion de la transition.
- L'inefficacité du transfert des pouvoirs aux autorités locales, malgré l'existence de la loi sur la décentralisation.
- La paralysie de certaines autorités locales en raison du gel de leurs comptes et de la dissolution de leurs organes directeurs.

La mission d'évaluation a également appris que si des espoirs ont été suscités par la mise en place du CRIEF, les populations restent préoccupées par la longueur des procédures et l'impact que celles-ci pourraient avoir sur la cohésion nationale. Ces préoccupations portent plus précisément sur les questions ci-après :

- La mise en place d'institutions judiciaires telles que la Cour de répression des infractions économiques et financières (CRIEF) et le déroulement effectif du procès du 28 septembre 2009 dont l'objectif est de lutter contre l'impunité.
- L'esprit d'ouverture des autorités de la transition vis-à-vis de la CEDEAO et de l'Union africaine dans la recherche commune de solutions durables de gestion de la transition.

- La création du cadre de dialogue politique et social est une avancée majeure qui, nous l'espérons, permettra d'endiguer les sentiments de rejet et d'exclusion exprimés par les populations lors des consultations nationales et régionales.
- La renégociation des contrats miniers par le gouvernement pour augmenter les ressources de l'État. Les récents accords avec Rio Tinto Simfer et Winning Consortium sur l'exploitation du minerai de fer de Simandou, qui permettront à la Guinée d'obtenir de ces multinationales la réalisation de deux mégaprojets d'infrastructure (chemin de fer de plus de 670 km).
- Le rôle prépondérant des femmes, y compris les facilitatrices, dans le processus en cours du dialogue inter-guinéen.
- Au niveau régional, la dématérialisation de la fiscalité locale par la numérisation de la base de données des contribuables (exemple typique de la commune de Labé, qui devrait être un modèle) : et
- L'institution des contrats d'objectifs et de performance (COP) entre l'État et les ministères.

Instabilité constitutionnelle comme source d'instabilité politique. En soixante-quatre (64) ans d'indépendance, le pays a adopté une Constitution en moyenne tous les 12 ans. Une Constitution sans racines sociopolitiques ne peut servir de base à des institutions et celles-ci restent donc fragiles et susceptibles de s'effondrer à la moindre crise.

Inefficacité des mécanismes institutionnels de contrôle et d'équilibre. La mission d'évaluation ciblée note que les différentes constitutions guinéennes consacrent le principe de la séparation des pouvoirs et proclament l'attachement du peuple guinéen à la République démocratique comme forme d'organisation du pouvoir au sein de l'État. Dans les textes constitutionnels, outre le pouvoir exécutif détenu par le Président de la République et le pouvoir législatif appartenant à l'Assemblée nationale, le pouvoir judiciaire est confié aux tribunaux (c'est-à-dire aux Cours et Tribunaux). Cependant, la mission constate que la séparation des pouvoirs n'est pas effective dans le fonctionnement des institutions. La forte prépondérance du Président de la République sur les autres institutions constitutionnelles, couplée au phénomène de clientélisme, rend inefficace le rôle des contre-pouvoirs institutionnels.

Ingérence de l'armée dans le jeu politique. Partant du principe de la soumission du pouvoir militaire au pouvoir civil, la mission d'évaluation ciblée conclut que le rôle de l'armée dans la société guinéenne est problématique. En analysant l'évolution politique de la République de Guinée, la mission note une ingérence des forces armées dans la vie politique nationale. Cette situation est une conséquence de l'instrumentalisation de l'armée par les autorités politiques. Les régimes successifs se sont appuyés sur les forces armées pour réprimer l'exercice des libertés publiques et opprimer les citoyens.

Intégrité des élections non encore garantie par un cadre juridique et institutionnel efficace depuis 2010. L'élection présidentielle de 2010, qui a suivi la prise de pouvoir du capitaine Moussa Dadis Camara après la mort du général Lansana Conté en 2008, a marqué un tournant vers la démocratie en République de Guinée. Depuis lors, les élections présidentielles de 2015 et 2020, les élections législatives de 2013 et 2020, et les élections municipales de 2018, treize ans après l'élection de 2005, se sont déroulées avec un usage minimal de la force. Cependant, le système électoral reste largement contesté et recherche d'une élection à l'autre les pistes de sa maturation.

Insuffisance des moyens des municipalités comme cause potentielle de CAG. L'évaluation a révélé que le gouvernement central, par l'intermédiaire des autorités fiscales, ne transfère pas les taxes aux municipalités ou les supprime. Il convient également de noter que l'État a supprimé l'impôt minimum pour le développement local. Ces décisions et ces faits empêchent les municipalités de relever les défis du développement de leurs localités.

Difficultés à contrôler la diversité régionale dans le processus de recrutement dans l'armée. Les normes internes déterminent le cadre géographique du recrutement. La composition des forces armées, notamment dans un système de conscription, doit refléter la population dans sa diversité, ce que les règles de recrutement s'efforcent d'atteindre en fixant des quotas par région. Les consultations ont révélé des difficultés à contrôler et à maintenir cette diversité dans la logique où les candidats de certaines régions parviennent à se faire recruter pour le compte d'autres régions. Ceci est une cause potentielle de CAG.

Manque de transparence et d'intégrité dans la passation des marchés publics et les contrats miniers, y compris les clauses fiscales, les infrastructures et les calendriers de production. Les contrats attribués pour l'exploitation des ressources publiques ne profitent pas à la République de Guinée. Malgré les pratiques de publication des contrats miniers, les consultations ont révélé qu'il y a peu de visibilité sur les contrats miniers, y compris les informations sur les clauses fiscales, les infrastructures et les calendriers de production ; les citoyens ne sont donc pas en mesure de comprendre, de contrôler ou de demander des comptes au gouvernement et aux investisseurs. Les pratiques en matière de marchés publics sont également caractérisées par une forme de favoritisme, les contrats étant attribués au hasard. Même lorsque les contrats sont publiés, les annexes accordant des exemptions ne le sont pas.

4.4.5 Recommandations

La mission d'évaluation encourage le gouvernement de la Guinée à poursuivre les actions et les réformes dans le cadre global d'objectifs précis et d'actions cohérentes pour la refondation de l'État à travers le développement d'une stratégie nationale. Cette stratégie s'attacherait à traiter les causes d'instabilité et de changements anticonstitutionnels recensés comme des stratégies de développement national. Une telle stratégie guiderait les recommandations spécifiques suivantes.

Accélération de la transition maîtrisée vers un régime démocratique. La République de Guinée est invitée à mettre en œuvre des réformes qui protègent l'indépendance institutionnelle de l'ensemble des institutions publiques et garantissent la séparation des pouvoirs comme le prévoit la Constitution. Il lui est en outre recommandé de mettre en place des stratégies pour réduire les risques d'une crise politique et améliorer les conditions d'une transition en douceur vers un nouvel ordre constitutionnel démocratique et durable. À cet égard, la mission d'évaluation recommande de mettre l'accent sur la poursuite du dialogue interguinéen inclusif par la mise en place d'un cadre approprié incluant toutes les parties prenantes et interdisant explicitement l'ingérence des militaires dans les affaires politiques nationales.

Mise en œuvre des mesures de décentralisation et de justice économique. La République de Guinée devrait mettre en place un mécanisme de justice transitionnelle qui traite des conséquences des manifestations généralisées du 28 septembre 2009 et des anciennes procédures transférées à la Cour de répression des infractions économiques et financières (CRIEF). La poursuite et l'intensification des mesures de réduction de la pauvreté et de redistribution équitable des ressources minières entre les différentes populations, entre autres, reposent sur ce mécanisme. La Guinée devrait en outre prendre des mesures pour le transfert effectif des pouvoirs administratifs et financiers aux municipalités dans un cadre transparent de contrôle judiciaire des finances locales.

Renforcement des capacités de l'organe de gestion des élections. Le pays est encouragé à renforcer sa Commission électorale nationale indépendante (CENI)⁶⁷ afin qu'elle soit compétente sur le plan administratif et technique, et qu'elle dispose d'un personnel suffisamment qualifié pour améliorer son efficacité.

67 CENI est l'abréviation de « Commission électorale nationale indépendante ».



4.5 UNION DES COMORES

4.5.1 Contexte

L'histoire politique de l'Union des Comores a été marquée par 20 coups d'État au cours desquels le pays a unilatéralement proclamé son indépendance de la France par la voix de l'Anjouanais Abderramane Ahmed Abdallah. Moins d'un mois plus tard, le 3 août, le président Ahmed Abdallah est renversé par un premier coup d'État, soutenu par des mercenaires dirigés par le Français Bob Denard, de son vrai nom Gilbert Bourgeaud. Depuis lors, l'Union des Comores a connu une série de coups d'État, de tentatives de coup d'État et d'agitations séparatistes. Le 30 avril 1999, le chef d'état-major de l'armée comorienne, le colonel Azali Assoumani, a pris le pouvoir et justifié son action par la nécessité de préserver l'intégrité territoriale des Comores face à la grave menace de l'île d'Anjouan. À ce jour, il s'agit du dernier coup d'État enregistré dans les annales de l'histoire politique et constitutionnelle des Comores.

Au cours des deux dernières décennies, le pays s'est résolument engagé, malgré quelques difficultés, sur la voie de la stabilité démocratique et politique ainsi que du développement socio-économique. C'est au regard de son passé politique, que l'Union des Comores a volontairement accepté de partager son expérience sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement.

La mission d'évaluation des Comores s'est déroulée en deux étapes. Lors de la première étape, une délégation du MAEP a séjourné à Moroni du 22 au 24 août 2022 pour sensibiliser les autorités comoriennes et les autres parties prenantes sur les objectifs et la méthodologie de l'évaluation ciblée sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement. La mission a été reçue par le ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale des Comores, le président de l'Assemblée nationale de l'Union, la Commission nationale des droits de l'homme et des libertés, le président de la Cour suprême accompagné du président de la Cour des comptes et du procureur de la République, les organisations de la société civile et le secteur privé, ainsi que les secrétaires généraux des différents départements ministériels et les partenaires au développement. Enfin, la délégation du MAEP a été reçue par le Président de l'Union des Comores, Son Excellence Monsieur Azali Assoumani, qui a salué l'initiative de l'UA de mener des évaluations ciblées sur le phénomène des changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique afin d'identifier les catalyseurs des conflits et d'y remédier.

Au cours de la deuxième étape, menée du 10 au 20 octobre 2022, une mission d'évaluation pays (MEP) composée d'experts africains indépendants sélectionnés sur la base de leurs compétences et de leur expertise dans le domaine du droit constitutionnel, des élections, de la diversité et des droits de l'homme, de la gouver-



nance économique et de l'intégration régionale s'est rendue aux Comores. La mission a consulté toutes les parties prenantes dans les trois îles placées sous l'autorité de l'Union des Comores (Anjouan, Mohéli et Ngazidja) : les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, les autorités administratives indépendantes, les élus locaux, les organisations de la société civile, le secteur privé, les personnalités locales, les médias, les groupes politiques, le parti présidentiel et les partis d'opposition.

Enfin, les conclusions préliminaires des consultations, contenues dans un rapport, ont été présentées au chef de l'État, Son Excellence M. Azali Assoumani.

CONTEXTE HISTORIQUE

Après le premier coup d'État, le nouveau dirigeant, Ali Soilih, a institué et consolidé l'indépendance nouvellement acquise par un processus constitutionnel qui a abouti à l'adoption d'une Constitution par le Conseil national populaire, le 23 avril 1977. Ce régime est cependant de courte durée, puisque le 13 mai 1978, un nouveau coup d'État militaire est organisé par Bob Denard et ses mercenaires. Au cours de cette opération, le président Ali Soilih est assassiné et l'ancien président Ahmed Abdallah est rétabli à la tête de l'État comorien. Un référendum conduit à l'adoption d'une seconde Constitution le 1er octobre 1978.

Cette constitution met fin à l'État unitaire et crée un État fédéral en accordant une autonomie constitutionnelle aux îles. L'article 16 de cette Constitution impose une limitation du mandat du président de l'État fédéral des Comores : « Le président de la République est élu pour six ans au scrutin direct. Son mandat ne peut être renouvelé qu'une seule fois ». Cette Constitution, qui a donné naissance à la deuxième République, a été révisée à plusieurs reprises. La première révision constitutionnelle, par la loi 82-018 du 5 novembre 1982, a mis fin à l'élection des gouverneurs et a introduit le principe de leur nomination. La deuxième révision, soutenue par la loi 85-001 du 2 janvier 1985, a supprimé le poste de Premier ministre.

Le 5 novembre 1989, le Président Ahmed Abdallah a introduit une autre réforme constitutionnelle qui a abouti à la suppression de la clause de limitation du mandat présidentiel et à l'institution du poste de Premier ministre. Cette révision constitutionnelle a été approuvée par référendum par 92,50 % des votants. Néanmoins, comme il a été renversé par le coup d'État du 26 novembre 1989, le président Ahmed Abdallah n'a pas pu se présenter pour un troisième mandat et les nouvelles dispositions constitutionnelles n'ont pas pu être appliquées, car elles n'ont pas été promulguées.

Après le coup d'État qui a renversé le président Abdallah, le président de la Cour suprême, successeur constitutionnel d'Abdallah, a également été renversé et remplacé par Saïd Mohamed Djohar, qui semble avoir été choisi par Bob Denard. L'ancien président Abdallah a été assassiné dans des circonstances obscures et Saïd Mohamed Djohar est devenu le président par intérim des Comores le 27 novembre 1989.

Après sa prise de fonction, le Président Saïd Mohamed Djohar a essayé de s'entourer de jeunes leaders politiques, qui avaient été contraints à l'exil sous le régime de l'ancien Président Abdallah. Cela a facilité son élection le 11 mars 1990, avec 55 % des voix. Mais les élections sont contestées par les partis de Mohamed Taki Abdulkarim, son opposant et son adversaire. Le 22 mars 1991, une table ronde est organisée pour permettre au gouvernement et aux partis politiques de procéder à une réforme constitutionnelle. Malgré une tentative du Président de la Cour 3215432µde de démettre de ses fonctions en le déclarant inapte à gouverner, le 3 août 1991, le Président Mohamed Djohar résiste et poursuit le processus de consultation nationale. Un Pacte de réconciliation nationale a été adopté et signé le 27 décembre 1991. Une Conférence nationale est ensuite organisée le 8 mai 1992.

Le processus de consultation a conduit à la création de la Commission électorale nationale permanente (CNEP), chargée des opérations électorales sur la base des indications des résolutions de la Conférence nationale. Il a en outre facilité l'adoption d'une nouvelle Constitution, qui a été approuvée par référendum le 7 juin 1992. La nouvelle Constitution maintenait le système fédéral et rétablissait la limitation des mandats présidentiels à deux : « La République fédérale islamique des Comores est constituée par les îles (...) Le Président de la République est élu pour cinq ans au scrutin universel direct. Il n'est rééligible qu'une seule fois »⁶⁸.

Le 26 septembre 1992, alors que le Président Djohar se trouvait en France pour une visite privée, une tentative de coup d'État, menée par les fils de l'ancien Président Abdallah avec le soutien de mercenaires et de soldats rebelles, a eu lieu à Moroni. Les soldats qui ont participé

à cette opération n'ont pas été poursuivis. Ils se sont à nouveau mutinés, le 13 octobre 1992, afin de libérer leurs chefs emprisonnés. Après avoir forcé la clôture du camp dans lequel ils s'abritaient (étaient gardés), ils se sont réfugiés à M'beni, fief du principal opposant au Président Djohar. L'armée a repris cette localité, fait des prisonniers, et récupéré du matériel militaire. Cependant, la plupart des rebelles se sont échappés et un petit groupe d'entre eux a été tué le 19 octobre 1992, dans le centre de Moroni, après un violent affrontement armé. Ces événements ont eu lieu alors que le pays était frappé par une grave crise économique et financière et que le climat social se détériorait. Le processus de démocratisation mis en place avec l'élection du Président Djohar s'est néanmoins poursuivi.

Le 28 septembre 1995, Bob Denard intervient pour la deuxième fois aux Comores et renverse le président Saïd Mohamed Djohar, dans la nuit du 27 au 28 septembre 1995. Mais, suite aux vives protestations de la communauté internationale et de certaines autorités comoriennes, notamment de M. Saïd Ali Allaoui, ministre de l'Intérieur du gouvernement Djohar, de passage à Paris, la France lance une opération militaire. Cette opération militaire, initiée le 4 octobre 1995, en vertu des accords militaires signés entre la France et les Comores, a permis aux troupes françaises de faire prisonniers Bob Denard et ses mercenaires. Le président Djohar a ensuite été libéré et exfiltré par les soldats français vers l'île de la Réunion.

En violation des dispositions constitutionnelles, qui stipulent que « le Premier ministre remplace le Président de la République en cas d'absence ou d'empêchement temporaire de celui-ci » (article 27 de la Constitution du 7 juin 1992), Caabi El-Yachroutu se déclare Président par intérim. Il refuse manifestement de laisser la place à Saïd Ali Mohamed, régulièrement nommé Premier ministre par le Président Djohar, ce qui semble inquiétant puisqu'il ne jouit pas de sa liberté de circulation. Il est donc en quelque sorte placé en détention. Grâce à l'intervention du Premier ministre français, Alain Juppé, il a été libéré et renvoyé aux Comores.

Le régime du Président Djohar a été marqué par des scandales financiers et une crise économique. Cela a facilité l'intervention des militaires dans le jeu politique. À la suite d'un coup d'État, l'armée prend le pouvoir et demande aux deux personnalités de la scène politique comorienne, Mohamed Taki Abdulkarim et Saïd Ali Kemal, d'assurer l'intérim du Président de la République et d'organiser des élections. Pour éviter une vacance du pouvoir, qui pourrait plonger le pays dans une guerre civile, les deux personnalités acceptent d'agir en tant que co-présidents.

Une élection présidentielle au scrutin majoritaire à deux tours a eu lieu les 6 et 16 mars 1996. Mohamed Taki Abdoukarim, candidat de l'Union nationale pour la démocratie aux Comores, et Abbas Djoussouf, représen-

68 Article 22 de la Constitution du 7 juin 1992.

tant le Forum pour le redressement national, ont remporté le premier tour. À l'issue du second tour, Mohamed Taki Abdoukarim, qui était soutenu par l'ancien co-président Ali Kemal arrivé troisième au premier tour, a été élu Président de la République avec 64,29 % des voix.

La performance de Mohamed Taki Abdoukarim en tant que Président de la République a été très critiquée par les observateurs de la vie politique aux Comores. Les pénuries persistantes, la restriction de certaines libertés fondamentales, notamment la liberté d'expression et la liberté de créer des partis politiques, ont affaibli le régime de Taki Abdoukarim. La situation s'aggrave en 1997, avec les mouvements séparatistes des îles d'Anjouan et de Mohéli, qui dénoncent « l'illégalité absolue » dans laquelle s'enfonce la République et l'abandon du texte fondamental de 1992, adopté à l'époque par consensus.

C'est dans ce contexte que le décès du Président Mohamed Taki Abdoukarim a été annoncé le 6 novembre 1998, à Moroni. Conformément aux dispositions de l'article 10 de la Constitution de 1996, Tadjiddine Ben Saïd Massonde, Président du Haut Conseil de la République a assuré la présidence par intérim. Mais le 30 avril 1999, le chef d'état-major de l'armée comorienne, le colonel Azali Assoumani, prend le pouvoir par un coup d'État militaire. Il justifie l'intervention des militaires par la nécessité de préserver l'intégrité territoriale des Comores face aux graves menaces du mouvement séparatiste de l'île d'Anjouan.

Ce fut le dernier coup d'État militaire enregistré dans les annales de l'histoire constitutionnelle des Comores. Par la suite, l'accès au pouvoir s'est fait par voie constitutionnelle, essentiellement au terme d'un processus électoral dont les résultats déterminent le détenteur des rênes du pouvoir.

4.5.2. Influences, catalyseurs et déclencheurs des changements anticonstitutionnels de gouvernement

CONSTITUTIONNALISME

L'objectif du constitutionnalisme est de parvenir à construire un ordre constitutionnel qui puisse consolider l'autorité de l'État tout en garantissant les libertés fondamentales des citoyens. De ce point de vue, le constitutionnalisme peut entretenir une relation contrastée avec les changements anticonstitutionnels de gouvernement.

A la lumière des consultations avec les parties prenantes comoriennes et l'analyse des sources documentaires, la mission d'évaluation ciblée a observé une dérégulation de l'ordre constitutionnel par des interventions armées. Le mouvement constitutionnel comorien est assez récent et reste marqué par :

- **Les stigmates de son passé colonial.** La déclaration unilatérale d'indépendance des Comores, par le Président Abdallah en 1975, est intervenue dans un contexte de dissensions entre les autorités françaises et comoriennes. Cela a rendu impossible la définition par les deux parties d'un cadre de coopération approprié au processus de décolonisation, notamment en matière de défense et de sécurité. La décolonisation a donc été unilatérale et inachevée.
- **Le développement d'un sentiment d'insularité.** En raison de leur isolement et des distances qui les séparent, chacune des îles des Comores possède une certaine particularité. En d'autres termes, malgré le fait qu'elles partagent une langue commune, l'« archipel » des Comores favorise le développement d'un sentiment d'insularité propre à chaque île.
- **Les dérives de la lutte pour le pouvoir entre les acteurs politiques.** La compétition pour la conquête du pouvoir d'État aux Comores est encore marquée par la violence, l'intolérance et la radicalisation.

La mission a également constaté que, grâce à l'Accord-cadre pour la réconciliation aux Comores, signé le 17 février 2001 à Fomboni, le pays a retrouvé sa stabilité. En effet, face à l'aggravation de la crise comorienne, notamment les revendications séparatistes de Mohéli, et plus particulièrement d'Anjouan, des négociations ont été organisées entre les parties prenantes comoriennes à Fomboni, capitale de l'île de Mohéli, sous les auspices de l'Union africaine, appuyée par l'Organisation internationale de la Francophonie et l'Union européenne, en présence de la Ligue des États arabes et des Nations Unies. Ces négociations ont abouti à la signature de

« l'Accord-cadre pour la réconciliation aux Comores du 17 février 2001 ». Par cet accord, les parties ont exprimé leur détermination « à s'engager dans la construction d'un Nouveau Groupement Comorien qui réponde de manière adéquate aux besoins de partage du pouvoir entre le Groupement et les îles ». Sur la base de cet engagement et du consensus qui en résulte, une nouvelle Constitution a été adoptée et promulguée le 23 décembre 2001. Elle établit deux principes fondamentaux dans l'organisation de l'Union des Comores : la présidence tournante, l'autonomie et le développement équilibré des îles.

L'institution de la présidence tournante a permis d'atténuer les rivalités fratricides entre les dirigeants politiques des différentes îles. En effet, elle garantit la rotation du pouvoir central entre les îles. L'autonomie de ces îles a permis de surmonter les revendications séparatistes des îles d'Anjouan et de Mohélie, puisqu'elle leur assure la prise en charge de la gestion de leurs propres affaires au sein de l'Union des Comores. L'équilibre entre les îles a été facilité par la participation des représentants des îles au fonctionnement des institutions de l'Union. Le président de l'Union est ainsi assisté de deux vice-présidents originaires des autres îles.

Cet ordre constitutionnel, établi en 2001, a permis à l'État comorien de bénéficier d'une relative stabilité politique et de mettre fin aux coups d'État à répétition. Mais cette stabilité retrouvée reste confrontée à des défis.

INTÉGRITÉ DES ÉLECTIONS

Depuis deux décennies, le rituel électoral est largement partagé aux Comores comme mécanisme de changement de pouvoir politique. Cependant, depuis l'indépendance, le cadre législatif et réglementaire de l'organisation des élections manque d'harmonisation, reste dispersé et relativement consensuel, tandis que le cadre institutionnel perd de sa crédibilité et de sa nécessaire légitimité. Hormis les élections de 2006 jugées transparentes, régulières et sincères, car parrainées par la communauté internationale, avec un financement du PNUD, des observateurs de la Ligue arabe et la protection d'un contingent de l'armée sud-africaine sous le drapeau de l'Union africaine, le cycle électoral aux Comores est assez préoccupant selon la plupart des acteurs, notamment les partis politiques de l'opposition, la société civile et les médias. Ces derniers soulignent l'absence d'une institution chargée d'organiser et de gérer le processus électoral de manière indépendante et transparente, conformément aux normes africaines et internationales. Ainsi, lors des dernières élections générales de 2019, les missions d'observation internationales déployées par la Commission de l'Union africaine, le COMESA et la Force en attente d'Afrique de l'Est (EASF) ont déploré plusieurs irrégularités qui ont caractérisé le processus de vote. Elles comprenaient notamment l'atmosphère générale, marquée par de profondes divisions entre les acteurs politiques ainsi que le manque de soutien d'une partie de

la classe politique, le boycott du scrutin par les principaux partis d'opposition, l'absence d'un cadre juridique cohérent pour emporter l'adhésion de tous les acteurs, etc. Concernant les irrégularités constatées, les missions d'observation ne sont pas « parvenues à une décision objective sur la transparence et la crédibilité de l'élection du 24 mars 2019 ».

C'est dans ce contexte que le Chef de l'État, dans une volonté politique soutenue d'harmoniser et d'améliorer la loi électorale et de réformer l'organe d'administration des élections afin de prévenir ou de traiter les facteurs de gestion de crise pour les élections de 2024 et 2025, a initié le Dialogue national inter-comorien pour engager les réformes relatives à la révision des textes législatifs et réglementaires, à la réforme de la Commission électorale nationale indépendante et au découpage électoral.

Il convient toutefois de noter que le boycott de la conférence nationale, du dialogue national inter-comorien et des différentes élections par une composante essentielle de l'opposition, ne peut faciliter la construction d'un consensus autour des règles et institutions électorales.

INTERVENTIONS MILITAIRES, SOULÈVEMENT POPULAIRE ET TERRORISME

La plupart des changements anticonstitutionnels de gouvernement qui ont été perpétrés dans les îles comoriennes ont été initiés depuis l'extérieur du pays. Comme mentionné plus haut, le mercenaire Bob Denard a été responsable de presque tous les coups d'État militaires enregistrés aux Comores, parfois avec le soutien de la France. De l'avis du Collège des Sages constitué d'anciens hauts fonctionnaires et d'organisations internationales, ce facteur n'est pas complètement éliminé aujourd'hui, alors que Mayotte est toujours sous occupation française et échappe au contrôle territorial des Comores. Des aventures similaires peuvent encore provenir de là, compte tenu des relations tendues entre les Comores et la France concernant la souveraineté sur Mayotte. Par le passé, cette île a servi de base arrière aux mercenaires. Plusieurs leaders séparatistes ont également résidé à Mayotte pendant la crise séparatiste de 1997.

En outre, certaines personnes interrogées par la mission d'évaluation ont identifié deux types de menaces extérieures imminentes. La première est la montée de l'extrémisme islamique dans le nord du Mozambique, à Cabo Delgado, zone riche en ressources naturelles (bois, pierres précieuses, gaz naturel et ivoire) et située non loin des frontières territoriales des îles Comores. La vague d'attaques violentes et récurrentes par un groupe armé non identifié pourrait avoir de graves répercussions sur la sécurité régionale et internationale.

Il en va de même pour la montée croissante de l'insécurité qui prévaut actuellement dans l'île de Mayotte. Les données officielles du chef d'état-major de la sécurité française font état d'une augmentation des cas de meurtres, d'atteintes volontaires à l'intégrité physique des

personnes, d'autres agressions physiques liées à des vols, de cambriolages, d'immigration clandestine à l'aide d'embarcations kwassa.

GESTION DE LA DIVERSITÉ ET DROITS DE L'HOMME

La société comorienne est sociologiquement homogène. En effet, les Comoriens constituent un peuple unique qui partage la même culture, la même religion, et la même langue (Shikomori). Cette homogénéité caractéristique de la société comorienne est inscrite dans la Constitution. Dans le tout premier paragraphe du préambule de la Constitution : « le peuple comorien affirme solennellement sa volonté de cultiver une identité nationale fondée sur un seul peuple, une seule religion (l'islam sunnite) et une seule langue ». De même, la Constitution consacre l'Islam comme religion d'État (art. 97). En principe, l'homogénéité sociologique, qui est un atout important pour la gestion de la diversité, la promotion et la protection des droits de l'homme, n'est pas incompatible avec la diversité. Ainsi, malgré cette apparente homogénéité, la société comorienne est, comme la plupart des sociétés africaines, diversifiée.

Bien que la diversité puisse prendre plusieurs formes, pour les besoins de la présente évaluation, nous ne parlerons que des formes de diversité dont la mauvaise gestion a déjà conduit ou pourrait conduire à des changements anticonstitutionnels de gouvernement. Il s'agit de la diversité politique, de la diversité géographique et de la diversité sociale. Au niveau politique, la Constitution reconnaît le pluralisme politique qui consacre le multipartisme. Il existe six partis politiques aux Comores. Le statut de l'opposition est reconnu.

Sur le plan géographique, l'Union des Comores est composée d'un ensemble de quatre îles, à savoir. Grande Comore (Ngazidja, 1 148 km²), Mohéli (Mwali, 424 km²) et Anjouan (Ndzuvani, 290 km²) et Mayotte (Maoré, 374 km²). Seules les trois premières îles sont sous la souveraineté effective de l'Union, tandis que Mayotte reste sous occupation française.

Au niveau social, la mixité est un indicateur important du niveau de cohésion et d'inclusion sociale. Dans les îles Comores, contrairement à la plupart des sociétés traditionnelles africaines, les femmes jouissent d'un statut local très important puisque le système matriarcal existe dans le pays. Elles construisent les abris conjugaux et hébergent leurs maris. En termes de statut matrimonial et familial, le système de succession est à leur avantage. Elles possèdent les biens de la famille et les conservent en cas de divorce et de séparation. Cependant, elles sont sous-représentées dans les instances politico-administratives du pays en raison notamment de la lourdeur des normes traditionnelles, culturelles et parfois religieuses, qui limitent leur participation citoyenne effective à la gestion des affaires de l'État.

GOUVERNANCE ÉCONOMIQUE ET CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS DE GOUVERNEMENT

Au niveau économique, les politiques mises en œuvre depuis l'indépendance des îles Comores ont été très irrégulières et ont varié au gré des changements de pouvoir, généralement par des coups d'État. Toute instabilité politique, mesurée par la fréquence des coups d'État ou plus précisément par les changements anticonstitutionnels de gouvernement, est inversement proportionnelle à la croissance économique.

En effet, l'indicateur de risque d'instabilité sociopolitique a un impact négatif sur les flux d'investissements directs étrangers (IDE) et même sur les investissements domestiques. En effet, l'instabilité politique augmente l'incertitude de l'environnement économique dans lequel les IDE sont dispensés, et par conséquent n'encourage pas les entreprises multinationales à investir, car le climat des affaires manque de prévisibilité, tant au niveau des opérations futures de l'entreprise que des politiques économiques du pays. À cet égard, le changement anticonstitutionnel de gouvernement réduit le volume des IDE et leur efficacité. Ceci a été profondément ressenti lors des consultations avec les différentes parties prenantes de l'Union des Comores.

La corruption est mentionnée à plusieurs niveaux du gouvernement et s'aggrave avec les conflits politiques internes et la compétition pour les ressources entre les administrations des trois îles. Les pouvoirs autocratiques issus des coups d'État ne font qu'accroître la corruption et le manque de transparence dans la gestion des affaires publiques, ce qui réduit la conscience de responsabilité et accroît les inégalités.

En outre, les droits de propriété ne sont pas bien protégés et les contrats sont mal appliqués. Le système judiciaire, basé à la fois sur la charia (loi islamique) et sur le code civil d'inspiration française, est faible et souffre de l'influence politique.

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement augmentent également le poids du risque politique en tant que facteur déterminant de la notation financière des obligations d'État au cas où l'Union des Comores s'adresserait au marché des capitaux pour solliciter des fonds afin de répondre à ses besoins en ressources financières de développement. Étant donné que les sociétés de notation financière comme Moody's, Fitch et S&P fournissent des informations aux investisseurs et aux marchés financiers pour les aider à évaluer les risques, cela peut avoir un impact direct sur le coût des investissements publics visant à assurer un développement durable. Les annonces négatives des agences de notation, en termes d'évaluation ou de perspectives, ont des impacts considérables, liés à l'augmentation du coût des emprunts du pays, puisque les notations souveraines servent aussi souvent de référence au niveau national pour les agences de notation, ce qui affecte le coût des emprunts et des investissements des entreprises.

Les changements anticonstitutionnels de gouvernement ont également eu des effets très néfastes sur l'analyse des prêts souverains, ce qui a négativement influé sur les taux des IDE, et ramène la notation des obligations souveraines « Investment grade » à un niveau plus spéculatif.

La Constitution de 2018 a inauguré une nouvelle ère de réformes. Celles-ci se sont appuyées sur les recommandations de la Conférence de 2017 sur la vie socio-économique, mais aussi sur un changement dans la gestion de la rotation présidentielle, qui a introduit trois caractéristiques majeures :

- La possibilité d'un mandat présidentiel renouvelable une fois après les élections de 2019, qui était motivée par la nécessité d'assurer la continuité des programmes de développement.
- La centralisation des ressources dans un compte du Trésor public pour répondre notamment à la préoccupation de résolution des questions de conflits de compétences et de rationalisation des dépenses de fonctionnement.
- L'élaboration du Plan d'émergence des Comores 2030.

Après les élections de 2019, le gouvernement a mené des réformes assez élaborées, mais leur mise en œuvre a été compromise par la pandémie de COVID-19.

De manière générale, on peut dire que certaines réformes ont donné des résultats, tandis que d'autres ont rencontré des difficultés de mise en œuvre et restent inachevées. Elles ont conduit à des contre-performances économiques, créant ainsi un environnement propice à des changements politiques violents et anticonstitutionnels.

4.5.3 Principales conclusions

L'adhésion de l'Union des Comores à plusieurs Communautés économiques régionales (CER) est un choix politique stratégique. En effet, elle constitue un atout important pour la visibilité politique et diplomatique du pays. De même, sur le plan économique, l'adhésion à plusieurs CER favorise l'ouverture des marchés et offre diverses opportunités économiques pour l'État et ses citoyens, notamment les hommes et femmes d'affaires comoriens. Sur le plan politique, l'adhésion multiple à des CER apporte des dividendes en termes de paix et de stabilité dans le pays et dans la région.

Cependant, il a été observé que les dividendes potentiels ou réels sont entravés, d'abord, par le manque de suivi et de coordination de l'adhésion multiple des Comores aux organisations d'intégration régionale. En effet, l'Union des Comores est membre de plusieurs organisations d'intégration régionale comme le COMESA, la SADC, le COI, etc. Plusieurs ministères de tutelle sont impliqués

dans la gestion et le suivi de cette adhésion. Le manque de coordination globale paralyse le suivi des tâches et prive les Comores d'opportunités de profiter pleinement des avantages économiques et financiers inhérents à l'intégration économique régionale. Par exemple, les rencontres avec le secteur privé ont révélé un niveau élevé d'ignorance de l'appartenance des Comores à certaines organisations, notamment le COMESA, et des avantages de l'adhésion des Comores aux CER pour les opérateurs économiques du secteur privé.

Le montant élevé des arriérés de contribution dus par les Comores dans les CER est préoccupant et limite les avantages dont le pays est censé bénéficier. Par exemple, le pays a accumulé trois années d'arriérés de contribution dus à la SADC pour les années 2019-2020 (2 488 327 USD, soit 1 124 599 387 KMF), 2020-2021 (2 556 053 USD, soit 1 155 208 153 KMF) et le même montant pour 2022-2023. L'État des Comores devrait régler ces arriérés pour lui permettre de bénéficier pleinement des programmes de développement de la SADC.

Enfin, l'appartenance de la France à la Commission de l'océan Indien (COI) pose problème. En effet, si l'adhésion des Comores à la COI en 1986 a été bénéfique, notamment parce que l'Organisation a toujours fourni une assistance pour l'instauration de la paix et de la stabilité ainsi que dans le domaine du développement économique et social, la participation de la France en tant qu'État membre représentant l'île de la Réunion pose problème. Elle a tenté à plusieurs reprises de faire adhérer Mayotte à la COI en tant que membre à part entière, mais cela est tout simplement inacceptable du point de vue du droit international et du droit interne, qui reconnaissent Mayotte comme une île faisant partie de l'Union des Comores.

La mission d'évaluation ciblée menée aux Comores a permis à l'équipe du MAEP de mieux comprendre le phénomène des changements anticonstitutionnels de gouvernement, qui a caractérisé le pays pendant une grande partie de la période post-indépendance. Bien que les causes soient principalement externes, il a également été noté que des facteurs internes ont contribué à la perpétration de certains coups d'État et à l'éclatement de crises politiques et institutionnelles. En tout état de cause, même pour les coups d'État attribuables à des facteurs externes, il y avait toujours des complicités internes. C'est pourquoi les présidents qui ont hérité des rênes du pouvoir étaient toujours d'authentiques Comoriens.

L'Union des Comores a su, après tout, tourner la page des changements anticonstitutionnels en mobilisant des solutions inspirées et puisées dans la culture comorienne et conformes aux valeurs universelles et/ou africaines, communes et consacrées par les instruments juridiques internationaux et africains, notamment celles relatives aux droits de l'homme, à la démocratie et à la gouver-

nance politique. Fondées sur les principes d'égalité et d'interdiction de toute forme de discrimination, les solutions et réformes adoptées ont permis d'embrasser la diversité comorienne pour prévenir les changements et autres crises sociopolitiques. La reconnaissance de l'égalité des entités insulaires qui composent l'Union par l'institutionnalisation du principe de la présidence tournante, la prise en compte des droits des femmes et des préoccupations des jeunes par une représentation garantie par la Constitution constituent le modèle comorien de gestion de la diversité, qui pourrait largement inspirer un modèle africain de gestion de la diversité.

Néanmoins, malgré l'existence d'une infrastructure juridico-institutionnelle, les discussions avec les différents groupes cibles et les personnalités indépendantes ont révélé que le pays reste confronté à des demandes de plus d'inclusion, de transparence dans la gestion des affaires économiques et publiques de l'État et de respect des droits et libertés fondamentaux. C'est dans cette perspective que l'équipe d'évaluation du MAEP formule les recommandations suivantes.

CONCLUSIONS SPÉCIFIQUES

Une dérégulation profonde de l'ordre constitutionnel par des interventions armées. Le mouvement constitutionnel comorien est assez récent et reste donc marqué par son passé colonial. La déclaration unilatérale d'indépendance des Comores par le président Abdallah en 1975, s'est déroulée dans un contexte de dissensions entre les autorités françaises et comoriennes, qui n'a pas permis aux deux parties de définir un cadre de coopération approprié au processus de décolonisation, notamment en matière de défense et de sécurité. Ainsi, la décolonisation a été unilatérale et incomplète et a entraîné l'insularité. Bien que les quatre îles qui composent les Comores partagent une langue commune, leur archipel et leur insularité leur confèrent des identités sociales propres à chaque île. Enfin, les dérives de la lutte pour le pouvoir entre les acteurs politiques et la compétition pour l'acquisition du pouvoir d'État aux Comores se traduisent encore par la violence, l'intolérance et la radicalisation.

La plupart des CAG perpétrés aux Comores ont été initiés depuis l'extérieur du pays. Comme mentionné ci-dessus, le mercenaire Bob Denard a été responsable de la quasi-totalité des coups d'État militaires enregistrés aux Comores. De l'avis du Collège des Sages constitué d'anciens hauts fonctionnaires et d'organisations internationales, ce facteur est toujours présent. Parmi les quatre îles qui composent les Comores, l'île de Mayotte est toujours sous contrôle administratif français et échappe au contrôle territorial des Comores. Il existe des tensions aux Comores concernant la souveraineté de Mayotte. Le contrôle français de l'île de Mayotte a entraîné des problèmes de sécurité pour les Comores, car l'île aurait servi de base à des mercenaires dans le passé. Plusieurs leaders séparatistes ont également résidé à Mayotte pendant la crise séparatiste de 1997. Il existe d'une part d'importantes disparités entre les îles et d'autre part, la menace latente que représente le terrorisme pour le pays. En ce qui concerne les disparités, les discussions tenues dans les différentes îles, notamment à Anjouan et à Mohéli, ont porté sur la marginalisation sociale et politique qui a provoqué un ressentiment et une frustration susceptibles de provoquer des tendances irrédentistes. Cette situation est attribuée au faible sentiment d'unité nationale et de cohésion sociale entre les îles. Les organisations de la société civile et les partis politiques que l'équipe d'évaluation a rencontrés à Anjouan et à Mohéli ont attiré son attention sur cet aspect.

Défis en matière d'intégrité électorale. Lors des dernières élections générales de 2019, les missions d'observation internationales déployées par la Commission de l'Union africaine, le COMESA et la Force en attente de l'Afrique de l'Est (EASF) ont relevé plusieurs irrégularités dans le processus électoral. De profondes divisions ont été constatées entre les acteurs politiques, certains d'entre eux boycottant les élections.

Concernant les irrégularités constatées, les missions d'observation ne sont pas parvenues à une décision objective sur la transparence et la crédibilité de l'élection du 24 mars 2019. Le boycott de la conférence nationale, du dialogue national inter-comorien et des différentes élections, par une composante essentielle de l'opposition, a eu pour conséquence l'impossibilité pour les Comores de bâtir un consensus autour des règles et institutions électorales.

La Constitution de 2018 a inauguré une nouvelle ère de réformes fondées sur les recommandations de la Conférence de 2017 sur la vie socio-économique. Un changement dans la gestion de l'alternance présidentielle a introduit trois éléments majeurs : i) la possibilité d'un mandat présidentiel renouvelable après les élections de 2019, motivée par la nécessité d'assurer la continuité des programmes de développement ; ii) la centralisation des ressources dans un compte central du Trésor public pour régler les conflits de compétences et rationaliser les dépenses de fonctionnement ; et iii) l'élaboration du Plan Comores Emergent 2030.

Certaines de ces réformes ont donné des résultats, d'autres ont rencontré des difficultés de mise en œuvre et restent incomplètes. Les contre-performances économiques qui en ont résulté ont créé un environnement propice à un changement politique violent et anticonstitutionnel.

L'adhésion de la France à la Commission de l'Océan Indien (COI) est problématique. En effet, bien que l'adhésion des Comores à la COI en 1986 ait été bénéfique et ait contribué à l'instauration de la paix et de la stabilité, ainsi qu'au développement économique et social, la participation de la France en tant qu'État membre représentant l'île de la Réunion pose des problèmes. Il a été allégué que la France a tenté à plusieurs reprises d'amener Mayotte à rejoindre la COI en tant qu'État membre à part entière. On craint que la France poursuive cet objectif en dépit de la position du droit international et du droit interne sur la question, qui reconnaissent tous deux que Mayotte fait partie de l'Union des Comores.

4.5.4 Recommandations

Mettre en place un processus de construction de la nation. Il convient de mettre en place un cadre permanent de concertation entre les Comoriens, tant au niveau central qu'au niveau insulaire, qui inclut toutes les forces vives de la nation, avec un accent particulier sur les gouvernorats, les partis politiques de l'opposition, les jeunes et les femmes. Un cadre de concertation entre les acteurs politiques et les autres parties prenantes permettra de promouvoir des relations harmonieuses avec l'opposition, de créer un environnement propice aux futures compétitions électorales et de consolider un climat de confiance favorable à la paix et à la stabilité. Les Comores sont également encouragées à développer une politique de renforcement du sentiment national au sein des populations comoriennes, notamment celles des îles de Mohéli et d'Anjouan.

Respecter la suprématie de la Constitution. Des directives strictes pour éviter des révisions intempestives et fréquentes de la constitution protégeront le pays contre l'insécurité institutionnelle, qui a le potentiel de perturber l'équilibre institutionnel établi et de compromettre la consolidation effective des valeurs républicaines et du patriotisme. L'UA est encouragée à accompagner et à soutenir l'Union des Comores dans toutes les réformes politiques, législatives et institutionnelles en vue d'assurer une gouvernance démocratique effective de l'État.

Améliorer le paysage électoral. L'Union des Comores est encouragée à mettre en place une institution indépendante pour organiser et gérer des élections crédibles, transparentes, libres et équitables. Cette entité facilitera l'accréditation des organisations de la société civile et des médias en tant qu'observateurs nationaux du processus électoral, avec l'aide d'observateurs internationaux, et facilitera la mise en place d'un nouveau cadre de consultation avant les prochaines élections présidentielles en 2024, suite à la déclaration de Fomboni. L'UA est encouragée à aider l'Union des Comores à organiser des élections transparentes et apaisées en 2024 et 2025 et, comme par le passé, à agir en tant qu'observateur pour le prochain processus électoral.

Combattre le terrorisme transfrontalier. Élaborer et mettre en œuvre des politiques de développement axées sur l'intégrité territoriale et la justice territoriale. Cela nécessite de sensibiliser les forces de sécurité et de défense (FSD) à la menace terroriste et aux enjeux géopolitiques régionaux.

4.6 RÉPUBLIQUE DU SOUDAN

4.6.1 Contexte

L'instabilité politique a prévalu au Soudan tout au long des soixante années d'indépendance nationale qui ont débuté en 1956. Le pays a connu trois coups d'État militaires qui ont mis en place des régimes autoritaires et ceux-ci ont régné pendant 48 ans. Les périodes démocratiques n'ont duré que quinze ans au total. Une autre caractéristique de l'instabilité du Soudan réside dans les guerres civiles qui se sont poursuivies depuis l'indépendance, à l'exception de onze années de paix, de 1972 à 1983.

Les crises politiques soudanaises se sont manifestées par des coups d'État, des guerres, le déclin économique, le chaos administratif et la corruption. L'instabilité peut s'expliquer par l'absence de capacité à parvenir à un consensus, à trouver un compromis. Les élites qui sont depuis longtemps au pouvoir n'ont rien proposé pour résoudre la crise du pays, si ce n'est le recours au coup d'État militaire comme remède aux désaccords politiques ou des solutions militaires pour répondre aux demandes des régions marginalisées, comme le sud et le Darfour.

Il n'y avait pas non plus de solution à l'aggravation des inégalités économiques et de développement. Face à une opposition organisée qui cherchait à restaurer et à consolider la démocratie, la paix, l'égalité et les droits des citoyens, ces élites dirigeantes, en plus de recourir à la répression, ont brandi les slogans de l'islam politique — par opposition à la démocratie — comme la seule solution aux problèmes auxquels le pays était confronté.

La première guerre civile entre le nord et le sud s'est terminée en 1972, mais une autre a éclaté en 1983. Ces guerres ont eu de profondes répercussions sur la vie de la population; celle-ci a souffert de la famine et plus de quatre millions de personnes ont été déplacées. Selon certaines estimations, au cours des deux décennies, plus de deux millions de personnes ont été tuées ou sont mortes des effets indirects de la guerre. Les pourparlers de paix ont commencé en 2002 entre le gouvernement soudanais et le mouvement rebelle de l'Armée populaire de libération du Soudan (APLS) et ont abouti à l'Accord de paix global (APG) en janvier 2005. Une période d'autonomie a débouché sur un référendum qui a abouti à la séparation du sud du pays qui est devenu un pays indépendant.

Une autre guerre a éclaté au Darfour en 2003, déplaçant près d'un million de personnes et faisant des centaines de victimes. Jusqu'en juin 2016 au moins, les Nations Unies, en coopération avec l'Union africaine, ont toujours une importante opération de maintien de la paix au Darfour; la MINUAD, créée le 31 décembre 2007, s'efforce de stabiliser la situation. Sous les différents gouvernements, la Constitution a fait l'objet d'un conflit politique constant et intense. Le système fédéral a dominé le débat avant et après l'indépendance. Même



si le gouvernement militaire du régime de 1958 a supprimé les libertés, les discussions sur les questions constitutionnelles se sont poursuivies. La révolution d'octobre 1964 a rouvert la porte à cette discussion après la restauration de la démocratie.

La discussion de l'après-1964 s'est concentrée sur le type de constitution que le pays devait adopter, islamique ou laïque. Les commissions constitutionnelles de la première et de la deuxième assemblée constituante ont longuement débattu de cette question.

Les partis de droite adhèrent traditionnellement à l'option de la constitution islamique, en opposition au camp laïque, qui a été associé aux forces modernes et aux élites urbaines ainsi qu'à une population mieux éduquée dirigée par des intellectuels de gauche. La décision de dissoudre le parti communiste et d'expulser ses députés du parlement en novembre 1965 peut être comprise comme l'expression du pouvoir croissant des islamistes. Ils visaient à diminuer l'influence du parti communiste et d'autres forces modernistes qui avaient émergé après la révolte d'octobre 1964, soutenues par des professionnels et des personnes éduquées qui avaient obtenu une représentation par le biais de circonscriptions plurinominales — créées en réponse à la demande d'une plus grande représentation des personnes ayant reçu une éducation secondaire.

Le parlement a décidé d'abolir ces circonscriptions spéciales en 1968. Les partisans d'une constitution islamique étaient également ceux qui avaient rejeté un système fédéral pour le sud, promis lors de la déclaration d'indépendance. Ils appartenaient aux partis politiques qui préféraient un système centralisé plutôt que décentralisé et un système présidentiel avec des pouvoirs étendus pour le président et des pouvoirs limités pour le Premier ministre, plutôt qu'un système parlementaire.

Le 25 mai 1969, le colonel Gaafar Numeri mène un coup d'État contre les partisans d'une constitution islamique. Le pays entre dans une nouvelle ère et le régime publie sa propre constitution laïque, qui restreint les libertés et l'action politique dans le cadre d'un système à parti unique. En 1983, cependant, Numeri tourne le dos à la laïcité, annonce « l'application des

lois de la charia islamique » et commence à imposer de sévères sanctions islamiques. Ces lois menacent l'unité nationale; la guerre civile éclate à nouveau dans le sud en 1983. Numeri est renversé en avril 1985 par un soulèvement populaire soutenu par l'armée. Le gouvernement démocratiquement élu de Sadiq al-Mahdi s'efforce de conclure un accord de paix avec les rebelles du sud. Ces efforts ont toutefois été interrompus par le coup d'État militaire islamiste de juin 1989, dirigé par le général de brigade Omer al-Bashir.

Omer al-Bashir a dirigé le pays en coalition avec divers groupes islamistes jusqu'en décembre 2018, lorsqu'un soulèvement populaire pacifique a éclaté au Soudan et conduit à sa chute d'Omar en avril 2019, après trente ans de règne autoritaire du Parti du Congrès national (NCP) islamiste.

Deux ans plus tard, le lundi 25 octobre 2021, le lieutenant-général Abdul-Fattah al-Burhan a organisé un coup d'État militaire qui a bloqué la transition politique du Soudan vers un régime civil, dissolvant le gouvernement et décrétant l'état d'urgence⁶⁹. Abdul-Fattah al-Burhan a décidé de prendre ce qu'il a appelé des « mesures correctives ». Le Premier ministre Abdulla Hamdok a été placé en résidence surveillée et quatre figures de proue de la composante civile du gouvernement ont été arrêtées, certaines seront passées à tabac.

Quelques heures après ces arrestations, le général est apparu à la télévision nationale pour expliquer qu'il ne voyait pas d'autre option que de prendre le pouvoir afin de corriger le cours de la révolution et d'éviter une guerre civile. Il a déclaré l'état d'urgence et dissous le gouvernement de transition en annulant des articles cruciaux de la déclaration constitutionnelle. M. Al-Burhan a également annoncé la nomination d'un nouveau gouvernement de transition composé de technocrates dans un délai d'une semaine afin de conduire le Soudan aux élections de juillet 2023.⁷⁰

69 Anette Hoffmann (2022). Military coup betrays Sudan's Policy Brief revolution: Scenarios to regain the path towards full civilian rule. Netherlands Institute of International Relations. Novembre 2021. Disponible sur le site : <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2021-11/PB%20Sudan%20Coup.pdf>

70 Ibid.

4.6.2. Influences, causes et déclencheurs des changements anticonstitutionnels

Il ressort de l'évaluation ciblée et de l'analyse des écarts sur le Soudan que la majorité des influences et des causes des changements anticonstitutionnels de gouvernement se situent dans le domaine de la gestion de la diversité et des droits de l'homme, de la gouvernance économique et de la responsabilité du secteur public, à l'exception de l'inégalité entre les sexes.

ENTREPRISES APPARTENANT À L'ARMÉE

L'équipe d'évaluation a été informée que l'armée soudanaise possède de vastes intérêts commerciaux dans presque tous les secteurs de l'économie. Les consultations suggèrent qu'il s'agit de l'un des principaux facteurs de distorsion économique dans le pays, car les entreprises liées au secteur de la sécurité bénéficient d'exemptions tarifaires, d'exemptions fiscales et de réseaux supérieurs, ce qui a évincé la concurrence du secteur privé. Les représentants du secteur privé estiment que le Soudan ne pourra pas se mettre sur la voie d'un allègement significatif de sa dette s'il ne met pas de l'ordre dans l'économie parallèle liée aux entreprises contrôlées par la sécurité.

Les Soudanais ont récemment entrepris un examen du statut des entreprises industrielles et commerciales détenues et contrôlées par le secteur de la sécurité, qui est connu pour avoir une présence économique et des intérêts commerciaux dans la majorité des secteurs. L'équipe d'évaluation ciblée a confirmé auprès du ministère des Finances et de l'Économie qu'une discussion est en cours avec le secteur militaire sur le modèle de travail du système des industries de la défense qui aidera à établir des mécanismes de gouvernance conjointe entre la société et le gouvernement. Il est essentiel que le gouvernement soudanais accélère le transfert des sociétés commerciales non liées à la sécurité de la propriété militaire vers les lois civiles et commerciales afin de supprimer les distorsions du marché et l'éviction des investissements du secteur privé.

Il est urgent de responsabiliser et de rendre transparentes les entreprises contrôlées par l'armée par le biais de processus d'audit crédibles. Bien que le gouvernement du Soudan ait prévu des changements dans le secteur des affaires militaires, l'ouverture de l'espace commercial au secteur privé à une concurrence loyale est essentielle si l'on veut assurer l'efficacité de l'économie. En outre, le retrait du secteur de la sécurité soudanaise des activités économiques non liées à l'armée favorisera les investissements étrangers et constituera une étape importante dans les réformes structurelles du pays en matière de tarifs et d'exonérations fiscales.

ÉCONOMIE NON PERFORMANTE

Le pays doit relever les défis économiques immédiats pour assurer la stabilité et les chances de succès du gouvernement de transition. Il doit également mettre en place une structure fiscale solide pour soutenir le budget. L'évaluation ciblée a noté qu'à cause des conditions économiques actuelles, le sentiment populaire selon lequel les gens étaient mieux lotis sous le régime précédent s'accroît. Ce sentiment continuera de croître si les défis économiques ne sont pas relevés et pourrait être une source de conflits à l'avenir.

L'indice de pauvreté multidimensionnelle du PNUD pour le Soudan indique que 53,4 % de la population soudanaise vit dans une pauvreté multidimensionnelle, caractérisée par un accès insuffisant aux services de santé et d'éducation et un faible niveau de vie⁷¹. Selon l'indice de développement humain (IDH) du PNUD, le Soudan est classé 172e sur 192 pays dans le monde (36e sur 55 en Afrique)⁷². Et ce, malgré l'existence d'importantes réserves de pétrole, de minerai de fer, d'or, d'argent, de tungstène, de cuivre, de minerai de chrome, de zinc, d'uranium, de gypse, de marbre et de mica. Le pays est classé parmi les cinq pays ayant les plus grandes réserves de pétrole brut en Afrique. Des personnes de la société civile et du secteur privé mettent en garde contre le fait que les conditions actuelles sont les mêmes que celles qui ont conduit à la révolution qui a renversé le régime précédent de l'ancien président Al Bashir.

CORRUPTION

À l'instar de nombreux autres pays africains, la corruption constitue un défi au Soudan, bien qu'elle soit aggravée par l'ancien gouvernement qui disposait de réseaux de corruption complexes. Le pays est classé 160e sur 180 pays dans le monde selon l'indice de perception de la corruption (IPC)⁷³. La lutte contre la corruption sera essentielle pour soutenir la mobilisation des revenus pour le fisc, ce qui devrait être la priorité des priorités pour le gouvernement. Celui-ci a mis en place un comité gouvernemental de lutte contre la corruption, dont l'équipe d'évaluation ciblée a confirmé qu'il était dirigé par des personnes déterminées et intègres et qu'il avait déjà récupéré d'importantes sommes d'argent. Le Comité de lutte contre la corruption est encouragé à poursuivre son soutien au Vérificateur général afin qu'il puisse accéder aux états financiers de toutes les entreprises publiques.

71 PNUD (2022c). Multidimensional Poverty Index 2022: Unpacking deprivation bundles to reduce multidimensional poverty. Briefing note for countries on the 2022 Multidimensional Poverty Index. p.2. Disponible sur le site : <https://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/MPI/SDN.pdf>

72 PNUD (2022a), op.cit.

73 Transparency International (2022). Corruption Perceptions Index 2021. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/sdn>

MAUVAIS SYSTÈMES DE GESTION DE L'INFORMATION ET ABSENCE DE DONNÉES

Le Bureau central des statistiques a été confronté à de nombreux défis — lacunes dans la fourniture de données, données fragmentées et périmées qui ne sont pas fournies à temps, absence de données de séries chronologiques, absence de normes dans la production de données et absence de développement uniforme dans les différents systèmes statistiques. La méthode utilisée par le Bureau central des statistiques pour la production des statistiques de la comptabilité nationale du Soudan n'est pas conforme aux normes internationales. Le pays utilise toujours le système de comptabilité nationale de 1968 (NAS1968) pour l'élaboration de ses statistiques de comptabilité nationale. En outre, les données relatives aux statistiques des comptes nationaux ne sont pas à jour.

Les citoyens soudanais appellent généralement à l'ouverture et à l'inclusion dans les questions de politique publique afin de renforcer la confiance entre le gouvernement et les civils. Le manque de données et d'informations critiques sur le gouvernement a créé des conditions propices au développement de la corruption au sein du gouvernement, car il n'y a pas de place pour un contrôle public. Une stratégie claire pour l'e-gouvernement et le partage de l'information entre les structures de l'État pour la diffusion de l'information publique est une nécessité.

Les difficultés rencontrées dans la collecte de données sur les variables macroéconomiques et d'autres statistiques gouvernementales résultent de l'incapacité du Bureau national des statistiques à collecter efficacement les statistiques essentielles pour les diffuser aux citoyens et aux décideurs concernés. En outre, quelques ministères disposent de plateformes numériques et de sites Web pour partager des informations avec le public et la plupart d'entre eux n'actualisent pas les informations de leurs sites. D'une manière générale, les citoyens ont le sentiment que la question n'est pas celle du manque de ressources, mais plutôt de l'absence de volonté politique pour les associer à la recherche des solutions aux problèmes du pays.

CAPACITÉS LIMITÉES DU GOUVERNEMENT

Le ministère du Travail et du Développement social a reconnu devant l'équipe d'évaluation ciblée qu'il existe un manque important de compétences et d'aptitudes techniques, en particulier dans les institutions clés telles que les ministères, pour mettre en œuvre efficacement les mandats assignés à leurs institutions. Cette situation est également aggravée par l'emploi de personnes non qualifiées parce qu'elles appartiennent à un certain parti politique puissant. Le manque de compétences a également créé un environnement propice aux flux financiers illicites, qui est soutenu par le niveau élevé de corruption, le manque de transparence, la porosité des frontières, l'incapacité des institutions publiques à lutter contre

l'évasion fiscale, la fraude fiscale, la mauvaise facturation des échanges, les marchés illégaux et le blanchiment d'argent.

PLANIFICATION FÉDÉRALE CENTRALISÉE

Il n'existe pas de coordination dans la planification entre le gouvernement fédéral et les États. Il ressort des consultations que les États ont le sentiment que le gouvernement fédéral les néglige et les marginalise dans la prise de décision, la planification nationale et l'allocation des ressources. Il s'agit d'un sujet de préoccupation qui peut conduire à d'autres conflits dans les états, car ils considèrent qu'ils ne sont pas pris en compte dans les plans nationaux du gouvernement fédéral. Le processus d'élaboration du budget devrait être consultatif, adopter une approche ascendante et non discriminatoire.

FAIBLESSE DES INSTITUTIONS PUBLIQUES

La faiblesse des institutions publiques a contribué à la perte d'énormes ressources publiques dans les mains de quelques individus politiquement connectés. Il est difficile de dire si ces ressources sont conservées dans le pays ou expatriées vers d'autres pays, alimentant ainsi le phénomène des flux financiers illicites. L'équipe d'évaluation ciblée a confirmé auprès du ministère du Travail et du Développement social que le secteur privé et la société civile sont optimistes quant à la volonté du gouvernement d'accorder la priorité à la création et au renforcement des institutions de lutte contre la corruption et faciliter la récupération des importantes sommes de ressources financières détournées sous le régime précédent.

Les institutions existantes en matière de responsabilité et de transparence sont souvent faibles et incapables de fonctionner à cause de leurs lacunes. L'effondrement des institutions clés est également l'une des principales raisons de la corruption endémique, des distorsions économiques, des déséquilibres sectoriels, des réseaux de parrainage et, par conséquent, de la perte de confiance du public.

4.6.3. Réponses de la communauté internationale

Les institutions régionales et sous-régionales ont également été impliquées dans les conflits intra et inter-étatiques et ont collaboré pour parvenir à quelques réalisations majeures : la restauration d'une paix et d'une stabilité relatives ; le succès des médiateurs dans la facilitation de la signature de l'Accord politique et de la Déclaration constitutionnelle ; la réadmission du Soudan au sein de l'UA ; la formation finale d'un gouvernement de transition ; et le regain de confiance de la communauté internationale dans le gouvernement de transition, l'accord de partage du pouvoir.

L'Union africaine : L'UA a joué un rôle déterminant dans la résolution de la crise post-coup d'État au Soudan. L'une des mesures les plus décisives, prise le 6 juin 2019 par l'UA, a été de suspendre la participation du Soudan à toutes les activités de l'UA. Il s'agissait d'une décision du Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA lors de sa 854e réunion à Addis-Abeba (Éthiopie), conformément à l'Acte constitutif de l'UA et à la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, plus précisément à l'article 7 (1) (g) du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'UA, qui prévoit que le CPS peut « instituer des sanctions chaque fois qu'un changement anticonstitutionnel de gouvernement a lieu dans un État membre, comme le prévoit la Déclaration de Lomé ». Toutefois, la mission d'évaluation a noté que pour être réadmis à l'UA, le Soudan devait mettre en place une autorité de transition dirigée par des civils.

Autorité intergouvernementale pour le

développement (IGAD) : L'IGAD est une organisation régionale clé qui a joué un rôle essentiel dans le processus de paix dans le pays. Dans son préambule, l'accord portant création de l'IGAD affirme la volonté des États membres de promouvoir « la paix, la sécurité et la stabilité, et d'éliminer les sources de conflit ainsi que de prévenir et de résoudre les conflits dans la région ». L'organisation est intervenue à plusieurs titres, comme expliqué ci-dessous.

- **L'Unité de soutien à la médiation de l'IGAD** a organisé un atelier de réflexion stratégique pour les femmes des régions du Kordofan Sud du Nil Bleu et des Monts Nouba, dans le but de fournir une plateforme aux femmes de divers secteurs, de dialoguer et de générer une position commune en vue d'un programme d'inclusion, de participation et de représentation accrues dans les diverses sphères de la durabilité et, plus important encore, dans la construction de la nation.
- Il est important de noter que le **programme du secteur de la sécurité (SSP)** de l'IGAD a organisé avec succès un atelier de formation national de cinq jours à Khartoum, avec des fonctionnaires de haut niveau du gouvernement soudanais, afin de contribuer au développement du cadre politique du secteur de la sécurité et de la justice. Cet atelier de formation a bénéficié du soutien financier du Fonds fiduciaire de l'Union européenne (EUTF) à travers le programme IPPSHAR qui est mis en œuvre par le SSP de l'IGAD et l'Agence autrichienne de développement (ADA). Ayant pris note des efforts de l'IGAD, la mission d'évaluation a constaté la nécessité pour le Soudan de mettre en place un cadre institutionnel pour traiter les questions de construction nationale et de cohésion sociale.

- Dans le cadre de son mandat de soutien à la médiation et de renforcement des capacités normatives des États membres, **l'Unité de soutien à la médiation de l'IGAD** a réuni des jeunes et de jeunes gens des Monts Nouba, du Funj et de la région du Nil Bleu dans le but d'améliorer leurs compétences en matière de médiation et de négociation. Cette formation destinée aux jeunes et aux jeunes vivant dans les zones contrôlées principalement par le SPLM-N et/ou le PLM/A-N intervient à un moment où le gouvernement de transition du Soudan a entamé des pourparlers de paix avec plusieurs parties. La mission d'évaluation de pays a relevé que les négociations sur les deux régions (Kordofan du Sud/Monts Nouba et Nil Bleu) sont presque achevées, bien que les détails relatifs aux questions économiques, au retour des personnes déplacées au sein de l'État et à la part des revenus nationaux revenant aux États doivent encore faire l'objet d'un accord. Il semble qu'un accord de paix global soit nécessaire pour assurer la durabilité de la paix dans toutes les régions touchées du Soudan.
- La mise en place du bureau national du Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH) au Soudan et la création d'une nouvelle mission politique des Nations Unies au Soudan, la Mission intégrée des Nations Unies pour la transition au Soudan (UNITAMS), par la résolution S/RES/2524 du Conseil de sécurité des Nations unies du 4 juin 2020, contribueront de manière significative à la consolidation de la paix dans ce pays.
- Le renforcement de la coopération entre le gouvernement de transition et la Cour pénale internationale (CPI) a conduit au récent transfert à la CPI, le 9 juin 2020, d'Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman, ancien chef janjawid, qui faisait l'objet d'un mandat d'arrêt de la CPI depuis 2007. Cependant, la mission d'évaluation de pays a relevé dans ses conclusions le manque de clarté sur les critères de renvoi des auteurs d'atrocités devant la CPI. En outre, malgré les dispositions de la Charte constitutionnelle relatives à la justice transitionnelle, ni les institutions et les législations guidant le processus de justice transitionnelle ni les ressources financières pour les réparations n'ont encore été établies et garanties.

La Ligue arabe – Organisation régionale de 22 membres formée en mars 1945 par des États arabes du Moyen-Orient, d'Afrique du Nord et de la Corne de l'Afrique, la Ligue arabe a fait des efforts pour contribuer au processus de paix au Soudan. Le 16 juin 2019, le secrétaire général de la Ligue, Ahmed Aboul-Gheit, s'est entretenu avec les dirigeants du Conseil militaire de transition, Burhan et FFC, à Khartoum, faisant monter la pression pour l'instauration d'un gouvernement dirigé par des civils. Cependant, la Ligue arabe a soutenu les négociations en encourageant le dialogue. Avant la reprise des

négociations entre le TMC et le FFC, une initiative de la Ligue menée par le président égyptien al-Sisi a rencontré le chef adjoint du TMC, Mohammed Hamdan Dagalo, le 29 juillet 2019 au Caire, pour discuter de la situation sécuritaire au Soudan. En août 2019, la Ligue arabe a publié une déclaration saluant la signature de la déclaration constitutionnelle par le TMC et le FFC, réitérant son soutien au gouvernement de transition.

4.6.4 Principales conclusions

L'équipe d'évaluation ciblée a noté que l'un des principaux défis de la gouvernance publique pour le gouvernement de transition est le manque de ressources financières. Le gouvernement cherche donc à élargir l'assiette fiscale en rationalisant les exonérations fiscales et en réglementant le secteur informel.

Bien que d'importants progrès aient été réalisés dans l'élaboration d'un cadre constitutionnel temporaire pour le gouvernement de transition, l'équipe d'évaluation ciblée a observé que les désaccords et le manque de confiance sont des questions qui commencent à affecter sérieusement la vitesse et la qualité du processus de transition.

Il ressort de l'évaluation ciblée que trois principes fondamentaux de gouvernance publique dans le discours politique soudanais récent et dans la formulation des politiques ont fait l'objet de négociations et de débats au cours des deux dernières décennies. Ils ont été appliqués avec un succès mitigé. Ces principes fondamentaux de la gouvernance publique sont :

- La déconcentration et la décentralisation du pouvoir
- La sauvegarde des droits de l'homme
- La séparation de la religion et de l'État

Déconcentration et décentralisation du pouvoir : Les interactions avec différents ministères, la société civile et les entreprises ont permis à l'équipe d'évaluation ciblée d'établir un point de vue général selon lequel la dissolution du gouvernement de l'ancien président Omar Hassan Al-Bashir était une étape opportune et nécessaire à la réalisation d'une dévolution et d'une décentralisation tangibles du pouvoir au Soudan. La révolution qui a suivi et qui a vu la formation des Forces pour la liberté et le changement a déclenché l'étape suivante de ce processus très nécessaire de dévolution et de décentralisation du pouvoir. Elle a accordé aux civils une voix importante dans la gouvernance publique et leur a assuré une représentation et une participation significatives dans le gouvernement de transition.

Cependant, l'équipe d'évaluation a établi que la domination de la scène politique par l'armée, la dévolution et la décentralisation du pouvoir ont été des étapes difficiles à franchir. Le lien visible entre l'élite militaire et les factions précédemment en guerre, ainsi que leur emprise sur les ressources économiques de leurs États respectifs,

n'ont accordé que peu ou pas de pouvoir aux civils. En conséquence, malgré la répartition apparemment égale du pouvoir entre les représentants civils et militaires au sein du Conseil souverain, les consultations menées par l'équipe d'évaluation ciblée ont révélé que les représentants militaires au sein du Conseil avaient tendance à avoir plus d'influence dans les décisions finales concernant les aspects cruciaux de la réforme et de la gouvernance, très probablement parce qu'ils ont pris la présidence du Conseil souverain.

Sauvegarde des droits de l'homme : Le projet de charte constitutionnelle pour la période de transition de 2019 répond bien aux préoccupations et aux défis essentiels en matière de droits de l'homme, à tel point que des textes législatifs clés concernant le bien-être des femmes et des enfants ont été adoptés en novembre 2020. Par ailleurs, l'équipe d'évaluation ciblée a noté que la participation de groupes auparavant marginalisés dans le processus de prise de décision lié à la gouvernance publique a augmenté de manière exponentielle, ce qui est de bon augure pour l'affirmation et le caractère sacré des droits de l'homme en République du Soudan.

Cependant, l'équipe d'évaluation ciblée a observé une absence de représentation des femmes dans les organisations de la société civile, dans les plus hautes structures de pouvoir telles que le Conseil souverain, ce qui prive la majorité des citoyens de la République du Soudan de leurs droits. D'après les entrevues réalisées avec d'éminents groupes de la société civile dans le cadre de l'évaluation ciblée, nous avons relevé une exacerbation du mécontentement dû aux défis économiques, non seulement dans les villes, mais aussi dans les périphéries urbaines et les zones rurales où les récentes réformes gouvernementales sont lentement mises en œuvre.

L'évaluation ciblée a également établi que la société civile et le secteur privé considèrent que l'influence continue de l'élite militaire dans l'accès aux ressources naturelles vitales érode les progrès réalisés par le gouvernement de transition pour traiter la responsabilité et les violations des droits de l'homme, ce qui mine par conséquent la paix et la stabilité dans le pays.

Séparation de la religion et de l'État : Les récents jalons et accords conclus par le gouvernement de transition du Soudan sont louables à bien des égards. Le gouvernement est donc encouragé à poursuivre ses efforts pour mettre fin aux hostilités des groupes armés. Cependant, la mission a observé qu'il existe encore des débats et des désaccords sur la séparation de la doctrine et de la pratique religieuse des fonctions de l'État. Ceci en dépit d'une distinction très claire concernant la séparation des fonctions ministérielles et la religion, inscrite dans la constitution de transition.

Les groupes de la société civile attribuent cette confusion à un fort penchant culturel pour la loi islamique et la culture arabe dans la société soudanaise. Les fonctionnaires

du ministère du gouvernement fédéral et du ministère des Affaires religieuses réaffirment que cette distinction ne pose aucun problème. Cependant, l'évaluation ciblée a permis de relever que cette question a été une des principales causes de l'échec des récentes négociations entre le Mouvement populaire de libération du Soudan — Nord (faction Al-Hilu) et le gouvernement de transition du Soudan. En outre, elle corrobore le raisonnement derrière le tollé sur l'influence des islamistes dans la préparation des programmes d'études, et la démission subséquente du Dr Omer El Garrai.

En dépit des intérêts de l'élite militaire, la primauté non exprimée de la loi islamique et de la culture arabe dans la définition de leurs motivations est un signe inquiétant de la persistance des vestiges coutumiers conservateurs du régime politique précédent. Ceci, comme l'a établi la mission d'évaluation, affectera sérieusement le caractère sacré de la gouvernance démocratique et publique, la paix et la stabilité au Soudan.

OBSERVATIONS SPÉCIFIQUES

La domination militaire dans la vie politique du Soudan persiste, et la dévolution et la décentralisation du pouvoir se sont avérées difficiles. Le lien apparent entre la classe militaire et les factions précédemment en guerre, ainsi que leur emprise économique sur les ressources de leurs États respectifs, n'ont accordé que peu ou pas de pouvoir aux civils. En conséquence, malgré la répartition apparemment égale du pouvoir entre les représentants civils et militaires au sein du conseil souverain, les représentants militaires au sein du conseil ont tendance à avoir plus d'influence dans les décisions finales prises sur les aspects cruciaux de la réforme et de la gouvernance. Ceci est très probablement dû au fait que les militaires détiennent la présidence du conseil souverain.

L'armée soudanaise possède de vastes intérêts commerciaux dans presque tous les secteurs économiques. Les consultations indiquent qu'il s'agit d'un facteur essentiel de distorsion économique dans le pays, car les entreprises liées au secteur de la sécurité bénéficient d'une exception tarifaire, d'exonérations fiscales et de réseaux supérieurs, ce qui évince la concurrence du secteur privé. Les représentants du secteur privé estiment que le Soudan ne parviendra pas à un allègement significatif de sa dette s'il ne parvient pas à rationaliser l'économie parallèle liée aux entreprises contrôlées par le secteur de la sécurité. Le Soudan a récemment entrepris un examen du statut des entreprises industrielles et commerciales détenues et contrôlées par le secteur de la sécurité, dont on sait qu'il a une présence économique et des intérêts commerciaux dans la plupart des secteurs.

Les difficultés économiques favorisent les conflits. Il ressort de l'évaluation que le sentiment populaire — à sa-

voir que les gens étaient mieux lotis sous le régime précédent — continuera de croître si les défis économiques ne sont pas relevés et pourrait être une cause de conflit pour l'avenir du Soudan. Des représentants de la société civile et du secteur privé préviennent que les conditions actuelles ressemblent à celles qui ont conduit à la révolution qui a renversé le régime d'Al-Bashir. L'évaluation a également établi que la société civile et le secteur privé estiment que l'influence continue de la classe militaire sur l'accès aux ressources naturelles vitales érode les progrès accomplis par le gouvernement de transition en matière de responsabilisation et de violations des droits de l'homme, ce qui nuit à la paix et à la stabilité.

Mauvaise planification entre le gouvernement fédéral et les États. Les États ont le sentiment général que le gouvernement fédéral les néglige et les marginalise dans la prise de décision, la planification nationale et l'allocation des ressources, ce qui peut conduire à de futurs conflits. Le processus d'élaboration du budget devrait être consultatif, ascendant et non discriminatoire.

Les graves lacunes des institutions publiques non sécuritaires contribuent à une énorme perte de ressources publiques et à la concentration des richesses entre les mains de quelques individus politiquement connectés. Il est difficile de savoir si ces ressources sont conservées dans le pays ou expatriées vers d'autres pays, alimentant ainsi le phénomène des flux financiers illicites.

Absence d'institutions clés en matière de responsabilité et de transparence ; lorsqu'elles existent, elles sont souvent faibles et incapables de fonctionner efficacement du fait de ces insuffisances. L'effondrement des institutions clés a également provoqué une corruption endémique, des distorsions économiques, des déséquilibres sectoriels et des réseaux de favoritisme, ce qui a entraîné une perte de confiance du public.

Le ministère du Travail et du Développement social a confirmé à l'équipe d'évaluation que le secteur privé et la société civile ont bon espoir que le gouvernement donnera la priorité à la création et au renforcement des institutions afin de lutter contre la corruption et de faciliter le recouvrement des importantes sommes d'argent détournées sous le régime précédent.

4.6.5 Recommandations

Relancer le processus national de paix et de réconciliation. En adoptant une constitution permanente à l'issue d'un processus national dirigé par une commission constitutionnelle indépendante (bureau du Premier ministre, médiateurs, représentants de l'Union africaine et des Nations unies), le gouvernement peut rallier les groupes rebelles. Le gouvernement est également encouragé à lancer le programme national de démobilisation et de désarmement au Soudan, qui devrait également garantir que la participation des militaires à l'économie, à la politique et à la vie civile est effectivement réglementée. En conséquence, le gouvernement est encouragé à élaborer et à mettre en œuvre des accords sur la construction de la nation qui minimisent l'influence extérieure sur le processus de paix au Soudan et représentent les différents secteurs de la société dans le processus de construction de la paix. Les efforts devraient renforcer le rôle des experts nationaux dans le processus de consolidation de la paix et mettre en œuvre les dispositions clés de l'accord de paix de Juba. Le gouvernement est également encouragé à mettre en place un Fonds de développement transitoire pour financer les dispositions clés de l'accord de paix.

Élargir le recrutement dans les forces armées. En raison de la centralité de l'armée dans la société soudanaise, le gouvernement est encouragé à entreprendre un audit de la participation de tous les groupes sociaux à différents niveaux et professions dans l'armée, en particulier les femmes.

Renforcer les capacités pour les élections et la reconstruction, ce qui inclut la formation des partis politiques et des fonctionnaires sur le maintien de la paix et de la sécurité (parlement, commission du service public, experts internationaux, Union africaine et ONU). Des centres communautaires doivent être créés dans toutes les régions pour la guérison et le soutien psychologique des victimes de la guerre, tels que la Commission pour la paix, le Conseil supérieur pour la paix, le ministère du Développement social et d'autres organismes connexes, notamment la Commission pour la paix, la Commission de justice transitoire, la Commission des réfugiés, et les autorités chargées des réparations (Parlement, ministère de la Justice, pouvoir judiciaire).

Réformes des marchés publics et des contrats. Il convient de procéder à une révision urgente des lois et des règles relatives aux marchés publics, à la passation de contrats et à l'élimination des excédents afin de les mettre en conformité avec les normes nationales et internationales en matière de passation de marchés. Pour y parvenir, le gouvernement soudanais doit également investir dans les technologies de l'information et de la communication afin de faciliter la prestation des services publics et d'offrir des solutions rentables (ministère de la Culture et de l'Information). Cela implique également de renforcer la capacité du Bureau national des statistiques à collecter et à publier des données dans un souci de transparence (ministère des Finances).

4.7 RÉSUMÉ DES ÉVALUATIONS CIBLÉES SUR CERTAINS PAYS

Ce chapitre a présenté une évaluation des six États membres de l'Union africaine qui ont fait l'objet d'évaluations ciblées, à savoir la République de Sierra Leone, le Royaume du Lesotho, la République du Mali, la République du Tchad, l'Union des Îles Comores, la République de Guinée et la République du Soudan. Six questions principales ont émergé de l'analyse empirique des évaluations ciblées.

Premièrement, dans tous les pays, les causes et les moteurs des CAG sont multiples. Dans les six pays, les CAG ont été précédés par des défis liés à la gouvernance économique et au manque de développement humain et socio-économique; l'absence d'institutions étatiques fortes et indépendantes capables de remplir leur mandat sans ingérence politique indue; une séparation floue des pouvoirs entre et parmi les trois branches du gouvernement (exécutif, judiciaire et législatif); l'incapacité à faire respecter le constitutionnalisme et le droit à l'autodétermination; l'absence d'un système d'éducation et de formation pour les jeunes; l'absence d'un système d'éducation et de formation pour les adultes; l'incapacité à défendre le constitutionnalisme et le caractère sacro-saint de la constitution; les mauvaises relations entre civils et militaires et la politisation de l'armée nationale; l'incapacité à organiser des élections démocratiques, crédibles, libres et équitables; l'absence d'organes de gestion des élections indépendants et compétents; l'absence de bonne gouvernance et l'érosion de la légitimité de l'État; la mauvaise prestation de services et le niveau de vie généralement bas qui obligent des pans entiers de la société à exprimer leur soutien aux coups d'État et aux CAG dans l'espoir que leur situation change; le manque de volonté politique et d'engagement à mettre en œuvre les réformes et les recommandations des différentes commissions; l'absence de gouvernements inclusifs et représentatifs; la mauvaise gestion de la diversité et la marginalisation de certains groupes de la société; la tendance à abuser de la majorité parlementaire pour modifier de manière manipulatrice les constitutions afin d'étendre les limites des mandats présidentiels; la non-priorisation de la construction de la nation, des programmes de cohésion sociale et des dialogues inclusifs; et, dans un certain nombre de cas, l'existence d'une ingérence ou d'une influence extérieure.

Bien que la réponse de l'UA et des CER concernées n'ait pas été cohérente dans tous les cas de CAG examinés, les interventions ont contribué à fournir des incitations pour la restauration de l'ordre et de la légitimité constitutionnels à la suite des expériences de CAG.

Les recommandations formulées dans le présent chapitre (pour adoption au niveau national, des CER et de l'UA) contribueront à renforcer les cadres institutionnels, juridiques, politiques et normatifs pour la prévention, la gestion et la réponse aux CAG.

Alors que les facteurs de causalité et d'impulsion des CAG ont été examinés, ainsi que l'évolution du cadre normatif de l'UA pour la gestion des CAG, il est nécessaire d'évaluer si les mécanismes de réponse de l'UA et des CER sont suffisamment étanches et fonctionnels pour dissuader les CAG et inciter à la restauration constitutionnelle après ces changements.

Le chapitre suivant évalue donc les régimes de sanctions de l'UA sur les CAG pour déterminer leur efficacité et leur efficience à la lumière de la résurgence des coups d'État et de la récente vague de CAG sur le continent.

CHAPITRE 5

EFFICACITÉ ET EFFECTIVITÉ DU RÉGIME DE SANCTIONS DE L'UNION AFRICAINE CONTRE LES CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS DE GOUVERNEMENT

5.1 INTRODUCTION

La mission consultative de haut niveau de l'Union africaine et du Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (« UA-MAEP ») auprès des Nations Unies et du gouvernement des États-Unis sur l'examen des cadres normatifs relatifs aux régimes de sanctions en cas de changement anticonstitutionnel de gouvernement s'est déroulée du 16 au 23 octobre 2022 à New York et à Washington DC (États-Unis d'Amérique).

Les consultations faisaient partie du Rapport sur la gouvernance en Afrique 2023 qui se concentre sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique. Le Rapport sur la gouvernance en Afrique (RGA) est une publication biennale de l'UA sur l'état de la gouvernance en Afrique. Il est produit par le Secrétariat continental du MAEP en collaboration avec les membres de la Plateforme africaine de gouvernance (AGP) de l'Architecture africaine de gouvernance (AGA), conformément à la décision de la Conférence de l'UA Assembly/AU/Dec.720 (XXXII). D'une manière générale, le RGA sélectionne des thèmes clés liés à la gouvernance en Afrique afin de mettre en évidence les bonnes pratiques en matière de gouvernance en vue d'un partage entre pairs, d'identifier les contraintes et les défis en matière de gouvernance et de formuler des recommandations pour l'adoption et l'amélioration de la gouvernance par les États membres de l'UA.

Le thème du RGA-2023 découle de deux décisions de la Conférence de l'UA. La première est la décision Assembly/AU/Dec. 815 (XXXV) de la 35ème session ordinaire de la Conférence de l'UA tenue en février 2022 à Addis-Abeba, qui « a exprimé sa préoccupation face à la résurgence des changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique. La Conférence a appelé les États membres à défendre le constitutionnalisme et à respecter pleinement toutes les valeurs communes de l'UA, les instruments normatifs et juridiques, en particulier l'Acte constitutif de l'Union africaine de 2002 et la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG) ». La deuxième est la décision du 16e sommet extraordinaire de la Conférence de l'UA sur le terrorisme et les changements anticonstitutionnels de gouvernement, qui s'est tenu à Malabo (Guinée équatoriale) et qui a demandé au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) et à la Plateforme de l'Architecture africaine de gouvernance (AGA) de remodeler la troisième édition du Rapport bisannuel sur la gouvernance en Afrique (RGA-2023) afin qu'elle reflète les questions liées aux changements anticonstitutionnels de gouvernement sur le continent. C'est sur la base de l'importance des sanctions en tant que réponse aux changements anticonstitutionnels de gouvernement que les missions consultatives visant à revoir les cadres normatifs de ce type de changement ont été entreprises.

L'équipe de la Mission UA-MAEP était composée du président du Comité d'experts du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine pour le mois de septembre 2022 et d'experts indépendants, dont le professeur Gerard Niyungeko, actuel Commissaire suppléant aux sanctions à la Banque africaine de développement et ancien conseiller juridique de l'UA :

- Prof. Gerard Niyungeko, actuel Commissaire suppléant aux sanctions de la Banque africaine de développement et ancien conseiller juridique de l'UA.
- Ancien juge à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.
- Ancien président de la Cour constitutionnelle du Burundi.
- Dr Andrews Atta-Asamoah, chef du programme de gouvernance de la paix et de la sécurité en Afrique, Institute for Security Studies (ISS),
- M. Tseliso Lesenya, secrétaire adjoint du Centre d'analyse et d'engagement politique pour l'Afrique (APEAC).
- Mme Maureen Lifongo, rapporteur en chef, experte en organisations régionales et démocratie, Université de Johannesburg, Afrique du Sud.

L'objectif de la mission était d'obtenir des informations, des perspectives de l'ONU et du gouvernement américain sur l'impact, les défis, les propositions de réforme des régimes de sanctions des CAG et, plus spécifiquement, d'entreprendre une analyse experte de l'efficacité et de l'efficience des cadres normatifs de l'Union africaine et des CER sur les régimes de sanctions applicables aux changements anticonstitutionnels de gouvernement.

Ces consultations devaient permettre d'élaborer des recommandations pour éclairer les considérations relatives aux processus institutionnels de l'UA en cours concernant l'examen des lignes directrices relatives aux sanctions contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement, ainsi que des recommandations relatives aux conditions et aux droits de l'homme des populations touchées par ces changements.

Les consultations ont eu lieu avec le service du secrétariat du Conseil de sécurité des Nations Unies qui soutient directement le travail quotidien du Conseil, en particulier sa présidence tournante, facilite la tenue de réunions formelles et informelles et d'autres activités, gère le programme de travail mensuel et quotidien du Conseil, fournit des conseils en matière de procédure, et soutient les missions du Conseil dans les pays et les régions concernés. Le secrétariat général du Conseil de sécurité contribue également à la rédaction de documents officiels essentiels, notamment le rapport annuel du Conseil de sécurité à l'Assemblée générale, les volumes des résolutions et des décisions, et la liste des questions dont le Conseil est saisi.

La Mission a également tenu des consultations avec le Groupe africain du Conseil de sécurité (A3), qui se compose de trois membres non permanents du Conseil de sécurité. Le groupe A3 coordonne ses efforts sur divers sujets, allant de la santé et de la migration aux questions de paix et de sécurité, et tient des réunions régulières pour recevoir des exposés d'invités et de fonctionnaires de l'ONU et discuter des résolutions et des sujets de l'ONU afin d'arriver à une position africaine commune.

Le groupe A3 est présidé par un ambassadeur d'un État membre, avec une rotation mensuelle. En outre, afin d'obtenir des perspectives sur les sanctions ciblées, la Mission a tenu des consultations avec le Département d'Etat américain qui conseille le président et dirige la nation sur les questions de politique étrangère, y compris les sanctions. Le département d'Etat négocie des traités et des accords avec des entités étrangères et représente les États-Unis aux Nations Unies. La Mission a également rencontré le département du Trésor américain, qui élabore et met en œuvre les sanctions économiques.

Enfin, la Mission a tenu des consultations approfondies avec les représentants des missions permanentes auprès des Nations Unies qui président les différents Comités des sanctions du Conseil de sécurité. Ces représentants sont chargés d'organiser et de coordonner la participation de leurs États membres aux travaux de l'Organisation.

Au total, dix entretiens avec des informateurs clés ont été menés et cinq réunions d'experts ont été organisées. Les entretiens individuels avec les informateurs clés ont été menés sur la base d'un guide qualitatif approfondi.

5.2 CONTEXTE

Au sein du système et des institutions multilatérales, et entre les États membres de l'ONU et de l'UA, la procédure de réponse aux changements anticonstitutionnels de gouvernement prévoit l'application de sanctions. Aux termes des Nations Unies, les sanctions sont des interventions qui peuvent être imposées à des individus, des groupes, des entreprises, des institutions ou des gouvernements suite à la violation d'une loi ou d'un serment. En droit international public, les sanctions sont définies comme étant '« un large éventail de réactions adoptées unilatéralement ou collectivement par les États à l'encontre de l'auteur d'un fait internationalement illicite afin d'assurer le respect et l'exécution d'un droit ou d'une obligation ».⁷⁴ Elles sont en outre de plus en plus utilisées pour accompagner les efforts de paix et pour assurer la tenue d'élections, ou pour démobiliser des groupes armés qui pourraient constituer un obstacle au processus de paix.

Les sanctions peuvent inclure des interdictions de voyager, le contrôle des transports, le gel des avoirs, les sanctions militaires, les embargos sur les armes ainsi que les sanctions diplomatiques, culturelles, commerciales et financières. Les régimes de sanctions ont été imposés aux États par le Conseil de Sécurité des Nations Unies (ONU), qui applique des sanctions pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations unies. Plus précisément, l'article 41 de la Charte des Nations unies qui dispose que ;

« Le Conseil de Sécurité [des Nations Unies] peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les Membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radioélectriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques ».⁷⁵

Toutefois, il convient de noter que — qu'elles soient complètes ou partielles — les sanctions doivent être appliquées en dernier recours notamment lorsqu'il faut s'attaquer aux violations massives des droits de l'homme, juguler le trafic illicite ou stopper l'action des groupes extrémistes. L'idée est de modifier la conduite peu souhaitable des gouvernements des États, de limiter les possibilités de conduite peu souhaitable et/ou de dissuader d'autres pays de choisir une ligne de conduite peu souhaitable.

74 Decaux, E., 2008. « La définition de la sanction traditionnelle : sa portée, ses caractéristiques », In *Revue internationale de la Croix-Rouge*, vol.90, n° 870, p.249 à 257.

75 Charte des Nations Unies, 1945. Charte des Nations Unies du 26 juin 1945. Disponible sur le site : <https://www.un.org/en/about-us/un-charter/chapter-7>

5.2.1 Historique des sanctions aux Nations Unies

Aux Nations Unies, la principale instance de gestion des crises, le Conseil de Sécurité, répond principalement et presque exclusivement aux menaces mondiales par la rupture des relations économiques des groupes étatiques et non étatiques. Une résolution de sanctions doit être adoptée par les quinze membres du Conseil par un vote à la majorité et sans veto de l'un des cinq membres permanents : les États-Unis, la Chine, la France, la Russie et le Royaume-Uni. Les types de sanctions appliquées par l'ONU et contraignantes pour tous les États membres sont le gel des avoirs, l'interdiction de voyager et l'embargo sur les armes.

En vertu de l'article 41 de la Charte des Nations Unies (ONU), le Conseil de Sécurité est habilité à mettre en œuvre une pléthore de mesures, telles que la création régulière d'organes subsidiaires, pour appuyer ou exécuter ses décisions. Les mesures les plus communément employées sont celles connues sous le nom de « sanctions », généralement soutenues par un comité, et/ou un groupe d'experts.⁷⁶

Les régimes des sanctions des Nations Unies sont généralement gérés par un comité spécial et un groupe de surveillance. L'agence de police internationale Interpol accompagne également certains comités de sanctions, toutefois, l'Organisation des Nations Unies ne dispose pas de moyens indépendants d'exécution et s'appuie sur les États membres dont beaucoup ont des ressources limitées et peu de motivation politique pour poursuivre les contrevenants. Les points de vue partagés par les experts des Nations Unies lors de la mission consultative indiquent que l'application des sanctions de l'ONU est souvent faible.

Avant 1990, le Conseil de Sécurité des Nations unies n'avait imposé des sanctions qu'à deux États : à savoir : la Rhodésie du Sud en 1966 et l'Afrique du Sud (1977). Cependant, depuis le 26 décembre 1991, date marquant la fin de la guerre froide, le Conseil a appliqué des sanctions dans vingt-huit cas notamment à : l'ex-Yougoslavie (2), Haïti, l'Irak (2), l'Angola, le Rwanda, la Sierra Leone, la Somalie et l'Érythrée, l'Érythrée et l'Éthiopie, le Liberia (3), la République démocratique du Congo (RDC), la Côte d'Ivoire, le Soudan, le Liban, la République populaire démocratique de Corée (RPDC), l'Iran, la Libye (2), la Guinée-Bissau, la République centrafricaine (RCA), le Yémen, le Sud-Soudan et le Mali, ainsi que contre ISIL (Da'esh), Al-Qaida et les Talibans.

76 Conseil de sécurité des Nations Unies, 2022, Nations Unies <https://www.un.org/securitycouncil/content/repertoire/sanctions-and-other-committees>

Depuis décembre 2022, il existe quatorze (14) comités de sanctions de l'ONU.⁷⁷ À travers la liste des sanctions, les « comités des sanctions des Nations unies » ont la compétence nécessaire pour être efficace aux niveaux national, régional, continental et international. En 2001 par exemple, le Régime de sanctions antiterroristes des Nations unies mis en œuvre contre Al-Qaïda et des Talibans a renforcé les régimes de sanctions plus que par le passé. À la faveur de cette évolution sans précédent, le Comité des sanctions de 2002, chargé de superviser les régimes de sanctions antiterroristes, à publier des lignes directrices sur la manière de présenter une demande de radiation de la liste par un État. Compte tenu de sa vaste portée, il est de plus en plus nécessaire de réexaminer les pratiques de résolution des conflits de l'ONU, notamment en matière de sanctions.⁷⁸

Malgré la manière collaborative et coopérative avec laquelle les sanctions sont conçues, elles sont souvent source de conflits, reflétant des divergences idéologiques profondes et les intérêts concurrentiels des puissances mondiales. Par exemple, depuis 2011, la Russie et la Chine se sont opposées à plusieurs résolutions du Conseil de sécurité concernant le conflit en Syrie⁷⁹. Cela est valable pour tous les autres membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Au 22 décembre 2022 — depuis 1946 — la Russie/l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) avait fait usage de son droit de veto 124 fois, les États-Unis d'Amérique ont fait de même 82 fois, le Royaume-Uni (29 fois), la Chine (18 fois) et la France (16 fois)⁸⁰.

Bien que les décisions relatives à l'imposition de sanctions au Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU) doivent être prises dans l'intérêt du maintien de la paix et de la sécurité internationale, dans le respect des principes et des objectifs des Nations unies, la réalité empirique est que les intérêts politiques personnels et les intérêts géopolitiques prévalent.

Même le rapport du Conseil de sécurité des Nations unies de décembre 2020 a noté que « les membres permanents [du Conseil de Sécurité des Nations unies] ont recours au droit de veto pour défendre leurs intérêts nationaux, pour faire respecter un principe de leur politique étrangère ou, dans certains cas, pour défendre une seule question qui revêt une importance particulière pour un État ».⁸¹

La subordination des intérêts politiques et géopolitiques personnels à la considération de la paix et de la sécurité continentales est idéalement la meilleure approche pour l'Union africaine. Même s'ils partent de bonnes intentions et de bons motifs, les sanctions peuvent avoir des conséquences sociales, économiques, politiques et humanitaires inattendues et indésirables sous forme de dommages collatéraux non prévisibles. Elles sont considérées comme des instruments de politique étrangère « émoussés » et leur efficacité est souvent discutable dans certains contextes et dans certaines circonstances. Par conséquent leur application doit toujours être précédée d'une analyse minutieuse des coûts et des avantages.⁸² Par exemple, en 2022, année de la sécurité alimentaire à l'Union africaine, l'impact des sanctions bancaires et financières imposées à la Russie en juin 2022 a entraîné un retard de paiement des exportations agricoles vers le continent.⁸³

Pour garantir la légitimité et l'efficacité des régimes de sanctions de l'ONU, il faudra peut-être envisager, entre autres, de faciliter a) la protection, le respect et la promotion des examens indépendants de l'éligibilité aux sanctions, b) l'assurance que les débats sur les méthodes de travail au Conseil de Sécurité incluent la discussion des méthodes de travail des comités de sanctions, et c) l'exploration de la mise en œuvre de l'action préventive par le Conseil de Sécurité vers des solutions plus globales.⁸⁴

5.2.2 Historique des sanctions à l'Union africaine

L'imposition de sanctions par l'Organisation de l'unité africaine (OUA) s'est poursuivie avec la création de l'Union africaine (UA). L'article 23 de l'Acte constitutif de l'UA dispose que tout État membre qui ne se conformerait pas aux décisions et politiques de l'Union peut être frappé de sanctions. Par ailleurs, l'Acte constitutif précise les situations de non-conformité concernant a) le défaut de paiement de ses contributions au budget de l'Union (article 23 [1]), b) le non-respect des décisions et politiques de l'UA (article 23 [2]) et c) le changement anticonstitutionnel de gouvernement (article 30).

77 Conseil de sécurité des Nations Unies (2022). Sanctions des Nations Unies. Disponible sur le site : <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/information>

78 Carisch, E., Rickard-Martin, L., & Meister, R.S., 2017, *The Evolution of UN Sanctions: From a Tool of Warfare to a Tool of Peace, Security and Human Rights*, Springer

79 Masters, J., 2019. *What are Economic Sanctions?* Council on Foreign Relations.

80 United Nations, 2020. United Nations Security Council Working Methods: The Veto. 16 December 2020. <https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/the-veto.php>

81 United Nations, 2020. United Nations Security Council Working Methods: The Veto. 16 December 2020. <https://www.securitycouncilreport.org/un-security-council-working-methods/the-veto.php>

82 Haass, R., 1998. *Economic sanctions: Too much of a bad thing*. Brookings Institution

83 Fabricius, P., 2022, *Africa must separate the wheat from Russia's geopolitical chaff*. ISS Today. Institute of Security Studies (ISS). <https://issafrica.org/iss-today/africa-must-separate-the-wheat-from-russias-geopolitical-chaff>

84 Cockayne, J., Brubaker, R. and Jayakody, N., 2018. *Fairly Clear Risks: Protecting UN sanctions' legitimacy and effectiveness through fair and clear procedures*. United Nations University.

5.2.3 Le cadre normatif en vigueur de l'UA pour le régime des sanctions

Les instruments ci-après forment le cadre normatif pour l'imposition de sanctions à l'Union africaine. Il s'agit de l'Acte constitutif de l'Union africaine (2000), de la Déclaration sur le cadre pour une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement (Déclaration de Lomé, 2000), du Règlement intérieur de l'Assemblée de l'Union (2002), du Protocole relatif à la création du conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine (2003)⁸⁵ et de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (2007, ratifiée en 2012).

5.2.4 Sanctions et changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique

L'UA a recours aux instruments et aux cadres susmentionnés pour prévenir et gérer les changements anticonstitutionnels de gouvernement et en limiter les effets. Les principaux instruments comprennent la Déclaration de Lomé, le Protocole relatif à la création du conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, l'Acte constitutif de l'UA et la Charte africaine de la Démocratie, des Élections et de la Gouvernance (CADEG).

Chapitre 8 de la CADEG intitulé « Sanctions en cas de changements anticonstitutionnels de gouvernement ». L'UA définit les changements anticonstitutionnels de gouvernement dans l'article 23 du Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA et habilite cet organe à imposer des sanctions aux États membres dans l'article 24. Le Protocole précise également les types de sanctions qui pourraient être imposées aux États membres et aux auteurs des changements anticonstitutionnels de gouvernement à l'article 25. Le CPS évoque les pouvoirs énoncés à l'article 7 (g) de son Protocole pour répondre aux cas de changements anticonstitutionnels de gouvernement. À ce jour, l'article 7 (g) a été évoqué par le CPS à vingt-et-une (21) reprises. Le CPS a imposé des sanctions aux États membres pour diverses raisons, mais surtout en raison de changements anticonstitutionnels de gouvernement. Deux fois de suite, le CPS a imposé des sanctions ciblées comprenant le refus de visas, l'interdiction de voyager et le gel des avoirs.

Pour assurer l'efficacité des sanctions imposées par l'UA, le CPS, en vertu de l'article 8 (5) du Protocole relatif au CPS, a créé un sous-comité du CPS chargé de veiller au respect des sanctions. Le sous-comité des sanctions a été établi sur la base des résultats du cadre d'Ezulwini pour le renforcement de la mise en œuvre des

dispositions de l'Union africaine dans les situations de changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique (2009). Le Cadre d'Ezulwini a proposé une base au Comité, identifiait d'autres décisions permettant de renforcer l'efficacité des régimes de sanctions de l'UA et a décrit le Comité des sanctions comme étant un organe permanent subsidiaire du Conseil de paix et de sécurité établi conformément aux articles 7 (g) et 8 (5) du Protocole du conseil de paix et de sécurité et dans le cadre général des instruments pertinents de l'UA.

Toutefois, le sous-comité du CPS chargé de l'application des sanctions n'est pas encore opérationnel et le CPS, lors de sa 1100e réunion tenue le 15 août 2022, a demandé à la Commission de mettre en place une infrastructure de sanctions robuste en utilisant les ressources disponibles au sein du Département des Affaires politiques, de la paix et de la sécurité. Cet organe soutiendra efficacement le travail du sous-comité des sanctions du CPS, ainsi qu'un groupe de suivi et d'évaluation pour évaluer la mise en œuvre des sanctions imposées aux États membres. Le CPS souligne qu'il importe d'affiner les prises de position existantes en matière de sanctions pour en faire des cadres cohérents, adaptés à l'évolution actuelle des défis qu'ils sont censés relever à cet égard, demande à la Commission, en collaboration avec les parties prenantes des Nations unies et les institutions de recherche et les groupes de réflexion africains concernés, y compris les Membres africains du Conseil de sécurité de l'ONU (A3) et les Membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, d'explorer et de développer un mécanisme de collaboration efficace pour le renforcement du régime de sanctions de l'UA et de fournir des capacités techniques appropriées au Comité d'experts du CPS et au Comité d'état-major.

Par la suite, la Déclaration et la Décision sur le terrorisme et les changements anticonstitutionnels de gouvernement, adoptées lors de la 16e session extraordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine, à Malabo, en Guinée équatoriale, le 28 mai 2022, ont souligné l'importance de la consolidation des efforts des États membres de l'UA pour renforcer les mécanismes nationaux, régionaux et continentaux d'alerte précoce et de prévention des conflits. La Déclaration prend acte de l'interface entre l'Architecture africaine de gouvernance (AGA) et l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) afin de faciliter le renforcement de la bonne gouvernance, du constitutionnalisme et l'État de droit par un engagement à plusieurs niveaux. À cette fin, et entre autres, les pays de l'UA ont été encouragés à adhérer au Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP) afin de garantir la mise en œuvre de ces priorités.

85 Les autres documents qui traitent de paix et de sécurité sont : La Politique africaine commune de défense et de sécurité (PACS), 2004 ; Modalités de fonctionnement du Groupe des Sages ; nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

5.3 PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA MISSION

5.3.1 Niveau d'implication des experts des comités de l'ONU et de l'UA

À la suite de l'examen par la Mission du niveau d'implication des experts consultés dans la rédaction des lignes directrices sur les sanctions et les mandats des comités, et leur degré de participation, il ressort que le Groupe Afrique n'a pas été associé à la formulation ou à la mise en œuvre de la politique de sanctions à quelques niveaux que ce soit (régional ou des Nations Unies) et que leurs connaissances des sanctions découlent de leurs échanges avec les régimes sanctionnés, des sanctions unilatérales imposées par les États membres ou du suivi attentif des sanctions imposées par les Nations Unies.

En revanche, les experts/le personnel de l'ONU ont démontré une connaissance approfondie et une implication dans les sanctions, étant donné que beaucoup d'entre eux ont été impliqués dans la création de différents comités de sanctions, bien qu'ils n'aient pas participé à l'élaboration et à la mise en œuvre des lignes directrices de l'UA ou de l'ONU sur les sanctions relatives aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, car ce domaine est considéré comme étant la chasse gardée des communautés économiques régionales. L'ONU se consacre à l'élaboration de lignes directrices concernant notamment la violation des droits de l'homme, les embargos sur les armes, les violences sexuelles.

5.3.2 Points communs entre les régimes de l'ONU et de l'UA

Le Groupe Afrique, les experts et le personnel de l'ONU ont reconnu que le respect des droits de l'homme est une valeur communément partagée par l'UA et l'ONU. Malgré leurs approches différentes. Ils ont réaffirmé que les droits de l'homme sont des droits universels et ne doivent pas être considérés comme étant la chasse gardée d'une organisation donnée, et que leur application doit être élargie. Les experts et le personnel de l'ONU, ainsi que le Groupe Afrique, se sont accordés à dire que s'il est souhaitable que l'UA s'inspire du modèle de sanctions de l'ONU, elle doit se garder de reproduire les erreurs de cette dernière. La création d'un modèle original, africain, traduisant les réalités africaines, a été fortement encouragée.

Le Groupe Afrique a souligné que les principes fondamentaux de paix, de sécurité et de respect des droits de l'homme pour l'établissement de sanctions entre l'UA et l'ONU sont les mêmes bien que leurs approches soient différentes. Ces différences découlent des mécanismes d'application des deux organisations puisque les décisions prises par l'UA sont exécutées par les chefs d'État à travers le Conseil de paix et de sécurité, tandis que celles de l'ONU sont appliquées par le Conseil de Sécurité à travers des groupes d'experts. Par ailleurs, le

groupe de l'UA a également indiqué que, contrairement à l'ONU, il est confronté à des défis dans l'application des sanctions, notamment en ce qui concerne le trafic illicite de ressources naturelles, qui est une cause majeure de conflits, et probablement des changements anticonstitutionnels de gouvernement dans la région. Les deux organisations ont demandé la création d'un groupe d'experts pour aider les décideurs à faire face à de telles situations.

Le Groupe de l'UA a insisté sur le fait que les sanctions de l'ONU à l'encontre de l'Afrique sont souvent injustes lorsqu'il s'agit de sanctions économiques ciblées et que les dirigeants des États membres sont confrontés à des exigences irréalistes assorties de délais stricts de la part de l'ONU, notamment en ce qui concerne la vérification des données pertinentes utilisées pour l'inscription sur la liste des sanctions ciblées. En outre, le Groupe Afrique a estimé que pour que des sanctions ne fassent pas l'objet d'une résistance, elles doivent être le dernier recours après que toutes les possibilités de médiation ont été épuisées. Le Groupe a réitéré l'importance d'utiliser les voies de médiation informelles (par opposition aux voies formelles de l'ONU) pour résoudre les problèmes de l'Afrique, car les Africains aiment laver leur linge sale en famille. Somme toute, la familiarité est un élément important de l'histoire de l'Afrique et les Africains communiquent facilement entre eux de façon informelle.

Un autre défi exprimé par le Groupe de l'UA est le déficit d'informations publiques sur les motifs et la raison d'être des sanctions entre les États et les populations des pays sanctionnés et des États voisins. Ils ont estimé que, le plus souvent, l'efficacité de l'application des sanctions s'en trouve limitée, notamment lorsque les autorités sanctionnées utilisent les médias pour faire la propagande de récits contradictoires sur la raison d'être des sanctions, ce qui les rend impopulaires et inefficaces.

Le Groupe de l'UA a mis l'accent à plusieurs reprises sur l'absence d'une coordination efficace entre les régimes de sanctions de l'UA et de la CEDEAO, et celui des Nations unies, notamment en ce qui concerne les questions de conflit. Ils ont fait valoir que cela était dû à des différences d'approches et de ressources. Le Groupe a affirmé qu'à la différence de l'UA, l'ONU dispose de ressources suffisantes et de mécanismes plus solides. Par ailleurs, et contrairement à l'UA, l'ONU publie une liste des noms des chefs de groupes armés qui sont ensuite remis à la Cour pénale internationale de La Haye pour y être poursuivis. Il s'agit d'une pratique efficace, car la plupart des dirigeants ne veulent pas être stigmatisés et souhaitent rester dans l'anonymat. Par ailleurs, les experts/le personnel de l'ONU ont déclaré que la rétrocession des biens appartenant aux auteurs des changements anticonstitutionnels de gouvernement aux victimes de la violence devrait être formalisée et appliquée, particulièrement au niveau de la sous-région, pour être efficace.

En ce qui concerne l'efficacité des deux organisations, un autre motif de préoccupation mis en évidence est la mise en œuvre d'un arrangement discrétionnaire. Les experts et le personnel de l'ONU ont souligné que, bien que des points communs tels que le gel des avoirs et l'embargo sur les armes, entre autres, puissent être trouvés entre les régimes de sanctions de l'UA et de l'ONU dans leur application des embargos, chaque régime de sanctions (déterminé par le comité) est unique à la fois dans sa raison d'être, son domaine et/ou ses modalités.

Au rang des limites, des sanctions de l'UA relevées par les experts/le personnel de l'ONU figurent les erreurs d'identité (non-vérification des identités), la porosité des frontières qui compromet les interdictions de voyager, la crainte de mécontenter les grandes puissances alliées à l'administration issue des changements anticonstitutionnels de gouvernement et le manque de ressources ou de capacités pour appliquer les sanctions. Les experts et le personnel des Nations Unies ont également déclaré que les sanctions relatives à l'embargo sur les armes sont difficiles à appliquer étant donné que les grandes puissances sont les fournisseurs d'armes, et que cet état de fait favorise les changements anticonstitutionnels de gouvernement. Même si l'une des façons de résoudre ce problème d'erreur d'identité est de fournir les photos et des informations détaillées des individus, l'absence de système biométrique à l'ONU et l'UA exacerbe le problème, car ces organismes s'appuient sur le site web d'Interpol pour télécharger les images.

Un point de vue nuancé sur les sanctions de l'UA, de l'ONU et des CER suggère que les sanctions de la CEDEAO ont été considérées comme plus efficaces que celles de l'ONU. L'un des cas de figure mentionnés est celui des sanctions de l'ONU contre le Mali, qui contraste avec celles de la CEDEAO, plus larges et plus rapides et qui prévoyaient une interdiction d'utiliser l'espace aérien des pays voisins. Les experts ont conclu que les sanctions de la CEDEAO étaient plus rapides que celles de l'ONU et que les sanctions d'interdiction de voyage de la CEDEAO peuvent être très efficaces si elles sont respectées par les États voisins.

Les experts et le personnel de l'ONU ont insisté sur le fait que l'absence de volonté politique entrave la bonne application des sanctions. Ils ont fait allusion au fait que la popularité du changement de gouvernement a également une incidence sur la nature des sanctions et que l'obligation de mettre en œuvre l'embargo sur les armes, par exemple, incombe aux États régionaux. D'où l'importance capitale des CER dans la mise en œuvre des régimes de sanctions.

5.3.3 Efficacité des sanctions de l'UA

Pour évaluer l'efficacité de la législation et des instruments sur les cadres normatifs pour les régimes de sanctions en Afrique, le Groupe Afrique a donc déclaré

que la CEDEAO a plus de réalisations que l'UA notamment en ce qui concerne l'accompagnement des efforts de démocratie et de gouvernance en Afrique de l'Ouest. Pour plus d'efficacité, ils ont souligné que les approches de l'UA doivent être coordonnées à plus grande échelle tout en tenant compte des organisations sous régionales. En outre, le Groupe de l'UA a averti que la non-application des sanctions pendant la période de transition pourrait conduire au ciblage de certains individus, ce qui aurait une incidence sur les échelons de l'escalade.

Le groupe de l'UA a également conclu que le cadre juridique de l'UA en matière de sanctions est robuste, mais que son application rapide est freinée par la bureaucratie. Dans cette optique, le groupe a insisté sur la promotion d'une meilleure compréhension des éléments critiques de l'échelle de l'escalade. Le Groupe de l'UA a déclaré que des connaissances pertinentes et un suivi approprié sont des aspects importants avant l'escalade. En outre, le Groupe a proposé l'élargissement du cadre des sanctions pour y inclure l'interdiction aux grands événements et aux compétitions sportives, puisque la majeure partie des États membres participent à tous ces événements ou au moins à l'un d'entre eux.

Le Groupe Afrique a mis en garde contre l'introduction de sanctions économiques, en faisant valoir qu'elles constituent un coup de massue pour les pays en développement, et plus particulièrement pour les pays africains. Il a indiqué que, bien que cela soit inévitable dans certains cas, il convient de faire preuve de prudence pour éviter que les effets négatifs n'affectent une plus grande partie de la population. En revanche, le Groupe a fait remarquer que si elles sont mal appliquées, ces sanctions économiques pourraient au contraire donner l'opportunité aux dirigeants qui ont pris le pouvoir par le truchement des changements anticonstitutionnels de gouvernement de retourner la population contre les sanctions de l'UA, ce qui serait contre-productif. Le Groupe a toutefois appelé à l'internationalisation des sanctions, car la plupart des États membres africains ont des alliances géopolitiques à l'étranger qui peuvent leur offrir une protection au mépris des sanctions.

Le Groupe de l'UA a salué le fait qu'en dépit de ses ressources matérielles limitées, l'UA a fait d'énormes progrès dans la promotion de la paix, de la sécurité et en particulier dans la sanction des changements anticonstitutionnels de gouvernement sur le continent. Le Groupe de l'UA a indiqué qu'il y a un déficit général de capital financier qui entrave la création de différents Comités de sanctions et Groupes d'experts. Le Groupe a ajouté que la mise en œuvre de l'Accord portant création de la zone de libre-échange continentale africaine pour appuyer les économies africaines est une stratégie importante pour acquérir des ressources financières et matérielles nécessaires sans aide extérieure.

Le Groupe a également noté que, bien que les régimes

de sanctions de l'ONU aient une plus grande marge de manœuvre en raison de la disponibilité des ressources, leur efficacité peut s'en trouver accrue en engageant l'UA, car l'Union dispose d'une meilleure compréhension du contexte et des réalités du continent. De même, les conflits africains sont des conflits mondiaux et doivent donc être traités dans un cadre plus large. Le Groupe a toutefois insisté sur le fait que l'Afrique peut résoudre ses problèmes sans l'intervention de l'ONU, qui est souvent considérée comme une ingérence. Si l'on donne au continent la latitude et le temps d'appliquer son robuste cadre de sanctions, avec sa compréhension nuancée des réalités du terrain, il peut offrir des mesures de dissuasion et de réparation efficaces contre des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

Pour ce qui est du rôle complémentaire que pourrait jouer le Conseil de Sécurité des Nations Unies, les experts et le personnel de l'ONU ont souligné qu'il n'existe pas de résolution du Conseil de sécurité de l'ONU relative aux changements anticonstitutionnels de gouvernement et que ces changements anticonstitutionnels de gouvernement ne peuvent donc pas être considérés comme une condition d'inscription sur la liste des sanctions. Il a été fait mention à l'article 50 sur les conséquences imprévues des mesures de sanctions et sur ce qu'il faut faire en cas de violation. Dans cette perspective, les experts et le personnel de l'ONU ont réaffirmé la nécessité de mener des sensibilisations sur les violations des sanctions, car les sanctions sont simplement un outil politique et les décisions ne sont souvent pas fondées sur des procédures judiciaires, mais sur des réalités politiques.

En conséquence, les experts de l'ONU ont indiqué qu'il était impérieux que l'UA mette en place un processus de diligence raisonnable au sein du mécanisme d'application des sanctions, car cela permet de déterminer et d'appliquer les sanctions de manière judicieuse. Un tel processus comprendrait les identifiants et/ou les détails requis avant la désignation des individus comme candidats à l'inscription sur la liste. L'inexistence d'un processus de diligence raisonnable de l'ONU a été justifiée comme une mesure visant à éviter d'alerter et de donner aux candidats à l'inscription sur la liste la possibilité de se soustraire et de dissimuler des actifs. Toutefois, les Nations Unies disposent d'un processus de diligence raisonnable postérieur, par l'intermédiaire du Bureau des Médiateurs des Nations Unies auprès des comités des sanctions, qui consiste en une vérification, un dialogue et une phase de décision. Les experts et le personnel de l'ONU ont toutefois exprimé des inquiétudes quant à la pertinence de ce processus.

Le Bureau du Médiateur se limite aux désignations faites par les comités de sanctions du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Cependant, les droits à une procédure régulière des individus désignés pour des sanctions par d'autres comités de sanctions de l'ONU sont fonda-

mentalement identiques à ceux couverts par le régime de la résolution 1267 du Conseil de sécurité. Le Bureau souligne que, bien que ces personnes aient accès au point focal situé au Secrétariat de l'ONU pour transmettre les requêtes aux comités des sanctions compétents, le processus du point focal est considéré par beaucoup comme incompetent pour traiter des préoccupations légitimes en matière d'application régulière de la loi des personnes désignées par d'autres comités des sanctions de l'ONU. Il relève que « les contentieux portés devant les tribunaux nationaux et régionaux contestent de plus en plus la légalité de l'application des sanctions ciblées de l'ONU à l'encontre de personnes relevant d'autres régimes de sanctions ». Par ailleurs, il indique qu'il était nécessaire de mettre en place des mécanismes d'examen adaptés au contexte pour les régimes de sanctions autres que les sanctions de la résolution 1267, en tenant compte des différences entre les régimes appliquant des sanctions dans des situations de conflit armé et les sanctions liées aux activités de prolifération nucléaire des États membres de l'ONU. Toutefois, l'extension du mandat du mécanisme d'examen du Médiateur à d'autres régimes de sanctions n'a pas été possible en raison du climat politique actuel qui règne au sein du Conseil de Sécurité.⁸⁶

Les experts et le personnel de l'ONU ont insisté sur l'importance d'avoir des institutions indépendantes fortes pour une application réussie des sanctions. Ils ont ajouté que les changements anticonstitutionnels de gouvernement ne sont pas l'apanage de l'Afrique, les sanctions ne devraient pas être punitives, mais plutôt des mesures de dissuasion, même si elles comportent un élément punitif. Ils ont également réaffirmé qu'étant donné que la plupart des sanctions efficaces ont de graves répercussions sur la population, les sanctions ciblées sont donc les meilleures solutions, car elles envoient un message clair aux actions considérées comme erronées. Par ailleurs, ils ont suggéré que, pour une application réussie des sanctions, les sanctions individuelles ciblées constituent des processus progressifs idéaux, en particulier pour la gestion des changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique.

Les experts et le personnel de l'ONU ont souligné la nécessité d'établir des critères d'interdiction de voyage et de gel des avoirs différents pour les individus, avec la conviction que ces mesures pourraient envoyer des signaux forts et avoir un effet dissuasif sur des auteurs éventuels des changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique. Ils ont ajouté que la suspension d'un État membre des activités de l'UA devrait être le dernier recours, après que l'UA ait épuisé toutes les voies de médiation à la suite de la survenue d'un changement anticonstitutionnel de gouvernement.

86 Biersteker, Thomas; van den Herik, Larissa and Brubaker, Rebecca (2021). Enhancing Due Process in UN Security Council Targeted Sanctions Regimes. Mars 2021. Disponible sur le site https://www.graduateinstitute.ch/sites/internet/files/2021-09/report_enhancing_due_process_March2021_FINAL%20%281%29.pdf

Les experts et le personnel de l'ONU ont exhorté les autres États membres à ratifier intégralement les instruments juridiques de l'UA pour gagner en légitimité et pour que les sanctions soient appliquées avec succès. Ceci est important, car, le plus souvent, de nombreux pays de la région avancent à tâtons dans la mise en œuvre des sanctions, ce qui rend leur application difficile. Ils pensent que, bien que le cadre juridique de la CEDEAO, par exemple, soit solide et que les sanctions soient efficaces, il peut encore être amélioré par plus de conformité et de médiation.

Les experts et le personnel de l'ONU ont proposé que le régime de sanctions de l'UA envisage de s'aligner au régime de l'ONU et, et pour y parvenir, ils doivent obtenir le soutien d'un membre permanent du Conseil de sécurité (P5) pour cette région (éventuellement les États-Unis et/ou la Russie et la Chine). En effet, les sanctions peuvent être facilement contournées lorsque leur application n'est pas globale. Selon eux, la difficulté de faire figurer la liste d'interdiction de voyage des auteurs de changements anticonstitutionnels de gouvernement sur une liste du Conseil de sécurité des Nations unies tient au fait que le premier critère d'inscription doit être une question de sécurité de portée mondiale et que les changements anticonstitutionnels de gouvernement ont d'autres causes et manifestations qui ne sont pas de nature sécuritaire. Dans les cas de non-conformité des États à l'application de sanctions telles que les interdictions de voyager, il n'y a pas de conséquences, car les sanctions ne peuvent pas s'étendre à ces États.

5.3.4 Points saillants

La mission a relevé l'existence d'une cohérence entre les régimes de l'ONU et de l'UA. Les experts et le personnel du Groupe Afrique (A3) et de l'ONU ont admis que la sauvegarde des droits de l'homme est une valeur commune à l'UA et à l'ONU, malgré leurs approches différentes. Ils ont réaffirmé que les droits de l'homme sont des droits universels qui ne devraient pas être relégués à une organisation particulière et que l'application des droits de l'homme doit être élargie. Les experts et le personnel du Groupe Afrique et de l'ONU se sont fait l'écho d'une question pertinente : s'il est souhaitable que l'UA s'inspire du modèle de sanctions de l'ONU, elle doit veiller à ne pas reproduire les erreurs de cette dernière. L'établissement d'un modèle original, africain, reflétant les réalités africaines a été fortement encouragé.

Le Groupe Afrique a souligné que les principes fondamentaux de paix, de sécurité et de respect des droits de l'homme pour l'établissement de sanctions entre l'UA et l'ONU sont les mêmes, bien que leurs approches soient différentes. Ces différences découlent des mécanismes d'application des deux organisations, les décisions prises par l'UA étant exécutées par les chefs d'État par l'intermédiaire du Conseil de paix et de sécurité, tandis

que celles de l'ONU sont exécutées par le Conseil de sécurité par l'intermédiaire de groupes d'experts.

La Mission a également constaté un **manque de synergie effective entre les régimes de sanctions de l'UA et de la CEDEAO et celui de l'ONU**, en particulier pour traiter les questions de conflit, ce qui, selon elle, est dû à des différences d'approches et de ressources. Le groupe a indiqué que, contrairement à l'UA, l'ONU dispose de ressources suffisantes et de mécanismes plus solides. En outre, et contrairement à l'UA, les Nations Unies publient une liste des noms des dirigeants de groupes armés, qui sont ensuite transmis à la Cour pénale internationale de La Haye pour y être poursuivis. Il s'agit d'une pratique efficace, car la plupart des dirigeants ne veulent pas être stigmatisés et souhaitent rester inconnus. Les experts et le personnel des Nations Unies ont également déclaré que, pour être efficace, la saisie des biens appartenant aux dirigeants des groupes armés non étatiques au profit des victimes de la violence devrait être formalisée et appliquée, notamment au niveau sous-régional.

En ce qui concerne l'efficacité des sanctions de l'UA, en ce qui concerne la législation et les instruments sur les cadres normatifs pour les régimes de sanctions en Afrique, le Groupe africain a déclaré que **la CEDEAO a plus de réalisations que l'UA dans le soutien des efforts de démocratie et de gouvernance en Afrique de l'Ouest**. Pour que l'UA soit plus efficace, le Groupe africain a souligné que ses approches doivent être coordonnées à plus grande échelle et inclure des organisations sous-régionales. En outre, le Groupe africain a mis en garde contre le fait que la non-application des sanctions pendant la phase de transition pourrait conduire à cibler des individus, ce qui aurait une incidence sur la courbe de l'escalade.

Le Groupe Afrique a également conclu que **le cadre juridique de l'UA en matière de sanctions est solide, mais que son application rapide est entravée par une bureaucratie** impliquant plusieurs entités déléguées par la Conférence, qui appliquent toutes des processus décisionnels complexes. En outre, les experts et l'A3 ont indiqué que si l'approche consensuelle de la prise de décision est considérée comme le principe le plus optimal au sein de l'UA, l'absence d'une option de vote entraîne des retards importants dans la prise de décision.

Le groupe A3 et les experts ont également souligné l'absence **d'une entité institutionnalisée** au sein de l'UA qui dispose d'un contingent permanent d'experts en sanctions chargés d'examiner les situations et de déterminer le type et la portée des sanctions. Le groupe a notamment indiqué que l'absence d'une telle entité limite la compréhension des éléments critiques de l'échelle d'escalade et l'application des connaissances des experts. L'absence d'une entité spécialisée affecte également la capacité à assurer un suivi adéquat de l'efficacité

et à évaluer l'efficacité des sanctions. Ils ont également souligné que le cadre de sanctions exclut les interdictions d'événements majeurs et de compétitions sportives, car la plupart des États membres sont concernés par au moins une des sanctions susmentionnées.

Le Groupe Afrique a mis en garde contre l'introduction de sanctions économiques de grande envergure, faisant valoir qu'elles prélèvent un lourd tribut sur les pays en développement, en particulier les pays africains. Ils ont souligné que, bien que les effets négatifs soient inévitables dans certains cas, des mesures doivent être prises pour minimiser leur effet sur la population. Ils ont fait remarquer que si elles sont appliquées sans discernement, les sanctions économiques pourraient fournir un capital politique aux meneurs des CAG pour mobiliser la population contre les sanctions de l'UA, ce qui serait contre-productif. Le groupe a également souligné que l'absence d'une application mondialement corroborée des sanctions de l'UA pourrait accorder aux dirigeants des groupes rebelles dans les États membres africains une protection au mépris des sanctions.

Une autre conclusion clé du rapport est que **si les sanctions sont un outil pour encourager le changement vers un comportement positif qui est bénéfique pour le développement d'une nation, elles doivent faire partie d'un ensemble plus large de réponses** à la dérogation aux normes convenues, car elles ne sont pas aussi efficaces si elles sont appliquées isolément. L'ensemble peut comprendre différents types de mesures, telles que des restrictions en matière de visas, des embargos sur la dette et/ou sur les finances, ainsi que de nombreuses autres mesures telles que le contrôle du commerce et des exportations, qui ne sont pas nécessairement classées parmi les sanctions.

Le secteur privé a été identifié comme une entité importante dans l'application des sanctions par les États, en particulier dans les cas de sanctions financières, qui sont coordonnées par les banques centrales. Des mesures telles que celles appliquées par les banques centrales pour obliger le secteur privé à corroborer les sanctions contribuent considérablement à cet effort.

Il a été observé que **les sanctions contre le terrorisme (CT) sont appliquées avec plus de diligence et de rigueur que celles relatives aux changements anticonstitutionnels de gouvernement.** Le cadre de CT peut renseigner sur la manière dont les sanctions similaires de l'UA et les cadres connexes peuvent être appliqués pour prévenir les CAG.

Comme indiqué plus haut, les sanctions sont des mesures importantes appliquées par les Nations Unies pour préserver la paix et la sécurité mondiales. Toutefois, dans le contexte de l'Union africaine, les sanctions ont été instituées comme des mesures dissuasives aux changements anticonstitutionnels de gouvernement.

Un cadre très complet d'instruments juridiques, parmi lesquels la Déclaration de Lomé de 2000 sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement, l'Acte constitutif de l'Union africaine de 2000, le Règlement intérieur de l'Assemblée de l'Union de 2002, le Protocole de 2003 relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine et la Charte africaine de 2007 de la Démocratie, les Élections et la Gouvernance, entre autres, est en place pour les sanctions de l'UA contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement.

Les réponses obtenues lors des entretiens avec des informateurs clés et des discussions de haut niveau menées avec les experts/le personnel des Nations Unies et le Groupe Afrique ont mis en évidence les raisons qui sous-tendent les sanctions et la manière dont elles devraient être appliquées. Le fil conducteur des entretiens a révélé que les experts/membres du personnel des Nations Unies ont une connaissance relativement plus approfondie des régimes de sanctions en raison de leur participation régulière et cohérente à l'élaboration des lignes directrices de divers comités de sanctions ou en tant que parties prenantes à ces comités de sanction.

Par contre, le Groupe Afrique n'avait qu'une connaissance limitée des sanctions et de leur application. Certaines de leurs connaissances découlaient de leurs interactions avec des régimes sanctionnés, de leurs lectures sur les sanctions de l'ONU ou de leur participation, bien que limitée au Conseil de sécurité de l'ONU.

Bien que leurs approches soient différentes, Le Groupe Afrique et les experts/personnel de l'ONU ont insisté sur le fait qu'il existe une convergence de vues entre l'ONU et UA pour ce qui est du maintien de la paix, de la sécurité et des droits de l'homme.

Le Groupe Afrique a indiqué qu'à la différence de l'ONU qui dispose d'un large éventail de ressources, l'UA avec ses ressources financières limitées a fait d'énormes progrès dans la promotion de la paix et de la sécurité notamment en sanctionnant les changements anticonstitutionnels de gouvernement à travers le continent. Ils ont même proposé que le continent puisse financer ses comités de sanction et son groupe d'experts en exploitant les ressources non exploitées du continent. Le Groupe Afrique estime que le fait que l'UA connaisse le contexte et les réalités du terrain du continent pourraient avoir un effet positif contrairement à l'ONU qui utilise une approche plus large, et qui est toujours problématique.

Le Groupe Afrique a déclaré à l'unanimité que l'Afrique devrait être autorisée à résoudre ses propres problèmes et que la présence d'autres organisations (à l'instar de l'ONU) devrait être limitée. En guise de suggestions, ils ont déclaré que pour résoudre ses problèmes, l'Afrique soit autorisée à recourir à des canaux informels, qui se sont montrés efficaces par le passé et continuent à porter des fruits. Somme toute, la familiarité est un élément important de l'histoire de l'Afrique et les Africains com-

muniquent facilement entre eux de façon informelle.

Lors de la réunion des sanctions, le Groupe Afrique a mis l'accent sur la nécessité d'un traitement égal entre l'Afrique et le reste du monde lors de la réunion sur les sanctions. Cet élément est important, car il estime que l'Afrique est la cible de la plupart des pays riches en ce qui concerne la mise en œuvre des sanctions.

Selon le Groupe Afrique, les sanctions devraient avoir un délai limité, car les sanctions qui s'étendent sur une longue période perdent généralement leur efficacité, bien que les Nations Unies et le gouvernement américain aient contesté ce fait, pour la raison qu'il est préjudiciable aux régimes de sanctions des changements anticonstitutionnels de gouvernement. Le Groupe de l'UA a également proposé d'ajouter d'autres sanctions, telles que l'interdiction de participer aux événements sportifs ou d'organiser des événements majeurs, à la liste des sanctions de l'UA.

Les experts et le personnel de l'ONU, ainsi que le Groupe Afrique, se sont accordés à dire que s'il est souhaitable que l'UA s'inspire du modèle de sanctions de l'ONU, elle doit se garder de reproduire les erreurs de cette dernière. La création d'un modèle original, africain, traduisant les réalités africaines, a été fortement encouragée.

Bien que les experts/membres du personnel des Nations Unies aient souligné la nécessité d'une participation régionale pour l'application réussie des sanctions, ils étaient très préoccupés par son impact humanitaire. Ils ont félicité la CEDEAO pour sa réaction rapide face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement et ont estimé que l'organisation sous régionale pourrait être plus efficace si ses sanctions étaient respectées par tous les États voisins.

Les experts/le personnel de l'ONU ont recommandé à l'UA de rechercher l'adoption d'une résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement, étant donné qu'il ne s'agit pas d'une exigence de liste pour accélérer les actions de sanctions.

Mais par-dessus tout, les experts/personnel de l'ONU et le Groupe AU ont réaffirmé l'importance de la création d'un Comité de sanction pour que toute sanction soit efficace.

En outre, les experts/collaborateurs des Nations Unies ont souligné que, bien que le CPS de l'UA se consacre aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, d'autres questions telles que les violations des droits de l'homme et le trafic illicite des ressources naturelles devraient être incluses dans leur mandat, car elles sont le plus souvent les principaux moteurs des conflits et un facteur des changements anticonstitutionnels de gouvernement, dans la région. Par ailleurs, ils ont proposé que pour que les sanctions soient effectivement imposées,

l'UA devrait trouver un moyen de se départir du système de consensus dans la prise de décisions, car il retarde le processus décisionnel.

D'une manière générale, il est clair que le cadre normatif de l'UA sur les régimes de sanctions pour les changements anticonstitutionnels de gouvernement est exhaustif dans ses principes et procédures. Toutefois, il convient de faire preuve de prudence lors de l'application des sanctions afin d'éviter qu'elles ne soient utilisées comme une arme politique. L'impact des sanctions ciblées reste discutable, les leçons tirées des sanctions précédemment mises en œuvre aideraient l'UA à combler les lacunes qui existaient pour éviter de répéter les mêmes erreurs.

5.5 RECOMMANDATIONS

Le consensus des experts des Nations Unies en matière de sanctions et les personnes interrogées par le Groupe Afrique ont présenté deux grandes catégories de recommandations corrélatives à toutes les autres. D'abord, les sanctions de l'Union africaine doivent être validées par les Nations unies et, ensuite, les dispositions institutionnelles du régime de sanctions de l'Union africaine doivent être toilettées.

La première vague de recommandations recommande que le régime de sanctions de l'Union africaine s'inspire de certains éléments des régimes de sanctions des Nations Unies. Les consultations ont ainsi souligné que la première étape essentielle, et par conséquent la recommandation générale, est de veiller à ce que le régime de sanctions de l'Union africaine prévoit des dispositions pour engager et obtenir le soutien des membres permanents du Conseil de Sécurité (P5). Les consultations ont également précisé la nécessité de s'assurer que ces engagements avec les membres du P5 tiennent compte de la relation entre le membre du P5 et l'État membre africain en question. Cette recommandation découle de la reconnaissance du fait que les sanctions sont souvent et facilement contournées lorsqu'elles sont appliquées à une juridiction politique et économique restreinte, lorsque l'application des sanctions n'est pas le fruit d'un consensus au niveau mondial. Dans les cas de non-conformité des États à l'application de sanctions telles que les interdictions de voyager, il n'y a pas de conséquence, car les sanctions ne peuvent pas s'étendre à ces États.

L'engagement du P5 pourrait améliorer l'efficacité des sanctions dans les cas où l'UA et les CER rencontrent des difficultés à faire inscrire leurs listes désignées d'interdictions de voyager pour les cas de changements anticonstitutionnels de gouvernement sur la Liste consolidée du Conseil de Sécurité des Nations Unies. La liste consolidée répertorie tous les individus et entités faisant l'objet de mesures imposées par le Conseil de sécurité. Chaque comité de sanctions créé par le Conseil de Sécurité des Nations Unies publie donc les noms des personnes et des

entités énumérées par rapport à ce comité ainsi que des informations concernant les mesures spécifiques qui s'appliquent à chaque nom énuméré. Les noms sont inscrits sur une liste consolidée pour faciliter la mise en œuvre des mesures, et cela ne signifie pas que tous les noms sont répertoriés sous un seul régime ni que les critères d'inscription des noms spécifiques sont les mêmes. Pour chaque cas où le Conseil de Sécurité a décidé d'imposer des mesures en réponse à une menace, un Comité du Conseil de Sécurité gère le régime de sanctions⁸⁷.

Toutefois, les consultations ont mis en lumière un défi législatif important concernant cette recommandation, à savoir que le principal critère d'inscription au Conseil de Sécurité des Nations Unies est que l'événement doit être considéré comme une question de sécurité d'envergure mondiale. Le changement anticonstitutionnel de gouvernement a cependant d'autres causes et manifestations qui ne sont pas de nature sécuritaire.

La deuxième vague de recommandations souligne la nécessité de revoir l'architecture et les procédures institutionnelles, en créant de nouvelles entités. De telles entités permettraient de s'assurer que les décisions des comités sont fondées sur une évaluation précise des preuves et une parfaite compréhension du régime de sanctions. L'un des éléments phares des procédures institutionnelles mis en relief par le Groupe Afrique est celui de la durée limitée des sanctions. Le Groupe a indiqué que les sanctions qui s'étendent sur une longue durée perdent généralement leur effet, d'où leur inefficacité. Au contraire, selon l'ONU et le gouvernement américain, la levée des sanctions avant la réalisation des réformes exigées est un signal préjudiciable pour les régimes de sanctions, en particulier dans les cas de changements anticonstitutionnels de gouvernement.

Les recommandations ci-dessous sur la nature et la portée des sanctions, ainsi que celles relatives à l'examen des procédures institutionnelles au sein de l'UA, ont été proposées par les experts des Nations Unies et le Groupe Afrique.

Mondialiser le régime de sanctions de l'UA et renforcer la crédibilité. Le Groupe Afrique et les experts de l'ONU ont de concert préconisé que l'UA dépose une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU afin d'inclure les changements anticonstitutionnels de gouvernement dans la liste des conditions d'application des sanctions de l'ONU. Cette recommandation reconnaît que l'efficacité des sanctions de l'UA est limitée lorsqu'elles sont appliquées dans à l'échelle africaine et que les sanctions de l'UA doivent être validées et appliquées conjointement avec celles de l'ONU. Les experts ont mis en garde qu'un tel processus doit également répondre à la nécessité de renforcer l'impartialité des sanctions de

l'ONU pour veiller à ce que les normes soient appliquées uniformément à tous les cas afin de réduire les préjugés discrétionnaires, souvent fondés sur des tendances politiques plutôt que sur des principes convenus. Cette préoccupation a été soulevée par le Groupe Afrique, qui a indiqué qu'il y a de graves préjugés contre l'Afrique dans l'application des sanctions.

Concilier le principe de la responsabilité d'agir avec la souveraineté des États. La Mission recommande que le Conseil de Sécurité de l'Union africaine revisite ses procédures institutionnelles, en particulier celles relatives à l'introduction de sanctions. Plus concrètement, l'UA est encouragée à introduire des mécanismes qui permettent à ses États membres, à travers un système judiciaire ou d'autres mécanismes, de résoudre leurs cas de changements anticonstitutionnels de gouvernement en interne avant l'introduction des sanctions de l'UA. La recommandation vise à créer un juste équilibre entre le principe de souveraineté et de non-ingérence dans les affaires intérieures et celui de « responsabilité d'agir ». L'UA est encouragée à réviser l'article 24 de la CADEG pour atteindre cet équilibre souhaité.

Étendre et renforcer la portée des sanctions. Il ressort des conclusions des parties consultées que l'UA devrait élargir le spectre de ses sanctions et envisager toutes les formes de sanctions, y compris les sanctions économiques, les sanctions liées aux ressources naturelles et les sanctions relatives aux droits de l'homme. D'autres sanctions ont été proposées, notamment la suspension de la pratique du sport et l'interdiction de participer à des événements mondiaux majeurs. La nécessité d'intégrer formellement la réserve humanitaire dans l'architecture de l'imposition de sanctions est soulignée. L'UA devra définir plus précisément les éléments juridiques et administratifs des CAG afin de pouvoir cibler les dirigeants en place qui conservent le pouvoir en violation de la Constitution. Cela impliquera de redéfinir et de séquencer l'échelle des sanctions afin de refléter des paramètres et des actions clairs visant les dirigeants auteurs des CAG.

Ainsi donc, l'Union africaine est encouragée à introduire un processus de diligence raisonnable, qui énonce les conditions à remplir pour l'inscription et/ou la désignation des personnes. Instituer des délais plus courts pour les sanctions et veiller à ce qu'elles fassent l'objet d'un suivi constant. Comme il est ressorti de la mission, il est nécessaire d'examiner l'adoption du Rapport de 2014 de la Commission d'enquête de l'Union africaine sur le Soudan du Sud élaboré sous la houlette de S.E. Olusegun Obasanjo. Au cours des consultations, les experts des Nations Unies ont indiqué que le rapport faisait autorité et devrait être répliqué.

87 United Nations, 2022. United Nations Security Council Consolidated List. <https://www.un.org/securitycouncil/content/un-sc-consolidated-list>

Assurer un suivi-évaluation constant et régulier des sanctions. Il a été recommandé à l'UA de surveiller constamment et régulièrement l'application des sanctions imposées aux États membres. Cela permettra à l'UA d'être constamment informée de l'évolution de la situation politique, de la paix et de la sécurité dans les États sanctionnés, de sorte qu'une fois les conditions de la levée des sanctions remplies, les sanctions imposées soient levées en temps utile sans que cela ait un impact négatif continu sur la majorité des citoyens ou sur une ou plusieurs couches de la population.

Instaurer des réunions inter-organisations avec l'ONU. Les experts de l'ONU et le Groupe Afrique ont tous deux recommandé qu'il était nécessaire d'établir des réunions formelles et régulières entre le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine et le Conseil de Sécurité des Nations unies afin d'améliorer la cohérence et la synergie institutionnelles.

Réviser l'architecture institutionnelle du régime de sanctions. La Mission recommande et encourage l'Union africaine à poursuivre la réforme du Conseil de paix et de sécurité. Dans l'optique d'améliorer l'efficacité, la mission a formulé les recommandations suivantes :

- **Introduction du vote.** Le Groupe africain recommande que, pour rendre le régime de sanctions plus efficace, l'UA envisage l'introduction d'un élément de vote pour accélérer le processus d'accord. Le vote viendrait compléter le processus établi sur le principe du consensus. Il est également recommandé de demander à l'ONU de fournir à l'UA des ressources pour faciliter ses efforts en matière de sanctions.
- **Création des entités spécialisées au sein du CPS.** L'UA est invitée à créer des comités de sanctions pour chaque État membre et chaque situation faisant l'objet de sanctions. En outre, l'UA est encouragée à rendre opérationnel le sous-comité du CPS sur les sanctions et à envisager d'établir comme ses filiales le comité d'experts ou les panels d'experts avec l'attribution de différents experts la répartition de différents experts nommés au mérite et en tenant compte de l'approche genre. Ces comités ou panels peuvent s'inspirer de l'article 41 de la Charte des Nations Unies, qui donne au Conseil de Sécurité la latitude de recourir à diverses mesures pour faire appliquer ses décisions. Le Conseil crée régulièrement des organes subsidiaires pour appuyer ou mettre ses mesures en application. Au rang des mesures les plus courantes figurent les « sanctions », qui sont généralement appuyées par un comité, ainsi que par des groupes d'experts ou d'autres mécanismes de contrôle de l'application des sanctions.

- **Institution des mécanismes d'évaluation.** L'UA est également encouragée à faire connaître le bien-fondé et les modalités des sanctions sur tout le continent et à veiller à ce qu'elle soit impliquée dans le suivi des progrès de la mise en œuvre du régime de sanctions. Cela lui permettrait également d'examiner l'impact des sanctions à tous les niveaux.
- **Engagement constant des États membres sur les questions de paix et de sécurité.** Il a également été proposé que les États membres de l'UA envisagent de convoquer des forums réguliers (au sein de leurs communautés économiques régionales respectives et au l'échelle continentale) au cours desquels ils discutent des questions de paix et de sécurité, notamment des questions relatives aux cas de changements anticonstitutionnels de gouvernement. Cela facilitera l'identification des menaces pertinentes pour la paix et la sécurité au sein des États membres, au niveau régional et continental, qui peuvent être essentielles pour déployer des mesures préventives et des réponses rapides, en particulier aux situations de paix et de sécurité qui peuvent dégénérer en cas de changements anticonstitutionnels de gouvernement. Ces forums et engagements créeront également des tribunes pour l'examen régulier des cadres de sanction de l'UA et d'autres instruments normatifs connexes sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement dans l'optique d'accroître leur efficacité.
- **Approche commune de l'Union africaine sur les sanctions contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement aux Nations Unies.** L'UA, outre le Groupe A3, a été invitée à parler d'une même voix aux Nations Unies en ce qui concerne les sanctions qui auraient été imposées à tout État membre à la suite d'incidents de changements anticonstitutionnels de gouvernement. Il est également recommandé à l'UA — par l'intermédiaire du groupe A3 du Conseil de sécurité des Nations Unies — de veiller à ce que les objectifs et les aspirations de l'Union africaine, notamment ceux relatifs aux sanctions, soient priorisés.

5.6 RÉSUMÉ

Les recommandations suivantes sur la nature et la portée des sanctions, ainsi que celles relatives à la révision des procédures institutionnelles au sein de l'UA sont proposées. L'UA est encouragée à appliquer strictement les instruments qui sont déjà en place, à savoir : l'Acte constitutif, la Déclaration de Lomé, le Protocole relatif au CPS, la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, le Cadre d'Ezulwini pour l'amélioration de la mise en œuvre des mesures de l'Union africaine dans les situations de changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique et à se concentrer sur les mesures préventives. Afin d'assurer un régime de sanctions efficace contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement, l'UA est encouragée à prendre les mesures suivantes :

- **Imposition rapide et cohérente de sanctions** par l'UA.
- **Application de sanctions ciblées efficaces contre les auteurs de CAG et leurs associés.** L'UA doit élargir le spectre de ses sanctions et envisager toutes les formes de sanctions, y compris les sanctions ciblées, les interdictions de commerce de minéraux, les interdictions d'importation d'armes, et les critères liés aux droits de l'homme ; ces critères, qui doivent mettre l'accent sur le caractère central des droits des femmes et des enfants, doivent servir de référence pour l'échelle d'escalade
- **Création d'un groupe d'experts** pour soutenir le Comité des sanctions du CPS.
- **Renforcement de la coordination des sanctions imposées** par l'UA avec les CER et la communauté internationale. L'efficacité du régime de sanctions de l'UA est limitée lorsqu'il est appliqué dans les seules frontières de l'Afrique. Les sanctions de l'UA doivent être corroborées et mises en œuvre conjointement avec les CER, les Nations Unies et d'autres acteurs puissants de la communauté internationale.
- **Redéfinition et escalade des sanctions** afin de refléter des paramètres et des actions clairs visant les meneurs des CAG et leurs associés.
- **Contrôle et levée des sanctions en temps utile.** L'UA doit surveiller en permanence les pays soumis à des sanctions afin d'évaluer dans quelle mesure les objectifs des sanctions ont été atteints. Cela permettra également d'atténuer l'impact des sanctions sur la population qui n'était pas visée.

CHAPITRE 6

PERCEPTIONS PANAFRICAINES DU CHANGEMENT ANTICONSTITUTIONNEL DE GOUVERNEMENT

6.1 INTRODUCTION

La diversité des voix et des points de vue est essentielle pour obtenir une vision équilibrée et complète des causes et des conséquences des CAG et des mesures d'intervention possibles. Le présent rapport a considéré cela comme un impératif et a donc cherché à équilibrer les conclusions des chapitres précédents, en particulier le chapitre 3 sur les causes, les influences et les déclencheurs des CAG ; le chapitre 4 sur les enseignements tirés des missions d'évaluation ciblées et le chapitre 5 sur l'efficacité et l'efficience du régime de sanctions de l'UA à l'égard des CAG.

La voix et la participation des citoyens sont importantes dans tous les engagements politiques, y compris le discours sur la paix et la sécurité sur le continent, étant donné que les citoyens ne sont pas seulement les bénéficiaires des politiques et initiatives de paix et de sécurité, mais sont également affectés de manière disproportionnée chaque fois que les États membres sont confrontés à des défis en matière de paix, de sécurité et de gouvernance, y compris les CAG. Les jeunes, les enfants et les femmes sont particulièrement vulnérables. Le RGA23 reconnaît donc la centralité des perceptions du public dans la lutte contre le phénomène des CAG et représente les opinions des citoyens de l'ensemble de la société africaine. Les voix ou perceptions des citoyens — la « voix du peuple » — sont considérées dans le présent rapport comme la manifestation de la conscience collective et de l'expression d'un peuple sur une question. Dans le RGA23, les voix des citoyens comprennent les idées, les réflexions et les opinions des gens sur la volonté politique, les politiques gouvernementales, les actions et les capacités de prévention, de gestion et d'atténuation des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

Ce chapitre se concentre sur les perceptions publiques des CAG et vise à représenter les points de vue et les opinions des différentes parties prenantes à travers le continent. Dans ce contexte, la « voix du peuple » est l'expression collective des idées, des réflexions et des opinions des gens sur le gouvernement et ses politiques en matière sociale, économique et politique et sur la manière dont elles affectent la qualité de vie de l'ensemble des citoyens, ce qui peut avoir un impact significatif sur la survie des administrations gouvernementales à tout moment, et peut conduire les citoyens à exécuter ou à soutenir un coup d'État. L'un des objectifs d'un système efficace de capture de l'opinion publique dans une démocratie est d'informer l'élaboration des politiques publiques, ce qui permet une gouvernance participative et une stabilité dans le temps.

Ainsi, aucune des conclusions et recommandations de ce rapport ne portera ses fruits si elle n'est pas centrée sur les besoins, les intérêts et les aspirations des citoyens ordinaires. L'intégration de leurs voix est un pas dans la bonne direction de la démocratie participative, principe central de la bonne gouvernance.

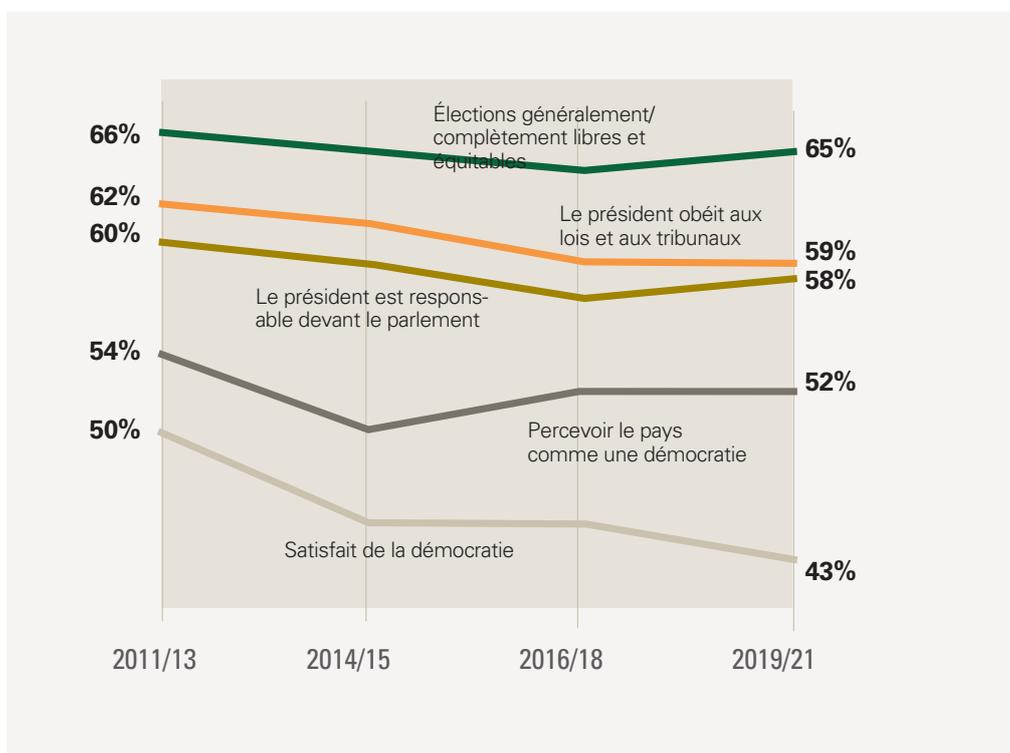
6.2 CONTEXTE

L'Union africaine a organisé plusieurs consultations afin d'obtenir une vue d'ensemble et de comprendre les effets des CAG sur les citoyens et la manière dont ils peuvent s'engager dans les processus de gouvernance en faveur de la paix et de la sécurité socio-économique pour tous. Quatre (4) groupes de consultations ont été organisés, à savoir le Forum des citoyens sur la démocratie et le changement anticonstitutionnel de gouvernement, la série de séminaires sur la gouvernance en Afrique, le 11^e dialogue de haut niveau sur la démocratie, les droits de l'homme et les tendances, perspectives et défis en matière de gouvernance, et les consultations préalables au forum sur la jeunesse et le genre.

6.2.1 Perceptions des citoyens reflétées dans les sondages d'opinion

Le sondage d'opinions est un mécanisme qui permet de présenter succinctement les points de vue du public aux responsables gouvernementaux qui prennent des décisions ayant une incidence sur la société. Le tableau ci-dessous présente un résumé des perceptions des citoyens sur les principaux domaines liés aux changements anticonstitutionnels de gouvernement et correspond à l'analyse thématique présentée au chapitre 3. Les thèmes présentés au chapitre trois (3) ont été identifiés par le Forum de réflexion de l'Union africaine, qui s'est tenu du 15 au 17 mars 2022 à Accra, au Ghana, pour tableur sur la résurgence des changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique, ainsi que par d'autres réunions de l'Union africaine. Les éléments qui composent le graphique ci-après sur « l'offre d'institutions démocratiques » traitent de cinq (5) grands domaines relatifs aux changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique.

Graphique 3 : Offre d'institutions démocratiques en Afrique (2011-2021)



Source : Afro Baromètre, le rôle des sondages des citoyens dans le renforcement de la résilience démocratique (2022)

L'indicateur « Élections généralement/complètement libres et équitables » s'aligne sur l'analyse thématique « Élections démocratiques et changements anticonstitutionnels de gouvernement ». L'indicateur « Le président obéit aux lois et aux tribunaux » traite des éléments clés présentés dans « L'ordre constitutionnel » et l'indicateur « Le président est responsable devant le parlement » correspond à « La gouvernance économique et la responsabilité publique ».

Les indicateurs « Percevoir le pays comme une démocratie » et « Satisfait de la démocratie » correspondent à l'analyse thématique « Soulèvement populaire, interventions militaires et terrorisme ». Ces perceptions complètent l'analyse du chapitre 3 sur l'offre d'espace pour les processus de développement menés par les citoyens sur le continent. D'après le graphique, il y a un déclin notable de la confiance des citoyens à partir d'une analyse des niveaux de démocratie perçus dans les pays entre 2011 et 2021.

FORUM CITOYEN SUR LA DÉMOCRATIE ET LES CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS DE GOUVERNEMENT EN AFRIQUE, LUSAKA (ZAMBIE), 11 ET 12 JUILLET 2022

Afin de recueillir des avis éclairés, le Conseil économique, social et culturel (ECOSOCC), en collaboration avec le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs, a organisé un Forum des citoyens sur la démocratie et les changements anticonstitutionnels de gouvernement avec la participation de plus de 200 représentants d'organes et d'institutions de l'Union africaine, d'universitaires, de groupes de réflexion, d'organisations confessionnelles, de médias, de partenaires stratégiques et d'organisations de la société civile. Ce Forum avait pour objectif de fournir aux citoyens une plateforme de réflexion approfondie sur les contextes sociaux, économiques et politiques face à la récente recrudescence des changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique. Le forum avait aussi pour objectif de permettre une meilleure compréhension des cadres normatifs et institutionnels de l'Union africaine en matière de changements anticonstitutionnels de gouvernement, et de mettre le relief le rôle que peuvent jouer des acteurs non étatiques, notamment la société civile dans la mise en œuvre de ces programmes importants.

Le Forum s'est penché sur les moteurs structurels de changements anticonstitutionnels de gouvernement qui comprennent la perte de confiance du public dans les institutions de l'État, l'exclusion socioéconomique et la marginalisation, la corruption, l'absence de reddition des comptes, la participation limitée et l'inclusion peu optimale des citoyens dans les processus de gouvernance. Fait important, une feuille de route des organisations de la société civile visant à appuyer la consolidation des valeurs démocratiques à l'échelle du continent a été élaborée comme résultat clé de cet engagement, entre autres recommandations.

FORUM DES JEUNES EN PRÉPARATION DU 11E DIALOGUE DE HAUT NIVEAU SUR LA DÉMOCRATIE, LA GOUVERNANCE ET LES DROITS DE L'HOMME COTONOU (BÉNIN), DU 14 AU 22 NOVEMBRE 2022

Le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs a également organisé des consultations avec les jeunes afin de recueillir leurs points de vue sur les questions qui affectent leur vie et de souligner à grands traits le rôle de la jeunesse dans la lutte contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement sur le continent. L'accent a été mis sur l'analyse des cadres normatifs de l'UA et des CER en matière de changements anticonstitutionnels de gouvernement et de leur incidence sur l'intégration significative des jeunes dans les sphères politiques et socioéconomiques, le leadership des jeunes : encourager la prochaine génération de dirigeants politiques et la mise en œuvre inclusive des Déclarations d'Accra et de Malabo. En outre, les cadres de développement de l'Union africaine visant à autonomiser et à encourager la participation des jeunes à la gouvernance, tels que la Charte africaine, le Plan d'action de la Décennie de la Jeunesse, et la CADEG, entre autres ont été mis en exergue.

FORUM SUR LE GENRE EN PRÉPARATION DU 11E DIALOGUE DE HAUT NIVEAU SUR LA DÉMOCRATIE, LA GOUVERNANCE ET LES DROITS DE L'HOMME COTONOU (BÉNIN), DU 14 AU 22 NOVEMBRE 2022

Dans le cadre de la collecte des perceptions citoyennes, il était important de créer une plateforme pour des conversations systématiques qui tiennent compte des réalités des femmes africaines et enregistrent leurs contributions et recommandations pour s'attaquer aux changements anticonstitutionnels de gouvernement. Les consultations du Forum sur le genre en préparation au 11e dialogue de haut niveau sur la démocratie, les droits de l'homme et les tendances, défis et perspectives en matière de gouvernance ont vu la participation d'organisations axées sur les questions de sexospécificités et des organisations qui œuvrent dans le domaine de la démocratie, de la gouvernance et des droits de l'homme, les États membres de l'UA, notamment les représentants des institutions nationales, les agences qui se concentrent sur la bonne gouvernance, la démocratie et les droits de l'homme ; certains groupes de réflexion et institutions de recherche universitaires ayant une expérience des questions de gouvernance démocratique, la paix et la sécurité ; les professionnels des médias ; les organisations artistiques, culturelles et patrimoniales ; les organisations internationales, les partenaires au développement, les agences des Nations Unies ; et la diaspora. Le forum a également relevé les contraintes accrues auxquelles sont confrontées les institutions démocratiques et comment les défis liés à la paix et à la sécurité touchent spécifiquement les femmes sur le continent.

Il y a eu une unanimité sur le fait que les changements anticonstitutionnels de gouvernement réduisent à néant les gains réalisés dans la promotion de la participation politique des femmes au sein des États membres, en particulier l'absence de femmes dans les instances de gouvernements de transition, et les perspectives socioéconomiques dans leur ensemble. Il a donc été noté qu'il était nécessaire de vulgariser les cadres normatifs et les politiques de l'UA pour permettre la mise en œuvre de l'impact afin de s'assurer que l'Afrique exploite pleinement son dividende démographique. Par conséquent, il a été recommandé que l'Union africaine organise un forum qui inclut les femmes aussi bien à la base qu'au niveau de leadership. En outre, il a été suggéré que l'UA et les CER resserrent les liens de coopération avec les organisations de la société civile afin de concevoir de meilleures solutions pour promouvoir l'inclusion des femmes dans le processus décisionnel.

6.2.2 Conclusions

Il ressort des discussions du forum que les organisations de la société civile demandent aux gouvernements de s'attaquer aux causes structurelles profondes des changements anticonstitutionnels de gouvernement, notamment de rétablir la confiance du public dans les gouvernements, instituer la reddition des comptes des institutions étatiques, promouvoir un développement équitable, encourager la prestation de services, la participation et l'inclusion efficaces des citoyens dans le processus de prise de décisions. Les États membres ont également été encouragés à s'attaquer à la question du financement durable afin de réduire la trop grande dépendance vis-à-vis des financements extérieurs qui peuvent être assortis d'intérêts partisans et géopolitiques et ne pas correspondre aux intérêts panafricains et nationaux.

La société civile ainsi que le Forum des jeunes ont souligné la nécessité de relever les défis liés à l'accès du public à l'information et d'accroître la reddition des comptes en mettant à disposition et en facilitant l'accès des citoyens africains à l'information publique sur l'état de la gouvernance. Au rang des défis relevés, la prolifération des fausses nouvelles figurait en bonne place, outre la propagande, source de désinformation des citoyens et d'actions malencontreuses de la jeunesse. En dépit des progrès accomplis dans les cadres nationaux, régionaux et constitutionnels en vue de juguler les changements anticonstitutionnels de gouvernement, l'application à têtes chercheuses et incohérentes des cadres politiques a largement contribué à la recrudescence des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

Dans l'ensemble, le Forum de la société civile a souligné la nécessité d'améliorer les perspectives socioéconomiques afin de renforcer la cohésion sociale au moyen de la valeur ajoutée, de la création d'environnements d'affaires propices aux microentreprises, des petites et moyennes entreprises locales. Cela a été réaffirmé par la consultation des jeunes qui a fait prendre conscience à quel point ils sont préoccupés par les changements anticonstitutionnels de gouvernement en tant que groupe démographique et comment ce fléau entrave la bonne marche des entreprises dans des environnements propices. Les répercussions négatives des changements anticonstitutionnels de gouvernement ont également été notés notamment la façon dont ils éloignent les intérêts commerciaux étrangers et les opportunités connexes, exacerbant ainsi l'instabilité économique dans des contextes de pauvreté généralisée et créant des environnements politiquement instables.

Pour les jeunes, il est important de noter la recrudescence des changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique au cours de la dernière décennie, ce qui entraîne le démantèlement des systèmes de gouvernance, l'affaiblissement des institutions de l'État et la remise en question du développement aux niveaux national, régional et continental. La consultation a permis de jeter un faisceau de lumière sur l'inquiétude des jeunes en tant que groupe à l'égard des changements anticonstitutionnels de gouvernement et de la façon dont ce phénomène entrave le fonctionnement des entreprises dans des environnements propices. En outre, elle a mis l'accent sur la façon dont ce fléau éloigne les intérêts commerciaux étrangers et les possibilités connexes, ce qui accroît l'instabilité économique dans des contextes de pauvreté généralisée et contribue à créer un terreau fertile aux changements anticonstitutionnels de gouvernement.

Les conclusions du Forum sur le genre ont notamment montré que la promotion de la participation des femmes à la politique et aux processus décisionnels n'est pas seulement un gage de l'engagement de l'Afrique vers le progrès. Il peut plutôt s'agir d'une stratégie pour désamorcer les problèmes de sécurité éventuels et juguler les changements anticonstitutionnels de gouvernement. Les obstacles à la participation des femmes comprenaient les normes culturelles, les croyances traditionnelles et les structures institutionnelles qui limitent la participation des femmes aux instances décisionnelles. Il en résulte une reconnaissance insuffisante de la contribution des femmes à la paix, à la sécurité et au développement au niveau national, sous régional et continental.

6.3 RECOMMANDATIONS

Une série de recommandations essentielles ont été suggérées pour l'action, ciblant divers groupes d'intervenants en fonction de leur positionnement stratégique. Ces recommandations permettraient de relier les résultats obtenus par les différentes parties prenantes et de répondre collectivement à la montée en puissance des changements anticonstitutionnels de gouvernement tout en garantissant des avantages politiques et socioéconomiques inclusifs pour les citoyens africains.

6.3.1 Forum de la société civile

Les recommandations du Forum de la société civile sont le fruit des échanges importants relatifs aux défis que posent les changements anticonstitutionnels de gouvernement. Il a été proposé à l'Union africaine de collaborer et de nouer des partenariats avec les acteurs non étatiques afin d'accompagner les États membres dans la construction d'une gouvernance démocratique durable. Les organisations de la société civile tout particulièrement ont fait montre d'un intérêt marqué à s'engager dans les domaines de la justice, de la paix et du développement sur le continent, par la mise en œuvre de la politique de justice transitionnelle de l'UA et de la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf). Cette suggestion s'inscrivait dans le droit fil des efforts fournis pour s'attaquer à ce qui est perçu comme des causes structurelles des changements anticonstitutionnels de gouvernement, à l'instar de la marginalisation des citoyens sur le continent, notamment les jeunes.

Par ailleurs, il a été proposé à l'Union africaine d'accompagner les États membres afin qu'elles mènent des évaluations de la vulnérabilité et de la résilience structurelles des pays. En outre, le Forum a également convenu qu'il était nécessaire d'encourager la rédaction et la mise en œuvre de lignes directrices relatives aux étapes d'atténuation qui jetaient un faisceau de lumière sur le moment où l'UA peut intervenir. Afin de tirer un meilleur parti des instruments existants de l'UA, il a été suggéré d'utiliser les évaluations par les pairs et les évaluations ciblées du MAEP pour anticiper d'éventuels changements anticonstitutionnels de gouvernement et soutenir la consolidation de la paix dans le cadre de l'initiative phare de 2030 visant à faire taire les armes.

Afin de faire progresser la mise en œuvre des cadres de l'Union africaine, le Forum de la société civile a formulé des recommandations qui prévoient la prise en compte des observations de la société civile dans les processus de création d'un sous-comité du CPS sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement, conformément à l'article 8 (5) du protocole du CPS. Les citoyens ont demandé une implication et un engagement accrus dans les processus de l'Union africaine par le truchement d'ECOSOCC et de la plateforme AGA, ainsi que dans la finalisation envisagée des lignes directrices de l'UA pour l'amendement des constitutions nationales, conformément aux cadres existants sur le constitutionnalisme et l'État de droit.

6.3.2 Union africaine

Dans le cadre des recommandations au niveau national, il a été demandé aux États membres de s'attaquer aux causes structurelles profondes des changements anticonstitutionnels de gouvernement notamment rétablir la confiance du public dans les gouvernements, instituer la reddition des comptes des institutions étatiques, promouvoir un développement équitable, encourager la prestation de services, la participation et l'inclusion efficaces des citoyens dans le processus de prise de décisions. Les États membres ont également été encouragés à s'attaquer à la question du financement durable afin de réduire la trop grande dépendance vis-à-vis des financements extérieurs qui peuvent être assortis d'intérêts partisans et géopolitiques et ne pas correspondre aux intérêts panafricains et nationaux.

Pour promouvoir une culture de la démocratie, les États membres de l'UA ont été exhortés à respecter leurs engagements relatifs aux valeurs communes de l'UA, notamment la ratification universelle de la CADEG d'ici 2025, ainsi que les obligations en matière de rapports. Cela impliquerait également de relever les défis liés à l'accès du public à l'information et d'accroître ainsi la redevabilité en facilitant l'accès des citoyens africains à l'information publique. Ces mesures permettraient d'élargir les perspectives socioéconomiques de cohésion sociale à la faveur de l'engagement public, privé et actif des citoyens, ainsi que de promouvoir des moyens de subsistance durables à la faveur d'opportunités économiques et de subsistance en créant des environnements commerciaux propices aux entreprises locales.

6.3.3 Architecture africaine de gouvernance (AGA)

En vue de créer une gouvernance participative accrue dans une Afrique mue par ses propres citoyens, l'Architecture africaine de gouvernance (AGA) et l'Architecture africaine de paix et de sécurité (APSA) ont été présentées par le Forum des citoyens comme des mécanismes clés permettant de mettre en place des environnements de gouvernance robustes et participatifs répondant aux défis persistants et émergents du continent. Le Forum de la société civile a invité une plateforme afin de veiller à ce que leurs points de vue et leurs contributions soient pris en compte dans le processus d'examen de la mise en œuvre de l'AGA et de l'APSA dans la promotion d'une gouvernance participative sur le continent qui soit explicitement dirigée par ses citoyens.

Cela pourrait permettre de consolider l'indépendance et l'efficacité des institutions judiciaires et des mécanismes quasi judiciaires pour sauvegarder la primauté du droit, du constitutionnalisme et des droits de l'homme au niveau national. De plus, le Forum de la société civile a exhorté la société civile à s'engager dans des campagnes de plaidoyer à l'intention des États membres dans le but de parvenir à la ratification universelle de la CADEG d'ici 2025.

Dans l'ensemble, les citoyens ont appelé à un engagement plus important et structuré avec les instances de l'Union africaine. Il sera question de coopérer et de collaborer avec les organes d'autonomisation civique afin de promouvoir et d'améliorer de manière stratégique la prise de conscience des citoyens, la sensibilisation, le suivi de la mise en œuvre et l'assistance technique aux États membres concernant les valeurs partagées de l'UA qui traitent des changements anticonstitutionnels de gouvernement. Il s'agit notamment de la mise en œuvre de stratégies d'engagement des citoyens, des jeunes et des femmes, y compris des dialogues annuels de haut niveau, afin de promouvoir et de renforcer la participation et l'engagement des citoyens dans la gouvernance démocratique pour aborder les changements anticonstitutionnels de gouvernement.

6.3.4 Partenaires stratégiques

Le Forum de la société civile a exhorté les partenaires au développement à l'échelle mondiale à travailler en étroite collaboration avec les parties prenantes du continent pour relever le défi que pose le changement anticonstitutionnel de gouvernement. La Banque africaine de Développement et le Programme des Nations unies pour le Développement ont été invités à soutenir la mise en œuvre du Programme d'action des OSC pour la non-prolifération des changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique, adopté lors du Forum à participer également à la croisade contre les changements anticonstitutionnels de gouvernement en générant, en produisant des connaissances et en diffusant des orientations politiques sur la question de l'Afrique de concert avec les groupes de réflexion africains, les Universités et les instituts politiques. Et pour consolider davantage ces progrès, diffuser et soutenir la mise en œuvre de la Politique de justice transitionnelle de l'Union africaine, en apportant notamment un soutien technique et financier à l'ECOSOCC, et aux initiatives de la société civile par le biais du Fonds africain pour la justice transitionnelle. Enfin, pour utiliser les plateformes de dialogue déjà existantes, relancer et faciliter les dialogues interreligieux annuels et les processus de médiation sur la prévention des conflits à travers, entre autres, le Centre international pour le dialogue interreligieux et interculturel Roi Abdallah Ben Abdelaziz, (KAICIID) et la Conférence des Églises de toute l'Afrique (AACC-CETA).

6.3.5 Forum de la jeunesse

UNION AFRICAINE

De ce qui précède, plusieurs recommandations ont été formulées par le Forum Jeunesse. Au premier rang desquels, l'extension de la conceptualisation restrictive du concept des changements anticonstitutionnels de gouvernement. Cette question a également été soulevée par les analyses thématiques portant sur les soulèvements populaires présentées au chapitre 3. Le débat a porté sur le fait que la définition actuelle des changements anticonstitutionnels de gouvernement est restrictive et qu'elle pourrait ne pas permettre à l'UA d'agir et de trouver des solutions qui tiennent compte de toutes les dimensions de ce phénomène au-delà des prises de pouvoir militaires.

Il a également été recommandé que l'Union africaine augmente sa capacité d'absorption des jeunes dans tous les aspects de la gouvernance, en particulier dans la formation civique. Cela a pour effet immédiat d'augmenter le nombre de jeunes formés et habilités à insuffler des changements au sein des États membres.

ÉTATS MEMBRES

Des recommandations ont été formulées à l'attention des États membres de l'UA pour accroître la participation des jeunes et adopter spécifiquement des quotas, assurer une représentativité adéquate des jeunes dans la plupart des tribunes et plateformes politiques aux niveaux national, régional et continental. Afin de promouvoir une participation accrue des jeunes, il a également été demandé aux gouvernements des États membres de l'UA de sensibiliser les jeunes aux questions de gouvernance, et notamment à la Constitution, en vue d'instaurer des démocraties plus délibératives. En outre, les gouvernements ont été appelés à soutenir les activités des conseils nationaux de la jeunesse par une assistance financière et technique. Enfin, les gouvernements ont été encouragés à continuer à concevoir des mécanismes et à créer un environnement favorable à une participation effective des jeunes aux processus de paix et développement.

LES JEUNES

Les jeunes africains pour leur part ont été exhortés à s'impliquer dans des plateformes locales et à chercher à renforcer leurs capacités pour qu'ils deviennent des citoyens actifs et influents avec ou sans responsabilité. Au demeurant, les jeunes ont été invités à travailler en étroite collaboration avec leurs congénères marginalisés des zones rurales afin de partager des informations et des idées permettant de créer une masse critique. L'accent a également été mis sur la nécessité pour les jeunes de poursuivre et de promouvoir la ratification et la domestication de protocoles et de cadres normatifs qui donneront plus d'écho à la voix des jeunes au niveau continental.

6.3.6 Consultations sur le genre

UNION AFRICAINE

Dans le cadre de la collecte des perceptions citoyennes, le MAEP a estimé qu'il était important de créer une plateforme pour des conversations systématiques qui tiennent compte des réalités des femmes africaines et enregistrent leurs contributions et recommandations pour s'attaquer aux changements anticonstitutionnels de gouvernement. Au rang des acteurs ayant pris part à ces consultations, nous pouvons citer : les organisations axées sur les questions de spécificités et qui travaillent dans le domaine de la démocratie, de la gouvernance et des droits de l'homme, les États membres de l'UA, y compris les représentants des institutions nationales, les agences axées sur la bonne gouvernance, la démocratie et les droits de l'homme ; certains groupes de réflexion et institutions de recherche universitaires ayant une expérience des questions de gouvernance démocratique, la paix et la sécurité ; les professionnels des médias ; les organisations artistiques, culturelles et patrimoniales ; les organisations internationales, les partenaires au développement, les agences des Nations Unies ; et la diaspora. Le Forum a également relevé les contraintes accrues auxquelles sont confrontées les institutions démocratiques et comment les défis liés à la paix et à la sécurité touchent spécifiquement les femmes sur le continent.

ÉTATS MEMBRES

Il y a eu une unanimité sur le fait que les changements anticonstitutionnels de gouvernement réduisent à néant les gains réalisés dans la promotion de la participation politique des femmes au sein des États membres, en particulier l'absence de femmes dans les instances de gouvernements de transition. Il a donc été noté qu'il était nécessaire de vulgariser les cadres normatifs et les politiques de l'UA afin de s'assurer que l'Afrique exploite pleinement son dividende démographique. Par ailleurs, il a été recommandé que l'Union africaine organise un forum qui inclut les femmes aussi bien à la base qu'au niveau de leadership. En outre, il a été suggéré que l'UA et les CER resserrent les liens de coopération avec les organisations de la société civile afin de concevoir de meilleures solutions pour l'inclusion des femmes dans le processus décisionnel.

De plus, la réunion a préconisé l'inclusion de cadres normatifs clés sur les droits des femmes et la représentation des femmes dans les instances politiques ainsi que dans les programmes d'éducation comme moyen efficace de promouvoir la domestication et l'appropriation de ces cadres par les citoyens africains. Les États membres de l'UA ont été exhortés à faire des efforts pour mettre en œuvre des politiques concrètes qui garantissent la représentation des femmes à l'instar des systèmes de quotas pour donner plus écho à la participation des femmes à la gouvernance et leur donner la possibilité d'aborder la question du changement de gouvernement. Pour y parvenir, il a été souligné l'impérieuse nécessité

de nouer des partenariats avec la diaspora afin qu'elle devienne une partenaire technique et financière pour assurer la mise en œuvre de programmes à même d'autonomiser les femmes et d'accroître leur participation sociopolitique.

LES FEMMES

Il a été recommandé que les femmes s'impliquent dans le lobbying et le plaidoyer pour faciliter la ratification des valeurs et instruments partagés de l'UA, en particulier la CADEG et le Protocole de Maputo afin de renforcer l'autonomisation et la participation politique des femmes. Pour parvenir à une meilleure implication, il a été souligné qu'il est nécessaire d'habiliter et d'exploiter les connaissances et les expériences des femmes qui n'ont pas nécessairement acquis une instruction formelle. Cette stratégie constituera un élément clé de la promotion de la bonne gouvernance, de la paix et de la sécurité.

6.4 RÉSUMÉ : LA VOIX DES CITOYENS SUR LES CAG EN AFRIQUE

L'opinion générale qui se dégage des consultations est que, bien que les jeunes, les femmes et les citoyens ordinaires soient confrontés à de nombreux défis en raison des CAG, ceux-ci ont un impact différent sur les jeunes, les femmes et d'autres groupes vulnérables.

Les jeunes ont noté la prolifération des fausses nouvelles et de la propagande qui les désinforme et les désoriente ; la menace d'une application sélective et incohérente des cadres normatifs des CAG, qui contribue de manière significative à leur récurrence ; le fait que les CAG compromettent les opportunités pour les entreprises en perturbant l'environnement opérationnel et en faisant fuir les intérêts commerciaux étrangers et les opportunités associées, tout en accentuant l'instabilité économique, en augmentant la pauvreté et en perpétuant les conditions propices à leur perpétration.

En ce qui concerne les femmes, le chapitre a mis en évidence les préoccupations relatives aux normes culturelles, aux croyances traditionnelles et aux structures institutionnelles qui limitent la participation des femmes au leadership politique et leur contribution à la paix, à la sécurité et au développement aux niveaux national, sous-régional et continental.

Les citoyens ont exprimé la nécessité de refléter les points de vue des citoyens au sein du sous-comité du CPS sur les CAG ; d'accroître la participation et l'engagement dans les processus de l'UA par le biais de l'ECOSOCC et de la plate-forme AGA ; de s'attaquer aux causes profondes des CAG ; de structurer les engagements et le dialogue entre les jeunes et les femmes et les structures de l'UA sur la paix et la sécurité ; de finaliser les directives de l'UA pour l'amendement des constitutions nationales, conformément aux cadres existants sur le constitutionnalisme et l'état de droit ; ainsi que d'introduire des quotas pour les jeunes et les femmes dans la politique et les institutions de gouvernance sur le continent.

CHAPITRE 7

RÉSUMÉ DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

7.1 INTRODUCTION

Le présent chapitre fait une synthèse des recommandations formulées dans les résultats des évaluations ciblées sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement, des missions consultatives sur les sanctions et de l'analyse thématique. Les conclusions de l'analyse thématique, des évaluations ciblées des changements anticonstitutionnels de gouvernement et des missions consultatives ont été examinées à l'aune de leur cohérence, de leur pertinence et de leur conformité par rapport à la CADEG et aux Protocoles instituant le Conseil de paix et de sécurité. Les analyses ont également mis en relief des incohérences et des lacunes à la lumière desquelles les recommandations suivantes ont été formulées.

Ces recommandations sont formulées dans un contexte où les pays africains prennent de plus en plus conscience du fait que les souverainetés restrictives qui ont dominé la période post-indépendance inhibaient la coopération et l'intégration. Ce qui ressort clairement de la récente vague de changements anticonstitutionnels de gouvernement, c'est la régionalisation du phénomène, qui appelle à des approches et à des réponses collectives. À la faveur de nouvelles notions de non-indifférence et de souveraineté avec redevabilité, les États africains peuvent s'orienter vers une renégociation des souverainetés dans le cadre des institutions régionales. L'Union africaine devrait continuer à promouvoir un régionalisme vigoureux avec une appropriation africaine accrue de ses défis constitutionnels et de gouvernance, dans la mesure où les CER ont une compréhension approfondie des dynamiques culturelles et politiques de leurs sous-régions.

Pour faciliter la réflexion, les recommandations ont été formulées à l'endroit de trois entités.

- **L'Union africaine**, notamment le Conseil de paix et de sécurité et le Département des affaires politiques, de la paix et de la sécurité de la Commission de l'Union africaine et à d'autres organes pertinents qui font partie de l'architecture du CPS et traitent des changements anticonstitutionnels de gouvernement et de l'application des sanctions.
- **Les communautés économiques régionales** à l'instar de la Communauté Est-Africaine, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, l'Autorité intergouvernementale pour le développement, l'Union du Maghreb arabe, le Marché commun de l'Afrique orientale et australe, la Communauté des États sahélo-sahariens et la Communauté de développement de l'Afrique australe en vue de l'application à leurs cadres normatifs respectifs.
- **Les États membres** qui ont connu des changements anticonstitutionnels de gouvernement et à ceux qui n'en ont pas connu, mais qui font partie de l'Union africaine.

Les rapports d'évaluation ciblés sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement, les rapports thématiques et les rapports consultatifs de haut niveau présentent des conclusions sur les perceptions des causes et des propositions de prévention, de gestion et d'atténuation. En gros, les rapports présentent les recommandations ci-dessous.

Les pays objet des évaluations et ayant connu les changements anticonstitutionnels de gouvernement ont recommandé aux gouvernements de prendre les mesures suivantes :

- Achever tout processus en cours d'examen des Constitutions nationales au moyen de vastes consultations et veiller à ce que les amendements constitutionnels se traduisent par des politiques, des lois et des mécanismes institutionnels idoines.
- S'attaquer aux inégalités économiques en créant des richesses fondées sur des règles et reposant sur une exploitation équitable et efficace des ressources naturelles, une fiscalité juste et une utilisation judicieuse des recettes publiques au profit des services publics et de l'essor socio-économique.
- Renforcer les institutions démocratiques telles que la Commission nationale pour la démocratie, la Commission pour la paix, la Commission des droits de l'homme et la Commission de lutte contre la corruption en leur donnant les pouvoirs juridiques et les ressources financières nécessaires à l'exécution de leurs mandats au profit de toutes les sphères de la société.

Les experts indépendants chargés de l'évaluation ciblée des changements anticonstitutionnels de gouvernement liés à la militarisation et au terrorisme d'envisager de prendre les mesures suivantes :

- Réformer le secteur de la sécurité et de l'armée, afin de renforcer la stature de l'armée nationale. Ensuite, les pays doivent respecter le pluralisme politique pour s'assurer que chaque citoyen bénéficie d'une protection égale contre les poursuites arbitraires.
- Signer des accords de paix et adopter des lois d'amnistie pour permettre le retour au pays des exilés, la libération des éventuels prisonniers politiques et la réintégration des anciens combattants.
- Instaure un dialogue permanent avec l'opposition, considéré comme élément nécessaire à la paix, et contrôlée par un comité de suivi.

Les conclusions issues des missions consultatives sur l'examen des cadres normatifs tenues avec les Nations Unies, le Bureau du Secrétariat du Conseil de sécurité, le Groupe Afrique et le gouvernement des États-Unis indiquent qu'il existe un déficit général d'information au sein des pays africains. La mission a également constaté

que, bien que les valeurs et les principes qui régissent les régimes de sanctions de l'ONU et de l'UA soient cohérents, il existe des divergences notables dans les mécanismes et les modalités d'application. Cette incohérence dilue la polyvalence des sanctions, qui ne peuvent être efficaces que si elles sont appliquées à l'échelle mondiale.

Par voie de conséquence, l'ONU et le Groupe Afrique ont exhorté l'Union africaine à redoubler d'efforts pour consolider les cadres normatifs en définissant explicitement les valeurs, principes et mécanismes communs de conformité en matière de gouvernance démocratique, de lutte contre la corruption et de gouvernance économique.

Les Nations Unies et le Groupe Afrique ont encouragé l'Union africaine à se rapprocher des anciens États membres sanctionnés, notamment ceux des Républiques du Burundi et du Sud-Soudan, afin de s'inspirer de leurs informations confidentielles sur les mesures qu'ils ont appliquées pour obtenir la levée des sanctions. Les mesures partagées devraient fournir davantage de détails sur les processus entrepris et des suggestions notamment sur ce qui aurait pu être mieux fait pour éviter une récurrence des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

Le Groupe des Nations Unies et le Groupe Afrique ont également fortement recommandé que l'UA publie ces informations à l'attention de tous les États membres dans un journal officiel et communique sur la raison qui sous-tend l'imposition de ces sanctions, notamment les modalités de leur mise en œuvre. Dans le même ordre d'idées, l'UA doit par conséquent être impliquée dans le suivi des progrès de l'administration sanctionnée.

Pour y parvenir, le Groupe Afrique a recommandé que l'UA définisse plus précisément les éléments juridiques et administratifs des changements anticonstitutionnels de gouvernement et envisage des sanctions ciblées contre ceux qui se maintiennent au pouvoir inconstitutionnellement. Par ailleurs, les Nations Unies ont noté que, contrairement au Conseil de Sécurité des Nations Unies, l'UA ne dispose que d'un seul comité des sanctions et ne dispose d'aucun groupe d'experts. L'ONU a donc proposé à l'UA de mettre en place des comités de sanctions adaptés à la situation de chaque pays, et d'établir en conséquence des panels d'experts apolitiques sur la base du mérite à des fins consultatives.

Pour une orientation générale, le Groupe des Nations Unies et le Groupe Afrique ont encouragé l'UA à adopter le Rapport 2014 de la Commission d'enquête de l'Union africaine sur le Soudan du Sud, élaboré sous la direction de S.E. Olusegun Obasanjo. Ils ont indiqué que ce rapport fait autorité et devait être répliqué.

7.2 UNION AFRICAINE

Les sanctions imposées par l'Union africaine aux États membres devraient être appliquées dans un délai prédéterminé et limité afin de mettre en place un gouvernement constitutionnel, car des délais illimités réduisent l'efficacité des sanctions.

Le concept de changement anticonstitutionnel de gouvernement en Afrique devrait être revu et élargi, car la définition actuelle contenue dans les textes de l'UA n'est pas en phase avec les réalités du continent.

Il est nécessaire d'assurer l'uniformité de l'application des sanctions à la lumière des normes prédéfinies.

Il convient de s'appuyer sur l'article 44 (2) (A) (a) de la Charte africaine qui stipule que « la Commission [de l'UA] crée des repères pour la mise en œuvre des engagements et des principes de la présente Charte et examine la conformité des États partis ». Cela pose les jalons pour que la Commission de l'UA ne se contente pas de surveiller les élections, mais définisse des critères permettant de déterminer si les amendements constitutionnels ou les modifications des règles électorales violent les principes de l'alternance démocratique de gouvernement ou sont incompatibles avec la Constitution.

Pour avoir un Conseil de paix et de sécurité plus proactif, il serait bénéfique pour les États membres de l'Union africaine d'élaborer des lignes directrices et des lois claires et prédéterminées sur la façon de traiter les différents cas de figure susceptibles de donner lieu à des changements inconstitutionnels de gouvernement.

Les instruments de l'UA devraient intégrer les questions de terrorisme et d'insurrections populaires afin de mettre sur pied un mécanisme permettant de les régler au niveau continental.

L'UA pourrait avoir besoin de convoquer des forums réguliers où elle invite les États membres et d'autres parties prenantes concernées à débattre des questions de paix et de sécurité, notamment des questions relatives aux changements anticonstitutionnels de gouvernement. Cela permettrait d'identifier en temps opportun les menaces à la paix et à la sécurité, en particulier celles qui peuvent dégénérer et déboucher sur des changements anticonstitutionnels de gouvernement. Les forums serviront de plateformes d'interventions collectives pour prévenir les changements anticonstitutionnels de gouvernement et gérer de manière proactive les menaces à la paix et à la sécurité dans les États membres avant qu'elles ne dégénèrent en changements anticonstitutionnels de gouvernement.

Conformément à l'article 44 (2) (B) de la Charte africaine qui donne mandat à la Commission de l'UA de concevoir un cadre de collaboration de concert avec les CER pour mettre en application ses dispositions, l'Union africaine devrait amorcer une collaboration plus étroite et s'orienter vers un processus à plusieurs niveaux pour aborder la question des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

L'UA devrait élaborer une position cohérente sur la promotion des transitions pacifiques et démocratiques du pouvoir dans les contextes de soulèvement populaire, et fournir des directives sur la réponse des gouvernements aux manifestants pacifiques ainsi que des conseils pour les manifestants et des directives sur le rôle des institutions chargées de la sécurité.

L'UA devrait mettre sur pied un mécanisme pour éviter le conflit entre les décisions de la Cour africaine et les sanctions imposées par l'Union africaine.

L'UA pourrait devoir élargir la portée de ses sanctions pour permettre l'application de sanctions par d'autres acteurs dans les pays où des cas de changements anticonstitutionnels de gouvernement ont été enregistrés afin d'accroître l'efficacité de ces sanctions. Par exemple, le secteur privé est l'une des entités les plus importantes pour l'application des sanctions par les États, surtout dans les cas de sanctions financières coordonnées par les banques centrales. Des mesures telles que celles appliquées par les banques centrales pour contraindre le secteur privé à soutenir les sanctions sont importantes dans cet effort. De ce fait, l'UA devra peut-être envisager d'autoriser le secteur privé à appliquer également des sanctions à l'encontre de ces pays. Dans la même veine, l'UA pourrait également devoir envisager de permettre à d'autres États membres de l'UA d'appliquer différentes formes de sanctions (formelles et informelles) à l'encontre des pays frappés par des changements anticonstitutionnels de gouvernement.

7.3 COMMUNAUTÉS ÉCONOMIQUES RÉGIONALES

Les autres CER africaines sont encouragées à tirer parti du régime et des pratiques de la CEDEAO en tant que meilleures pratiques. En effet, l'expérience de la CEDEAO s'est révélée efficace, comme en témoignent les événements passés et les cas de coups d'État militaires dans la sous-région ouest-africaine.

Il est également recommandé aux CER de l'UA d'adopter, comme meilleure pratique, l'article 37 du Protocole de la CEDEAO, qui exige que les États fournissent une assistance financière aux médias privés pendant les élections afin de garantir le pluralisme et l'indépendance des médias ce qui, en fin de compte, renforce le rôle des médias dans la promotion des principes démocratiques et des idéaux de transparence, de redevabilité et de droits de l'homme.

7.4 ÉTATS MEMBRES

Les États membres de l'UA sont encouragés à prioriser la gouvernance économique, la reddition des comptes dans le secteur public, l'ordre constitutionnel, l'État de droit, les droits de l'homme et le renforcement de la légitimité de l'État (légitimité d'entrée et légitimité de sortie) en tant que mesures collectives pour décourager des changements anticonstitutionnels de gouvernement. En fin de compte, les efforts des États devraient contribuer à lutter contre la pauvreté, le chômage, les inégalités et à promouvoir le développement humain.

Les gouvernements des États membres de l'UA devraient prendre des dispositions pour le financement public des partis politiques pendant les élections afin de promouvoir la vitalité du multipartisme et la participation démocratique, tout en uniformisant les règles du jeu électoral, ce qui aura pour effet de réduire les risques de changements anticonstitutionnels de gouvernement induits par les élections.

Dans l'optique de relever les défis liés aux changements anticonstitutionnels de gouvernement qui se posent en matière de financement des partis politiques, il est nécessaire que les États membres de l'UA veillent à ce que le respect des règles de financement et la divulgation des dons soient assurés par un organe apolitique indépendant.

Conformément au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, les gouvernements des États membres de l'UA sont encouragés à mettre en place des contrôles efficaces qui permettent aux citoyens d'exercer leurs droits de réunion pacifique sans la menace ou la possibilité de violence de la part de l'État.

Alors que les États membres de l'UA ont toujours adopté et adapté différents systèmes de vote (notamment le scrutin majoritaire à un tour, la représentation proportionnelle à liste partielle, le système à deux tours, la représentation proportionnelle mixte, la représentation proportionnelle majoritaire mixte et le scrutin plurinominal, entre autres), il est recommandé aux États d'adopter des systèmes de vote plus représentatifs des divers segments démographiques afin d'assurer l'inclusion effective et équitable des populations marginalisées et des minorités au sein des parlements à travers le continent, notamment les femmes, les jeunes, les minorités raciales, les personnes en situation de handicap, etc. Les États membres de l'UA doivent penser à des systèmes de vote qui promeuvent une plus grande transparence et une meilleure représentation tout en limitant les risques et les menaces pour la stabilité de la gouvernance nationale.

En vue d'assurer une plus grande inclusivité et l'exercice du droit de chacun de participer à la politique et à la gouvernance nationale, les États membres de l'UA devraient prendre des mesures pour permettre aux populations nationales de la diaspora de voter. En outre, des dispositions devraient aussi être prises pour faciliter le vote spécial des personnes en situation de handicap, des femmes enceintes, des prisonniers et des agents de sécurité.

Les gouvernements des États membres de l'UA doivent s'employer à réduire les monopoles par le recours à des mesures juridiques et administratives idoines. Ils doivent également mettre en place des secteurs bancaires plus robustes qui protègent les petits épargnants et les autres investisseurs en vue de renforcer la gouvernance économique.

Les gouvernements doivent mettre en place des cadres institutionnels qui réduisent l'imprévisibilité et l'incertitude dans les processus décisionnels qui guident l'élaboration et l'exécution des politiques économiques au sein des États membres de l'UA.

Les États membres de l'UA doivent harmoniser de manière constructive leurs Constitutions nationales avec les dispositions et les principes de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance afin d'en assurer une mise en œuvre et un respect efficaces.

Il est recommandé que le projet de dialogue panafricain interpartis (PAIPD) soit mis en œuvre dans le droit fil du Mémoire conceptuel de mai 2021. Les gouvernements ont été exhortés à investir dans la sensibilisation des groupes ethniques défavorisés, des groupes raciaux ou religieux afin d'atteindre la parité relative des divers acteurs du service public.

7.4 CONCLUSION

Le Rapport sur la gouvernance en Afrique, RGA23, présente une analyse des influences, des causes, des moteurs et des déclencheurs des changements anticonstitutionnels de gouvernement (CAG) en Afrique, identifiés par les organes de l'UA et vérifiés par un processus élaboré d'évaluations ciblées de pays. Ces éléments ont été présentés dans le cadre des cinq thèmes suivants : intégrité des élections démocratiques, gestion de la diversité et droits de l'homme, ordre constitutionnel et légitimité de l'État, gouvernance économique et responsabilité du secteur public, et enfin, soulèvement populaire, militarisation et terrorisme.

Le Rapport présente également des conclusions sur l'efficacité et l'efficience du cadre normatif et des instruments de l'UA qui régissent, préviennent et gèrent les changements anticonstitutionnels de gouvernement. Il ressort des conclusions et des recommandations fondées sur des preuves privilégiées dans le rapport que les cadres normatifs sur la prévention et la gestion des CAG ont certes évolué et ont été renforcés dans le processus, mais qu'il subsiste des lacunes et des insuffisances qui peuvent faciliter la perpétuation de ces changements anticonstitutionnels et d'autres facteurs multiples et interdépendants qui expliquent la vague récente et la résurgence de ce type de changements sur le continent.

Pour prévenir durablement et coordonner efficacement les réponses aux CAG, des efforts collectifs et collaboratifs sont nécessaires au niveau des États membres, des CER et de l'UA pour renforcer l'intégrité des élections démocratiques; améliorer la gestion de la diversité et promouvoir les droits de l'homme; faire respecter l'ordre constitutionnel et renforcer la légitimité de l'État; renforcer la gouvernance économique et la responsabilité du secteur public; mettre en œuvre des réformes du secteur de la sécurité pour professionnaliser et dépolitiser l'armée dans les États membres de l'UA; mettre en œuvre des mesures de lutte contre le terrorisme pour prévenir et combattre le terrorisme; renforcer et élargir la portée des sanctions pour dissuader les États membres de s'engager dans les CAG; adopter des institutions solides pour promouvoir le constitutionnalisme et empêcher les amendements ou les révisions des constitutions qui portent atteinte aux principes du changement démocratique de gouvernement; accélérer la ratification et la domestication des protocoles et des conventions liés aux CAG au niveau de l'UA et des CER; et introduire des mécanismes de collaboration inter-agences et des plates-formes pour des engagements réguliers sur les CAG, la paix et les questions de sécurité.

Le RGA23 devrait contribuer à jeter les bases d'un engagement politique fondé sur des données probantes à tous les niveaux pour s'attaquer au fléau des CAG et créer un environnement propice au développement, à la croissance et à la prospérité du continent.



APRM
African Peer Review
Mechanism

AGA
African Governance Architecture

An Institution of the

**African
Union** 

African Peer Review Mechanism (APRM)

230 15th Road, Randjespark,
Midrand, South Africa

Tel: +27 (0) 11 256 3401

Tel:+27(0) 11 256 3401



www.aprm-au.org