

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

Addis Ababa, Ethiopia P. O. Box 3243 Telephone: 5517 700 Fax: 5517844

Website: www.africa-union.org

CONFERENCE DE L'UNION AFRICAINE

Quatorzième session ordinaire

31 janvier – 2 février 2010

Addis-Abeba (Ethiopie)

Assembly/AU/4(XIV)

**RAPPORT DU PRESIDENT DE LA COMMISSION SUR LA
PREVENTION DES CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS
DE GOUVERNEMENT ET LE RENFORCEMENT DES CAPACITES
DE L'UNION AFRICAINE A GERER
DE TELLES SITUATIONS**

RAPPORT DU PRESIDENT DE LA COMMISSION SUR LA PREVENTION DES CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS DE GOUVERNEMENT ET LE RENFORCEMENT DES CAPACITES DE L'UNION AFRICAINE A GERER DE TELLES SITUATIONS

I. INTRODUCTION

1. Le présent rapport est soumis en application de la décision Assembly/AU/Dec.253(XIII) adoptée par la Conférence de l'Union lors de sa 13^{ème} session ordinaire tenue à Syrte (Libye), du 1^{er} au 4 juillet 2009. Il procède d'abord à un rappel des principaux éléments du rapport intérimaire sur la prévention des changements anticonstitutionnels de Gouvernement et le renforcement des capacités de l'Union africaine à gérer de telles situations [Document Assembly/AU/7 (XIII)] que j'avais présenté à la session de Syrte, et rend ensuite compte des mesures prises et activités entreprises dans le cadre du suivi de la décision Assembly/AU/Dec.253(XIII) adoptée à Syrte, avant d'articuler des recommandations spécifiques sur la voie à suivre.

II. RAPPEL

2. Lors de sa 12^{ème} session ordinaire tenue à Addis Abéba, du 1^{er} au 4 février 2009, la Conférence de l'Union a adopté la décision Assembly/AU/Dec.220(XII) sur la résurgence du fléau des coups d'Etat en Afrique. Dans cette décision, la Conférence a exprimé sa très grave préoccupation face à cette situation, souligné qu'il s'agissait là d'une dangereuse régression politique et d'un grave recul dans les processus démocratiques, ainsi que d'une menace à la paix, à la sécurité et à la stabilité en Afrique, et appelé les Etats membres à une réaction ferme et sans équivoque pour mettre un terme à ce fléau. La Conférence m'a demandé de présenter des recommandations concrètes pour mettre en œuvre des mesures préventives adéquates contre les changements anticonstitutionnels de Gouvernement, ainsi que pour rehausser l'efficacité et le développement des capacités d'alerte précoce, de bons offices et de médiation de l'UA, y compris à travers le Groupe des Sages.

3. En application de cette décision, j'ai soumis un rapport intérimaire à la 13^{ème} session ordinaire de la Conférence de l'Union. Ce rapport se voulait une réflexion préliminaire destinée à faciliter les délibérations de la Conférence et à permettre à la Commission d'enrichir son document, afin de pouvoir soumettre des recommandations plus exhaustives en janvier 2010. Dans ce contexte, le rapport s'articulait autour des éléments suivants :

- (i) un rappel des instruments de l'UA relatifs aux changements anticonstitutionnels de Gouvernement ;
- (ii) un compte rendu de la réaction de l'UA face aux changements anticonstitutionnels intervenus depuis août 2008 ; et

- (iii) des recommandations sur les mesures que l'UA pourrait envisager de prendre, afin de mieux sanctionner et prévenir les changements anticonstitutionnels de Gouvernement.

4. S'agissant notamment des instruments dont dispose l'UA, le rapport faisait notamment référence à la Déclaration sur le Cadre d'action sur les changements anticonstitutionnels de Gouvernement, adoptée par la 36^{ème} session ordinaire de la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA, tenue à Lomé, au Togo, du 10 au 12 juillet 2000, et à la Charte africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance, adoptée par la Conférence de l'Union, en janvier 2007. De même, mention était faite des dispositions pertinentes de l'Acte constitutif de l'UA et du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité (CPS).

5. Il convient de rappeler ici que la Déclaration de Lomé s'articule autour de quatre axes : un ensemble de valeurs et de principes communs pour la gouvernance démocratique ; la définition de ce qui constitue un changement anticonstitutionnel de Gouvernement ; les mesures et actions qui seraient graduellement prises par l'OUA (UA) face à un changement anticonstitutionnel de Gouvernement ; et un mécanisme de mise en œuvre.

6. La Déclaration définit comme suit un changement anticonstitutionnel de Gouvernement : un coup d'Etat militaire contre un Gouvernement issu d'élections démocratiques ; une intervention de mercenaires pour renverser un Gouvernement issu d'élection démocratiques ; une intervention de groupes dissidents armés ou de mouvements rebelles pour renverser un Gouvernement issu d'élections démocratiques ; et le refus par un Gouvernement en place de remettre le pouvoir au parti vainqueur à l'issue d'élections libres, transparentes et régulières. Elle stipule qu'en cas de changement anticonstitutionnel dans un Etat membre, le Président en exercice et le Secrétaire général (Président de la Commission) doivent, au nom de l'OUA/UA, condamner immédiatement et publiquement un tel changement et demander le rétablissement rapide de l'ordre constitutionnel. Après cette réaction initiale de condamnation, un délai maximum de six mois est accordé aux auteurs du changement anticonstitutionnel pour restaurer l'ordre constitutionnel. Pendant cette période, le Gouvernement concerné est suspendu des organes de décision de l'UA. A l'expiration de la période de suspension de six mois, un ensemble de sanctions limitées et ciblées à l'encontre du régime qui refuse obstinément de restaurer l'ordre constitutionnel doit être adopté. Ces sanctions peuvent inclure le refus d'accorder des visas aux auteurs du changement anticonstitutionnel, la restriction des contacts avec les autorités de fait, des restrictions commerciales, etc.

7. La Charte africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance renforce considérablement le régime juridique gouvernant la réaction de l'UA aux changements anticonstitutionnels de Gouvernement. D'une part, la Charte ajoute à la définition des changements anticonstitutionnels de Gouvernement, telle que contenue dans la Déclaration de Lomé : « Tout amendement ou toute révision des Constitutions ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique » [Art 23(5)]. De l'autre, elle durcit considérablement les sanctions à appliquer en cas de changement anticonstitutionnel. En effet, outre la suspension du

pays concerné, la Charte prévoit les mesures suivantes : la non participation des auteurs du changement anticonstitutionnel aux élections organisées en vue du retour à l'ordre constitutionnel et l'interdiction qui leur est faite d'occuper des postes de responsabilité dans les institutions politiques de leurs Etats ; leur jugement par les instances compétentes de l'Union ; et la possibilité pour la Conférence de l'Union d'appliquer d'autres formes de sanctions, y compris des sanctions économiques. Par ailleurs, la Charte prévoit la possibilité de l'imposition, par la Conférence de l'Union, de sanctions à l'encontre de tout Etat partie qui foment et soutient un changement anticonstitutionnel dans un autre Etat ; le refus par les Etats parties d'accueillir ou d'accorder l'asile aux auteurs de changements anticonstitutionnels ; et la signature d'accords bilatéraux, ainsi que l'adoption d'instruments juridiques sur l'extradition et l'entraide judiciaire. A ce jour, vingt-neuf Etats membres ont signé la Charte, et trois l'ont ratifié. Quinze ratifications sont nécessaires pour qu'elle entre en vigueur.

8. En conclusion, le rapport soulignait qu'au cours de la décennie écoulée, l'UA avait adopté nombre d'instruments sur la question des changements anticonstitutionnels de Gouvernement, ajoutant que cette évolution témoignait de la volonté des dirigeants africains de consolider les processus démocratiques engagés au début des années 90, tout en attestant la récurrence du fléau des changements anticonstitutionnels et la nécessité d'une action continue pour trouver des réponses plus appropriées à ce problème. Le rapport rappelait également que, face à cette situation, l'UA, tant au niveau de la Commission que du CPS et des autres instances compétentes de l'Union, avait déployé des efforts soutenus pour faciliter le retour à l'ordre constitutionnel dans les pays concernés, efforts qui ont notamment pris les formes suivantes : suspension immédiate de la participation des pays concernés aux activités de l'UA, adoption de sanctions lorsque les autorités de fait se sont obstinées à entraver le retour à l'ordre constitutionnel, interaction soutenue avec les parties concernées afin de trouver des solutions consensuelles reposant sur le respect des dispositions constitutionnelles en vigueur. Dans le même temps, et conformément aux dispositions pertinentes de la Déclaration de Lomé, l'UA s'est employée à mobiliser l'appui de ses partenaires, notamment à travers la constitution de Groupes de contact internationaux.

9. De manière plus concrète, le rapport mettait en relief l'importance que revêtait le renforcement de l'efficacité de l'action de l'UA pour faire face à de telles situations, précisant que l'objectif ne doit pas être nécessairement l'élaboration de nouveaux instruments, tant il est vrai que l'UA est bien dotée sur ce plan, mais plutôt la mise en œuvre effective des textes existants. C'est dans cet esprit que des propositions avaient été formulées, qui s'articulaient autour de trois axes : le renforcement de l'efficacité de la réaction de l'UA aux changements anticonstitutionnels de Gouvernement ; une action préventive plus dynamique ; et une meilleure coordination aux niveaux régional et international.

10. Après avoir pris note de mon rapport intérimaire, la 13^{ème} session ordinaire de la Conférence de l'Union a adopté la décision Assembly/AU/Dec.253(XIII), par laquelle elle m'a demandé d'initier des consultations avec les Communautés économiques régionales (CER), le Parlement panafricain, le Conseil économique, social et culturel (ECOSOCC) et d'autres institutions compétentes de l'Union, en vue de recueillir leurs

contributions sur les voies et moyens de renforcer les capacités de l'UA à faire face au fléau des changements anticonstitutionnels de Gouvernement et de lui soumettre, à la lumière de ces consultations, ainsi que des expériences internationales pertinentes, un rapport final avec des recommandations exhaustives sur la question, à sa prochaine session ordinaire. Dans l'intervalle, la Conférence a réitéré le ferme attachement de l'UA aux dispositions des articles 4(p) et 30 de l'Acte constitutif de l'Union africaine, du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité, de la Décision d'Alger de juillet 1999 et de la Déclaration de Lomé. A cet égard, la Conférence a instamment demandé aux Etats membres qui ne l'ont pas encore fait de prendre les dispositions nécessaires pour signer/ratifier la Charte africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance, afin notamment de renforcer les capacités de l'UA à faire face au fléau des changements anticonstitutionnels de Gouvernement.

III. SUIVI DE LA DECISION ASSEMBLY/AU/DEC.253(XIII)

11. Dans le prolongement de la décision Assembly/AU/Dec.253(XIII), la Commission a adressé des communications à toutes les CER pour leur demander de lui faire parvenir des contributions présentant leurs instruments pertinents sur les changements anticonstitutionnels de Gouvernement, leurs expériences respectives sur cette question et toutes propositions qu'elles souhaiteraient faire, y compris sur la coordination entre les CER et l'UA dans le traitement des questions liées aux changements anticonstitutionnels de Gouvernement. De même, la Commission a formellement écrit au Parlement panafricain et à l'ECOSOCC, de façon à recueillir les vues des parlementaires et de la société civile.

12. Des communications similaires ont été adressées à nombres d'institutions partenaires de l'UA, avec un accent particulier sur l'échange d'expériences et le renforcement des mécanismes de coordination avec l'UA. Il s'agit des Nations unies, de la Ligue des Etats arabes, de l'Organisation internationale de la Francophonie, de l'Union européenne et de l'Organisation des Etats américains.

13. Subséquemment, la question des changements anticonstitutionnels a été discutée lors de la réunion annuelle entre les premiers responsables de la Commission de l'UA et des instances exécutives des CER, tenue à Akosombo, au Ghana, du 10 au 11 décembre 2009. La réunion a exprimé sa profonde préoccupation face à la résurgence des coups d'Etat et d'autres formes de changements anticonstitutionnels de Gouvernement sur le continent, y compris la manipulation des Constitutions et des lois électorales en violation des dispositions constitutionnelles, rappelant, à cet égard, les paragraphes pertinents de la Déclaration de Tripoli sur l'élimination des conflits et la promotion durable de la paix en Afrique adoptée par la Session spéciale de la Conférence de l'Union tenue le 31 août 2009 [SP/ASSEMBLY/PS/ DECL.(I)]. Elle s'est félicitée des mesures prises pour renforcer les capacités de l'Afrique pour faire face au fléau des changements anticonstitutionnels de Gouvernement. La réunion est convenue que l'UA et les CER initieraient des efforts conjoints pour faciliter la ratification de la Charte sur la Démocratie, les Elections et la Gouvernance, notant que l'entrée en vigueur rapide et la mise en œuvre de cet instrument aideront durablement l'Afrique à mieux faire face au fléau des changements anticonstitutionnels de Gouvernement.

14. Il convient également de souligner que, lors de sa retraite tenue à Ezulwini, au Swaziland, du 17 au 19 décembre 2009, le CPS a eu des échanges approfondis sur la question des changements anticonstitutionnels de Gouvernement. Les conclusions adoptées à cette occasion portent sur :

- (i) le renforcement du cadre juridique relatif aux changements anticonstitutionnels de Gouvernement. A cet égard, le CPS a réaffirmé la place centrale qu'occupe la Charte de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance dans le dispositif juridique de l'UA, et formulé de recommandations visant à renforcer la Déclaration de Lomé ;
- (ii) le renforcement de l'efficacité de la mise en œuvre des sanctions décidées en cas de changement anticonstitutionnel de Gouvernement, y compris la collecte d'informations appropriées pour informer le processus décisionnel, en collaboration avec le Comité des Services de Renseignement et de Sécurité (CISSA) et le Comité de Renseignement et de Sécurité (ISC) de la Commission, une coopération étroite entre l'UA et les autres acteurs internationaux concernés, la transmission par les Etats membres d'informations sur les actions par eux prises en application des sanctions décidées par le CPS ; et
- (iii) la mise en place effective du Comité sur les sanctions dont la création a été décidée par le CPS lors de sa 178^{ème} réunion tenue le 13 mars 2009, comme organe subsidiaire permanent. La retraite du CPS a adopté les règles relatives au mandat, à la présidence et aux fonctions du Comité, ainsi que d'autres aspects pertinents liées au fonctionnement de cette structure.

15. Il importe, enfin, d'indiquer qu'au cours de la période sous examen, la Commission a poursuivi ses efforts visant à restaurer l'ordre constitutionnel dans les Etats membres concernés. Les développements intervenus à cet égard sont reflétés dans le rapport couvrant les activités de la Commission pour la période allant de juin 2009 à janvier 2010.

IV. RECOMMANDATIONS EN VUE DU RENFORCEMENT DES CAPACITES DE L'AFRIQUE A FAIRE FACE AU PHENOMENE DES CHANGEMENTS ANTICONSTITUTIONNELS DE GOUVERNEMENT

16. A la lumière des consultations entreprises par la Commission avec les différentes institutions partenaires, des conclusions de la retraite du CPS et de l'expérience acquise dans la gestion des situations de changements anticonstitutionnels de Gouvernement, la Commission a affiné les recommandations qu'elles avaient faites à Syrte. Celles-ci s'articulent autour de trois axes : le renforcement de l'efficacité de la réaction de l'UA aux changements anticonstitutionnels de Gouvernement et les modalités d'accompagnement des transitions ; la redynamisation du dispositif de prévention ; et une meilleure coordination aux niveaux régional et international. Au total, l'exercice vise moins à susciter l'élaboration de nouveaux instruments, tant il est vrai, comme indiqué plus haut, que l'UA est plutôt bien dotée en ce domaine, qu'à favoriser la mise en œuvre effective des textes existants en leur apportant, le cas échéant, les précisions, enrichissements et adaptations utiles.

a) Renforcement de l'efficacité de la réaction de l'UA aux changements anticonstitutionnels et modalités d'accompagnement des transitions

17. Comme indiqué dans le rapport intérimaire de juillet 2009, afin de mieux prévenir les risques de changements anticonstitutionnels, il importe que l'UA renforce considérablement sa réaction lorsque de telles situations surviennent. Il est clair que ceux qui sont tentés de prendre le pouvoir par des voies illégales y réfléchiront à deux fois avant de passer à l'acte, s'ils savent que l'UA réagira avec toute la rigueur requise en cas de changement anticonstitutionnel de Gouvernement et que leur action n'a aucune chance de succès. A cet égard, il convient de garder à l'esprit que la Charte africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance a considérablement renforcé le régime des sanctions à appliquer en cas de changement anticonstitutionnel. D'évidence, ce texte est plus à même de dissuader les auteurs éventuels de changements anticonstitutionnels à passer à l'acte si la Charte devait rapidement soutenir et prolonger les instruments actuellement en vigueur.

18. A la lumière de ce qui précède, les actions suivantes sont proposées pour renforcer l'efficacité de la réaction de l'UA face aux changements anticonstitutionnels de Gouvernement:

- (i) Comme point de départ, les efforts en vue de la signature et de la ratification de la Charte de la Démocratie, de la Gouvernance et des Elections doivent être intensifiés. Trois ans après son adoption, la Charte n'a été signée que par vingt-neuf Etats membres et ratifiée seulement par trois Etats membres, alors que quinze ratifications sont requises pour que cet instrument entre en vigueur. La Conférence devrait, à nouveau, réitérer son appel à tous les Etats membres concernés pour qu'ils prennent sans délai les dispositions requises pour devenir parties à la Charte. Pour sa part, la Commission, en collaboration avec les structures compétentes de l'Union, en particulier le Parlement panafricain, poursuivra ses efforts de sensibilisation en direction de tous les acteurs concernés afin de hâter le processus de ratification de la Charte. Dans le prolongement de la réunion d'Akosombo de décembre 2009, la Commission et les Secrétariats des CER sont convenus d'entreprendre des actions conjointes à cet égard, afin que cette actualisation de la doctrine continentale soit harmonieusement prise en charge et rendue uniformément applicable dans toutes les régions.
- (ii) Dans l'intervalle, la présente session de la Conférence de l'Union devrait adopter une décision qui reprendrait les termes du Chapitre VIII de la Charte de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance intitulé : « Des sanctions en cas de changement anticonstitutionnel de Gouvernement ». Cette décision serait adoptée suivant les mêmes modalités que la Déclaration de Lomé, qu'elle compléterait pour tout ce qui concerne les mesures à prendre en cas de changement anticonstitutionnel. Le dispositif en question fait l'objet d'une annexe au présent rapport.

- (iii) Enfin, il importe, dès la survenance d'un changement anticonstitutionnel de Gouvernement, de mobiliser les Etats membres et les partenaires internationaux pour refuser toute accréditation aux autorités de fait dans les instances internationales non africaines. Il s'agit, ce faisant, de renforcer la mesure de suspension automatique par l'UA des pays où des changements anticonstitutionnels sont intervenus. Au-delà de la mesure de suspension, les partenaires internationaux, en particulier le Conseil de sécurité des Nations unies, doivent apporter un soutien plus effectif aux sanctions décidées par l'UA. De même, les partenaires telles que les institutions de Bretton Woods et l'Union européenne notamment devraient harmoniser leurs propres réactions avec celle de l'Union africaine, tant dans leur contenu que dans leur calendrier de mise en œuvre, afin que l'action africaine tendant à la restauration de l'ordre constitutionnel gagne en vigueur dans la cohérence et la rigueur du soutien que lui apporte directement ou indirectement le reste de la communauté internationale.

19. Par ailleurs, il convient, à chaque fois que de besoin, de mobiliser le soutien direct des chefs d'Etat et de Gouvernement aux décisions prises sur les changements anticonstitutionnels de Gouvernement. Ce soutien s'exprimerait soit à l'occasion d'une réunion au sommet du CPS, soit par la voix de l'instance suprême de l'UA qu'est la Conférence. Les décisions prises, notamment la condamnation immédiate, la suspension du pays concerné des activités des organes de l'Union et l'imposition de sanctions ciblées, gagneraient davantage en autorité et en efficacité, tout particulièrement à travers une mise en œuvre conséquente desdites décisions à l'échelle de tout le continent.

20. En cas de rupture de l'ordre constitutionnel, l'accompagnement doit se faire de manière à maintenir une pression multiforme continue sur les auteurs du changement anticonstitutionnel et à faciliter le retour à la légalité de façon crédible et transparente, et ce dans les délais les plus rapides possibles. Tout doit être fait pour éviter toute initiative unilatérale, en particulier de la part des auteurs du changement anticonstitutionnel, de nature à compromettre la crédibilité et la transparence du processus.

b) Redynamisation du dispositif de prévention structurelle des changements anticonstitutionnels de Gouvernement

21. Au cours de ces dernières années, l'OUA/UA a adoptée nombre d'instruments sur la démocratie, la bonne gouvernance et les élections. Il convient, entre autres, de relever la Déclaration solennelle sur la Conférence sur la Sécurité, la Stabilité, le Développement et la Coopération en Afrique (CSSDCA) et le Protocole d'Accord adopté par le Sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'OUA tenu à Durban, en Afrique du Sud, les 8 et 9 juillet 2002 – les dispositions de ces deux documents couvrant les questions dites de stabilité contiennent des engagements précis sur la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance; les différents instruments adoptés dans le cadre du NEPAD, y compris le Mécanisme africain d'évaluation par les Pairs ; la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples et ses différents Protocoles ; et la Déclaration de l'OUA sur les principes régissant les élections

démocratiques en Afrique. Ces instruments et les dispositions de l'Acte constitutif témoignent de l'attachement des Etats membres à la gouvernance démocratique.

22. Incontestablement, depuis la fin des années 80, les Etats africains ont accompli des progrès indéniables dans la démocratisation de leurs institutions. L'organisation régulière d'élections, les efforts de mise en place d'institutions fonctionnant effectivement, les avancées enregistrées dans le domaine de la liberté de la presse et la naissance d'une société civile dynamique sont autant d'éléments qui attestent de cette évolution encourageante. Dans le même temps, force est de reconnaître qu'un long chemin reste encore à parcourir pour consolider véritablement les valeurs démocratiques et une culture de bonne gouvernance sur le continent. Il convient, en conséquence, de travailler à une meilleure application et à un meilleur suivi des engagements pris par les Etats, tant il est vrai, ainsi que le souligne la Déclaration de Lomé, que l'approfondissement des processus de démocratisation réduira considérablement les risques de crises politiques susceptibles de conduire à des changements anticonstitutionnels de Gouvernement.

23. De façon significative, lors de leur Session spéciale à Tripoli, le 31 août 2009, les chefs d'Etat et de Gouvernement ont réitéré la nécessité pour les Etats membres de promouvoir la bonne gouvernance, de se conformer à l'état de droit et de respecter leurs propres Constitutions, notamment lorsqu'il s'agit d'introduire des réformes constitutionnelles, en gardant à l'esprit que le non respect de ces dispositions peut conduire à des situations de tension qui pourraient, à leur tour, précipiter des crises politiques. De même, ils sont convenus de prendre toutes les mesures nécessaires, y compris la condamnation de, et l'imposition de sanctions contre, tout Etat africain qui encouragerait, soutiendrait ou hébergerait des groupes armés dont l'objectif est de déstabiliser un autre Etat.

24. Pour sa part, lors de sa retraite d'Ezulwini, le CPS a souligné avec force que les Constitutions ne doivent pas être manipulées par les autorités en exercice dans le but de se maintenir au pouvoir contre la volonté populaire. Le CPS a également insisté sur le fait que les processus d'élaboration ou de révision des Constitutions ne doivent pas reposer sur des intérêts personnels pouvant compromettre les aspirations populaires.

25. Afin de conférer l'efficacité requise à cette approche préventive, la Conférence pourrait prendre les mesures ci-après :

- (i) La Conférence de l'Union devrait souligner avec force l'importance que revêt la signature et la ratification par les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait des instruments pertinents mentionnés plus haut, ainsi que la nécessité de la mise en œuvre des engagements pris par les Etats membres dans les domaines de la démocratie, de la bonne gouvernance et des élections, ainsi que du bon voisinage et de la non subversion. Pour sa part, et dans le prolongement de la Déclaration de Tripoli sur l'élimination des confits et la promotion durable de la paix, la Commission prendra toutes les mesures nécessaires pour sensibiliser les Etats membres et les autres acteurs concernés, y compris à travers la mise à contribution des différents organes et institutions concernés, et procédera à un examen approfondi et systématique de l'état de mise en œuvre de ces

instruments en vue de soumettre à la Conférence de l'Union des propositions concrètes visant à faire en sorte qu'ils soient mieux observés.

- (ii) Le CPS devrait examiner de façon régulière les progrès accomplis dans les processus de démocratisation, et ce sur la base d'un rapport annuel. Cet examen s'inscrirait dans le cadre de l'article 7(m) du Protocole relatif au CPS, qui stipule que cet organe, conjointement avec le Président de la Commission, « suit, dans le cadre de ses responsabilités en matière de prévention des conflits, les progrès réalisés en ce qui concerne la promotion des pratiques démocratiques, la bonne gouvernance, l'Etat de droit, la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le respect du caractère sacré de la vie humaine par les Etats membres ». Cet examen permettrait de faire un état régulier de l'évolution des efforts de démocratisation sur le continent, d'identifier les avancées enregistrées et les défis qui restent à relever. Il se ferait sur la base d'un rapport préparé par un rapporteur indépendant, bénéficiant de l'appui nécessaire en termes de personnels et d'expertise.
- (iii) Des efforts soutenus doivent être déployés pour assurer le suivi et la mise en œuvre effective des recommandations faites par le Groupe des Sages dans son rapport sur la consolidation du rôle de l'Union africaine dans la prévention, la gestion et le règlement des tensions et des conflits violents liés aux élections en Afrique [Document Assembly/AU/6(XIII)], compte tenu du fait que des divergences sur la conduite d'un processus électoral sont un facteur pouvant contribuer à la survenance d'un changement anticonstitutionnel de Gouvernement. Le rapport du Groupe des Sages a été entériné par la 13^{ème} session ordinaire de la Conférence de l'Union [Décision Assembly/AU/Dec. 254(XIII)Rev.1], qui a demandé que les mesures nécessaires soient prises pour la mise en œuvre des recommandations qui y sont contenues.
- (iv) Il importe, enfin, de renforcer la capacité d'anticipation de l'UA, à travers une action préventive directe beaucoup plus dynamique. Il s'agit notamment ici, sur la base des informations collectées à travers le Système continental d'alerte rapide, dont le processus de mise en place est à un stade avancé, de faire pleinement usage du Groupe des Sages et d'autres personnalités africaines éminentes pour désamorcer les tensions et les crises susceptibles de déboucher sur des changements anticonstitutionnels de Gouvernement. De même, les Etats membres devraient apporter tout l'appui et la coopération nécessaires au Président de la Commission dans l'usage des pouvoirs qui lui sont conférés par le Protocole relatif au CPS, y compris un plus grand recours aux ressources et pratiques de la diplomatie préventive, pour contribuer plus effectivement à la prévention des crises et tensions susceptibles de conduire à des changements anticonstitutionnels.

c) Meilleure coordination aux niveaux régional et international

26. Pour être efficace, l'action de l'UA sur les changements anticonstitutionnels de Gouvernement doit bénéficier du plein appui des Mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits et des partenaires de l'UA au sein de

la communauté internationale. Il convient de rappeler ici que la Déclaration de Lomé stipule qu'en cas de changement anticonstitutionnel, le Président en exercice et le Président de la Commission doivent promouvoir la cohérence dans l'action aux niveaux bilatéral, sous-régional et international.

27. S'agissant plus spécifiquement des Mécanismes régionaux, le Protocole relatif à la création du CPS dispose, en son article 16, qu'ils font partie intégrante de l'Architecture continentale de paix et de sécurité de l'Union, qui assume la responsabilité principale pour la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique. Dans ce cadre, le CPS et le Président de la Commission sont chargés d'harmoniser et de coordonner les activités des Mécanismes régionaux dans le domaine de la paix, de la sécurité et de la stabilité, afin que celles-ci soient conformes aux objectifs et aux principes de l'Union.

28. A la lumière de ce qui précède, il est proposé ce qui suit :

- (i) La Conférence de l'Union devrait réitérer la primauté de la responsabilité de l'Union dans la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité sur le continent. En conséquence, il importe, à chaque fois que l'UA prend une décision sur une situation de changement anticonstitutionnel, que les Mécanismes régionaux se conforment à la décision ainsi prise et s'abstiennent notamment d'admettre en leur sein des Etats suspendus de participation aux activités de l'UA, en gardant à l'esprit les dispositions pertinentes des instruments de l'UA et la responsabilité principale qui incombe au CPS et à l'Union, d'une façon générale. A cet égard, il importe, dans le cadre du Protocole de coopération entre l'UA et les Mécanismes régionaux dans le domaine de la paix et de la sécurité, d'assurer une consultation régulière entre le niveau continental et le niveau régional.
- (ii) La Conférence de l'Union devrait demander aux partenaires tant bilatéraux que multilatéraux de l'UA, y compris les Nations unies, d'appuyer fermement les décisions prises par l'UA dans les situations de changement anticonstitutionnel de Gouvernement et de s'abstenir de toute action qui pourrait affaiblir les efforts de l'UA et envoyer des signaux différents aux auteurs de changements anticonstitutionnels. En particulier, les Etats suspendus de participation aux activités de l'UA, pour cause de changement anticonstitutionnel, ne doivent pas avoir accès à la tribune des Nations unies, notamment lors des débats de l'Assemblée générale, et à celles d'autres instances internationales compétentes.

A cet égard, il convient de prendre appui sur la déclaration présidentielle adoptée par le Conseil de sécurité des Nations unies, le 5 mai 2009, pour envisager un soutien plus concret de la communauté internationale aux décisions de l'UA en la matière. Dans cette déclaration, le Conseil de sécurité a exprimé sa profonde inquiétude face à la récente résurgence des changements anticonstitutionnels de Gouvernement dans quelques pays africains ; s'est déclaré préoccupé par la violence qui pourrait accompagner ces événements, ainsi que par leurs répercussions négatives sur le bien-être économique et social des populations et

le développement des pays touchés ; et souligné combien il importe de rétablir rapidement l'ordre constitutionnel, notamment au moyen d'élections ouvertes et transparentes. Le Conseil de sécurité s'est félicité de l'action importante que l'UA et des organisations sous-régionales continuent de mener, conformément à ses résolutions et décisions, pour régler les conflits et promouvoir les droits de l'homme, la démocratie, l'état de droit et l'ordre constitutionnel en Afrique. Le Conseil de sécurité s'est, enfin, félicité des mesures préventives prises par l'UA et les organisations sous-régionales face aux changements anticonstitutionnels de Gouvernement.

- (iii) Enfin, il importe de systématiser le recours à la formule des Groupes de contact internationaux, et ce conformément aux dispositions pertinentes de la Déclaration de Lomé et de la Charte de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance, qui demandent au Président de la Commission de mobiliser l'appui de la communauté internationale aux décisions prises par l'UA. L'expérience de ces deux dernières années a montré que l'UA est globalement parvenue à rallier à sa position ses partenaires, mobilisés dans le cadre de Groupes de contact internationaux. Le rôle de ces Groupes de contact s'est révélé important. Il s'agit maintenant, en s'appuyant sur cette expérience, de renforcer le fonctionnement des Groupes de contact internationaux, y compris les mécanismes de consultation, sous la direction de l'UA.

V. CONCLUSIONS

29. Comme l'a souligné la 12^{ème} session ordinaire de la Conférence de l'Union, la résurgence du fléau des coups d'Etat et autres formes de changements anticonstitutionnels constitue un grave recul dans les processus de démocratisation en cours sur le continent depuis les années 1990, ainsi qu'une menace à la paix et à la sécurité en Afrique. Cette situation appelle une réaction ferme et sans équivoque de la part de l'UA et de la totalité de ses Etats membres, y compris par le respect scrupuleux des décisions prises par les instances compétentes de l'Union.

30. Autant l'UA doit avoir une politique de « zéro tolérance » pour les coups d'Etat, autant elle doit faire preuve de la même fermeté s'agissant des transgressions des normes démocratiques dont la persistance et la répétition peuvent conduire à des changements anticonstitutionnels de Gouvernement. De fait, les instances compétentes de l'UA doivent pleinement jouer leur rôle de prévention, en s'appuyant sur les instruments dont disposent l'Union et aux termes desquels les Etats membres se sont engagés à respecter les principes démocratiques. Toute approche qui serait centrée exclusivement sur la répression des coups d'Etat ne serait pas conforme aux instruments pertinents de l'UA et n'aurait qu'une efficacité limitée, tant il est vrai que leur prévention réside, dans une large mesure, dans la qualité de la vie démocratique de tout pays et du fonctionnement constitutionnel de ses institutions.

31. Alors que commence l'année 2010, qui est celle de la paix et de la sécurité en Afrique ainsi que du cinquantenaire du mouvement des indépendances, il est dans l'ordre naturel de la progression collective des Etats africains vers l'épanouissement des valeurs partagées de leurs peuples, comme de leurs avancées vers le

développement et l'intégration, que le phénomène des changements anticonstitutionnels de Gouvernement soit définitivement éradiqué. Ainsi, l'Afrique libérera beaucoup d'énergies en s'épargnant des crises et tensions, gagnera en stabilité, gèrera ses diversités comme autant de richesses et projettera, sur la scène internationale, l'image et la réalité d'un continent promoteur et bénéficiaire de valeurs universelles de démocratie et de paix mises au service de l'unité du continent.

**CHARTRE AFRICAINE DE LA DÉMOCRATIE,
DES ÉLECTIONS ET DE LA GOUVERNANCE**