

CHARTRE AFRICAINE DE LA DEMOCRATIE, DES ELECTIONS ET DE LA GOUVERNANCE : UNE ANALYSE CRITIQUE

Nadjita F. Ngarhodjim*

Mai 2007

« La démocratie est la pire forme de gouvernement à l'exception de toutes les autres formes qui ont été essayées de temps en temps » *Sir Winston Churchill*

Introduction

La Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union africaine (UA) a adopté, lors de son huitième Sommet tenu à Addis Abeba, en Ethiopie, du 29 au 30 janvier 2007, une Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (Charte africaine de la démocratie).¹ L'adoption de ce texte est l'aboutissement d'un long processus, certes lent mais irréversible, amorcé au début des années 1990s.

La fin de la Guerre froide avait en effet sonné le glas du soutien inconditionnel des anciennes puissances hégémoniques des deux blocs aux petits pays épousant leurs idéologies. Le président français François Mitterrand s'est ainsi affranchi de la langue de bois généralement de règle en pareilles circonstances pour dire à ses pairs africains qu'il recevait en juin 1990 à la Baule, en France, dans le cadre du traditionnel sommet France-Afrique, que l'aide de la France aux pays africains se mesurerait désormais au prorata des efforts de démocratisation.² Ce qui devait plus tard être connu comme « le discours de La Baule » est à placer dans un contexte plus large. Au cours de la même période, les populations africaines exigeaient de plus en plus bruyamment une plus grande ouverture démocratique et une plus grande participation aux affaires publiques de leurs pays. Dans certains cas, ces efforts ont culminé avec les « conférences nationales » organisées au début des années 1990 dans une demi-douzaines de pays africains francophones à l'initiative ou sous la pression des forces locales de changement démocratique.

Pris en étau entre les demandes de leurs propres opinions publiques et les nouvelles exigences des Etats et organismes financeurs occidentaux, les Etats africains ont vite pris la mesure de la nouvelle donne internationale. Le sommet de l'OUA tenu à Addis Abéba en juillet 1990 était largement consacré à la situation politique et socioéconomique en Afrique et aux changements fondamentaux qui survenaient alors dans le monde. Dans une Déclaration adoptée à l'issue des débats, les chefs d'Etats et de gouvernements ont proclamé leur

* Licence (Université de N'Djamena), LLM (Université de Pretoria), Juriste stagiaire à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Les opinions exprimées dans ce document sont celles personnelles de l'auteur et n'engagent en rien la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.

¹ Assembly/AU/Dec. 147 (VIII).

² Voir F Mitterrand, « Le discours de la Baule (1990) » (disponible sur http://www.rfi.fr/actufr/articles/037/article_20103.asp). Lors de la conférence de presse de clôture du sommet de la Baule, le président Mitterrand avait annoncé que « [L'] aide traditionnelle et ancienne » de la France serait « plus tiède face aux régimes qui se comporteront de façon autoritaire » et « enthousiaste envers ceux qui franchiront avec courage ce pas » vers la démocratisation. (voir la dépêche de l'Afp, « Quinze ans après la Baule, le bilan démocratique africain reste mitigé » publiée par *Le potentiel* dans son édition 3456 du 21 juin 2005, disponible sur http://www.lepotentiel.com/afficher_article.php?id_edition=&id_article=8858).

adhésion aux principes démocratiques tout en précisant que chaque Etat reste libre de choisir la forme de démocratie qui correspond mieux à ses réalités propres.³

L'étape suivante consistait à adopter un attitude commune face au phénomène de la prise du pouvoir par les armes dont la persistance en Afrique menaçait de tourner en dérision les efforts (très timides il est vrai) de libéralisation politique. Dans une série de résolutions adoptées à partir de la deuxième moitié des années 1990,⁴ les chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) ont condamné les coups d'Etat, une question jusqu'alors considérée comme relevant du domaine de la souveraineté nationale exclusif de toute intervention de l'organisation continentale.

Pour tenir compte de cette évolution, l'UA, remplaçante de l'OUA, affiche ouvertement dans son Acte constitutif⁵ sa préférence pour un régime démocratique et prévoit même une possibilité de sanction en cas de changement anticonstitutionnel de gouvernement.⁶

La Charte africaine de la démocratie s'est inspirée de tous ces développements dont elle est d'une certaine manière l'aboutissement. La présente analyse salue en l'adoption de ce texte une initiative novatrice et pertinente tout en attirant l'attention sur ses insuffisances.

I. Une initiative novatrice et pertinente

Le caractère novateur et pertinent de la Charte africaine de la démocratie vient du fait qu'elle est l'un des rares instruments du genre en droit international, qu'elle érige la démocratie et la participation populaire en droits fondamentaux de l'homme et des peuples, et qu'elle prend en compte les problèmes de gouvernance auxquels l'Afrique contemporaine est confrontée.

A. Une démarche rare en droit international

Le droit international a toujours été très prudent dans la façon dont il traite les régimes politiques. Le principe est de ne pas s'ingérer dans les affaires internes des Etats.⁷ La neutralité idéologique et politique a ainsi souvent été invoquée pour réunir des Etats aux régimes divers voire antagonistes comme ce fut le cas pendant la soi-disant période de « Guerre froide » où les blocs capitaliste et communiste s'affrontaient à fleurets mouchetés dans les réunions internationales abritées par les Nations unies, et parfois de façon plus chaude et plus sanglante à travers les guerres qu'ils se livraient par petits Etats interposés.

³ La 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), adoptée lors du 26^{ème} Sommet de l'OUA tenue à Addis Abeba du 9 au 11 juillet 1990 est disponible (en anglais) sur http://www.chr.up.ac.za/hr_docs/african/docs/ahsg/ahsg33.doc (consulté le 17 avril 2007)

⁴ Déclarations d'Harare en 1997, Alger en 1999 et Lomé en 2000

⁵ Adopté à Lomé, au Togo, le 11 juillet 2000 et entré en vigueur en mai 2001.

⁶ Article 4(p) de l'Acte constitutif: « L'Union africaine fonctionne conformément aux principes suivants : ... (p)Condamnation et rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement. ». En outre, aux termes de l'article 30 du même Acte, « Les Gouvernements qui accèdent au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels ne sont pas admis à participer aux activités de l'Union ».

⁷ Voir article 2(1), et (7) de la Charte de l'ONU. En 1960, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté la Résolution 1514 (XV) sur l'Octroi de l'indépendance aux pays et peuples coloniaux où a été rappelé le droit des peuples à l'autodétermination qui comprend deux aspects principaux : le droit de ne pas être assujéti au colonialisme et le droit de déterminer librement leur statut ou régime politiques. En Afrique, le principe de non-ingérence dans les affaires internes des Etats était l'un des piliers de l'OUA (Articles 2 et 3 de la Charte de l'OUA de 1963).

Avec la fin de la Guerre froide, un certain consensus semble s'être dégagé pour reconnaître la démocratie comme étant la forme appropriée de gouvernement dans le monde contemporain.⁸ L'adoption en 2001 d'un Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance par la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) constitue une des premières tentatives de légiférer sur la démocratie par un acte contraignant.⁹ La pratique en droit international avait jusque-là plutôt consisté en l'inclusion de « clauses de garantie de la démocratie » dans des traités dont l'objectif premier n'est pas toujours politique, moins encore de garantir la démocratie.¹⁰ De telles clauses font de la démocratie tantôt une condition de reconnaissance ou d'admission dans une organisation internationale, tantôt un principe fondamental dont la violation peut entraîner des sanctions pouvant aller jusqu'à la suspension.¹¹ De nombreux traités conclus au sein de l'Organisation des Etats américains (OEA), de l'OTAN, de l'Organisation pour sécurité et la coopération en Europe, du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne, de la CEDEAO et même de l'UA contiennent ainsi des clauses de garantie de la démocratie.¹²

La première originalité de la Charte africaine de la démocratie réside donc dans le fait qu'il est l'un des rares instruments juridiques internationaux contraignants traitant ouvertement, prioritairement et méticuleusement de la démocratie et, ce faisant, à reculer les frontières de la souveraineté en abordant un sujet longtemps considéré comme relevant du domaine réservé des Etats : la nature du régime politique. Avec la Charte africaine, la démocratie apparaît comme un principe essentiel du droit international et des relations internationales qui doit au besoin être sinon imposé, du moins protégé par la coercition.

B. La démocratie comme droit fondamental

Certains aspects de la démocratie ont, depuis longtemps, acquis le statut de droits fondamentaux, spécialement dans la catégorie des droits civils et politiques. Ainsi, la participation à la gestion des affaires publiques,¹³ les libertés d'opinion et d'expression,¹⁴ entre autres, sont-elles reconnues par pratiquement tous les traités internationaux relatifs aux droits humains (du moins ceux traitant des droits civils et politiques). Mais, même le

⁸ Depuis 1988, l'Assemblée générale des Nations Unies adopte annuellement des résolutions et des déclarations supportant l'établissement, la promotion et la consolidation de la démocratie dans les Etats membres. D'abord timidement intitulé « *Renforcement de l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes* », ces résolutions ont porté, à partir de 1994, le titre plus hardi d'« *Appui du système des Nations Unies aux efforts déployés par les gouvernements pour promouvoir et consolider les démocraties nouvelles et rétablies* ». Voir Jan Wouters, Bart de Meester et Cedric Ryngaert, "Democracy and international law", LIRGIAD, Working Paper No. 5, June 2004, p.8.

⁹ Le Protocole a été signé à Dakar, au Sénégal, le 21 décembre 2001. Le protocole peine encore à recueillir les neuf (9) ratifications nécessaires à son entrée en vigueur. Le texte du protocole peut être consulté sur le site de la CEDEAO : www.ecowas.int.

¹⁰ Voir Christof Hartmann, "Towards internationalisation of democracy? Regional organizations and the survival of democracy in Africa", Paper for ECPR Conference 18-22 September 2003 in Marbury (Section No. 26), p.3, et Theodore J. Piccone, "International Rules and procedures for protecting democratic governments", p.1, disponible sur www.cfr.org.

¹¹ Voir Jan Wouters, Bart de Meester et Cedric Ryngaert, "Democracy and international law", LIRGIAD, Working Paper No. 5, June 2004, pp. 17-33.

¹² Voir par exemple les articles 9 de la Charte de l'OEA, 6, 7 et 49 du traité sur l'Union européenne, 4(p) et 30 de l'Acte constitutif de l'UA, 4(j) du traité de la CEDEAO.

¹³ Articles 13 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 23 de la Convention américaine des droits de l'homme, et 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

¹⁴ Articles 9 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, 9 et 10 de la Convention [européenne] de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et 13 de la Convention américaine des droits de l'homme.



protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance qui fait figure d'instrument juridique international pionnier en matière de promotion de la démocratie n'a pas poussé l'audace jusqu'à donner à la démocratie le caractère de droit fondamental. La reconnaissance, à l'article 4 de la Charte africaine de la démocratie, de la démocratie comme un droit, surtout comme un droit fondamental, est ainsi encore plus novatrice que la simple inclusion de la démocratie dans un instrument juridique international obligatoire. Aux termes de l'article 4 de la Charte :

1. Les Etats parties reconnaissent et acceptent que la démocratie est un droit fondamental et prennent l'engagement de promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et le principe de l'État de droit.
2. Les Etats parties considèrent la participation populaire comme un droit fondamental des peuples.

C. La prise en compte des défis actuels liés à la gouvernance en Afrique

La Charte africaine de la démocratie est une œuvre « contextualisée ». Elle s'inscrit dans la conjoncture politique prévalant en Afrique au moment de sa rédaction et tient bon compte des défis majeurs liés à la gouvernance en Afrique, défis qu'au demeurant elle compte contribuer à relever. Ceci amène forcément la Charte africaine de la démocratie à avoir de la démocratie une approche holistique. C'est ainsi que n'ont pas été perdues de vue les questions du changement anticonstitutionnel de régime,¹⁵ de la corruption,¹⁶ de l'équilibre des genres,¹⁷ des minorités et des couches vulnérables,¹⁸ du contrôle civil des forces armées,¹⁹ etc.

Il est vrai que ces questions, et d'autres encore, si elles sont mal gérées peuvent saper les efforts que les peuples consentent dans le processus de démocratisation : la constitution étant l'instrument par lequel le peuple souverain délègue le pouvoir à des élus, prescrit comment cette délégation se fait, et indique comment le pouvoir ainsi délégué doit s'exercer, accéder au pouvoir ou l'exercer en violant la constitution ne peut qu'être contraire à la volonté du peuple et, ce faisant, antidémocratique ; la corruption gangrène les valeurs démocratiques en affectant l'intégrité de l'expression de la volonté populaire, en faisant prévaloir les intérêts particuliers des individus, des élus ou ceux des groupes de pression sur l'intérêt de la nation, et en neutralisant les sacro-saints principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la justice ;²⁰ il ne peut y avoir de démocratie lorsqu'on tient une partie du peuple (les femmes, les minorités) à l'écart de la prise des décisions ;²¹ le rôle des forces armées est d'assurer la sécurité et de défendre l'indépendance et l'intégrité territoriale et, pour ce faire, elles doivent demeurer politiquement neutres²². Il ne leur appartient donc pas d'imposer des choix politiques au peuple souverain.

¹⁵ Chapitre VIII (articles 25-28) de la Charte.

¹⁶ Article 2(9) de la Charte.

¹⁷ Articles 3(6) et 31 de la Charte.

¹⁸ Article 33 de la Charte.

¹⁹ Article 16(1) de la Charte.

²⁰ Voir le discours inaugural de Guy De Vel, prononcé à l'ouverture de la conférence Octopus Interface sur le thème « Corruption et démocratie », disponible sur : http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/combating_economic_crime/3_technical_cooperation/octopus/2006/143_2006_-if-repguyDeVel.pdf.

²¹ voir Bookie Monica Kethusegile-Juru, "Intra-party Democracy and the Inclusion of Women", disponible sur www.eisa.org.za/PDF/Conference_DRC_Juru_eng.pdf.

²² S.P. Huntington, (1957) *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press.

II. Les limites de la Charte

Passée la première euphorie, il faudrait reconnaître qu'au-delà de son aspect novateur et pertinent, l'on ne doit pas se faire trop d'illusion sur la portée de la Charte africaine de la démocratie car le texte est limité tant dans sa substance que dans ses mécanismes de mise en application.

A. La substance

Si l'on s'est réjoui plus haut (section I(A)) de ce que la Charte africaine de la démocratie est imprégnée des réalités politiques africaines contemporaines, force est cependant de constater que beaucoup de sujets, et non des moindres, ont été soit éludés soit traités de façon assez superficielle ou d'une manière qui cache mal la volonté de certains leaders africains d'en faire un moyen pour renforcer les pouvoirs en place plutôt qu'un instrument tendant à consolider la démocratie en Afrique avec la possibilité d'aboutir à une alternance politique.

D'abord, la Charte traite abondamment la question du changement anticonstitutionnel de gouvernement. Elle condamne la prise du pouvoir par des moyens non constitutionnels et prévoit des garde-fous sous la forme de sanctions tant à l'égard d'auteurs de (tentative de) prise de pouvoir par de tels moyens²³ que contre les gouvernements issus de ces changements.²⁴ Il est vrai que le changement anticonstitutionnel de gouvernement a été pendant longtemps (et est encore dans une certaine mesure) l'une des caractéristiques majeures de la vie politique dans certains pays africains. Il est aussi vrai qu'il est contraire aux principes de la démocratie de changer un gouvernement élu par d'autres moyens que par la consultation du peuple souverain. Toutefois, le respect de l'ordre constitutionnel ne peut servir la démocratie que si deux autres conditions sont réunies : que la constitution soit démocratique et qu'elle ne soit pas manipulée par le gouvernement en place pour se maintenir au pouvoir.

Relativement à la première condition, le péché de la Charte est de faire trop vite et entièrement confiance à la constitution sans définir ce qu'elle doit signifier ni quelles sont ses caractéristiques fondamentales, à telle enseigne que la constitution peut être n'importe quoi à condition qu'on l'appelle ainsi.

En ce qui concerne la manipulation de la constitution par le gouvernement en place, dans la plupart des pays africains, il suffit que le gouvernement dispose d'une majorité qualifiée au parlement pour rester indéfiniment au pouvoir en modifiant la constitution pour en désactiver le mécanisme de limitation des mandats.

Ensuite, concernant le nombre des mandats, au vu de la pratique en Afrique où de nombreux chefs d'Etats ont modifié la constitution pour se maintenir au pouvoir, l'on attend légitimement de la Charte africaine de la démocratie qu'elle opte clairement pour une limitation du nombre des mandats présidentiels successifs. Aussi surprenant que cela puisse paraître, le mot « mandat » est pratiquement absent du texte. Or, il est un secret de polichinelle que la modification ou la tentative de modification de la loi fondamentale pour se maintenir au pouvoir comme cela a notamment été le cas au Gabon, au Nigeria, au Tchad, au Togo, en Tunisie, en Guinée et en Mauritanie a souvent été source de crises politiques graves voire de tensions militaires.

²³ Article 16(2) et (3).

²⁴ Le chapitre VIII (comprenant les articles 25 à 28) de la Charte est intitulé « Des dispositions et du régime des sanctions en cas de changement anticonstitutionnel de gouvernement ».

B. Les mécanismes de mise en application

La Charte africaine de la démocratie prévoit deux sortes de mécanismes de mise en application pour les principes qu'elle proclame : un mécanisme souple pour l'ensemble du texte, et un autre plus contraignant sous la forme de sanction en cas de changement anticonstitutionnel de gouvernement.

Pour l'ensemble du texte, la mise en application s'organise aux niveaux national, régional et continental avec, à chaque niveau, un acteur investi de responsabilités particulières et qui sert de point focal : l'Etat au niveau national, les communautés économiques régionales (CER) au niveau régional, et la Commission de l'UA au niveau continental.

Les Etats ont le devoir d'appliquer les objectifs contenus dans la Charte, en conformant leurs législations et règlements à la Charte, en assurant une large vulgarisation de la Charte et en intégrant les objectifs et principes contenus dans la Charte dans leurs politiques et stratégies.²⁵ Les CER, quant à elles, doivent encourager les Etats à devenir parties à la Charte et « désignent les points focaux de coordination, d'évaluation et de suivi de la mise en œuvre des engagements et principes énoncés » dans la Charte.²⁶

La Commission de l'UA est la pierre angulaire du système de sauvegarde puisqu'elle « définit les critères de mise en œuvre des engagements et principes énoncés dans la (...) Charte et veille à ce que les Etats parties répondent à ces critères ». ²⁷ La Commission est aussi compétente pour recevoir les rapports que les Etats parties soumettent tous les deux ans sur « les mesures d'ordre législatif ou autre mesure appropriée prise en vue de rendre effectifs les principes et engagements énoncés dans la (...) Charte ». ²⁸ Vu leur importance, les tâches confiées à la Commission de l'UA pour la mise en œuvre de la Charte africaine de la démocratie seraient sans doute mieux assumées si c'est un groupe d'experts indépendants qui s'en occupent. Un groupe d'experts auraient l'avantage de s'en occuper de manière continue, indépendante et avec plus d'art que l'organe politique qu'est la Commission de l'UA, surtout que ces tâches sont plutôt techniques.

La Commission de l'UA est un organe plus ou moins administratif chargé de l'exécution des décisions prises par d'autres organes notamment l'Assemblée des Chefs d'Etat et le Conseil exécutif, et qui n'a pas le pouvoir de prendre des décisions liant les Etats.²⁹ L'idéal, pour la mise en œuvre et la sauvegarde de la Charte africaine de la démocratie, serait donc d'établir un organe spécialisé indépendant à l'exemple de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples et du Comité sur les droits et le bien-être de l'enfant.³⁰

Ensuite, le changement anticonstitutionnel de gouvernement fait l'objet d'une attention particulière dans la Charte qui prévoit, ainsi que nous l'avons vu plus haut, des sanctions tant à l'égard des individus responsables de tels changements que contre les régimes qui en seraient issus.³¹ De tous les critères de la démocratie, les Etats africains semblent donc considérer l'accession au pouvoir par les moyens constitutionnels comme étant le plus important. A moins que ce ne soit un moyen pour protéger les régimes en place, dont le

²⁵ Article 46(1) de la Charte.

²⁶ Article 46(2) de la Charte.

²⁷ Article 46(3)(a).

²⁸ Article 51(1).

²⁹ Article 20(1) de l'Acte constitutif.

³⁰ Respectivement créés par l'article 30 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, et l'article 32 de la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant.

³¹ Voir section II(A) ci-haut.



caractère démocratique est souvent sujet à caution, surtout que la Charte n'impose pas de limitation de mandats ni ne condamne l'amendement de la constitution pour se maintenir au pouvoir.

Conclusion

La Charte africaine de la démocratie, les élections et la gouvernance, malgré son caractère novateur, recèle de beaucoup d'insuffisances et apparaît à certains égards plus comme un moyen pour les régimes en place de se pérenniser qu'un outil devant permettre l'enracinement des principes fondamentaux de la démocratie et déblayer le terrain pour une alternance démocratique et pacifique en Afrique. Mais, comme le dit l'adage, « un ''tiens'' vaut mieux que deux ''tu l'auras'' ». Une Charte africaine de la démocratie, même imparfaite, que la pratique contribuera à améliorer vaut sans doute mieux que pas de Charte du tout. La Charte africaine de la démocratie doit donc être appréciée à sa juste valeur, c'est-à-dire comme une étape et non comme une fin.